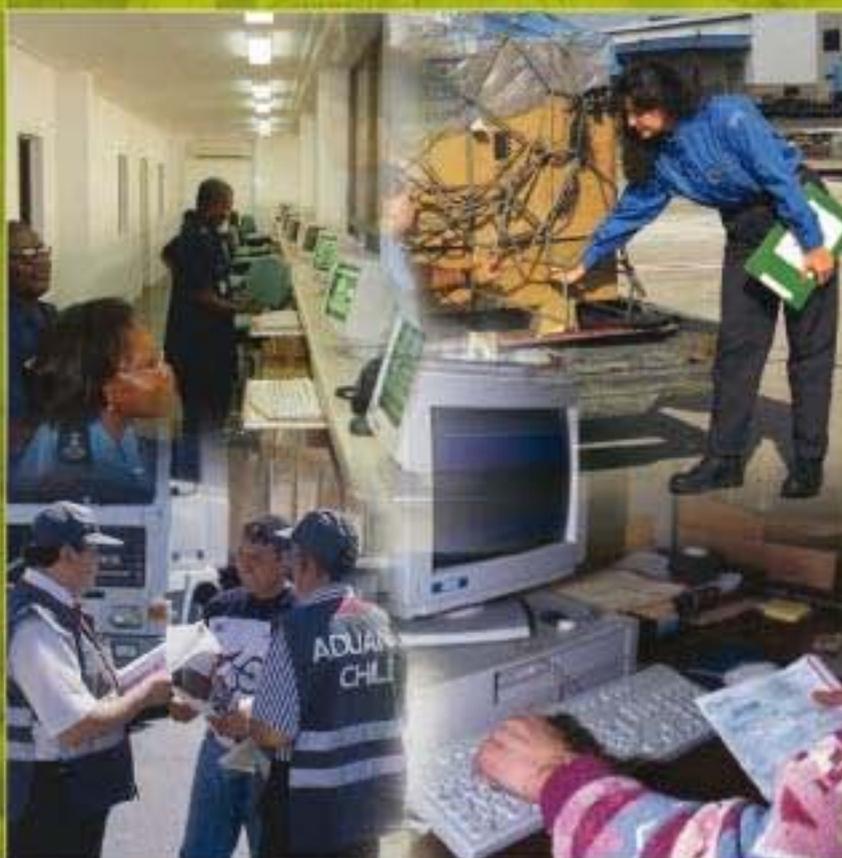


РУКОВОДСТВО ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ

Под редакцией
Люка де Вульфа и Хосе Б. Сокола



**РУКОВОДСТВО
ПО МОДЕРНИЗАЦИИ
ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ**

CUSTOMS MODERNIZATION HANDBOOK

Editors

Luc De Wulf and José B. Sokol



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

РУКОВОДСТВО ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ

Под редакцией
Люка де Вульфа и Хосе Б. Сокола



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

ВЕСЬ
МИР

Издательство
Москва 2007

УДК 339.543
ББК 65.428
Р 85

Перевод:

Бляблин Г.П. (Предисловие, обзор, гл.1-2), Заборин Н.В. (гл. 3-11), Рябова А.А. (гл. 12,13)

Редактор перевода на русский язык:

Руководитель интернет-портала Таможня.Ру Чедлеева О.В.

Руководство по модернизации таможенной службы / Под ред. Люка де Вульфа, Хосе Б.Сокола;
Р 85 Пер. с англ. – Издательство «Весь Мир», 2007 — 328 с.

ISBN 978-5-7777-0236-4

В Руководстве, подготовленном группой экспертов Всемирного банка, обобщен опыт разных стран мира по успешному реформированию и модернизации таможенных служб, предлагаются рекомендации по оценке таможенной стоимости, правилам определения страны происхождения товара, освобождению от таможенных платежей, страхованию, использованию информационных технологий, рассмотрены законодательное регулирование таможенной службы и борьба против коррупции. Настоящее издание приобретает особое значение в свете осуществления Всемирным банком и Правительством Российской Федерации совместного Проекта развития таможенной службы. Книга предназначена для специалистов в области таможенного дела и государственного управления.

УДК 339.543
ББК 65.428

Руководство впервые было опубликовано на английском языке под названием *Customs Modernization Handbook* в 2005 г. Настоящее издание на русском языке подготовлено Издательством «Весь Мир», отвечающим за качество перевода. В случае расхождений следует руководствоваться оригинальным изданием на английском языке.

Содержащиеся в этом издании сведения, суждения и выводы принадлежат авторам и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей книге. Национальные границы, цвета, обозначения и другая информация, указанная на картах, включенных в настоящее издание, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории либо поддержки или признания таких границ.

Отпечатано в России

ISBN 978-5-7777-0236-4

© 2005 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
© Перевод на русский язык – Издательство «Весь Мир», 2006

Содержание

Предисловие	IX
Выражение признательности.....	X
Сокращения и условные обозначения.....	XII
Обзор.....	XVII

Часть I. Основные проблемы

Глава 1. Стратегия модернизации таможенной службы <i>Люк Де Вульф</i>	1
Глава 2. Человеческие ресурсы и организационные вопросы таможенной службы <i>Люк Де Вульф</i>	30
Глава 3. Правовые рамки таможенных операций и обеспечение исполнения законов <i>Кунио Микурия</i>	50
Глава 4. Проблемы добросовестности на таможне <i>Джерард Маклинден</i>	66
Глава 5. Управление рисками в таможенном деле <i>Дэвид Уиддоусон</i>	89

Часть II. Уроки некоторых инициатив в области таможенных реформ

Глава 6. Политические и операционные уроки. Исследование восьми стран <i>Пол Дюран, Хосе Б. Сокол</i>	99
Глава 7. Два десятилетия кредитования таможенных реформ Всемирным банком: тенденции в разработке и осуществлении проектов и извлеченные уроки <i>Михаэль Энгельсшальк, Туан Минх Ле</i>	123

Часть III. Руководство по вопросам, затрагивающим роль таможни в облегчении оперативной торговли

Глава 8. Оценка таможенной стоимости в развивающихся странах и правила оценки Всемирной торговой организации <i>Эдриен Гормен, Люк де Вульф</i>	149
Глава 9. Правила определения происхождения товара, торговля и таможня <i>Пол Брентон, Хироши Имагава</i>	176
Глава 10. Управление режимами освобождения от уплаты пошлин и исключения <i>Эдриен Гормен</i>	209
Глава 11. Транзит и особое положение стран, изолированных от моря <i>Франсуа Арвис</i>	236
Глава 12. Роль таможни в безопасности грузов <i>Люк де Вульф, Омер Матитьяху</i>	258
Глава 13. Роль информационной технологии в модернизации таможни <i>Люк де Вульф, Джерард Маклинден</i>	277

Перечень вставок, рисунков и таблиц

Вставки

1.1	Руководство марокканской таможенной организации привлекло своих сотрудников к активному осуществлению программы реформ	15
1.2	Пример регионального руководства. Региональный комитет по управлению программой TTFSE	19
1.V.1	Последовательные этапы процесса обработки груза с момента его прибытия	22
1.V.2	Время обработки грузов на Филиппинах: пример для подражания	24
2.1	Обновление персонала в таможенной службе Боливии	33
2.2	Дания: объединение таможни и налоговой администрации	37
2.3	Плановые задачи сбора поступлений и самостоятельность: примеры Танзании и Уганды	40
3.1	Пример устаревшего таможенного законодательства	51
3.2	Образец контрольного листа для выявления положений, требующих корректировки или нового законодательства в соответствии с Пересмотренной киотской конвенцией	56
3.3	Как принимало Конвенцию Марокко: история успеха	57
3.4	Совершенствование таможенного законодательства в Российской Федерации	62
4.1	Руководство и приверженность: ключевые аспекты и вопросы	73
4.2	Регулятивные рамки: ключевые аспекты и вопросы	74
4.3	Прозрачность: ключевые аспекты и вопросы	75
4.4	Автоматизация: ключевые аспекты и вопросы	76
4.5	Модернизация таможенной службы: ключевые аспекты и вопросы	77
4.6	Аудит и расследования: ключевые аспекты и вопросы	78
4.7	Кодекс поведения: ключевые аспекты и вопросы	79
4.8	Низкие зарплаты: действительно ли они являются фактором?	80
4.9	Человеческие ресурсы: ключевые аспекты и вопросы	82
4.10	Этика и организационная культура: ключевые аспекты и вопросы	83
4.11	Отношения с частным сектором: ключевые аспекты и вопросы	84
4.12	Опыт таможенных реформ в сдерживании коррупции	86
5.1	Управление рисками: таможенная оценка	96
6.1	Проведение таможенной реформы в Мозамбике	105
6.2	Информационные технологии в Турции	110
6.3	Верификация импорта в Перу	112
6.4	Сотрудничество в таможенной сателит с частным сектором в Марокко и на Филиппинах	118
6.5	Подход независимого АНО Уганды к проблемам коррупциям	119
7.1	Рамки диагностики. Три примера	127
7.2	Неадекватность индикаторов деятельности. Несколько проектов	131
7.3	Разработка всеобъемлющего набора индикаторов деятельности. Проекты совершенствования торговли и транспорта (TTFSE) в Юго-Восточной Европе	131
7.4	Интегрированный подход к управлению процессами. Проект развития экспорта в Тунисе	135
7.5	Растущее внимание Всемирного банка к координации действий с другими донорами	136
7.6	Качество предварительной подготовки и вопросы разработки проекта: два примера	139
7.7	Чем вызван пересмотр целей или компонентов проекта	140
7.8	Вопросы управления ходом работ: проект развития менеджмента в Сенегале	140
8.1	Перу. Программа верификации импорта	161
8.2	Контракт Мадагаскара в области КГО вводит целевые и эволюционирующие услуги по верификации	165
9.1	Пример ограничительных правил определения происхождения товара: ситуация с импортом рыбы Европейским союзом	184
9.2	Более жесткие правила происхождения: ситуация с одеждой в системе НАФТА	190
10.1	Режимы освобождения от уплаты пошлин и исключения	210
10.2	Реформа режимов освобождения от уплаты пошлин в Марокко	214
10.3	Схема отсрочки уплаты пошлин на Фиджи	215

10.4	Система расчетной книги в Непале	216
10.5	Специальная складская система для хранения неоплаченных таможенных грузов в Бангладеш	218
10.6	Таможенное администрирование в Зоне переработки экспорта Акабы	222
10.7	Мероприятия Таиланда в отношении открытых моделей таможенных складов	225
10.8	Применение компьютеров в управлении исключениями по инвестиционному проекту	229
10.9	Мали. Возмещение налогов и таможенных пошлин на ввозимое топливо	230
11.1	Генезис транзитных процедур в Средние века	239
11.2	Общие требования в отношении пломб	241
11.3	Таможенные операции с системой ASYCUDA в Замбии	246
11.4	Система SafeTIR	250
11.5	Уникальный справочный номер товарной партии	251
11.6	Индикаторы TTFSE	254
12.1	Морская инициатива по безопасности в водах Панамского канала	261
13.1	Закупка и стоимость системы информационной технологии: анализ конкретного примера. Турция	287
13.2	Анализ конкретного примера. Марокко	289
13.3	Анализ конкретного примера применения ИКТ на таможне. Турция	293
13.4	Анализ конкретного примера. Проект «Ганские ворота»	295
13.5	Анализ конкретного примера. Сенегал	296

Рисунки

1.1	Количество деклараций, полученных сотрудниками в странах Юго-Восточной Европы в 2002 г.	14
5.1	Матрица облегчения условий торговли и контроля	90
5.2	Матрица управления соответствием	91
5.3	Пирамида управления соответствием на основе рисков	94
7.1	Рамки оценки институциональной среды	132
9.1	Региональные торговые соглашения в Восточной и Южной Африке	199
11.1	Типичная операция транзита	244
11.2	Последовательность операций TIR	248
13.1	Условия обработки декларации в современной таможне	283

Таблицы

1.A	Доля таможенных сборов в общих налоговых поступлениях в некоторых странах в 2001 г.	21
1.B	Фактические ставки таможенных тарифов (CTR) в отдельных странах и регионах земного шара 2001 г.	21
4.1	Таможенные функции и их уязвимость перед коррупцией	68
4.2	Стратегии сокращения коррупции на таможне	71
5.1	Стили управления соответствием	92
6.1	Основные экономические данные, 2000 г.	102
6.2	Данные о поступлениях до и после таможенных реформ	102
6.3	Данные и поступления и импорте до и после таможенных реформ	115
6.4	Продолжительность таможенной обработки	116
7.1	Утвержденные суммы для таможенных компонентов проектов технического содействия в 1982–2002 гг.	125
7.2	Распределение утвержденных операций, содержащих таможенный компонент, по категориям проектов в 1982–2002 гг.	125
7.3	Предпроектный диагностический анализ в проектах технического содействия в 1982–2002 гг.	126
7.4	Перечень основных целей	129
7.5	Индикаторы деятельности в 1982–2000 гг.	123
7.6	Полнота разработки проекта	134
7.7	Предложенный рейтинг результатов выполнения мероприятий в таможенной области	137
7.8	Оценка корреляции: краткое изложение	137

7.А.1	Распределение проектов, имеющих таможенный компонент, по регионам, 1982–2002 гг.	143
8.Г.1	Программы КГО, осуществляемые членами Комитета КГО IFIA	170
9.1	Участие таможи в выдаче, проверке и предоставлении информации о преференциальных сертификатах происхождения для экспортеров	197
9.2	Кадровые аспекты правил определения происхождения товара в преференциальных торговых соглашениях	198
9.3	Взаимно пересекающиеся торговые соглашения создают проблемы для таможен	200
9.А	Общие характеристики разных подходов к определению происхождения товара	203
9.Б	Правила происхождения в действующих соглашениях о свободной торговле и о торговых преференциях	204
11.1	Издержки транспортировки грузов с основных мировых рынков в прибрежные и изолированные от моря страны Африки	238
11.2	Общие положения о таможенном транзите, как они сформулированы в международных конвенциях	238
11.3	Транзитные операции без упрощенных мер	241
12.1	Избранные эксплуатационные практики по повышению безопасности грузов	268
12.2	Технические средства содействия проверкам безопасности	269
13.1	Параметры таможи и составные элементы информационной технологии	282

Предисловие

Как свидетельствует практика нескольких последних десятилетий, страны, наиболее успешно интегрировавшиеся в мировую экономику, демонстрируют наивысшие темпы экономического роста. И это не должно удивлять. Интеграция способствует более рациональному распределению ресурсов, усилению конкуренции, побуждает к постоянному повышению производительности труда, благоприятствует внедрению новых технологий, образцов изделий и видов услуг. Поскольку международная торговля в последнее десятилетие увеличивается в два с лишним раза быстрее мирового валового внутреннего продукта, участие в межгосударственном обмене товарами и услугами сулит немалые выгоды. Этому благоприятствует и либерализация торговой политики в развитых и развивающихся странах, постоянно снижающих протекционистские барьеры. Тем не менее повсеместно признается, что система абсолютно свободного товарообмена сможет содействовать полной торговой интеграции только при принятии соответствующих дополнительных мер.

Наиболее важной из них является создание надежно функционирующей таможенной организации с прозрачными, предсказуемыми и простыми правилами контроля, обеспечивающими быстрое прохождение товаров через границу. Слабо работающая таможенная служба может легко свести на нет любые позитивные достижения в других сферах деятельности, так или иначе связанных с международным товарообменом.

Для многих стран повышение эффективности и прозрачности таможенных операций представляется весьма трудной и сложной задачей. В 2002 г. межгосударственные границы пересекло различных грузов на сумму свыше 6,3 трлн долл. США. И каждая партия товаров прошла таможенный контроль по меньшей мере дважды — при ввозе и при вывозе. Нередко таможенникам приходится иметь дело с постоянно возрастающими товарными массами, располагая лишь ограниченными людскими и финансовыми ресурсами, которые пребывают на прежнем уровне. Кроме того, часто меняющиеся условия работы настоятельно требуют своевременной корректировки и модернизации процедур таможенного контроля. К таким условиям можно отнести:

- появление более искушенных и требовательных клиентов, вложивших крупные капиталы в приобретение современного оборудования для своих коммерческих организаций, в управление товарными запасами, в промышленное производство и передовые информационные технологии;
- более гибкие и детализированные правила проверки, обусловленные взятыми международными обязательствами;
- резкое увеличение количества региональных и двусторонних торговых договоров, существенно усложняющих осуществление пограничных формальностей;
- повышенное внимание к проблемам безопасности и необходимость противодействовать международным террористическим организациям и транснациональным криминальным структурам.

Многие таможенные службы напрягают все силы, чтобы соответствовать непрерывно возрастающим требованиям и меняющимся приоритетам.

За последнюю декаду многие государства израсходовали значительные ресурсы на реформирование и модернизацию своих таможенных ведомств, часто при финансовой и технологической поддержке международных финансовых и других донорских институтов: Международного банка реконструкции и развития, Всемирной таможенной организации, Международного валютного фонда, Конференции ООН по торговле и развитию, региональных банков развития. В итоге целый ряд таможенных служб существенно улучшили качество своей работы. Однако все еще слишком много аналогичных ведомств действуют неадекватно и не справляются как следует со своими обязанностями. А потому модернизация таможенных служб будет по-прежнему фигурировать в планах экономического развития большинства правительств, а международное сообщество финансовых и технических спонсоров будет вынуждено продолжать оказывать им помощь.

Исходя из понимания существующей проблемы, департамент торговли Всемирного банка подготовил *Руководство по модернизации таможенной службы*, которое должно служить справочником

для организаций и отдельных лиц, связанных с подготовкой и реализацией мер, направленных на реформирование всей таможенной деятельности. В книге учтены успехи и неудачи как самого Всемирного банка, так и других организаций, а также использованы коллективные знания широкого круга специалистов с богатым практическим опытом в данной области. В 2004 г. в дополнение к Руководству Всемирный банк выпустил брошюру *“Модернизация таможенных служб” (Customs Modernizations Initiatives)*, в ней анализируются восемь конкретных случаев преобразования таможенных органов в развивающихся странах. В публикации Всемирного валютного фонда *Меняющиеся таможни (Changing Customs)* внимание сосредоточено главным образом на функции таможенной службы — обеспечивать поступления в государственную казну — и на конкретных инструментах, необходимых для ее реформирования.

Содержащиеся в Руководстве рекомендации предназначены для различных групп специалистов и чиновников. Во-первых, это политические деятели и правительственные служащие высокого ранга, которые должны проявить инициативу, указать общие направления предстоящих реформ, обеспечить им нужную государственную поддержку. Во-вторых, имеются в виду руководители

национального уровня и международных институтов, которым поручено составить и осуществить проекты и программы по модернизации. И наконец, в-третьих, Руководство должно заинтересовать ученых-экономистов, занятых проблемами расширения международного товарообмена; они смогут познакомиться со структурами и действиями учреждений, играющих решающую роль в мировой торговле. Предлагаемая книга не является энциклопедией. В ней авторы коснулись лишь отдельных тем, стараясь не затрагивать многие чисто технические вопросы, достаточно подробно освещенные в целом ряде инструкций и нормативных актов, которые имеются в таких международных институтах, как Всемирная таможенная организация. Авторы сконцентрировали внимание на наиболее существенных проблемах, которые следует в первую очередь учитывать при составлении и претворении в жизнь эффективных программ модернизации таможенных процессов.

Сотрудники Всемирного банка искренне надеются, что *Руководство по модернизации таможенной службы* поможет ответственным государственным деятелям осуществить необходимые реформы, которые позволят соответствующим учреждениям успешно выполнять свои функции в XXI столетии.

Данни М. Лейпцигер,
вице-президент и руководитель сети
«Снижение уровня бедности
и управление экономикой»

Выражение признательности

Этот проект не мог бы состояться без терпения, понимания, великодушной поддержки и пожертвований, предоставленных многими коллегами и специалистами по таможене из государственных таможенных организаций, международных организаций и частных консультационных компаний.

Ларри Хинкл, ведущий специалист в Африканском регионе Банка, поддержал создание этого проекта, и Африканский регион оказал финансовую помощь при его создании. Атаман Аксой и Ивонн Тсиката способствовали запуску проекта.

Ури Дадуш, глава Управления торговли, обеспечил приоритетный статус этого проекта в течение его разработки, а также предоставлял свою мудрость и руководство на наиболее важных этапах. Джон Панцер, управляющий министерства торговли, предоставлял команде постоянную поддержку и руководство, а также обеспечил своевременное выполнение проекта.

Сотрудники Всемирной таможенной организации и особенно Заместитель генерального секретаря, Кунио Микурия, также действовавший как научный консультант, великодушно делились своим рабочим опытом и временем с редакторами и внесли вклад в создание некоторых глав. Сотрудники МБР и Международного валютного фонда также оказывали поддержку проекту и предоставляли рекомендации и комментарии во время подготовки книги. Мы выражаем особую признательность Франсуа Корфма (МВФ), выполнявший обязанности научный консультант и внесший значительный вклад в создание нескольких глав. Все они щедро делились своими представлениями и профессиональными знаниями во время определения масштаба и целей проекта, а также предоставляли руководство в его подготовке.

Авторы тринадцати глав предоставили свои профессиональные знания и проявили большое терпение по отношению к требованиям, предъявленным редакторами. Наш коллега Джит Джилл предоставлял свои советы и комментарии с отличительным профессионализмом и личной теплотой. Мы также благодарим наших коллег и друзей, принявших участие в том, чтобы эта книга стала возможной. Среди них Ампаро Балливиан (Все-

мирный банк), Эд Кампос (Всемирный банк), Патрисио Кастро (МВФ), Ли Диган (таможня Австралии, ранее Всемирная Таможенная организация), Энтони Эстевадеордал (МБР), Бруно Фаваро (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию), Одд Фйельстад Институт Михельсона (Michelsen institute), Алан Холл (эксперт), Моше Хирш (Еврейский университет, юридическая школа), Бернард Хукман (Всемирный банк), Джон Холл (эксперт), Ирене Хорс (ОЭСР), Даррин Дженкинс (эксперт), Петер Калил (МБР), Холм Капплер (ранее ВТО), Джо Келли (HM Customs and Excise), Дэвид Клуден (МВФ), Майкл Лейн (эксперт), Патрисиия Лэверли (Группа независимых оценок — OED, IEG), Боб Молл (ВТО), Ник Маннинг (Всемирный банк), Фабрис Милле (ЮНКТАД), Тони Морт (эксперт), Марк Пирсон (КОМЕСА), Джон Рейвен (МТП), Уилл Робинсон (ВТО), Гонзало Салинас (Всемирный банк), Эдуард Шо (эксперт), Грэм Смит (Всемирный банк), Фредерик З. Степенхёрст (Всемирный банк), Кати Суоминен (МБР), Виктор Тёрони (МВФ), Машихо Юаса (Университет штата Мичиган, юридическая школа) и Джанни Занини (Всемирный банк).

Наши коллеги в Управлении торговли Всемирного банка укрепили нашу команду и оказали значительную помощь. Отдельно благодарим Мишеля Зарновецкого, который, помимо выполнения обязанностей научный консультант, делился своими техническими знаниями в течение всего процесса и значительно улучшил некоторые разделы этого справочника. Мы также признательны Жерару Маклиндену (до начала 2004 в ВТО), который не только написал несколько глав, но также во многом помог окончательной подготовке текста. Мелани Фальтас и Зеба Йета также оказали терпеливую, профессиональную и высококомпетентную поддержку проекту. Мы благодарим Лили Табада, взявшую на себя многие обязанности, в том числе подготовку версии для настольных систем, работу с издателем и помощь команде своими прекрасными навыками редактора. Она преуспела во всех этих заданиях, и этот проект не мог бы состояться без ее компетентного участия.

Сокращения и условные обозначения

АзБР	Азиатский банк развития
АКТ	Африка, Карибский бассейн и Тихий океан
АНО	Автономные налоговые органы
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АТЭС	Азиатско-тихоокеанская ассоциация экономического сотрудничества
АФБР	Африканский банк развития
ВАС	Восточно-африканское сообщество
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВКО	Все кроме оружия
ВЭФ	Всемирный экономический форум
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГБКУ	Главное бюджетно контрольное управление
ГКП	Главный контрольный пункт
ГОКИЭ	Генеральная организация по контролю импорта и экспорта
ГТК	Государственный таможенный комитет
ГТУ	Главное таможенное управление
ГЭП	Глобальные экономические перспективы
ДД	Допустимая доля (импорта)
ДИ	Декларация об импортном содержании
ДМР	Департамент по международному развитию
ДСС	Документ о секторной стратегии
ДССМН	Документ по стратегии сокращения масштабов нищеты
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕС	Европейское сообщество
ЕС	Европейский союз
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
ЗПТЭ	Зона переработки товара на экспорт
ЗСТ	Зона свободной торговли
ЗСТА	Зона свободной торговли АСЕАН
ЗТП	Займы технической помощи
ИАТА	Международная авиатранспортная ассоциация
ИИН	Индивидуальный идентификационный номер
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
ИРЧ	Идентификация радиочастоты
ИТ	Информационные технологии
КАРИКОМ	Карибское сообщество
КГО	Контроль груза перед отправкой
МБР	Межамериканский банк развития
МВФ	Международный валютный фонд
МЕРКОСУР	Южно-американский общий рынок
МОТ	Международная организация труда

МП	Международная прозрачность
МСАТ	Международный союз автомобильного транспорта
МТП	Международная торговая палата
МФТР	Международная федерация транспортных рабочих
НАФТА	Северо американское соглашение о свободной торговле
НБ	Нетарифные барьеры
НБН	Наиболее благоприятствуемая нация
НДС	Налог на добавленную стоимость
НЕУД	Недостаточно
НПО	Неправительственная организация
НРС	Наименее развитые страны
НУ	Налоговое управление США
НЭСОП	Не эксплуатирующие суда общие перевозчики
ОД	Основы диагностики
ОСП	Всеобщая система преференций
ОЭС	Организация экономического сотрудничества
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГО	Предметы готовой одежды
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПОД	Перенесение обязанности доказательств
ППТ	Переработка по таможенной закладной
ПТС	Преференциальное торговое соглашение
ПТТ	Переработка на таможенной территории
СААРК	Южноазиатская ассоциация регионального развития
САДК	Сообщество по вопросам развития юга Африки
СБМ	Субрегион Большого Меконга
СДО	Специальная дифференцированная обработка
СЕФАКТ ООН	Центр ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям
СИФ	Стоимость, страхования, фрахт (термин ИНКОТЕРМС-2000)
СОП	Система отсрочки взимания пошлины
СОПС	Стратегия оказания помощи стране
СПАРТЕКА	Соглашение о торговле и экономическом сотрудничестве стран южной части Тихого океана
СПП	Соглашение по правилам происхождения
СС	Согласованная система описания и кодирования товара
СС Ганы	Сетевое содружество Ганы
ССТ	Соглашение о свободной торговле
ССЭД	Система сбора электронных данных
СТГ	Складская система таможенных грузов
СТР Ганы	Система таможенного регулирования Ганы
СТС	Соглашение по таможенной стоимости
СЭВ	Строительство, эксплуатация, временное владение
СЭП	Строительство, эксплуатация, передача
ТДДТ	Таможенная декларация дорожного транзита
ТИ	Трансграничная инициатива
ТРАСЕКА	Транспортный коридор Европа Кавказ Азия
ТРИПС	Соглашение о торговых аспектах и интеллектуальной собственности
ТС	Техническое содействие
ТУ	Таможенное управление
УД	Достаточный
УСН	Уникальный справочный номер товарной партии
УТ	Управление торговли

ФАК	Единый фрахт (термин ИНКОТЕРМС-2000)
ФОБ	Свободно на борту (термин ИНКОТЕРМС-2000)
ЦАОР	Центрально-американский общий рынок
ШЗС	Широкозональная сеть
ЭКОВАС	Экономическое сообщество западно-африканских стран
ЭОД	Электронный обмен данными
ЭПС	Электронный перевод средств
ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию

Сокращения на языке оригинала

АСР (исп.)	Орган по Панамскому каналу
AGOA	Закон об обеспечении роста и расширении возможностей Африки
ALICE	Система управления таможенной совместимая с интегрированным тарифом ЕС
ANZCERTA	Торговое соглашение об укреплении экономических связей между Австралией и НЗ
ANZSCEP	Соглашение между НЗ и Сингапуром об укреплении экономических связей
ASAC	Комитет по надзору за авиационной безопасностью
ASEZA	Управление особой экономической зоной Акуаба
ASYCUDA	Автоматическая система, ввода, контроля и управления таможенными данными
ASYCUDA ++	Новая таможенная информационная система
ATA	Ассоциация воздушного транспорта США
BDV	Брюссельское определение стоимости
BGMEA	Бангладешская ассоциация производителей и экспортеров одежды
BILGE	Турецкая версия SOFI
CA	Инвестиционное агентство Великобритании
CAM-A	Миссия содействия таможенным службам
CBP	Американское бюро таможенной и пограничной охраны
CEPS	Службы таможенных акцизных сборов и предупредительных мер
COMESA	Общий рынок восточно и южно-африканских государств
CRO	Комитет по правилам происхождения
CSD	Устройство по обеспечению безопасности контейнера
CSI	Инициатива по защите контейнера
CSTF	Система проверки безопасности грузов
CTR	Фактические ставки таможенных тарифов — поступления от таможенных тарифов как доля от стоимости импорта
C-TRAT	Партнерство таможенных служб и торговых организаций против терроризма
DTI	Прямой ввод данных декларантов
ECAC	Европейская конференция по гражданской авиации
GATT	
Valuation Code	Правила таможенной оценки ГАТТ
GST	Общий налог с продаж
HIPS	Страны, имеющие большую задолженность
HIPS	Страны имеющие большую задолженность
HRO	Согласованные бесприоритетные правила обозначения происхождения
HWP	Программа по согласованию работы

IACA	Международная организация воздушных перевозчиков
ICAC	Независимая комиссия по противодействию коррупции
ICMP	Международный процесс модернизации таможенных служб
ICR	Отчеты о завершении проекта
ICS	Служба инспекции и контроля
IDI	Воздействие на институциональное развитие
IEG	Группа независимых оценок (Ранее OED)
IFALPA	Международная федерация ассоциаций пилотов авиатранспортных компаний
IFIA	Международная федерация инспекционных агентств
IGAD	Межправительственный орган по вопросам развития
IOC	Комиссия по индийскому океану
ISPS	Международная защита судов и портовых сооружений
IVP	Программа верификации импорта
KIA Airport	Международный аэропорт Котока, Гана
MDCS	Система сбора переменных данных
MODAAC	Бухгалтерский модуль в системе ASICUDA++
ASYCUDA++	
MODTRS	Национальный транзитный модуль в системе ASICUDA++
ASYCUDA++	
MTSA	Закон о защите морского транспорта
NCTS	Новая компьютерная система таможенного транзитного контроля
OED	Группа независимых оценок (в наст. время переименована в IEG)
PRA	Оценка портовых рисков
PSR	Доклад о состоянии проекта
RCDP	Проект развития таможенной службы в России
RIFF	Форум содействия региональной интеграции
RSC TTFSE	Региональный руководящий комитет
RSO	Организация по вопросам безопасности
SACU	Таможенный союз стран юга Африки
SAD	Единый административный документ
SADOC (фр.)	Компьютерная система поддержки таможенного оформления
SAL	Займы и кредиты на структурную перестройку
SAR	Оценочные отчеты о персонале
SECI	Инициатива в отношении сотрудничества в юго-восточной Европе
SEPAY	Электронная система платежей
SGS (фр.)	Комитет по сюрвейерскому обслуживанию
SIF	Solutions informatiques Fran aises — Консалтинговая компания
SITPRO	Упрощение процедур международной торговли
SOFI	Solutions Françaises informatiques — Французская таможенная информационная система
SOFIX	SOFI для операционной системы UNIX
SOLAS	Международная конвенция об охране жизни на море
SSP	Схема безопасности грузоотправителей
SUNAT (фр.)	Объединенное агентство по внутренним поступлениям и таможенному администрированию
TAEPD	База данных проекта ТАЕ
TARIC (фр.)	Интегрированный тариф сообщества
TCCV	Технический комитет по таможенной оценке
TCRO	Технический комитет по правилам обозначения происхождения

TEU	Двадцатифутовый эквивалент (контейнеру)
TIMS	Система управления информацией в торговле
TIR	Международные транзитные перевозки
TRIE (<i>фр.</i>)	Международные транзитные перевозки
TSA	Администрация по обеспечению транспортной безопасности США
TTCA	Управление координации транзитных грузоперевозок
TTFSE	Содействие торговле и транспорту стран юго-восточной Европы
UDEAC(<i>фр.</i>)	Таможенный союз Центральной Африки
UTRA	Техническое подразделение по реструктуризации таможенных служб
WAN	Территориально распределенная сеть
WBCG	Группа «Уолвис-бэй корридор»

Обзор

Настоящее Руководство имеет целью оказать действенную помощь государствам, которые стремятся модернизировать работу своих таможенных служб. По мнению авторов книги, вполне компетентными и хорошо организованными следует считать только те таможенные органы, которые гармонично сочетают свои многоплановые обязанности, чтобы в полной мере обеспечить налоговые поступления в бюджет и бесперебойное функционирование регулирующих механизмов, создавая в то же время как можно меньше помех легитимному движению товаров и людей через границы. Авторы прекрасно сознают огромную разницу в конкретных условиях различных стран, а также то, что власти обязаны проводить модернизацию, соответствующую национальным интересам, реальным возможностям и имеющимся ресурсам. Тем не менее в процессе модернизации необходимо придерживаться некоторых общих принципов (о которых пойдет речь в книге), проявить достаточно умения и смелости, не бояться пойти на известный риск, оптимально использовать информационные и коммуникационные технологии, грамотно строить партнерские отношения с частным бизнесом — особенно в вопросах исполнения соответствующих законов и предписаний, — улучшить взаимодействие с другими организациями, осуществляющими пограничный контроль, повысить информированность заинтересованных сторон о законодательных актах и правительственных постановлениях.

Успех модернизации не в последнюю очередь зависит от проводимого государством курса в области внешней торговли. Понятная, прозрачная и гармоничная торговая политика уменьшает административные сложности, ограничивает возможности чиновничьего произвола и коррупции. Поэтому проблему модернизации таможенной службы следует рассматривать в неразрывной связи с реформами всей сферы межгосударственного товарообмена.

Улучшение качества таможенных услуг — непременное условие развития товарообмена

Меры по развитию торговли должны сопровождаться общей либерализацией торговых отношений, если страна хочет повысить свою конкурентоспособность на внешних рынках и успешнее интегрироваться в мировую экономику.

После введения Европейским сообществом в 1968 г. единых для всех своих членов внешне-торговых тарифов стало ясно, что для извлечения максимальной выгоды из наличия общего рынка необходимо унифицировать таможенные процедуры. Точно так же Всемирная торговая организация, понимая, что нетарифные барьеры, к которым принадлежат и чрезмерные таможенные издержки, порой являются куда более сильным препятствием, чем тарифы, на пути либерализации международной торговли, включила — как часть сингапурского плана — в условия переговорного процесса по приему новых членов меры по облегчению условий внешнеторгового оборота.

Торговля связана с пересечением товарами государственных границ, а это предполагает соблюдение определенных правил, предусмотренных национальными законодательствами. Некоторые из этих правил связаны с безопасностью и нормативами, другие касаются таможенной обработки грузов. Таможенные процедуры регулируются соответствующими законами и выполняются таможенными службами, которые в большинстве стран подчиняются министерству финансов. Подобные процедуры вовсе не бесплатны и зачастую бывают довольно дорогими. Авторы Руководства не ставили перед собой задачу подробно разбирать случаи неэффективной работы и ошибочности отдельных действий таможенных организаций, хотя они описываются в некоторых главах. Но именно наличие этих недостатков побудило участников международной торговли и ответственных политиков искать пути, позволяющие сделать собственные

таможенные организации более действенными и полезными.

Во-первых, устаревшее законодательство не всегда четко определяет рамки компетенции таможенников, может противоречить международным обязательствам, не обеспечивать достаточную прозрачность и предсказуемость обработки товара или же предписывать чересчур сложные процедуры, препятствуя при этом полному использованию передовых информационных технологий и реальной оценке возможного риска.

Во-вторых, не у каждой таможенной службы есть право учитывать при соблюдении формальностей тот факт, что импортер или экспортер работает в сфере, подверженной постоянным колебаниям и связанной с дополнительными трудностями. Очень часто уровень компенсации за нелегкий труд таможенников бывает явно недостаточным; имеется в виду не только материальное обеспечение, но также возможность продвижения по службе и повышение профессионального мастерства. Поэтому возникают серьезные проблемы с мотивацией труда и удержанием квалифицированных кадров.

В-третьих, рабочие процедуры нередко чрезмерно и неоправданно сложны и допускают произвольное толкование правил, а экспортеры, за редким исключением, не могут пользоваться налоговыми льготами в порядке возмещения затрат.

В-четвертых, таможенные органы почти не применяют своевременную коммуникационную и информационную технологию и, следовательно, заметно отстают от нынешней деловой практики, включающей заблаговременное оповещение о транзакции, прямые инвестиции и устройства слежения за маршрутом движения товаров. Такое положение заметно повышает расходы на экспортно-импортные операции, открывает двери для волюнтаристских решений, затрудняет контроль за деятельностью таможенных служб и проверку ее качества.

В-пятых, для многих таможенных организаций характерен высокий уровень коррупции, о чем свидетельствуют многочисленные опросы инвесторов и соответствующие коррупционные индексы.

В-шестых, активная контрабанда существенно уменьшает денежные поступления в казну, дает беспринципным бизнесменам незаслуженные преимущества, сводит на нет защитные функции тарифной политики. Короче говоря, существующие процедуры связаны со значительными потерями времени, по своей сути непредсказуемы и не в состоянии в полной мере выполнить главную задачу — пополнение государственного бюджета за счет сбора таможенных пошлин.

Правильная диагностика – важная предпосылка хорошего начала

Таможенная обработка состоит из целого ряда взаимосвязанных процедур. Их эффективность и действенность целиком и полностью зависят от своевременного адаптирования к постоянно меняющейся торговой практике и прогрессивным методам руководства, а также от того, насколько эти процедуры отвечают стоящим перед государством задачам и целям. Однако таможенная деятельность в некоторых странах не соответствует этим критериям. Связанные своими корнями с давними традициями, они склонны затягивать выполнение формальностей по таможенному оформлению грузов и по возможности маскировать свои действия от постороннего наблюдателя, лишая их прозрачности. Как показывает опыт, успешная модернизация таможенных процедур обычно предполагает предварительную диагностику слабых звеньев в существующей системе; она позволяет определить общую стратегию реформ и обеспечить ей материальную и финансовую помощь. Такая модернизация требует также всестороннего подхода, т.е. необходимо обращать внимание на все аспекты таможенной политики, действовать адресно согласно выявленным недостаткам и непременно в нужной последовательности. Стратегия должна быть реалистичной, учитывать подлинные возможности государства, время, необходимое для ее осуществления, и наличие поддержки со стороны заинтересованных сторон.

Реформы не должны противоречить проводимой государством торговой политике; необходимо также иметь возможность адаптировать их к меняющимся обстоятельствам. Например, теперь в большей степени, чем раньше, приобретают первостепенное значение такие проблемы, как упорощение условий международного товарообмена и национальная безопасность.

Политика в сфере трудовых ресурсов должна быть в центре таможенных реформ

При выполнении своих обязанностей таможенным организациям приходится повседневно сталкиваться с растущими трудностями, обусловленными быстрым увеличением числа региональных и международных торговых соглашений, заметным повышением опыта и знаний непосредственных участников товарообмена, расширением и изменением задач, которые изо дня в день должны решать сотрудники таможи. Повышенное внимание уделяется теперь и вопросам безопасности. Унификация таможенных операций, не зависящих от происхождения и характера груза, также имеет большое значение, а его быстрое прохождение через границу самым решающим образом влияет на

конкурентоспособность торгующей фирмы. Необходимо также придерживаться установившихся международных стандартов оценки стоимости и классификации изделий и региональных правил определения страны-производителя.

Правильный подход к проблеме трудовых резервов — признак умелой и эффективной таможенной политики, хотя именно ее слишком часто игнорируют. Вместе с тем проблема кадров имеет множество разнообразных аспектов. Она включает набор служебного персонала, его адекватное материальное обеспечение, возможности продвижения по службе и меры наказания. Ни один из этих вопросов не решается легко, и зачастую приходится действовать в довольно напряженной среде. Подобные трудности не должны обескураживать и служить поводом для отказа от поисков новых путей и вариантов подходов. Опыт показывает, что как раз в напряженной среде проблемам трудовых ресурсов следует уделять особое внимание.

Чтобы справиться с драматической ситуацией, нередко сопровождающей кадровые реформы и зачастую вызванной косной и отсталой политикой, касающейся формирования личного состава гражданских учреждений, многие страны идут на радикальные организационные изменения. Например, чтобы обойти чересчур строгие и не допускающие ни малейшего отклонения правила, регламентирующие действия гражданских институтов, начали создавать автономные налоговые органы (АНО), пользующиеся большей финансовой самостоятельностью, гибкостью при выполнении своих каждодневных функций. Однако, как свидетельствует практика, существование АНО не гарантирует успеха, ибо они слишком часто сосредотачивают свои усилия на вопросах материального обеспечения своих сотрудников, уделяя недостаточно внимания другим элементам таможенных операций. Кроме того, лишь немногие АНО сохраняли длительное время собственное независимое положение и первоначальную гибкость при выполнении профессиональных обязанностей.

Есть один способ реформирования таможенных служб — заключение с частной фирмой контракта на управление таможенной службой, — который в самом деле может помочь существенно улучшить работу этих государственных учреждений, но только при наличии правильно составленного договора и жесткого контроля за исполнением оговоренных в документе обязательств. Пока данный способ опробован только в особых условиях стран, переживших острые военно-политические конфликты (например, в Мозамбике и Анголе), где государственные институты были чрезвычайно слабы. Использование в этих странах частных компаний помогло в сложных обстоятельствах и в короткие сроки значительно увеличить денеж-

ные поступления в государственную казну. Пока что лишь сбор и анализ сведений относительно преимуществ передачи управленческих функций таможенного контроля в частные руки и первые результаты свидетельствуют о том, что этот метод связан с большими трудностями, чем на первых порах представлялось.

Изменения в организационной структуре таможенных служб могут порой способствовать заметному улучшению качества работы, поскольку создают в коллективе нужный деловой климат. Факты, однако, недвусмысленно свидетельствуют о том, что перемены лишь тогда дают долговременный положительный эффект, если создают условия для разумной кадровой политики и облегчают процесс таможенного оформления грузов.

Большое значение имеет адекватная законодательная база

Обновление таможенных законов и постановлений и поддерживающей их правовой среды — неотъемлемый компонент общих усилий по реформированию таможенных учреждений. В этой связи государства могут кое-что заимствовать или адаптировать к своим нуждам положения Пересмотренной Киотской конвенции, которая содержит как законодательную базу, так и ряд согласованных мер по облегчению таможенной обработки грузов и нацеленных на дальнейшую повсеместную стандартизацию и унификацию таможенной политики и рабочих процедур. Страны, подписавшие конвенцию, пока еще могут проводить и то и другое по-своему усмотрению, в соответствии с собственными правовыми, политическими, культурными и экономическими условиями и сложившимися традициями.

Внести исправления в действующие таможенные правила требуется многим государствам (прежде всего предстоит исключить явно устаревшие требования); им необходимо: стремиться к унификации процедур и соблюдению согласованных международных обязательств, обеспечивать достаточную прозрачность и предсказуемость своей таможенной политики путем представления исчерпывающей информации относительно существующих предписаний, принятых решений, механизма консультаций и возможностей апелляции. Новый, исправленный таможенный кодекс непременно должен помочь сделать прохождение грузов через границы менее обременительным, минимизируя коммерческий риск и устраняя сложные и излишние формальности, которые затягивают обработку и создают благоприятную почву для произвола чиновников. И наконец, новый кодекс должен представить таможенным службам достаточно власти, чтобы, когда нужно, заставить подчиняться утвержденным правилам.

Создание атмосферы доверия — ключевой фактор увеличения инвестиций и быстрого экономического роста

Таможенные службы часто обвиняются в коррупции. В известной мере это соответствует действительному положению вещей. Подобные представления отрицательно сказываются на инвестиционном климате и международной торговле всякой страны, подпавшей под подозрение. Коррупция ограничивает внешнеторговую конкурентоспособность государства, резко снижает его привлекательность для капиталовложений местных и зарубежных компаний и сокращает потенциал экономического роста.

Упреки в коррупции, нередко высказываемые в адрес таможенных организаций, нельзя отбрасывать как вовсе беспочвенные, ибо сам характер их деятельности наделяет чиновников обширной властью и полномочиями самостоятельно принимать многие решения, влияющие на величину пошлин и налогов, собираемых с торговых фирм, или касающиеся пропуска товара через госграницу. Высокие тарифы и запутанная процедура оформления расширяют поле для подобных неблагоприятных деяний. Тот факт, что труд многих сотрудников таможен низкооплачиваемый, лишь усугубляет проблему.

Правила, не допускающие двоякого и широкого толкования и содержащие механизмы строгой подотчетности, сужают возможности, уменьшают соблазн и побудительные мотивы для коррупции.

Одновременно с улучшением в области торговой политики следует в первую очередь ввести такие формы таможенного оформления грузов, которые почти полностью исключали бы личные контакты таможенников и представителей торгующих компаний и существенно ограничивали бы власть чиновников. Кроме того, обеспечивая достойное материальное вознаграждение, повышая вероятность разоблачения нарушений законов и правил, усиливая органы, гарантирующие всестороннее расследование и последующее наказание виновных в коррупции, правительства способствовали бы насаждению в таможенных организациях духа честности и порядочности. По мнению большинства руководителей таможенных служб, коррупция получила ныне столь широкое распространение, что для борьбы с ней потребуются особые усилия. Такого взгляда придерживаются члены Всемирной таможенной организации, и он нашел отражение в Пересмотренной Арушской декларации о добросовестности таможенных служб.

Как показывает практика, при претворении в жизнь ключевых положений Арушской декларации начинать рекомендуется с глубокого анализа сложившейся ситуации с целью выявления главных недостатков, благоприятствующих корруп-

ции, и реалистического определения приоритетов, которые следует учитывать при составлении программы устранения уязвимых мест и дефектов — этой составной части общих усилий по реформированию таможенных служб.

Концентрация на главных проблемах — лучшая таможенная практика

Стремясь к приемлемому балансу между облегчением условий международного товарообмена и неукоснительным соблюдением своих контрольно-регулирующих обязанностей, руководство таможенных органов уже почти повсеместно отказывается от традиционных, шаблонных проверок на пограничных пропускных пунктах, а исповедует принцип сосредоточения усилий на наиболее опасных нарушениях и животрепещущих вопросах, причем удается это не всегда одинаково хорошо.

Когда говорят об опасностях, подстерегающих какую-либо организацию, то обыкновенно имеют в виду некие события и действия, которые могут не позволить ей выполнить свою задачу или достигнуть поставленной цели. Проблемы, с которыми сталкиваются таможенники, исключают нарушение установленных предписаний и создание препятствий скорейшему прохождению грузов через границу. Таможенным службам, как и любой другой организации, приходится постоянно бороться с опасными тенденциями, и они делают это, стараясь как можно меньше мешать законному товарообороту. Здесь не обойтись без разумного компромисса между обоими направлениями деятельности. Слишком большой акцент на одном из них непременно отрицательно скажется на другом. Поэтому таможенным организациям, осуществляющим свои мероприятия, необходимо учитывать данное обстоятельство. Таможенные процедуры обычно предусматривают такие действия, как идентификация, анализ, оценка и сведение к минимуму нарушений, которые могли бы воспрепятствовать таможенникам выполнить поставленные перед ними задачи.

Пресечение нарушений закона всегда являлось одной из основных функций таможенных организаций; данный факт определял политику государства в вопросах борьбы с контрабандой, контроля за потоками товаров и людей через границу, проверки документов и личного досмотра пассажиров. Однако в последнее время возросшее разнообразие товаров, скорость их перемещения и увеличивающиеся объемы — при технологических нововведениях, революционизировавших глобальную торговую практику, — заставили многие таможенные службы строго и разносторонне подходить к выработке мер по противодействию отступлению от правил.

Таможенным органам нужно определить опасности, которые таит в себе сам характер выполнения ими процедур, т.е. рассмотреть рабочие процессы и выявить слабые места, где наиболее вероятны различные отклонения от требований закона. Подобные оценки могут быть частью упомянутой выше диагностики. Другими словами, таможенным службам нужно составить подробный перечень опасных зон, узких мест в каждодневной практической деятельности и выработать меры, обеспечивающие своевременную и четкую реализацию поставленных перед службой задач. На основе полученных оценок следует затем сформулировать общую стратегию борьбы с нарушениями и злоупотреблениями в сфере международной торговли. Это предполагает установление приоритетов, приведение в соответствие с ними всех практических действий, а также умелое и эффективное использование людских и материальных ресурсов. Если главной проблемой является контрабанда, это должно найти в общей стратегии четкое отражение, и в итоге, возможно, потребуются укрепить пограничные контрольно-пропускные пункты и увеличить число передвижных инспекционных групп. Если все дело в систематическом занижении стоимости товара, то, возможно, потребуются укрепить группу оценок квалифицированными кадрами и чаще проводить дополнительную ревизию после таможенного оформления. Если угроза связана с неправильной классификацией товара, продиктованной желанием заплатить более низкие пошлины, если регулярно указывают неверное количество и вес изделий, то, по-видимому, налицо нужда в постоянной физической инспекции. В любом случае правильный подход к решению назревших вопросов должен облегчить контроль за менее проблемными аспектами международной торговли и позволить сосредоточиться на главных недостатках и просчетах. Это гарантирует сбалансированный подход к благополучному решению таких важных задач любой таможенной организации, как своевременная и качественная проверка поступающих в страну извне различных грузов и осуществление мер, облегчающих международный товарообмен.

Оценка таможенной стоимости – суть деятельности таможи

Процедура оценки таможенной стоимости груза прописана в Соглашении об оценке таможенной стоимости (СТС) Всемирной торговой организации (ВТО), в котором говорится, что исчисляемая в таможенную стоимость импортируемого товара должна, насколько возможно, соответствовать его цене, уже уплаченной или подлежащей уплате. Однако часто можно услышать о мошенничестве при оценке таможенной стоимости прежде все-

го в развивающихся государствах, и во многих из них реализация положений СТС в работе местных таможенных организаций сталкивается с огромными трудностями, особенно в странах, чьи счета-фактуры не пользуются большим доверием и где активно действует теневая коммерция и ведется широкая торговля подержанными изделиями. Многие государства плохо подготовлены к осуществлению вторичной проверки после прохождения товара через таможенный пост.

Немало усилий было потрачено, чтобы растолковать таможенным служащим развивающихся стран все тонкости СТС. Вместе с тем большинство специалистов считают, что реформировать процедуру оценки таможенной стоимости товара в отсутствие всеобъемлющей программы модернизации таможенных организаций — вещь безнадежная. Концентрация внимания лишь на этом единственном аспекте работы таможенников не даст результатов, если таможенная служба плохо оснащена технически и не имеет достаточно квалифицированных кадров. Чтобы реформы положительно отразились и на оценочной деятельности, они должны предусматривать, помимо прочего, рационализацию рабочих процедур, прогрессивную стратегию повышения ответственности за соблюдение установленных правил и норм, использование повторных проверок, секретный сбор коммерческой информации, принятие мер поощрения за добросовестное исполнение предписаний и ужесточающие санкции за их нарушение.

Прямая техническая помощь для улучшения работы по оценке таможенной стоимости товара может принести и ощутимую пользу, если подобная помощь будет сосредоточена на создании базы оценочных данных, системы борьбы с нарушениями, вторичного контроля и дополнительных проверок. Постоянно пополняемая и обновляемая оценочная база вооружит таможенников действенным инструментом обнаружения и исследования случаев обмана. Оценочную деятельность таможенных чиновников можно подкрепить соответствующими законодательными актами, затем создать систему служебного надзора, основанную на выборочных проверках состоявшихся оценок, выявить и устранить узкие места и опасные зоны в процедуре оценки таможенной стоимости, учредить национальное и региональные оценочные бюро, принять меры по повышению профессионального уровня служебного персонала.

Предварительный досмотр грузов перед его отправкой, осуществляемый частными компаниями по поручению правительства, может существенно помочь таможенным службам справиться с оценками на разных этапах их реформирования и реорганизации. Однако, когда имеет место предварительная инспекция товара, нужно обращать внимание на ее полезность и обеспечивать

полное соответствие оценочным принципам ВТО. В нашей книге перечислен ряд условий, которые необходимо тщательно изучить, прежде чем поручать какой-либо компании досматривать груз до его отправки или же когда понадобится определить качество ее услуг.

Правила маркировки страны-производителя следует упростить

Знать страну — производителя импортируемого товара, или его, так сказать, «национальность», необходимо для того, чтобы при обработке груза в таможенном терминале действовать по правилам, соответствующим национальной торговой политике, проводимой в отношении конкретного государства. Речь идет об импортных тарифах, о количественных ограничениях, об антидемпинговых и компенсационных пошлинах, о защитных мерах, а также о контроле за правильной маркировкой груза и о пополнении банка статистических данных. В подобных случаях действуют общие или же преференциальные правила обозначения товара согласно стране-производителю.

Преференциальные правила касаются торговых партнеров, которым государство дает право вовсе не платить импортные пошлины или делать это со значительными скидками. Подобные правила существенно отличаются от общих или неpreferенциальных. Они распространяются только на товары, изготовленные в странах — участницах соответствующих соглашений, и пользуются оговоренными в инструкциях преимуществами. Однако подобные правила могут предназначаться и для введения некоторых ограничений товарообмена, а потому часто служат важным инструментом торговой политики. Заметное увеличение числа договоров о свободной торговле, сопровождающихся принятием преференциальных правил маркировки страны-производителя, прибавило хлопот таможенным службам, ибо обработка преференциальных грузов связана с дополнительными сложностями. Данное обстоятельство невольно наводит на мысль, что тенденция к заключению межгосударственных соглашений о свободном товарообороте, связанных с преференциальными правилами, может вступить в противоречие с курсом на облегчение международной торговли.

В последние десятилетия определять страну — производителя готового изделия становится все труднее. Технологический прогресс, снижение транспортных расходов и процесс глобализации экономики привели повсеместно к разрыву производственной цепочки: отдельные элементы какого-нибудь продукта могут изготавливаться в разных географических зонах, иногда довольно удаленных друг от друга. Возникает неизбежный вопрос: как в таких случаях следует маркировать конечный продукт?

Члены ВТО пока не сумели прийти к какому-либо единому мнению по этой проблеме, хотя Всемирная таможенная организация с 1956 г. затратила немало усилий для преодоления разногласий. А ведь унифицированные неpreferенциальные правила маркировки страны-производителя могли бы сэкономить время и деньги как коммерсантам, так и таможенным службам, создали бы в сфере международного товарооборота атмосферу большей доверенности и предсказуемости. Такие правила помогли бы избежать многих судебных тяжб, возникающих из-за споров относительно определенной страны-производителя, особенно когда речь идет об антидемпинговых и компенсационных сборах, о защитных мерах и решениях о государственных закупках. И наконец, четкие, ясные и предсказуемые правила обозначения страны-производителя исключают административный произвол, упростят работу таможенников.

Важную роль играют правила освобождения от контроля и уплаты пошлин

Таможенные органы имеют право освобождать от уплаты пошлин за некоторые импортируемые изделия. Подобная практика применяется главным образом в тех случаях, когда ввозимый продукт используется для производства товара, предназначенного для экспорта. Смысл трансакции достаточно прост: в данном случае всякая импортная пошлина автоматически увеличивает цену конечного изделия и делает его на мировом рынке менее конкурентоспособным. Согласно повсеместно принятой практике налогообложения товара в месте назначения, бремя налога испытывают на себе только товары, предназначенные для внутреннего потребления. Освобождение от сборов импорта может осуществляться двумя способами: или непосредственно на пограничном пункте, или же пошлина там все же взимается, но затем возмещается при экспорте товара, частью которого стал ввезенный ранее компонент. Пересмотренная Киотская конвенция Всемирной таможенной организации детально описывает обе процедуры, и эти положения должны найти отражение в любом таможенном кодексе, чтобы и импортеры, и чиновники таможенных ведомств четко знали, как им следует поступать в каждом конкретном случае. Между тем практика свидетельствует о трудностях с правильным применением положений, касающихся порядка освобождения от уплаты импортных пошлин; они особенно характерны для развивающихся стран, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для злоупотреблений, мошенничества и утечки денежных средств на сторону. В отсутствие слаженно действующего механизма освобождения от пошлин производители экспортной продукции вынуждены нести дополнительные финансовые

расходы, которые были бы не столь высоки, если бы экспортеры могли приобретать комплектующие по средним мировым ценам. Вместе с тем производители-экспортеры пользуются преимущественным правом на временное разрешение беспошлинного ввоза изделий, на использование приписных таможенных складов, на скорую обработку экспортируемых грузов с возвратом ранее уплаченной пошлины; последнее чрезвычайно важно при значительных таможенных тарифных ставках, особенно когда инфляция быстро обесценивает возвращаемые денежные суммы и когда процентные ставки на оборотный капитал чересчур высоки. Предварительная оплата пошлин на импортируемые комплектующие повышает производственные затраты экспортера. Однако очень часто возврат пошлин происходит с большим запозданием, существенно снижая ее реальную стоимость. Между тем правительства подавляющего большинства развивающихся государств требуют от своих таможенных организаций главное внимание уделять сбору денежных средств, а не созданию комфортных условий для международной торговли, а потому таможенники склонны отдавать предпочтение методу последующего возврата пошлин, а не системе временного разрешения беспошлинного ввоза.

Эффективное (с точки зрения издержек) и уверенное использование способа обработки грузов, связанного с освобождением от уплаты пошлины, требует хорошо продуманных действий и надежного контроля. Оно также предполагает наличие адекватного механизма, с помощью которого можно проверить легитимность заявки на освобождение от пошлины, правильность ее оформления и исполнения и были ли ввезенные изделия использованы для изготовления экспортной продукции, а не отправлены прямо на местный рынок.

Количество заявок на освобождение от импортной пошлины следует ограничить до предела из-за существующей реальной опасности серьезных злоупотреблений, что создает условия для нечестной конкуренции и чревато крупными финансовыми потерями для доходной части национального бюджета. Но есть и довольно веские причины экономического и организационного свойства для сохранения принципа освобождения от пошлины в рамках предписанных международными конвенциями, а также для некоммерческих грузов. До тех пор пока не удастся избавиться от неправомερных заявок на освобождение от пошлины, таможенным службам волей-неволей придется задействовать значительные технические и людские ресурсы для осуществления ряда необходимых проверок на всех этапах движения каждого такого ввезенного товара.

Таможенные процедуры должны облегчить транзитные перевозки

Крупные недостатки в таможенной обработке транзитных грузов — одно из главных препятствий на пути развития межгосударственного товарообмена, которое негативно отражается на экономике развивающихся стран, окруженных со всех сторон сушей и не имеющих выхода к водным маршрутам. Система транзитных перевозок имеет целью облегчить транспортировку грузов через промежуточную суверенную территорию без уплаты пошлин и налогов в полном соответствии с принципом налогообложения по месту назначения, согласно которому налог взимается только в стране потребления. Таможенный кодекс должен содержать положения, касающиеся транзитных перевозок; в отсутствие такового транзитное движение должно регулироваться официальными соглашениями между таможенными службами и всеми заинтересованными в транзите сторонами.

Правильно составленный договор о транзитных перевозках обычно содержит положения, которые предписывают опечатать груз в пункте его отправления, а грузоотправитель обязывается оставить залог в счет уплаты требуемых пошлин и налогов, если он не представит доказательств, что груз покинул транзитную территорию. Кроме того, таможенный орган должен, в свою очередь, располагать хорошо отлаженной информационной системой, которая подтверждает, что груз покинул пределы транзитного государства и что можно, следовательно, вернуть ранее внесенный залог. Во многих странах эти основополагающие элементы взаимных договоренностей или вообще отсутствуют, или же прописаны недостаточно ясно, и именно на этот пробел необходимо в первую очередь обратить внимание при реформировании условий транзитных перевозок.

Нужно осознать, что таможенная обработка транзитных грузов — это лишь одна из широкого спектра проблем, влияющих на состояние транзитного сообщения. Другие проблемы касаются разных соучастников транзакций и связанных с ними формальностей. Сюда относятся: порядок пересечения границы автофургонами и выдачи виз водителям, страхование, таможенный контроль и качество инфраструктуры. Для создания наиболее комфортной среды для международной торговли мало одних только эффективно и умело действующих таможенных органов, надо непременно решить и все остальные вопросы. Самым надежным источником исчерпывающих сведений на этот счет являются организация (Международные транспортные перевозки TIR) и связанные с ней национальные ассоциации поручителей и залогодателей. Соглашения, существенно облегчающие транзит (например, об образовании транзит-

ного коридора), могут способствовать развитию тесного сотрудничества по другим направлениям между государствами, через которые осуществляется транзит, и теми из них, которые зажаты со всех сторон суши. Межправительственные, региональные и субрегиональные договоры о порядке транзита людей и грузов придают определенную форму такому сотрудничеству. Хорошее взаимодействие между государственными органами и частными компаниями идет только на пользу транзитному сообщению, так как совместно легче вскрывать и устранять недостатки в пограничных процедурах.

Обеспечение безопасности – одна из главных задач таможенных организаций

С возникновением и быстрым, повсеместным распространением такого грозного феномена, каким является международный терроризм, проблема безопасности приобрела для многих государств первостепенное значение, и они все чаще стали призывать таможенные органы внести свою лепту в общее дело защиты имущества и жизни граждан от посягательств. Ранее многие таможни бульшую часть превентивных мер осуществляли по прибытии грузов в морские порты, на аэровокзалы и на пограничные пропускные пункты, основываясь на таможенной декларации, заполненной при ввозе груза. Однако, чтобы достичь требуемого уровня защиты, правительствам придется впредь больше полагаться на опережающую информацию и на интенсивное выявление потенциальных угроз еще до прибытия груза в страну назначения. В международных конвенциях по морским и воздушным перевозкам предусмотрены специальные механизмы повышения безопасности самих транспортных средств, перевозимых грузов и обслуживающего персонала. Ряд национальных правительств, прежде всего в Соединенных Штатах Америки, издали специальные инструкции и активно поощряют тесное сотрудничество частного и государственного секторов экономики в деле обеспечения надежной защиты. Но в данном случае упор делается на заблаговременное получение нужных сведений и документальные подтверждения, что компании, совершающие экспортно-импортные операции, строго выполняют предписанные меры безопасности. Подобные инструкции непрерывно обновляются, дополняются и являются действительным рабочим документом. Накопленный таможенными службами богатый опыт оценки информации путем кропотливой аналитической работы с использованием наличных ресурсов и коммуникационных возможностей, позволяющий принимать разумные решения, пришелся как нельзя более кстати.

Безопасность общества связана с действительной защитой всей цепочки последовательных эта-

пов международного товарообмена — с момента отправления груза из страны-экспортера до его поступления в страну назначения. Правительства разных стран могут использовать свои таможенные службы в качестве главного ресурса, гарантирующего безопасность на государственной границе; залогом успеха является хорошее знание брешей и уязвимых мест в системе защиты и понимание специфических особенностей международной торговли. Таким образом, таможенные организации в состоянии неплохо дополнить усилия других компетентных государственных учреждений: иммиграционной службы, правоохранительных органов, а также тех подразделений, которые несут охрану на море, в воздушном пространстве и на суше.

Хотя правительства и компании, связанные с экспортно-импортными операциями, придают важное значение вопросам безопасности, никто не освобождает таможенные службы от ответственности за создание благоприятной среды для легитимного международного товарообмена. При правильных действиях меры безопасности, напротив, станут помогать развивать торговлю, порождая атмосферу доверия, увеличивая степень предсказуемости и, как следствие, увеличивая общие объемы капиталовложений внутри страны. Однако международному сообществу предстоит еще изучить, как специальные меры защиты и требования о предварительном уведомлении о характере груза отражаются на более слабых торговых партнерах, отправляющих грузы из пунктов, отсталых в техническом отношении и не располагающих системами безопасности, удовлетворяющими администрацию портов назначения. Отправителям в этих условиях непросто выполнять предписание о заблаговременном предоставлении нужных сведений.

Хотя в настоящее время невозможно предсказать все последствия усиления мер защиты для международной торговли, уже сейчас представляется весьма вероятным, что государства, чувствующие себя особенно уязвимыми к террористическим атакам, будут считать товарообмен с некоторыми странами чрезвычайно рискованным предприятием. И еще. Учитывая нынешнюю степень интеграции мировой экономики, даже страны, не вовлеченные в военный конфликт и не подвергшиеся нападению террористов, несут ощутимые потери; от повышенных мер безопасности неизбежно страдает торговля и благополучие граждан. Для государств, во многом зависящих от внешней торговли (к их числу принадлежит целый ряд развивающихся стран), координация действий в сфере безопасности приобретает первостепенное значение.

Информационные и коммуникационные технологии стимулируют модернизацию таможенных органов

Таможенная организация, широко пользующаяся техническими средствами, только выиграет от увеличения прозрачности в своей работе, повышения квалификации служебного персонала и усиления мер безопасности. Однако пользу, которую можно было бы извлечь из применения информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), порой заметно снижает неспособность модернизировать таможенные процедуры, и в результате нередко устаревшие приемы уживались с высокотехнологичной компьютерной обработкой. И хотя ИКТ не могут служить для таможни панацеей и не являются последним словом в ее техническом оснащении, они могут помочь существенно улучшить и облегчить реализацию поставленных перед этой службой задач, если, конечно, станут составной частью более обширной программы по ее модернизации.

Чтобы выполнить как положено свою миссию, руководству таможенных организаций нужно в работе умело сочетать передовой опыт с достижением ИКТ. В ходе преобразований следует стремиться к достижению реальных и практических целей, отвечающих специфическим условиям. Вполне устраивать могут не обязательно новейшие изобретения и сложнейшие устройства, а наиболее пригодные в конкретной рабочей обстановке каждой страны с учетом имеющихся основных ресурсов, уровня развития телекоммуникационной инфраструктуры и амбициозных планов дальнейшего развития государства. В любом случае избранные технические средства должны помогать таможенным органам во всех основных текущих операциях и в решении долговременных программ модернизации.

При этом таможенные службы обычно стоят перед выбором: осуществлять ли компьютеризацию в национальном масштабе, удовлетворяющую нуждам всей страны, или же соорудить собственную систему из уже имеющихся на рынке готовых моделей. Первое решение привлекает тем, что оно отвечает потребностям всей страны, позволяет повысить общий уровень компьютерного образования, создать разветвленную сеть технического обслуживания. Однако все это связано с большими финансовыми затратами, и, кроме того, таможенные чиновники не раз убеждались в том, как трудно растолковать специалисту-программисту детали сложных международных транзакций, необходимых для составления рабочих программ обеспечения. Использование же готовой аппаратуры имеет то преимущество, что она уже многократно опробована и не нужно «изобретать велосипед». Если ни одно из упомянутых решений

по каким-либо причинам не подходит в чистом виде, можно попробовать варьировать их, добавляя дополнительные модули к действующим сегментным сетям. Авторы книги настоятельно рекомендуют сначала тщательно изучить возможности уже готовых устройств, прежде чем приниматься за создание собственной, специфической национальной системы.

Расходы на ИКТ могут быть довольно значительными, хотя они безусловно существенно облегчают труд таможенников. Как показывает опыт, сэкономить помогает умело сбалансированный план финансирования первичного монтажа оборудования, его технического обслуживания модернизации, а также грамотное использование внешних и внутренних ресурсов. Процедура закупок должна быть максимально прозрачной, осуществлять ее следует лишь после тщательного изучения различных предложений.

Структура книги

Данное Руководство состоит из трех частей. В первой рассматриваются общие вопросы, позволяющие высветить ключевые элементы успешной стратегии модернизации таможенной деятельности, обсуждаются главные организационные проблемы, с которыми приходится иметь дело любой таможне, концентрируется внимание на правовой базе таможенных операций. Здесь же говорится о честности и порядочности сотрудников таможенных организаций, а также о разного рода недостатках, узких местах и опасностях и о способах их преодоления. Во второй части речь идет об уроках, которые стоит извлечь из действий отдельных таможенных служб по реформированию своей практической работы и из собственного опыта Всемирного банка. Третья часть содержит рекомендации по решению проблем, влияющих на качество таможенных операций и на беспрепятственное прохождение через границу грузов и людей.

Каждая глава начинается с короткого введения, которое знакомит читателя с затрагиваемой в ней темой, затем следует ее аналитический разбор, обсуждение, выводы и практические советы. В конце некоторых глав дается в качестве приложения перечень вопросов, на которые следует обратить внимание, и список дополнительной литературы. В рамках выделены поучительные случаи или иллюстративный материал, поясняющий отдельные важные моменты изложения. В тех же целях используются конкретные дела, относящиеся к теме главы; однако всегда следует иметь в виду, что с тех пор описываемая ситуация могла коренным образом измениться. Между тем приводимые примеры убеждают в реальной возможности претворения

в жизнь теоретических положений и практических выводов. Многие из приведенных конкретных дел и примеров, заключенных в рамки, заимствованы редакторами Руководства из документов, собранных в ходе подготовки книги к изданию.

Ее прекрасно дополняет монография под названием *Модернизация таможенных служб (Cus-*

toms Modernizations Initiatives), опубликованная под редакцией Люка де Вульфа и Хосе Б. Сокола. В ней разбираются восемь практических попыток реформирования таможенной деятельности, исследуется положительный опыт и допущенные промахи, наглядно демонстрируется, как в реальных условиях решаются проблемы, затронутые в Руководстве.

Часть I

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Глава 1. Стратегия модернизации таможенной службы

Люк Де Вульф

Содержание

Функции таможенных органов.....	2
Факторы, необходимые для успешной реформы таможенных служб	5
Разработка стратегии модернизации таможенных органов	9
Реализация стратегии модернизации таможенной службы.....	18
Практические выводы.....	19
Приложение 1.А. Доля таможенных сборов в общих налоговых поступлениях в некоторых странах в 2001 г.	21
Приложение 1.Б. Тарифные ставки пошлин в отдельных странах и регионах земного шара в 2001 г.	21
Приложение 1.В. Методика оценки эффективности	
Приложение 1.Г. Физическая инспекция как один из способов борьбы с нарушениями	24
Приложение 1.Д. Перечень рекомендаций для выработки стратегии модернизации таможенной службы	26
Дополнительная литература	28
Библиография	28

Вставки

1.1. Руководство марокканской таможенной организации привлекло своих сотрудников к активному осуществлению программы реформ	15
1.2. Пример регионального руководства. Региональный комитет по управлению программой TTFSE	19
1.В.1. Последовательные этапы процесса обработки груза с момента его прибытия	22
1.В.2. Время обработки грузов на Филиппинах: пример для подражания	24

Рисунки

1.1. Количество деклараций, полученных сотрудниками в странах Юго-Восточной Европы в 2002 г.	14
---	----

Как показывают исследования последних лет, проведенные Всемирным банком и другими институтами, число участников международной торговли быстро увеличивается, а страны, поспешившие интегрироваться в мировую экономику, имеют самые высокие показатели темпов экономического роста¹. Подобный результат не должен удивлять. Интеграция открывает двери для новых технологий, проектов, изделий и усиливает конкуренцию. Когда международный товарообмен за прошедшие десятилетия возматер в два раза быстрее, чем мировой валовой внутренний продукт (ВВП), выгода от участия в мировой торговле очевидна. Это участие предполагает наличие высококачественной продукции, предлагаемой по различным ценам. А потому торговая политика, слабо защищающая местного производителя, может строить конкурентоспособную экономику, вынуждая постоянно снижать производительные затраты и повышать производительность труда.

Однако подобная открытость не даст положительного эффекта, если не будет подкреплена другими соответствующими мерами.

За последние двадцать лет усредненные тарифы в развивающихся странах сократились наполовину, меньше стало и нетарифных барьеров [World Bank, 1996]. И все-таки для многих развивающихся стран это не привело к подлинной интеграции в мировой товарообмен. Но что еще хуже, в международной торговле доля самых бедных государств земного шара — особенно расположенных в Центральной Африке — в 90-х годах XX в. заметно снизилась. Одна из причин — способность этих стран выпускать продукцию, идущую на экспорт и пользующуюся спросом на мировом рынке. Другой сдерживающий фактор — ограничения на ввоз некоторых изделий, производимых местной промышленностью и сельским хозяйством. Импортные барьеры включают экспортные субсидии, высокие пошлины и сугубо широкие

правила маркировки страны — производителя товара (см. гл. 9). Американское субсидирование экспорта хлопка, а также финансовая поддержка Европейским союзом и США экспортных усилий национальных аграрных секторов во многом явились причиной того, что созванная Всемирной торговой организацией Канкунская конференция министров закончилась без ощутимых результатов. Досадные просчеты в организационном и материально-техническом обеспечении внешней торговли, значительные расходы, связанные с крупными затратами на таможенную обработку грузов, их транспортировку и оформление многочисленных документов (Всемирный банк, 2003), также помешали целому ряду развивающихся государств успешно интегрироваться в мировую экономику. Значительные издержки транзакций, большую часть которых часто составляют таможенные сборы, подчас сводят на нет всякую ожидаемую экономию денежных средств от либерализации торговых отношений. Лишь немногие таможи освобождены производителями экспортной продукции от уплаты пошлин на ввозимые комплектующие, лишая их одного из неперемных условий конкурентоспособности конечных изделий на внешних рынках².

Понимание необходимости улучшения работы таможенных служб вынудило многие правительства потратить немало энергии и материальных ресурсов на их модернизацию. При осуществлении этой программы они пытались привлечь помощь извне. В итоге многие инициативы по реформированию таможенных организаций получили активную поддержку различных международных институтов, оказывающих содействие развивающимся странам на двусторонней или многосторонней основе. В мероприятиях по улучшению работы таможи участвовали такие международные объединения и финансовые организации, как Европейский союз (ЕС), Международный валютный фонд (МВФ), Межамериканский банк развития (МБР), Африканский банк развития (АФБР), Азиатский банк развития (АЗБР), Конференция по торговле и развитию ООН (ЮНКТАД) и Всемирный банк (МБРР/ВБ). Поддерживали реформы также правительства Франции, Великобритании, Японии и США. Всемирная таможенная организация обеспечивала техническое содействие. Целый ряд таможенных служб воспользовались столь благоприятными обстоятельствами и существенно повысили качество своей работы. Однако еще слишком многие действуют по старинке, недостаточно эффективно, умножая излишние траты времени и денег и одновременно подрывая собственный потенциал экономического роста.

В данной главе описываются характерные особенности стратегии реформирования таможенной службы и даются практические советы,

которые, возможно, помогут успешно справиться с этой задачей. Они результат анализа хорошо налаженных таможенных операций, накопленного Всемирным банком опыта осуществления программ модернизации, а также представленных Всемирной таможенной организацией отчетов, составленных ведущими специалистами в данной области и, как правило, недоступных для широкой публики; кроме того, здесь учтены уроки, полученные в ходе выполнения нескольких проектов перестройки таможенных органов (см. гл. 7) и консультаций с многочисленными экспертами и сотрудниками таможи, содействовавшими реализации планов по модернизации этих важных государственных институтов. В первом разделе рассматриваются главные задачи модернизации таможенных служб, во втором — речь идет о факторах, на которые нужно непременно с самого начала обратить пристальное внимание, чтобы повысить шансы на успех. В третьем разделе говорится о главных последовательных этапах подготовки стратегии модернизации, а в следующем — о претворении намеченной программы в жизнь. Заключительный раздел содержит некоторые практические выводы и рекомендации.

Функции таможенных органов

Всякая таможенная служба должна: собирать значительные суммы в виде налогов, защищать внутреннего производителя, обеспечивать безопасное прохождение грузов, пресекать попытки ввоза в страну запрещенных и опасных изделий и материалов (например, оружия или просроченных медикаментов), противодействовать наркоторговле, следить за соблюдением законов и правил, принятых в соответствии с Уставом Всемирной торговой организации. Предполагается, что, выполняя упомянутые выше функции, таможенные органы будут действовать достаточно эффективно (т.е. результативно) и квалифицированно (с наименьшими издержками для национального бюджета и торгового сообщества) и не создавать излишних препятствий свободному движению грузов через границу.

Изменение роли таможенных служб

Функции таможенников с течением времени претерпевают существенные изменения. В нынешних условиях таможенные службы считаются «главными пограничными органами», ответственными за все действия по проблемам, возникающим в связи с пересечением государственной границы грузами и людьми. Некоторые из этих действий совершаются в тесном сотрудничестве с другими национальными организациями³. Рабочие инструкции не в состоянии постоянно как-то выделять ту

или иную функцию. Смена приоритетов неизбежна в постоянно меняющейся обстановке.

- Одно из первых мест на повестке дня правительств многих развивающихся государств, представленных министерством финансов, традиционно ставит вопрос сбора импортных пошлин как важного источника пополнения государственной казны. В ряде африканских стран их доля в общей сумме налогов достигает в среднем почти 30%. Для сравнения: в странах Ближнего Востока она составляет 22%, в Латинской Америке — 13, в Азии — 15% (см. Приложение 1.А.). Хотя импортные тарифы повсюду признаются менее надежным источником дохода, чем подоходный налог или налог с продаж, они, тем не менее, сохраняются как дань традиции и еще потому, что их сравнительно легко взимать. Налог на добавленную стоимость, который платят импортеры, еще один источник пополнения доходной части национального бюджета. А потому в таможенных органах, как правило, преобладает дух проверки и контроля, гарантирующий максимальную оценку и выплату всех необходимых пошлин, хотя это порой приводит к задержке грузов на контрольно-пропускных пунктах. По мере снижения импортных тарифных ставок соответственно в большинстве стран уменьшается и доля таможенных сборов в общем объеме налоговых поступлений, но ответственные сотрудники министерств финансов по-прежнему уделяют им повышенное внимание. Это неоднократно находило четкое отражение в прежних программах и проектах реформирования таможенных служб и в инициативных предложениях самих этих организаций.
- По замыслу, импортные пошлины должны защитить местного производителя, который рассчитывает на то, что таможенники возьмут с импортеров положенные пошлины и тем самым обеспечат всем участникам внутреннего рынка равные условия. В большинстве стран Африки сборы составляют 17% стоимости ввозимого товара, на Ближнем Востоке эта цифра в среднем равна 12%, в Азиатско-Тихоокеанском регионе — 10% и в Западном полушарии — 7% (см. Приложение 1.Б)⁴.
- В последние годы интерес к проблеме упрощения международного товарообмена значительно возрос, о чем свидетельствуют вопросы, включенные в повестку дня Канкунской конференции ВТО, и содержание Пересмотренной Киотской конвенции Всемирной таможенной организации. Это произошло после того, как многие правительства стали однозначно придерживаться ориентированной на частный сектор стратегии экономического развития, которая сочеталась с растущим влиянием деловых

кругов и растущими потребностями в услугах государственных органов. Сокращение финансовых издержек для торговых компаний — как следствие упрощения таможенных процедур — происходит за счет сокращения времени нахождения товарно-материальных запасов на складах и уменьшения потребностей в оборотном капитале, а также в связи с возможностью точно соблюдать строгие требования поставок грузов в оговоренные сроки.

- Гражданское общество, постоянно стремящееся к улучшениям в системе управления государством, выделило таможенные процедуры как особенно подверженные коррупционным процессам. Принимаясь за реформирование таможенной службы, оно полностью осознает тот неоспоримый факт, что уровень честности и порядочности среди сотрудников таможенных органов отражает степень честности и порядочности, характерную для всего общества.
- На протяжении многих лет таможенным службам поручалось охранять общество. Данное положение даже зафиксировано в Уставе Всемирной таможенной организации; по мнению авторов, таможенные службы обязаны пресекать всякое передвижение опасных грузов и недоброкачественных товаров через государственные границы. Однако вопросы безопасности приобрели беспрецедентную остроту после событий 11 сентября 2001 г. Теперь уже пристальное внимание стали уделять не только импортным, но и экспортным товарным потокам. Были разработаны и введены в практику новые таможенные процедуры обработки грузов, приняты повышенные меры безопасности.

Роль таможенных органов и приоритеты в XXI столетии

Роль в будущем любого государственного института предсказать трудно, и пока не существует ни одного ясного и универсального ответа на предполагаемые тенденции в деятельности таможенных организаций, ибо каждая страна будет и впредь реагировать, исходя из собственных национальных потребностей и приоритетов, конкретной обстановки и культурного наследия. Тем не менее уже сейчас вырисовываются общие для всех проблемы и вопросы, которые помогают составить некоторое представление о будущей роли таможенных органов и о приоритетных направлениях их работы.

Во-первых, невзирая на снижающиеся тарифные ставки в результате последовательных шагов по либерализации торговли, сбору налогов и контрольным функциям таможенные службы будут и в дальнейшем уделять значительную часть своего рабочего времени в силу нескольких обстоятельств: а) финансовая зависимость от таможен-

ных сборов сохранится и в будущем на длительный период, учитывая трудности, с которыми сталкиваются развивающиеся государства в своем стремлении расширить налоговую базу; б) основные налоговые поступления, по-видимому, пока еще будут происходить за счет налога на добавленную стоимость (НДС), и таможенные организации наилучшим образом приспособлены контролировать импортируемые товары непосредственно в момент пересечения границы; в) за таможенниками сохранится обязанность следить за тем, чтобы импортируемые изделия, предназначенные для реэкспорта, не попали на внутренний рынок; г) необходимость точной оценки НДС, подлежащего возврату, требует тщательного контроля над экспортом.

Во-вторых, во всех странах таможенным организациям придется и впредь накапливать сведения, касающиеся различных аспектов международного товарооборота, для целей статистики и выработки регулирующих механизмов.

В-третьих, таможенные органы должны будут, как и прежде, умело действуя в пунктах пересечения границы, вносить свою лепту в дело облегчения мировой торговли — главное условие справедливой конкуренции на внешних рынках. Подобный подход неизбежен независимо от того, будут ли соответствующие меры включаться формально в повестку дня многосторонних переговоров по проблемам товарообмена или нет. Дальнейшее упрощение, гармоничное сочетание и согласованное выполнение всех разнообразных требований и обязанностей, связанных с осуществлением пограничных процедур, останется в обозримом будущем приоритетной задачей таможенных органов.

В-четвертых, все больше проникаясь пониманием растущей угрозы международного терроризма и транснациональной организованной преступности, правительства потребуют от таможенных служб взять на себя большую долю ответственности за обеспечение национальной безопасности и за соблюдение законов. В итоге таможенное руководство будет вынуждено внести существенные поправки в действующую систему обработки грузов и даже изменить круг постоянных обязанностей, чтобы повысить уровень надежности контроля за импортом и экспортом. Чаще станут проверять экспортируемые изделия еще в местах их подготовки к отправке.

Чтобы эффективно решать все эти порой взаимно противоречивые задачи, таможенным организациям придется освоить новые подходы, схемы защиты, процедуры и рабочие методологии. Некоторые из них уже начинают прорисовываться и, вероятно, станут той основой, которая определит роль и формы практической деятельности таможенных органов в дальнейшем.

Упор будет делаться не на физический контроль за грузом в момент пересечения государственной

границы, а на последующую его проверку штатными ревизорами. Для этого надо разработать более действенные стратегии, побуждающие импортеров и экспортеров сознательно выполнять таможенные правила и предписания, что позволит повысить доверие к представляемым ими сведениям, к используемым системам расчетов. Всей необходимой информацией будут обмениваться в основном через электронные средства связи, и решения о характере таможенной обработки товара будут приниматься в зависимости от оценки степени риска. Репутация компании, осуществляющей торговую операцию, с точки зрения надлежащего выполнения ею всех предусмотренных законом действий станут при этом главным критерием наряду с данными, полученными по официальным и неофициальным каналам. Подобный подход поможет перестроить пограничные рабочие процессы, скорректировать некоторые правила, регулирующие грузовые и людские потоки, пересекающие государственную границу. Также по-новому, в духе сотрудничества должны складываться отношения между таможенниками и торгующими организациями как на национальном, так и на региональном и международном уровне.

Правительства большинства стран предпочтут поручить руководство всеми пограничными формальностями какой-нибудь одной организации. Это приведет к объединению многих разнообразных пограничных функций под единым административным и политическим руководством. В одних случаях это произойдет путем реорганизации сверху, в других — через усиление сотрудничества в процессе формирования политики и при выполнении непосредственных обязанностей, а также через внедрение информационных и коммуникационных технологий, которые позволят торгующим компаниям реализовать некоторые предписания в режиме «одного окна».

Для более эффективной координации действий между различными правительственными учреждениями, регулирующими порядок внешней торговли, и для внесения нужных изменений в правила обработки импортируемых или экспортируемых грузов понадобятся немалые усилия на национальном, региональном и международном уровне. Несмотря на наличие множества участников процесса, таможенные службы представляются единственными организациями с готовой национальной и международной инфраструктурой, которым под силу справиться с этой непростой задачей.

В целях бесперебойного снабжения заинтересованных торгующих организаций нужными сведениями таможенные органы станут более широко использовать новейшие информационные технологии. В будущем таможенные службы будут получать декларацию заблаговременно по электронным средствам связи и до прибытия груза и таким

же путем кассировать денежные суммы в счет уплаты налогов и сборов. Получит широкое распространение практика соединения всех участников международной торговли электронными устройствами, которые успешно опробовали в Сингапуре. Это ускорит выдачу законных разрешений и поможет сбору важных статистических данных.

Многие государства уже являются членами региональных групп, эта тенденция может получить в ближайшие годы дополнительный импульс. Подобные группы способны помочь упорядочить и упростить таможенные процедуры в соответствии с лучшими международными стандартами. Но при этом возникает потребность в новых преференциальных торговых правилах, которые могут создать для работников таможен, да и для самой торговли, дополнительные сложности и, кроме того, открывают двери для различного рода злоупотреблений.

Факторы, необходимые для успешной реформы таможенных служб

Реформирование таможенной службы — это не просто формальное введение новых методов пограничного контроля за товарными и людскими потоками. Оно предполагает новое понимание происходящих в международной торговле изменений, наличие политической воли довести до конца начатые и не всегда популярные преобразования. А приступать к реформам следует с реальной оценки сложившейся ситуации.

Таможенные органы действуют в условиях растущей глобализации

С увеличением объемов международного товарообмена возросли и рабочие нагрузки на таможенные службы⁵. В 2002 г. межгосударственные границы пересекло товаров более чем на 10 трлн долл. США, и каждая партия прошла таможенный контроль по меньшей мере дважды — сперва как экспортируемый, а затем как импортируемый товар. Это сделало таможенные организации одним из ключевых факторов международной торговли, да и всей глобальной экономики. Таможенникам постоянно приходится осваивать новые контрольно-пропускные пункты на водных и сухопутных границах, работать сверх положенного времени и прodelьвать массу сложностей, связанных с множеством региональных и двусторонних соглашений. Очень часто растущие нагрузки и трудности не сопровождаются соответствующим расширением кадрового состава и выделением дополнительных материальных ресурсов. Нередко таможенные службы не располагают необходимым техническим оборудованием, для того чтобы упростить и облегчить процесс прохождения грузов

через границы и обеспечить сохранность товаров стоимостью 4 млрд долл.

Перед лицом столь многочисленных трудностей таможенные службы напрягают все силы, чтобы выполнить возложенные на них разнообразные обязанности и поставленные перед ними первоочередные задачи. В этих условиях они зачастую концентрируются главным образом на сборах денежных средств и на тех приоритетных вопросах, в которых заинтересованы наиболее влиятельные и мощные местные группировки. Находясь в уникальной позиции непосредственно на границе, таможенные службы должны действовать так, чтобы не вызывать нареканий не только со стороны своей национальной, но и со стороны иностранной клиентуры. Туристы, бизнесмены, работники международных воздушных, водных и сухопутных транспортных средств рассчитывают на услуги для всех одинаковые, прозрачные, предсказуемые, легко осуществляемые и соответствующие международным нормам и соглашениям. Для наиболее важных таможенных функций Всемирная таможенная организация, ВТО, ЕЭК ООН, Центр ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) и ЮНКТАД установили определенные стандарты. Они нашли отражение в следующих документах:

- Пересмотренная Киотская конвенция по упрощению и унификации таможенных процедур, в которой изложены различные правила обработки международных коммерческих грузов (см. гл. 3);
- Международная конвенция по унификации описания товара и системы его кодирования (обычное название — система унификации), где установлены принципы классификации любых товаров, поступающих на международные рынки;
- Соглашение по таможенной стоимости (СТС), разработанное Всемирной таможенной организацией; в нем содержатся основные подходы к определению стоимости товара, который проходит по каналам международного товарообмена (см. гл. 8);
- Соглашение о единых правилах маркировки грузов с указанием страны-производителя, инициатором которого была Всемирная торговая организация (см. гл. 9).

Умение классифицировать товары, определять их стоимость и страну-производителя, а также правильно применять процедуры обработки грузов — главная предпосылка, гарантирующая неукоснительное соблюдение таможенными службами установленных международными конвенциями стандартов, удовлетворение запросов мирового коммерческого сообщества и успешное

выполнение собственных пограничных функций. Отклонение от принятых стандартов означало бы прямое нарушение международных соглашений, а это обернулось бы для импортеров, экспортеров, транспортных компаний, для местной промышленности и потребителей дополнительными финансовыми затратами и потерями времени из-за ненужных проволочек. На таможенное оформление грузов влияют такие факторы, как техническая оснащенность пунктов приема товаров, количество организаций и посредников, участвующих в транзакциях. Обычно за все задержки и другие грехи принято упрекать таможенников, хотя порой значительна доля в этом и других служб. В наказание за просчеты и недоработки иностранные компании могут свои инвестиционные проекты реализовать уже в других государствах, где условия для импорта и экспорта соответствуют международным стандартам.

Придерживаться этих стандартов и соблюдать положения подписанных конвенций — дело непростое, как видно из споров и полемики во Всемирной таможенной организации о принципах оценки стоимости товара и определения страны-производителя. Эти вопросы детально рассматриваются в гл. 8 и 9 настоящей книги. Сложности согласованной системы описания и кодирования товаров (Согласованная система — СС) могут послужить поводом к возникновению разногласий между компанией-импортером и таможенниками, поскольку величина взаимной пошлины зависит от классификации в таможенной тарифной сетке, основанной на СС.

По мере того как ширится международный товарообмен, превращаясь во все более важный фактор экономики, значение таможенных организаций повышается, и возникает настоятельная необходимость в том, чтобы применять положения достигнутых многосторонних соглашений единообразно, профессионально, беспристрастно и понятно. При этом следует помнить, что таможенникам, как правило, приходится иметь дело с опытными и хорошо оплачиваемыми специалистами международного класса, экспертами в области торговли и транспортировки грузов и знатоками постановлений и инструкций. В последние годы транснациональные корпорации израсходовали миллиарды долларов, стараясь упростить и обезопасить собственные международные перевозки. Суперсовременные системы связи позволяют компаниям проследить за движением груза на всем пути от ворот предприятия до розничного торговца. Правда, это спокойное течение может быть нарушено таможенной службой на пограничном пропускном пункте при ввозе товара или его вывозе. Медлительные, неумелые, плохо обученные и оснащенные сотрудники таможни неизбежно увеличивают непроизводительные затраты на всякую

транзакцию, повышая цену на экспортируемый товар как для изготовителя, так и для потребителя и отрицательно влияя на его конкурентоспособность. Поэтому таможенные органы следует реорганизовать таким образом, чтобы они старались создавать для международной торговли благоприятную среду и в то же самое время обеспечивали бы бесперебойное поступление денежных средств в государственную казну.

Политическая поддержка на самом высоком уровне

Функциональные обязанности большинства таможенных служб определяют вышестоящие государственные органы, в том числе и министерство финансов, в соответствии с проводимым курсом в политике и экономике, и любые изменения потребуют мощной поддержки со стороны правительства. Сами таможенные службы не могут быть инициаторами реформ, ибо они нередко сопровождаются крутыми организационными мерами [Холл 2002]. Тот факт, что чиновники таможни набираются в молодом возрасте и проходят полугодовую подготовку (многим приходится действовать как блюстителям законов), создает в их среде настроения, враждебные изменениям существующих порядков. Предполагаемые перемены могут повлечь за собой сокращение штатов и внедрение информационных технологий, а в отдельных случаях даже увольнение некоторых руководителей или ответственных сотрудников, подозреваемых в коррупции или некомпетентности. Возможны также такие меры, как заключение с личным составом трудовых контрактов или же передача на договорной основе какой-нибудь фирме или отдельному лицу функций предварительного осмотра груза перед его отправкой.

Всякое министерство финансов обычно концентрирует внимание на денежных поступлениях в доходную часть национального бюджета. Такой подход побуждает к более строгому контролю за движением товаров, что, в свою очередь, ввергает в лишние расходы честных импортеров и экспортеров и дает толчок потенциальным мошенникам. И хотя, приступая к реформам, министерство финансов неизменно объявляет устранение коррупции и облегчение международного товарообмена основными целями предстоящей модернизации, эти цели крайне редко детализируются в программах и очень часто вообще предаются забвению в процессе увлечения сборами налогов. Такие идущие изнутри начинания, как правило, оканчиваются ничем и не могут вдохновить на поиски новых путей преодоления застарелых проблем. Лишь в отдельных случаях подобные попытки продолжались какое-то время. Следовательно, помощь реформам извне действительно необходима.

И торгующие компании, и прочие граждане часто высказываются за улучшение качества оказываемых услуг. Первые хотели бы снижения затрат на торговые операции и повышения прозрачности таможенных процедур, вторые — избавления от коррупции, которая наносит ущерб экономике и подтачивает веру в нравственные ценности. Наглядные примеры из повседневной практики, рассматриваемые в гл. 6, убеждают в том, что давление влиятельных групп частного сектора имеет решающее значение для реформирования таможенных органов и для контроля за реализацией намеченных мер. И политики, и правительственные чиновники скорее откликнутся твердой программой действий на представление местных авторитетных предпринимательских кругов, чем на инициативы руководителей таможенных служб; предложения последних обычно воспринимаются с подозрением, как своекорыстные, часто теряются в бюрократической волоките и заканчиваются, как правило, мелкими или чисто косметическими поправками⁶.

От реформ всегда кто-то выигрывает, а кто-то теряет, а потому для их претворения в жизнь необходима политическая воля. Торговые фирмы, чувствовавшие себя вольготно при прежних правилах, и таможенные чиновники, получавшие дополнительный доход за преимущественную обработку отдельных грузов или за различные манипуляции с импортными и экспортными декларациями к выгоде отправителей, вероятнее всего, станут противиться реформам, делающим подобные махинации опасными или вообще невозможными. Когда у «теряющих» есть близкие связи в руководстве таможенной службы или они сами принадлежат к руководящей верхушке, то у них появляется возможность замедлить такие преобразования, влиять на содержание программ и на практические ее осуществление. Но и в отсутствие нужных контактов, общественный и политический вес иногда позволяет отдельным лицам ограничить реформы, сделать их фрагментарными и неэффективными. Другими факторами, мешающими переменам, являются приверженность традициям и апатия. В этих условиях только модернизация, пользующаяся полной политической поддержкой в самых верхних эшелонах власти, дает желаемые результаты.

Адекватная диагностика

Единого сценария реформирования, который бы подходил всем таможенным службам, нет и быть не может. В каждой стране у таможенного органа свои узкие места и свой багаж практического опыта. Принимаясь за реформы, нужно исходить из конкретной ситуации. А потому, учитывая упомянутое выше разнообразие, любую модернизацию таможенной службы следует начинать с тщательного и всестороннего анализа сложившей-

ся реальной ситуации. Поверхностная диагностика — главный недостаток проектов по реформированию системы налогообложения и таможенных организаций, разработанных под руководством Всемирного банка [Barbone, De Wulf, Das-Gupta, and Hanson 2001]. К аналогичному выводу пришли позднее и другие авторы. Более подробно эта тема освещена в гл. 7. Провести экспертный анализ деятельности таможенного органа — задача не из легких, она требует гибкого подхода, соответствующего намеченным целям. Существует целый набор различных решений, инструментов и средств, которые могут быть использованы.

Увеличение налоговых поступлений. Очень часто реформирование таможенной службы затягивается, главным образом для увеличения денежных поступлений в государственную казну. В таких случаях при анализе основное внимание концентрируется на обнаружении налоговых прорех. Так нередко поступают Всемирный банк и МВФ⁷. Признаки наличия слабых мест в процедуре сбора пошлин: а) реально полученные импортные пошлины сравниваются с потенциально возможными сборами; б) оценивается доля импорта, освобожденного от уплаты пошлины, в общем объеме ввозимого товара⁸; в) фиксируются случаи обмана при определении стоимости, веса или страны — производителя товара. К другим причинам снижения доходов относятся неправильная классификация груза, позволяющая применить более низкие тарифные ставки, и довольно расплывчатые формулировки в таможенных правилах, открывающие лазейки для взаимовыгодного сговора таможенных чиновников с компаниями — импортерами или экспортерами. Единой методологии проведения подобной диагностики не существует, а имеющаяся методология широкой публике недоступна. Обычно сосредотачивают внимание на прагматическом анализе практики таможенной обработки грузов с целью обнаружения действий, нуждающихся в улучшении. Главными участниками аналитических процессов обыкновенно являются официальные работники министерства финансов, но им помогают и сотрудники таможни. Советуются и с представителями частного бизнеса, но их мнения и предложения, которые не способствуют увеличению таможенных сборов, как правило, не упоминаются в отчетах и не находят отражения в планах реформ.

Инструментарий Всемирного банка для помощи международной торговле. В 2001 г. Всемирный банк разработал инструментарий, предназначенный для ревизии и анализа состояния дел в торговле и на транспорте [Raven 2001]⁹. В нем нашли отражение практический опыт многочисленных миссий Всемирного банка, результаты расследо-

ваний в ряде развивающихся государств, а также материалы прежних публикаций. Документ содержит общие указания о том, как нужно проводить проверку и анализ хозяйственной деятельности, интерпретировать политические данные и определять коррективные меры. Изучение сложившейся ситуации сводится в основном к систематическому опросу всех участников торговой транзакции, включая и работников таможни. Исследуются такие факторы, как честность и порядочность, обстановка в пунктах поступления груза, действующие правила и инструкции, степень автоматизации труда, роль всевозможных представителей и посредников, характер взаимоотношений между ними и т.п. Ответы должны помочь наметить пути устранения недостатков во всех звеньях торговой цепочки, в том числе в таможенных органах. Инструментарий Всемирного банка должен помочь заинтересованным сторонам в анализе всех процессов, которые могут облегчать или тормозить продвижение товаров от отправителя к потребителю, и это касается не только таможенных служб. Полномасштабная диагностика разнообразных таможенных операций потребует другого набора аналитических приемов. Вопросы, касающиеся правительственных организаций, обеспечивающих налоговые поступления в доходную часть бюджета, подробно освещены в «Основах диагностики налоговой службы»; инструкция предназначалась для местных управлений по налогам и сборам [Gill 2000]¹⁰. Ею воспользовался, в частности, Всемирный банк, когда в 2002 выполнял работу для плана модернизации таможенной службы Российской Федерации.

Таможенные правила, подготовленные Международной торговой палатой (МТП). Главное внимание в правилах МТП [International Chamber of Commerce 2002] уделено таможенной службе. При их составлении использованы лучшие примеры практического выполнения ключевых таможенных процедур; по замыслу авторов, эти правила должны помочь специалистам-аналитикам подготовить систематизированное сопоставление нынешней ситуации в какой-либо таможне и ее будущей деятельности с применением самого передового опыта. Правила МТП могут служить хорошим отправным пунктом для любого диагностического анализа.

Основа основ. В книге М. Лейна «Модернизация таможенной службы и магистральный путь международного товарообмена» [Lane 1998] изложены аналитические принципы диагностической практики. Рекомендованный подход предусматривает целый набор конструктивных вопросов, логически связанных с наиболее важными элементами таможенной деятельности. Имеются в виду: окружаю-

щая среда, в которой таможенникам приходится выполнять свои обязанности (сюда относятся знание и опыт, честность и порядочность), стиль руководства, техническое оснащение, способность к сопоставлению и анализу статистических данных; принудительное или добровольное соблюдение предписаний, степень сотрудничества с промышленными компаниями; ревизия, отчетность и устранение недостатков. Лейн предлагает систему анализа ответов на эти вопросы и дает советы, как сформулировать программу действий, гарантирующую безусловное выполнение правил, быструю обработку грузов и снижение затрат на таможенные операции. Предлагаемая методология концентрируется на проблемах собираемости налогов, упрощении товарообмена и экономической эффективности оказываемых таможенных услуг. Вопросы сформулированы на основе самооценок, но ими могут воспользоваться консультанты, приглашенные со стороны, а также работающие в тесном контакте с таможенным начальством.

Инструментарий Всемирной таможенной организации. Основные принципы диагностики организация разработала, откликаясь на желание своих членов иметь под рукой научно обоснованную методологию, которая помогла бы добиваться устойчивого улучшения в работе таможен, в первую очередь в развивающихся странах. Авторы Инструментария стремились в одном документе отразить ключевые элементы и организационные основы, необходимые для создания эффективно действующей таможенной службы. Он составлен с учетом положений международных договоренностей (соглашение по таможенным оценкам, Киотская конвенция и система унификации) и поучительных примеров четких действий модернизированных таможенных служб. В документе настоятельно рекомендуется, реформируя таможенные органы, черпать идеи из содержания статей, ранее подписанных конвенций и соглашений. Основные принципы Всемирной таможенной организации включают методику оценок степени готовности для каждого главного компонента всеохватывающей программы реформирования и практическое руководство, касающееся порядка проведения диагностики. Авторы Инструментария считают, что оценочную работу следует поручить приглашенному со стороны специалисту при активном участии представителей заинтересованных частных компаний и сотрудников местной таможни. Конечная цель — составление плана мероприятий по приоритетным направлениям.

Таможенные программы оценки. Европейская комиссия подготовила тринадцать разнообразных программ оценки состояния дел в таможенных органах ассоциированных государств. И хотя они

предназначены главным образом для вновь вступивших членов организации, ничто не мешает использовать их для выявления недостатков в любых таможенных службах.

Стремление сократить торговые расходы

Реформирование таможенных органов и их модернизация в сочетании с техническим переоснащением контрольно-пропускных пунктов и повышением качества обслуживания в связанных с международной торговлей учреждениях непременно принесут ощутимые выгоды, сокращая финансовые затраты на торговые операции и усиливая конкурентоспособность страны на мировых рынках, особенно если преобразования затронули торговую политику, технологическую сферу и инфраструктуру. По оценкам Всемирного банка, содержащимся в докладе «Глобальные экономические перспективы 2004», если в странах, где участие в международной торговле значительно ниже мировых средних показателей, поднять эту цифру хотя бы наполовину до среднего уровня, то стоимость годового товарообмена между 75 государствами возросла бы на 377 млрд долл. [World Bank 2003]. Как показало недавнее исследование, снижение расходов на международные торговые транзакции всего лишь на 5% может ежегодно добавлять к ВВП стран азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) 154 млрд долл. [APEC Economic Committee 2002]. В этом же исследовании утверждалось, что реформирование таможенных органов в Сингапуре, Таиланде и на Филиппинах прибавило бы к ежегодному доходу этих государств не менее 3,9 млрд долл.

Помимо указанных выше оценок реформирование таможенной службы и инициативы по модернизации ее деятельности обычно приносят еще целый ряд экономических выгод. Например, в ходе реализации программы «Содействие торговле и транспорту стран Юго-Восточной Европы» (ТТФСЕ), начавшейся в 2000 г., были получены значительные сбережения денежных средств за счет уменьшения простоев грузовиков на пограничных контрольно-пропускных пунктах и у терминалов-распределителей [World Bank 2004]. Время таможенного оформления на внутренних терминалах существенно сократилось во всех шести государствах, участвующих в осуществлении программы: в Болгарии и Боснии — на целых 60%, главным образом в результате заметных улучшений в процедурах обработки грузов, а также за счет предварительного просмотра декларации особой группой специалистов и своевременного изучения сведений, поступивших по факсу до прибытия товаров. Величину сбережений можно скалькировать, учитывая уменьшение расходов от сокращения времени ожидания и повышения эффектив-

ности использования транспортных средств. В документе под названием «Глобальные экономические перспективы» (ГЭП) подчеркивается, что каждый лишний день пребывания на таможенном пропускном пункте увеличивает стоимость товара на 1%. В развивающихся странах перевозка грузов, как правило, обходится в 2–4 раза дороже, чем в развитых государствах. А потому любая программа, которая повышает эффективность транзитных операций и сокращает время таможенного оформления груза, усиливает конкурентоспособность страны.

Вместе с тем меры безопасности, предпринятые после событий 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и под влиянием охватившего весь мир страха перед международным терроризмом, редко подняли затраты на международные торговые сделки. По оценкам ГЭП, каждое увеличение расходов торгующих компаний на пограничные меры безопасности на 1% сопровождается ежегодным уменьшением материального благосостояния народонаселения земного шара на 75 млрд долл.

В ряде случаев действия самого правительства не позволяют извлечь максимальную выгоду из модернизации таможенных органов. К тормозящим факторам можно отнести: нежелание внедрять в практику принцип избирательного подхода к отдельным торгующим организациям, чрезмерную текучесть кадров в таможенных службах, вялую борьбу с проявлениями коррупции, отсутствие активного сотрудничества с коллегами по другую сторону границы.

Разработка стратегии модернизации таможенных органов

Методичный подход к планированию стратегии модернизации существенно повышает шансы на успех. Он предполагает: пристальное внимание к составлению программы частичных или всеохватывающих реформ, разумную последовательность отдельных этапов преобразований, использование индикаторов результатов предпринимаемых практических шагов, активную поддержку заинтересованных организаций, наличие достаточных финансовых ресурсов.

Программа модернизации — частичная или всеохватывающая?

В подавляющем большинстве случаев диагностика качества работы таможенной службы обнаруживает существенное расхождение между фактическим и желаемым положением дел. Следующий шаг — взяться за решение выявленных проблем. Можно подойти к этому по-разному. Нужна ли перестройка по всем направлениям или же достаточно ограничиться частичными мерами в каких-то

конкретных сферах деятельности, где можно добиться быстрых положительных результатов? На этот вопрос нет однозначного ответа, пригодного для любых обстоятельств. И все-таки некоторые общие принципы могут оказаться весьма полезными.

Как показывает практика, до сих пор реформирование таможенных органов во многом сводилось к прагматическим изменениям отдельных процедур. Просматривается стремление поскорее справиться с наиболее наболевшими проблемами, не затрагивая общего привычного функционирования таможенного аппарата. Подобные реформы поглощали немалые внутренние и внешние ресурсы и большей частью преследовали цель увеличить поступления в национальный бюджет. Для этого внедряли передовые информационные технологии, приводили систему оценок груза в соответствие с новыми правилами, зафиксированными в СТС, вносили изменения в порядок обработки некоторых импортируемых изделий, чтобы поддержать собственный экспорт, и реорганизовывали руководящие структуры.

Некоторые из частичных реформ увенчались успехом. Однако большинство специалистов считают, что долговременный эффект от подобных перемен с точки зрения устойчивого улучшения таможенных операций весьма невысок. Если реформы не затрагивали всех без исключения сторон практической работы таможенной службы, они, как правило, не давали желаемых результатов и в тех сферах деятельности, на которые были нацелены. Всеохватывающая реформа необходима и для претворения в жизнь условий соглашений Всемирной таможенной организации, касающихся организации таможенных услуг, в том числе и СТС. Но если реформа не предусматривает автоматизации отдельных процессов, то вся система остается излишне громоздкой и часто дает сбой. В некоторых случаях инициаторы модернизации упускают из виду такой важный фактор, как активная поддержка со стороны высшего таможенного начальства, видных политических фигур и представителей частного бизнеса. Отдельные инициативы, не являющиеся частью общего плана, обычно осуществляются несогласованно, вразнобой, обходятся дорого и приносят мало пользы, даже если на короткий период как будто и оправдывают себя. Опыт Всемирного банка, накопленный в процессе оказания помощи таможенным реформам, полностью подтверждает данный вывод (см. гл. 7).

Единственный разумный подход к реформированию таможенной службы — подготовить всеобъемлющую программу модернизации с детально расписанными взаимно согласованными и последовательными шагами, которая должна быть подкреплена хорошо продуманным и реальным финансовым планом. При этих условиях проявят себя

и перечисленные выше положительные факторы. Международные спонсоры, к которым постоянно обращаются за помощью, очень благожелательно воспринимают такой всеохватывающий подход и охотно содействуют решению различных промежуточных задач. Программа реформирования и модернизации включает обучение кадрового состава новым приемам контроля и оставляет достаточно времени для подготовки соответствующей законодательной базы и выработки новых правил еще до внедрения современных информационных технологий. При необходимости не возбраняется воспользоваться услугами советников и консультантов со стороны. Все эти действия можно логически увязать между собой, заметно повышая вероятность достижения поставленных целей и создания устойчивой во времени системы. Примеры, приведенные в гл. 6 и 7 подтверждают целесообразность именно всеохватывающих реформ.

Как свидетельствуют последние проекты Всемирного банка, целостный подход к реформированию должен обеспечить успех, ибо подобные проекты всегда ориентированы на результат, сугубо прагматичны и хорошо приспособлены для решения проблем по мере их возникновения. Например, проект строительства дороги, ведущей через государственные границы, должен учитывать и другие факторы, связанные с пограничными Формальностями. Следовательно к участию в осуществлении программы реформ следует помимо таможенных органов привлечь и другие правительственные структуры. В конце концов такой целостный подход поможет быстро заручиться поддержкой различных министерств и ведомств, которые при иных условиях могли бы помешать процессу модернизации таможенной службы.

Правильная последовательность и темпы реформ

Исходя из данных диагностики, специалистам нужно определить главные компоненты проекта и подготовить график поэтапной работы с каждым из них. Детально расписать рабочую программу последовательных шагов можно с помощью компьютера. В частности, необходимо: обозначить конечные цели и наметить конкретные действия по достижению каждой из них, придерживаясь логической последовательности отдельных стадий; установить сроки завершения промежуточных операций; сформулировать критерии качества исполнения; указать необходимое количество людских и финансовых ресурсов; назвать поименно лиц, ответственных за своевременную реализацию запланированных мер, и организовать надежный контроль за четким материально-техническим обеспечением проекта, за рабочей дисциплиной и использованием индикаторов качества.

Правильная последовательность действий в пределах запланированных временных рамок имеет решающее значение. Все они должны быть тщательно взаимосвязаны, иначе простои и задержки неизбежны. Например, если в ходе диагностического анализа выяснилось, что таможенные процедуры слишком усложнены, требуют множества согласований и подписей, обходятся дорого и затрудняют своевременное оформление грузов, то напрашивается пересмотр всех рабочих процессов. Возникает необходимость создать новую систему таможенной обработки товаров. При ее внедрении в практику может оказаться, что теперь уже нужно по-новому распределить среди личного состава таможни ответственность и отдельные функции, набрать и обучить дополнительные кадры. Возможно, придется перестроить и служебные помещения, чтобы разместить информационно-технологическое оборудование и исключить прямые контакты представителей торгующих организаций и чиновников таможни.

Только после того как новые процедуры будут восприняты всеми сторонами, появляется реальная возможность использовать передовые информационные технологии (ИТ) для контроля за торговыми транзакциями. Главная причина неудачного реформирования с применением ИТ — несоблюдение последовательности отдельных этапов преобразований, о чем шла речь выше. Различные операции при этом выполняются как вручную, так и с помощью компьютера, а это существенно ограничивает потенциальные возможности ИТ рационализировать работу таможенной службы. Конечно, введение ИТ требует времени: нужно подобрать отвечающее специфическим условиям техническое оборудование, закупить и смонтировать его, а также позаботиться о соответствующем программном обеспечении. Кроме того, необходимо обучить сотрудников таможни умело пользоваться новыми технологиями для решения стоящих перед ними задач. Последовательность всех этих действий должна быть тщательно спланирована (см. гл. 13).

Последовательность важна и для успешной оценки узких мест и недостатков в таможенных процедурах. Если диагностика показывает, что оформление грузов, как правило, длится слишком долго, отчасти из-за необходимости личного осмотра каждого пребывающего контейнера, то выход может быть найден в переходе к выборочному контролю с учетом деловой репутации импортера. Однако положение о стопроцентной проверке нередко значителен в таможенных правилах и, вероятно, является отражением бытующего мнения, согласно которому все импортеры без исключения способны на обман и для обеспечения положенных поступлений в бюджет требуется общее инспектирование груза. Подобная практика много-

кратно увеличивает личные контакты импортеров с чиновниками таможни, т.е. невольно возникает ситуация, которой наиболее прогрессивные таможенные органы стараются всячески избегать. Замена стопроцентного контроля выборочной проверкой — одно из ключевых положений Киотской конвенции, и оно должно присутствовать в любой программе модернизации таможни. Для этого понадобится капитально усовершенствовать приемы выборочного контроля, изменив соответственно рабочие процессы (см. гл. 5).

Пространственно-временное разделение отдельных этапов модернизации следует программировать с учетом готовности к переменам как руководящего состава таможни, так и ее рядовых сотрудников. По мнению знающих людей, необходимо запланировать достаточно времени на обучение служебного персонала и на подготовку благоприятного климата в коллективе для осуществления намечаемых мероприятий. Специалисты высказываются за неспешные и постепенные шаги по воспитанию личного состава. Правда, промедление может привести к затяжке процесса реформирования, что позволит сторонникам сохранения статус-кво собраться с силами и объединиться. По-видимому, лучше всего придерживаться золотой середины: не слишком медленно, чтобы не утратить темпов, но и не чересчур торопливо, чтобы не пришлось потом переделывать или даже начинать все заново. Готовность к реформам, подтвержденная в ходе диагностического исследования, в сочетании с политической волей и настойчивостью может служить надежным мериллом для определения скорости осуществления реформ в каждой стране.

При составлении программы модернизации и реформирования нужно иметь в виду, что некоторые необходимые меры лежат за пределами компетентности самих таможенных органов и даже министерства финансов. Порой диагностический анализ показывает, что низкое жалование является главной причиной отсутствия служебного рвения у работников таможни. Программа реформ таможни может повлиять на общую государственную политику в области оплаты работников бюджетных учреждений. У сторонников модернизации выбор невелик: или вообще ничего не предпринимать в вопросе с заработной платой, или же тешить себя надеждой, что другие нововведения воодушевят коллектив и усилят мотивацию труда. Выручить здесь может так называемая премиальная система поощрения отдельных работников; в некоторых таможнях руководству в этом вопросе даны довольно широкие права. Более радикальное решение — введение в таможенных органах повышенной шкалы заработной платы, заметно отличающейся от той, которая предусмотрена для других государственных институтов. Факты

недвусмысленно говорят о том, что невозможно успешно справиться с проблемами эффективности таможенных услуг, честности и порядочности таможенных чиновников, пока денежные оклады в этих организациях сохраняются на недопустимо низком уровне (см. гл. 2)

С точки зрения поэтапного последовательного подхода к реформированию представляет интерес опыт таможенной службы Марокко. В ее распоряжении была всеохватывающая детальная программа, подготовленная при содействии независимых экспертов и МВФ. Выполняли ее умело и гибко, не теряя из виду генеральное направление. Каждое запланированное мероприятие осуществлялось с учетом ежегодной и даже ежемесячной оценки готовности служебного персонала к нововведениям и результатов предыдущих изменений. Одновременно старались объяснить личному составу суть и цель реформ, заручиться его поддержкой и поощрить за достигнутые успехи.

Индикаторы действий

Индикаторы действий помогают уяснить цели программы реформирования и обеспечивают механизм контроля за исполнением. К их моделированию следует отнестись с заботой и вниманием. Они вынуждают специалистов ясно и четко расписать качественные и количественные характеристики тех задач, которые предстоит решить. Критерии деловой эффективности показывают, достигнут ли желаемый результат, а индикаторы экономичности фиксируют затраченные при этом денежные средства. Диагностическое исследование должно выработать для обоих наборов индикаторов базовую шкалу данных, характеризующих удовлетворительный уровень исполнения. Сравнивая фактическое состояние дел с базовыми данными, руководитель программы всегда может увидеть, идет ли все по плану или, быть может, кое-что следует подправить. Торговые посредники, правительственные ответственные чиновники, представители частного сектора экономики, пользующиеся услугами таможенных органов, — все они должны иметь доступ к оценочным индикаторам, причем как в процессе реализации программы реформ, так и после окончания этого процесса. В Марокко, например, эти сведения регулярно размещаются в Интернете и ежемесячно обновляются по каждой позиции. Такая прозрачность помогает осуществлению программы реформирования, обеспечивая ей постоянную поддержку. Чтобы индикаторы сохраняли свою актуальность и пригодность, они должны поспевать за быстро меняющейся обстановкой в сфере международного товарообмена.

Индикаторы лучше всего подходят для оценки поступательного движения во времени. Их можно

создавать как для одной страны, так и для группы стран, подталкивая, путем сопоставления положения дел, отстающие государства к проведению рациональных реформ¹¹. Бывает, что некоторые цели и задачи включают в программу реформирования в качестве особых условий или обязательств. Чтобы создать для них индикаторы, требуются технические возможности сбора статистических данных и своевременной передачи для анализа в главное таможенное управление. В последующем разделе описаны индикаторы деловой и экономической эффективности, которые уже доказали свою полезность при разработке планов модернизации таможенных органов.

Индикаторы деловой эффективности. Государственные доходы. Многие таможенные реформы нацелены исключительно на увеличение денежных сборов. Даже когда это не является ключевой задачей реформирования, министерство финансов все равно станет пристально следить за тем, насколько проводимые мероприятия по модернизации влияют на собираемость таможенных пошлин. Показателями могут служить:

- доля получения таким путем налогов от общей массы импорта или той части импорта, которая не пользуется по каким-либо причинам специальными налоговыми льготами. Изучать эти сведения необходимо с учетом изменения тарифных ставок за период наблюдения. Когда есть такая возможность, нужно эту долю сопоставить с суммой налогов, которая могла бы быть получена при установленных законом тарифных ставках, что позволит оценить разрыв между фактическими и потенциально возможными сборами;
- доля импортируемых товаров, освобожденных от уплаты налогов и пошлин, а также данные контроля за особыми налоговыми суммами, которые, согласно выводам специалистов диагностики, создают благоприятные условия для обмана и поверхностной обработки груза;
- обнаруженные нарушения правил и поступившие в казну дополнительные деньги после реорганизации таможенных процедур;
- суммы оспариваемых или просроченных импортных платежей.

Облегчение условий торговли. К индикаторам уровня обслуживания можно отнести:

- время, потраченное на проверку документов и передачу груза импортеру (см. Приложение 1.В)¹². Точное измерение времени, ушедшего на обработку ввозимого товара, позволяет импортеру предъявить претензии за промедление соответствующему учреждению: таможенному органу, руководству контрольно-пропускного пункта или государственной организации, осуществляющей контроль за соблюдением фитосанитар-

ных и торговых норм и требований безопасности. Программа помощи торговле и транспорту стран Юго-Восточной Европы использует данный индикатор — в сочетании с затратами на простой грузовиков у границы — для определения экономии средств от сокращения времени задержек. Например, осуществленные в Бакэу (Румыния) мероприятия позволили снизить время таможенного оформления грузов на 50% и в итоге сберечь 106 тыс. долларов¹³. Программа TTFSE содержит подробные рекомендации на этот счет, которые могут быть реализованы на любом пограничном контрольно-пропускном пункте. Согласно исследованию, проведенному Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) в 90-х годах в Заире, стоимость складирования товарных запасов, временно изъятых из обращения, доходит для грузополучателя до 24% общих затрат на перевозку груза, добавляя к 6,3 и 1% расходов на банковские комиссионные, государственное регулирование и на неофициальные сопутствующие выплаты соответственно. Не все, конечно, является лишь результатом неумелых действий таможенных органов, однако эти оценки дают определенное представление о дополнительных финансовых издержках из-за проволочек с обработкой грузов [OECD 2003];

- причиной задержек нередко является распространенная практика физического осмотра товара — операция длительная, дорогостоящая и чреватая соблазном подкупа. Современные методы загрузки контейнеров настолько усовершенствованы, что однажды изъятое для инспекции содержимое редко удается таможенникам, портовым и транспортным рабочим поместить снова в контейнер. А это, в свою очередь, вынуждает владельца искать альтернативные средства перевозки оставшегося груза, подвергая себя реальной опасности его порчи или частичного разворовывания. В Марокко непосредственный досмотр сократился со 100% в 1996 г. до 10% в 2003 г., и задача состоит в том, чтобы довести этот показатель до 5%. Сокращение числа физических инспекций не может происходить в отрыве от других показателей и должно быть, кроме того, увязано с вопросами безопасности (см. приложение 1.Г). Требуется лишь сопоставить количество обнаруженных нарушений с общим числом физических проверок. При основательной работе процентная доля вскрытых отступлений от правил будет постоянно повышаться, подтверждая эффективность осуществляемого контроля.
- статистические данные, касающиеся импорта и экспорта, полезны при анализе процедуры проверок и при изучении частным бизнесом условий доставки товаров на международные рынки;

- количество деклараций от импортеров постоянно соблюдающих инструкции и предписания и потому имеющих право на обработку грузов по ускоренной схеме, может отражать качество избирательного подхода к физической инспекции;
- опросы общественного мнения о работе таможенной службы могут указывать на ухудшение или улучшение положения с обработкой грузов¹⁴.

Безопасность и соблюдение требований. В данной сфере таможенной деятельности критериями могут служить: число изъятий наркотического вещества и его общий вес; количество задержанных на въезде и выезде (включая и нелегальных иммигрантов); число проведенных проверок в сопоставлении с количеством установленных нарушений.

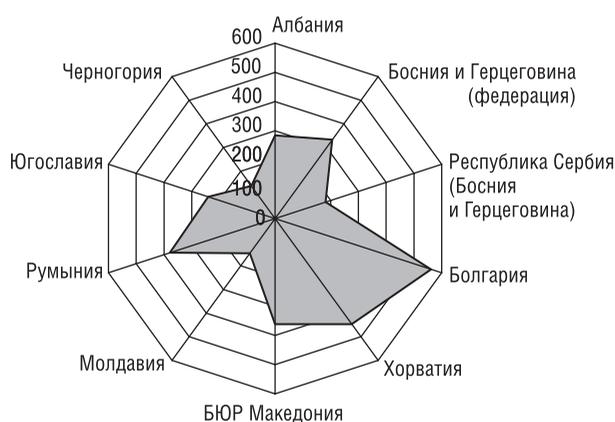
Критерии экономической эффективности. Данная категория индикаторов помогает оценить стоимость оказываемых таможенных услуг и — что значительно труднее — квантифицировать и интерпретировать результаты. И все-таки скомпоновать эти показатели стоит, ибо они заостряют или по крайней мере могут предостеречь от дальнейшего улучшения деловой эффективности, которая обойдется слишком дорого. Эти же критерии имеют отношение и к общим затратам таможенных служб, и к расходам частных торговцев, связанным с выполнением всех предписанных таможенных процедур. Их использование для измерения финансовых издержек частных предпринимателей, соблюдающих все правила торговли, в том числе и касающиеся таможенного оформления, находится еще в начальной стадии. Организация по упрощению процедур международной торговли Великобритании (SITPRO) усиленно разрабатывает подходящую для этих целей методологию¹⁵. Несмотря на многообещающее начало, еще слишком рано говорить о ее практической пригодности.

Лучше всех других аналогичных проектов, нацеленных на облегчение международной торговли, с определением индикаторов экономической эффективности справилась поддержанная Международным валютным фондом программа TTFSE. Этими индикаторами являются: сумма собранных таможенных пошлин; доля таможенных сборов в общей сумме налогов; доля заработной платы в собранных пошлинах; объем торгового оборота, приходящийся на число работников таможни; количество деклараций, приходящееся на число работников таможни; затраты на оформление одной декларации.

Полученные для каждой страны результаты — с поправками на внешние факторы, влияющие на абсолютные значения индикаторов, — рисуют довольно ясную картину степени эффективности расходования ресурсов и указывают на слабые

места, нуждающиеся в повышенном внимании. Сравнение положения в ряде стран дает определенное представление о масштабах требуемой реорганизации. Однако делать это нужно осмотрительно: многие переменные сильно влияют на абсолютные значения названных выше индикаторов и находятся вне контроля таможенных служб. Например, в Албании в 2002 г. затраты про декларацию составили 24 долл., а в Болгарии — всего 8 долл.¹⁶ Эти показатели требуют более глубокого анализа причин, прежде чем делать вывод, что албанская таможня в 3 раза менее эффективна, чем болгарская. Более важным является уровень достигнутого прогресса: в 2001 г. Албания расходовала в пересчете на одну декларацию 33, а Болгария — 11 долл. Точно так же затраты на сбор пошлин в 2002 г. равнялись в Хорватии 0,85%, а в Сербии — 2,6%, снизившись с 1,6 и 4,8% соответственно. На рис. 1.1 изображена экономическая эффективность для десяти государств Юго-Восточной Европы.

Рис. 1.1. Количество деклараций, полученных сотрудниками в странах Юго-Восточной Европы в 2002 г.



Источник. Программа помощи торговле и транспорту стран Юго-Восточной Европы (Региональный комитет по управлению).

Роль стратегических партнеров

Работа таможенных служб так или иначе затрагивает интересы различных учреждений и отдельных лиц: чиновников таможни, ответственных за финансирование государственных расходов, других правительственных учреждений, обязанных следить за соблюдением фитосанитарных и иных норм; сотрудников правоохранительных органов, занятых пресечением контрабанды оружия, и представителей торгующих организаций, желающих быстро и без больших затрат получить доступ к своему грузу. Приверженность всех участников процесса контролю идее реформирования

таможенной службы — залог успеха начинаний. Любая стратегия должна уделять первостепенное внимание построению деловых взаимоотношений с каждой из сторон и стараться заручиться их поддержкой предлагаемых мер по модернизации.

Кадры таможенной службы

Успех или неудача с реформированием во многом зависит от того, возьмется ли сотрудники таможни с самого начала за преобразования или же станут, явно или исподволь, им препятствовать. А им нужно активно участвовать в осуществлении реформ, «прикипеть» к ним душой и сердцем. Чиновники таможни изо дня в день занимаются обработкой грузов, пересекающих границу в обоих направлениях. Они принимают декларации, проверяют указанные в них сведения, решают вопрос о целесообразности физической инспекции товара, изучают множество деталей, определяющий налоговый статус импортера или экспортера, скорость оформления его груза и совершают массу иных предписанных законами действий. Будучи в первых рядах реформаторов и постоянно сталкиваясь с представителями торговых организаций, личный состав волей-неволей создает общее впечатление о таможенной службе в целом (см. вставку 1.1).

Характер действий по оформлению грузов определяют ответственные чиновники таможни. Можно ввести новые процедуры, установить различную автоматизацию, заявить о соблюдении честности и порядочности при оформлении импортно-экспортных операций, однако в конечном итоге качество оказываемых услуг будет все-таки зависеть от нравственного облика и профессиональной подготовки служебного персонала. Например, если подавляющее большинство настроено против новых ИТ, оно может бойкотировать или даже саботировать их внедрение¹⁷. Личный состав скорее согласится с целями реформирования, если до конца поймет, что они означают для таможенной службы в целом и для каждого работника в отдельности. Спротивление нововведениям возникает из-за недоверия и неопределенности, следовательно, необходима терпеливая и настойчивая разъяснительная работа, чтобы приобщить служебный персонал к реформам. Например, вводя принципы выборочной проверки и последующей ревизии, настоятельно рекомендуется продемонстрировать сотрудникам таможни, какие это будет иметь для них последствия с точки зрения рабочих процессов, обучения и т.п. Вместе с тем не следует ожидать, что подробная информация непременно исключит всякую оппозицию реформам; при коренных преобразованиях всегда бывает, что кто-то от них выигрывает, а кто-то теряет.

Много значат серьезные улучшения в оплате труда. Если жалование не покрывает основные потребности семьи, стоит ли удивляться, что сотрудник таможни может попытаться искать дополнительные, не всегда законные источники дохода. Понимая это, некоторые правительства в ходе реформ существенно повысили заработную плату таможенными чиновникам (см. гл. 2). Глубоко задеть таможенный персонал и заставить его обратить пристальное внимание на порой весьма спорные аспекты реформ может также вопрос о том, как воспользоваться услугами частной компании для контроля груза перед отправкой (КГО), не возбуждая неприязни и не приводя к деморализации коллектива. Перу и Мавритания — хорошие примеры правильного восприятия сотрудниками таможни процедуры КГО. Она дает наилучшие результаты, если переговоры о заключении контрактов ведет непосредственно руководство таможенной службы, отвечающее и за исполнение, и если они (эти контракты) не навязываются сверху министерством финансов от имени национального правительства (см. гл. 2).

Министерство финансов. Министерство финансов (МФ) — важный участник таможенных операций, так как оно крайне заинтересовано в мобилизации денежных средств для доходной части государственного бюджета. Министерство должно быть уверено, что реформы не подорвут, а, напротив, расширят потенциальные возможности для сбора таможенных пошлин. В особенности компьютеризация помогает улучшить контроль за системой обработки документов, правильно наладить учет транзакций и тем самым обеспечить

более высокую степень собираемости налогов. Автоматизация таможенной обработки грузов — вещь дорогостоящая, если принять во внимание стоимость коммуникационного оборудования и обучение служебного персонала. И Министерство согласится на такие затраты, если убедится в том, что автоматизация существенно ускорит таможенное оформление товаров, создаст стране благоприятный имидж во внешнем мире и стимулирует приток прямых иностранных инвестиций. Однако самый лучший аргумент — уверенность в резком увеличении доходов от таможенной деятельности. Только это может убедить МФ в целесообразности выделения бюджетных средств на модернизацию таможенных операций. Хороший пример — Филиппины, где МФ в 2003 г. предусмотрело в бюджете расходы на техническое переоснащение своей таможенной службы в надежде собрать значительно больше денег в виде торговых пошлин [Bernardo 2003]. Точно так же МФ лишь в том случае даст добро на выборочную физическую инспекцию груза, если будет уверено в том, что процедура повторной проверки хорошо продумана и регулярно проводится. То же самое можно сказать и о практическом претворении в жизнь положений Соглашения по таможенным оценкам (СТС).

Частный сектор. Наиболее вероятные сторонники таможенных реформ — представители частного бизнеса. Им в первую очередь выгодны прозрачные и быстрые процедуры, и они же первыми жалуются на ненужные проволочки, которые обходятся слишком дорого. Очень важно привлечь их к участию в подготовке и реализации реформ и держать их в курсе происходящих перемен. Стоит

Вставка 1.1. Руководство марокканской таможенной организации привлекло своих сотрудников к активному участию в осуществлении программы реформ

Подходящим поводом стала проблема оплаты труда чиновников таможни.

- Вместо того чтобы положиться на специалистов со стороны, руководство решило привлечь к разработке программы реформ самих работников таможни и посоветоваться с личным составом по вопросам общей таможенной политики.
- Была создана система внутреннего оповещения, чтобы информировать служебный персонал относительно поступающих предложений и того, в какой мере они затрагивают каждого из работников. Эта система помогла урегулировать такую прежде болезненную проблему, как планирование отпусков.
- Было организовано изучение настроения работников таможни и приняты меры по исправлению недостатков, вызывавших недовольство.
- Провели классификацию всех сотрудников соответственно их квалификации, что одновременно помогло устранить серьезное отставание с продвижением по службе некоторых из них.
- Упростили систему премиальных, стремясь сделать ее по возможности справедливой и понятной рядовым сотрудникам таможни.
- По-новому организовали обучение личного состава, снабдили каждого работающего на оформлении грузов подробнейшей инструкцией, касающейся различных таможенных процедур, таблицей с указанием размеров денежных штрафов за различные нарушения, что позволило сотрудникам более уверенно чувствовать себя в спорах с представителями частных фирм.

Источник. Steenlandt and De Wulf 2004.

использовать и профессиональные союзы, обладающие значительным политическим весом и способные не только побудить правительство оказать необходимую финансовую помощь, но и вынудить другие государственные органы строить свою работу, равняясь на изменения в таможенной службе. Представители частного сектора могут следить за прогрессом с реализацией реформ, если нужно, напоминать о главной задаче — максимально содействовать международному товарообмену и, при возникновении необходимости, помогать финансами модернизации; ведь в конце концов они первыми извлекут выгоду из преобразований, как это имело место в Турции и на Филиппинах. Выражением признательности за поддержку могут быть официальные консультации по конкретным вопросам реформирования таможенных процедур, имеющие важное значение для частных компаний. В рамках Юго-Восточной инициативы по сотрудничеству и Пакта стабильности в каждой из этих стран были образованы, так называемые прокомитеты¹⁸. Они периодически рассматривают возникающие проблемы, дают рекомендации относительно внесения нужных поправок и отстаивают свои интересы в различных правительственных инстанциях.

На Филиппинах по инициативе Всемирного экономического форума (ВЭФ) сотрудничество частного сектора с Таможенным бюро приняло официальный вид через создание «местного комитета посредников», который выступает как представитель гражданского общества и обладает правом осуществлять надзор за процессом реализации программы таможенных реформ.

Первыми результатами перемен стали денежные пожертвования от полупроводниковой и электронной промышленности, установка телекоммуникационного канала связи с Таможенным бюро и приобретение ЭВМ предварительной обработки данных для автоматизированной системы экспертной документации. Сетевое содружество Ганы (СС Ганы) тоже выиграла от тесного сотрудничества с частным сектором экономики. В Турции частный бизнес построил и обслуживал целый ряд пограничных контрольно-пропускных пунктов.

Однако не все представители частного бизнеса ратуют за реформы. Очевидно, кто-то из них получает немалые преимущества от завуалированного характера некоторых действий таможенников. Путем подкупа им иногда удается снизить импортные пошлины, тем самым уменьшая прибыль, которую частный сектор экономики в целом мог бы получить при более прозрачной и быстрой обработке грузов. В Пакистане против введения нового порядка исчисления возвращаемых пошлин возражают экспортеры текстильных изделий и предметов одежды, ибо тогда они лишатся субсидий, предусмотренных прежней системой возмещения [OECD, 2003].

Зарубежные советники. В мире накоплен богатый опыт слаженной работы таможенных органов. Спонсоры чрезвычайно охотно делятся приобретенными знаниями, поскольку вопрос улучшения качества таможенных услуг обычно занимает одно из первых мест в их программах помощи. В данной области активно действуют различные неправительственные организации, созданные на двусторонней и многосторонней основе, а также частные консультативные фирмы. Правда, координация усилий между ними зачастую оставляет желать лучшего. Нередко специалисты по таможенной политике из разных организаций не в курсе рекомендаций своих коллег, высказанных ранее по той же проблеме. В лучшем случае они повторяют друг друга, в худшем — противоречат один другому. В итоге рекомендации или игнорируются, или же неадекватно используются. Разумеется, какая-нибудь страна вполне сознательно захочет получить консультацию по одной и той же проблеме в разных местах, но от подобной помощи пользы больше, если она тщательно скоординирована. Искать консультантов и — что еще важнее — координировать их деятельность должна сама заинтересованная таможенная служба.

Часто техническая помощь предоставляется при осуществлении более обширной программы развития внешней торговли или транспортной системы. Всемирный банк оказывал поддержку в рамках планов по реформированию госучреждений (Боливия), по расширению экспортных возможностей (Бангладеш), по увеличению доходной части бюджета (Ливан), а также на Балканах по программе помощи торговле и транспорту стран Юго-Восточной Европы (ТТФСЕ). Но случилось, что поддержка ограничивалась только таможенной службой (Россия; см. гл. 7). Хотя цель создания Всемирного банка — кредитование отдельных стран, иногда проекты нескольких стран сводятся в одну региональную программу (например, ТТФСЕ). Такие объединения оборачиваются внушительной экономией средств, более тесной региональной интеграцией, одинаковым для всех давлением для ускорения реформ и взаимным обменом практическим опытом. Подобный подход наименее затратный способ оказывать техническую помощь.

У МВФ давняя традиция помогать реформированию таможенных организаций [Keen 2003]. Он осуществляет диагностику и сотрудничает с правительствами разных стран при подготовке и реализации стратегии реформ через своих высококвалифицированных специалистов из числа местных граждан. Всемирная таможенная организация предоставила в распоряжение своих стран-членов целый набор проектов по расширению экономических возможностей, а Всемирная торговая организация обеспечивает поддержку

претворения в жизнь СТС. Межправительственные агентства, действующие на двусторонней основе, тоже постоянно консультируют и направляют своих экспертов по вопросам таможенных операций в развивающиеся страны на длительные периоды времени.

Техническая помощь обходится не дешево не только тем, кто ее оказывает, но и самим странам, которые ее получают, ибо нередко им приходится тоже солидно раскошелиться и распределять людские ресурсы. Есть примеры, когда подобная поддержка не дала устойчивых результатов, отчасти из-за неэффективной передачи знаний или потому, что рекомендации и советы не использовались как следует в силу неприятия таможенной службой предложенных перемен¹⁹. Развивающиеся страны и организации, содействующие развитию, должны периодически критически анализировать степень эффективности технической помощи, особенно с точки зрения ее долговременного воздействия.

План финансирования

Всеохватывающая реформа таможенной службы, включая высокий уровень автоматизации и коммуникационную инфраструктуру, требует значительных финансовых затрат. Стоимость проектов Всемирного банка нередко достигает десятков и даже сотен миллионов долларов. Расходы на реформирование должны в конце концов окупиться через заметное улучшение собираемости налогов. Однако в начале преобразований потребность в денежных средствах бывает очень велика, особенно для технического переоснащения. Финансирование из-за рубежа часто покрывает недостачу.

Поддержание информационной техники в рабочем состоянии и периодическая ее модернизация тоже обходится в копейку, особенно в условиях все убыстряющегося старения оборудования. Если не предусмотреть на эти цели достаточно средств в последующих бюджетах, то это отрицательно скажется на экономической эффективности первоначальных инвестиций. Правительство Филиппин, например, практически перестало выделять деньги на ремонт и профилактический осмотр новой аппаратуры сразу же после ее установки. Частные неполадки стали причиной задержек с таможенной обработкой грузов и существенного сокращения сбора налогов, равно нескольким миллионам долларов. Капитальный ремонт оборудования всегда обойдется намного дороже профилактических мер и регулярной его модернизации. Похожие ситуации имели место и в других странах. Как показывает практика, наилучший подход к реформированию — постараться наладить деловые контакты с международными организациями, которые могут помочь финансировать первоначальные крупные затраты, и заручиться согласием

властей ежегодно выделять из бюджета достаточно средств на поддержание в рабочем состоянии информационно-технологической инфраструктуры.

Сотрудничество с другими правительственными учреждениями

Торговля нуждается в услугах большого числа разных организаций, которые являются участниками процесса продвижения товара на всем пути от поставщика к потребителю. А потому реформы, ограниченные лишь таможенной службой, будут не столь эффективными, если одновременно не улучшат свою работу и другие учреждения — участники торговых операций. Порой несколько агентств, ответственных за соблюдение стандартов, осуществляют параллельный контроль, берут пробы, чтобы удостовериться в том, что товар отвечает местным требованиям качества. Это существенно удорожает импортные сделки. Как показало исследование, до недавнего времени в Египте инспекция ввозимых грузов и проверка на соответствие установленным стандартам (обязательная для 50% импорта) могла добавить к стоимости товара от 5 до 90%. Эти издержки можно было бы значительно сократить, если бы Главное управление по контролю за импортом и экспортом Египта согласилось признавать сертификаты качества, выданные аккредитованной сертификационной компанией, и если бы местные стандарты качества были приведены в соответствие с общепринятыми международными нормами (Nathan Associates, 1996—1998). Часто к контролю привлекается Агентство ядерной безопасности и представители правоохранительных органов, которые настаивают на своем присутствии при каждой физической инспекции груза. Иногда сотрудники пограничной полиции требуют от таможенной службы проверять товар, руководствуясь критериями, не имеющими ничего общего с таможенной политикой ликвидации узких мест, или настаивают на повторном контроле каждой партии якобы «в целях пресечения коррупции в рядах таможенных чиновников» (что, во всяком случае, должно осуществляться в иной манере) или же для «предупреждения контрабанды» (что не входит в их компетенцию). Транспортные фирмы, водные, сухопутные и воздушные перевалочные пункты — слабые звенья международного товарообмена.

Теоретически нет никаких веских причин, препятствующих объединению с таможенной службой усилий различных агентств со своими специфическими обязанностями для выработки общей методологии обеспечения безопасности и для уменьшения количества навязчивых инспекций. Такая методология предусматривала бы принципы отбора для контроля ограниченного числа товарных отправок с концентрацией внимания на наиболее подозрительных с точки зрения рис-

ка, пропуская другие без задержки. Упор делался бы на эффективную последующую проверку (см. гл. 5). В развивающихся странах примеры такого плодотворного сотрудничества пока отсутствуют, хотя в нескольких государствах с переходной экономикой (в Сербии, например) движение в данном направлении уже началось. Есть свидетельства, что переговорам таможенных служб и заинтересованных агентств нередко мешает межведомственное соперничество.

Эффективная работа таможни во многом зависит от наличия солидной правовой базы и действий судебных органов, от существующей банковской системы, обеспечивающей надежные гарантии и своевременную оплату причитающихся сборов, от качества предоставляемых услуг в портах и складских помещениях. Главное, чтобы их неэффективность не свела на нет улучшения в таможенной деятельности, достигнутые благодаря реформам. Необходима также надежно функционирующая коммуникационная система, связывающая различные таможенные пункты и позволяющая постепенно интегрировать всех участников торговых транзакции путем реализации принципа «одного окна». Прогресс, достигнутый в Сингапуре и Мавритании, с подобной интеграцией по программе TRADENET (также осуществляемой в Гане и запланированной к введению в Камеруне и Тунисе), отчетливо свидетельствует о значительном повышении эффективности труда при объединении всех участников под крышей одной тесно связанной системы.

По-видимому, лучший способ привлечь другие агентства к модернизации таможенной службы — сделать ее частью более широкой реформы условий международного товарообмена и конкуренции. Таможенные органы редко возглавляют реализацию подобных реформ, но являются, безусловно, главным действующим лицом и могут играть активную роль, оказывая существенное влияние на другие учреждения. В любом случае, учитывая множество заинтересованных сторон, такая реформа должна осуществляться под эгидой правительства, а не быть просто делом таможенных органов или министерства финансов. И эта программа реформ должна привлечь внимание и заручиться активным содействием влиятельных политиков и видных членов гражданского общества. Без столь мощной поддержки экономические последствия реформирования таможенной службы будут значительно скромнее.

Реализация стратегии модернизации таможенной службы

Практическое осуществление стратегии модернизации таможенных органов требует наличия

властных полномочий, преданности идее, непрерывного контроля за продвижением вперед и постоянной корректировки курса с учетом достигнутого прогресса и допущенных ошибок. Эти элементы присутствуют практически во всех других процессах реформирования. Несколько коротких рекомендаций могут быть полезны.

Руководство

Полное решимости руководство преобразованиями всегда поможет сохранить реформы на повестке дня при любой смене политической элиты как внутри страны, так и за рубежом. Учитывая большую рабочую нагрузку и частое возникновение нештатных ситуаций, с которыми приходится иметь дело начальству таможенной службы, целесообразно поручить реализацию программы реформирования энергичному сотруднику таможни, дав ему в помощь небольшую группу экспертов. Вместе с тем возглавить преобразования должен все-таки генеральный директор таможенной службы при безусловной поддержке правительства. В команду могут войти и иностранные специалисты, но в руководство — только в чрезвычайных обстоятельствах. Их функция — передавать опыт и знания, а не осуществлять реформы. Конкретная форма управления определяется спецификой местных условий. Руководители команды реформаторов должны иметь как внутри таможенной организации, так и за ее пределами репутацию людей честных и порядочных, высококлассных специалистов в области таможенных операций, опираться на безоговорочную поддержку начальства и иметь прямой доступ к нему в любое время. Они также должны поддерживать прямую связь с другими заинтересованными сторонами (см. вставку 1.2).

Адаптироваться к меняющимся условиям

План реализации программы — главный инструмент контроля за продвижением реформ. Он содержит детальный график осуществления предложенных мер с указанием конкретных лиц, ответственных за их своевременное исполнение. Чтобы выдерживать принятую программу действий, необходимо контролировать отдельные шаги, вовремя обнаруживать возникающие проблемы и вносить нужные поправки. О достигнутых результатах следует регулярно информировать главу таможенной службы, министерство финансов и кабинет министров. Потребуется также учитывать реальные условия, ибо ни один план никогда не реализуется в точности как на бумаге, и нужно быть готовым быстро справляться с внезапно возникающими непредвиденными обстоятельствами. Руководители команды реформаторов

должны обладать достаточными полномочиями для перераспределения ресурсов или иметь возможность без промедления связаться с теми, кто это в состоянии сделать. Индикаторам эффективности и критериям экономичности принадлежат ключевая роль при оценке достигнутого, так как они концентрируют внимание не на процедуре, а на результатах.

Привлечение заинтересованных сторон

Осуществляя преобразования, очень полезно держать постоянную связь со всеми причастными к международной торговле сторонами; это поможет обрести уверенность, что проводимые реформы отвечают их изначальным чаяниям, а не являются очередной реорганизацией таможенной службы. Целесообразно периодически созывать хорошо подготовленные совещания с приглашением всех заинтересованных посреднических компаний, на которых информировать собравшихся о достигнутых результатах, возникающих трудностях, о мерах по устранению недостатков и по преодолению задержек из-за меняющихся обстоятельств. Нужно регулярно проводить среди этой публики опросы для выяснения их оценки осуществляемых реформ. Так поступали в Марокко, где ежегодно изучаются мнения заинтересованных сторон, публикуются результаты и сообщается о намеченных

практических действиях по решению назревших проблем. В Юго-Восточной Европе принято раз в год опрашивать участников товарообмена для оценки степени их удовлетворенности, определения масштабов коррупции, а также для того, чтобы в сочетании с индикаторами эффективности работы пограничных контрольно-пропускных пунктов вычислить средний уровень затрат и задержек на главных транспортных магистралях.

Практические выводы

Реформирование таможенных служб требует от государств значительных местных ресурсов, а также технической и финансовой помощи международного сообщества. По мнению ряда видных специалистов, однако, во многих развивающихся странах для достижения подлинно деловой и экономической эффективности в работе необходимо не останавливаться на достигнутом, а продолжать модернизацию и реформирование таможенных органов. Этим государствам нужно усвоить самые современные методы оказания таможенных услуг, если они хотят повысить конкурентоспособность собственной экономики, расширить экспортные возможности и привлечь прямые иностранные инвестиции (ПИИ). Основные мысли данной главы можно сжато выразить следующим образом:

Вставка 1.2. Пример регионального руководства. Региональный комитет по управлению программой «Содействия торговле и транспорту стран Юго-Восточной Европы» (TTFSE)

Все государства, получившие от Всемирного банка кредит на финансирование своих проектов развития торговли и транспорта, были обязаны, в соответствии с меморандумом, подписанным в Скопье в 2002 г., образовать Региональный комитет управления (RSC) TTFSE с задачами:

- обеспечить взаимный обмен информацией о таможенных операциях на пограничных контрольно-пропускных пунктах;
- анализировать и изучать препятствия на пути свободного товарообмена;
- созывать форумы для обмена опытом;
- контролировать результаты пробных мероприятий, способствовать созданию на границе локальных таможенных постов и пограничных комитетов;
- изучать политику в области стандартов и принимаемых мер по выполнению международных требований, предъявляемых к служебному персоналу (речь идет о положениях Арушской декларации Всемирной таможенной организации);
- обеспечивать обмен информацией относительно национальных стратегий преобразования, включая планы конкретных действий и анализ результатов проведенных мероприятий.

RSC TTFSE собирается в полном составе дважды в год. Каждая страна представлена так называемым национальным координатором в лице министра финансов или генерального директора таможенной службы. В последнем случае национальный координатор обычно уполномочивается правительством говорить от имени всех пограничных служб.

RSC TTFSE может учредить специальные рабочие группы (например, для обмена различными данными относительно ИТ), организовать региональную акцию (наподобие совместных семинаров представителей таможенной службы США и Всемирной таможенной организации по вопросам безопасности в сентябре 2003 г. или по проблемам самоанализа системы коррумпированности, основанного на методологии Всемирной таможенной организации осенью того же года).

Источник. Zarnowiecki, The World Bank.

- Современные таможенные операции состоят из целого набора понятных и взаимосвязанных процедур. Частичные преобразования могут лишь до известной степени улучшить некоторые аспекты оказываемых услуг, однако устойчивый прогресс возможен только тогда, когда реформы коснутся ключевых элементов таможенных действий. Использование отдельных устаревших приемов в процессах таможенной обработки грузов подорвет веру в реформы. Если, например, ввести в действие положения СТС, не располагая одновременно отлаженной системой последующей периодической проверки, то это не даст желаемых результатов. Программы реформ, делающие ставку на использование новейших информационных технологий без предварительной рационализации процедуры товарообмена, обречены на неудачу. (В Приложении 1.Д дан перечень вопросов, на которые стоит обратить внимание при подготовке стратегии реформ.)
- Основательная диагностика имеет значение для выявления недостатков в существующей системе, для выработки основ стратегии предполагаемых реформ и для мобилизации сил поддержки.
- Реформы должны стать личным делом каждого сотрудника таможни, которые должны позаботиться о том, чтобы оказываемая спонсорами помощь была прозрачной и понятной общественности. Эта помощь должна быть лишь временной и непременно способствовать устойчивости преобразований.
- Намечаемые изменения должны не выходить за рамки реального, а соответствовать подлинным возможностям их претворения в жизнь и интенсивности поддержки, которую могут оказать реформам на политическом уровне. Многим специалистам отлично известно, как в идеале должны работать таможенные органы. Вся хитрость в том, чтобы, используя эти знания экспертов, подготовить амбициозную, но вполне прагматичную программу, которая заметно повысит деловую и экономическую эффективность работы таможни.
- Руководить преобразованиями следует кому-то из высших чинов таможенной службы при активном участии личного состава и при поддержке различных заинтересованных сторон. Очень важно привлечь к планированию и реализации реформ представителей разных торгующих организаций, а также других компаний, так или иначе связанных с продвижением товаров от изготовителя к потребителю. К их голосам нужно прислушиваться и, намечая конкретные шаги реформирования, их замечания учитывать. И министерство финансов, желающее увеличить доходы, поступающие в казну, и частный сектор, заинтересованный в облегчении условий товарообмена, должны непременно быть равноправными партнерами на всех этапах подготовки и реализации стратегии реформ. Усилия, потраченные на то, чтобы заручиться их действенной помощью, окупятся с лихвой.
- Для успеха реформ решающее значение имеет политическая поддержка. Великие преобразования процесса международной торговли — это открытый вызов статус-кво, который приносит ощутимую выгоду кое-кому в таможне и за ее пределами. Поэтому можно ожидать, что программа реформ натолкнется на упорное противодействие. Иногда оппозиция использует политические рычаги, а порой прибегает к откровенному саботажу. Только безоговорочная поддержка на самом высоком правительственном уровне может помочь таможенному руководству преодолеть возникающие препятствия.
- Очень важно использовать четкие индикаторы результатов деятельности, чтобы постоянно контролировать степень продвижения вперед и своевременно корректировать программу в соответствии с меняющимися обстоятельствами, не теряя при этом из виду главной цели.

Приложение 1.А Доля таможенных сборов в общих налоговых поступлениях в некоторых странах в 2001 г.

Регион, страна	%	Регион, страна	%	Регион, страна	%
<i>Африка</i>	28,7	<i>Ближний Восток</i>	22,3	<i>Западное полушарие</i>	13,3
Ботсвана	37,2	Бахрейн	41,4	Аргентина	8,0
Бурунди	18,4	Египет	20,0	Багамские острова	50,1
Камерун	31,6	Иран	18,4	Боливия	6,9
Кот-д'Ивуар	27,6	Израиль	0,9	Бразилия	5,8
Эфиопия	29,3	Иордания	20,4	Колумбия	8,5
Гамбия	44,5	Кувейт	71,5	Коста-Рика	6,6
Кения	16,8	Марокко	20,1	Эквадор	11,8
Лесото	22,8	Оман	10,4	Сальвадор	10,0
Маврикий	32,8	Пакистан	15,4	Гватемала	12,4
Руанда	30,3	Сирия	11,7	Никарагуа	10,5
Сьерра-Леоне	49,8	Тунис	15,4	Панама	20,2
ЮАР	3,0			Парагвай	17,5
<i>Азиатско-Тихоокеанский регион</i>	14,9			Перу	12,8
Фиджи	22,7			Уругвай	4,1
Индия	24,1			Венесуэла	12,9
Индонезия	4,7				
Мьянма	7,2				
Папуа-Новая Гвинея	24,2				
Филиппины	19,6				
Шри-Ланка	12,7				
Таиланд	3,9				

Примечание. Для некоторых стран — данные за предыдущий год. Региональные цифры — невзвешенный средний показатель для всех государств, указанных в таблице.

Источник. Всемирный банк; Управление финансовой статистики МВФ.

Приложение 1.Б Фактические ставки таможенных тарифов (CTR) в отдельных странах и регионах земного шара в 2001 г.

Регион, страна	%	Регион, страна	%	Регион, страна	%
<i>Все страны</i>	9,5	<i>Не вошедшие в ОЭСР</i>	11,78	<i>Ближний Восток</i>	1,5
<i>Страны ОЭСР^а</i>	1,1	<i>Африка</i>	16,8	Бахрейн	3,6
Австралия	3,5	Ботсвана	15,6	Египет	18,9
Австрия	0,4	Бурунди	16,6	Иран	28,1
Бельгия	0,7	Камерун	26,9	Израиль	0,8
Канада	0,9	Кот-д'Ивуар	18,4	Иордания	7,1
Дания	0,7	Эфиопия	15,7	Кувейт	3,2
Финляндия	0,4	Гамбия	14,0	Марокко	16,7
Франция	0,5	Кения	12,4	Оман	2,6
Германия	0,7	Лесото	26,3	Пакистан	10,3
Греция	0,7	Маврикий	10,5	Сирия	38,9
Исландия	1,2	Руанда	18,4	Тунис	7,4
Ирландия	0,4	Сьерра-Леоне	26,6	<i>Западное полушарие</i>	7,3
Италия	0,6	ЮАР	3,2	Аргентина	7,4
Япония	3,6	Зимбабве	13,1	Багамские острова	21,7
Мексика	1,9	<i>Азиатско-Тихоокеанский регион</i>	10,5	Боливия	4,1
Нидерланды	0,9	Фиджи	10,4	Бразилия	9,4
Новая Зеландия	2,0	Индия	23,3	Колумбия	7,3
Норвегия	0,9	Индонезия	2,2	Коста-Рика	2,1
Испания	0,2	Республика Корея ^б	4,0	Эквадор	7,5
Швеция	0,6	Малайзия	3,2	Сальвадор	4,9
Швейцария	0,8	Мьянма	35,6	Гватемала	4,5
Турция	1,4	Непал	10,9	Никарагуа	3,1
Великобритания	0,9	Папуа-Новая Гвинея	14,6	Панама	8,1
США	0,7	Филиппины	6,0	Парагвай	6,1
		Сингапур	0,2	Перу	9,3
		Шри-Ланка	7,9	Уругвай	4,3
		Таиланд	10,0	Венесуэла	10,4

CTR — фактические ставки таможенных тарифов — поступления от таможенных тарифов как доля от стоимости импорта в %.

Региональные средние — средние невзвешенные показатели

Примечания. Для некоторых стран — данные предыдущего года. Для Мексики брались за основу данные FOB, для других стран — CIF.

^а Исключая Чехию, Венгрию, Люксембург и Польшу.

^б Республика Корея в декабре 1996 г. вступила в ОЭСР.

Источник. Всемирный банк; Управление финансовой статистики МВФ; международная финансовая статистика.

Приложение 1.В Методика оценки эффективности

При оценке эффективности работы какой-нибудь таможенной таможни чаще всего в качестве индикатора используется период времени, затрачиваемого на обработку груза²⁰. Многие годы реформирование таможенных служб осуществлялось без надлежащей оценки полученных результатов. Руководители таможенных органов периодически публикуют сведения о времени прохождения товара через контрольно-пропускные пункты, а Всемирная таможенная организация издала инструкцию с описанием метода измерения времени, которое уходит на оформление импорта или экспорта. Таким образом, стал возможен сравнительный анализ показателей отдельных стран.

Таможенную процедуру, через которую должен пройти ввозимый товар с момента прибытия в страну и до его передачи владельцу, можно условно разделить на одиннадцать последовательных этапов (см. вставку 1.В.1). От страны к стране возможны вариации относительно важности того или иного этапа. Однако все они, как правило, присутствуют в процедурах оформления любых таможенных организаций.

Характер груза также влияет на выбор приемов таможенного контроля.

Измерение времени прохождения товара через контрольно-пропускной пункт чрезвычайно полезное занятие, так как помогает получить объективные данные, которые можно потом использовать для оценки результатов проводимой или проведенной модернизации. Кроме того, они нужны для сравнения с показателями других стран, но это возможно только в том случае, если все службы используют идентичную методику. Просматриваются два различных подхода к данной проблеме: можно измерять весь период с момента поступления груза на пограничный пост до передачи его законному владельцу или же ограничиться временем нахождения груза в таможне.

Всеохватывающий подход

Исходя из перспектив дальнейшего расширения международного товарообмена, целесообразно учитывать процесс прохождения груза через границу в полном объеме. С точки зрения импортера, весь период «отчуждения» груза влияет на стоимость транзакции. Поэтому измерять следует отрезок времени от прибытия товара к месту предстоящего пересечения границы до его полного физического освобождения. Таким образом будет измерена эффективность работы всех агентств, связанных с транзакцией: властей пропускного пункта, руководства складского помещения, контролирующих органов, брокеров, таможенников, банковского сектора и т.д. Подобное исследование было предпринято на Филиппинах, в Японии, а также в рамках Программы помощи торговле и транспорту стран Юго-Восточной Европы.

Авторы TTFSE, кстати сказать, применили метод «черного ящика», т.е. измеряли время обработки целиком, от поступления до передачи владельцу, не выделяя промежуточное звено, ответственное за промедление. Это позволило сравнить данные разных стран Юго-Восточной Европы и очень подходит для периодического сопоставления степени эффективности работы пограничных служб в какой-либо стране или на конкретном пограничном переходе. Измерение эффективности дополнялось другими индикаторами — суммой собранных пошлин и обработанных деклараций на каждый таможенный пункт.

Еще один способ получить нужные данные, касающиеся проблем облегчения международного товарообмена, — опрос представителей заинтересованных фирм. Такие сведения менее надежны, ибо отражают часто субъективные мнения относительно времени задержки груза на пограничном контрольно-пропускном пункте. Отсюда значи-

Вставка 1.В.1. Последовательные этапы процесса обработки груза с момента его прибытия

Этапы	Участие таможни
1. Товар поступает на пограничный пункт	
2. Товар разгружают	
3. Товар доставляется на таможенный склад для временного хранения	да
4. Вручение декларации	да
5. Уплата пошлин и дополнительных сборов (такое возможно после 9-го этапа)	да
6. Акцептация декларации	да
7. Проверка документации	да
8. Физическая инспекция	да
9. Контроль других агентств (стандартизации или фитосанитарного надзора)	
10. Высвобождение товара	да
11. Товар вывозится со склада	

Источник. Авторские данные.

тельные расхождения в оценках среди респондентов. Более того, из-за крупных затрат на подобные опросы они проводятся нерегулярно и не могут быть использованы для сравнительного анализа изменений за определенный промежуток времени. Подобного рода опросами занимается, например, Всемирный центр изучения экономической ситуации²¹.

Ограниченный подход

При исследовании вопроса скорости прохождения груза через пограничный контрольно-пропускной пункт можно ограничиться измерением времени только тех элементов, перечисленных во Вставке 1.В.1 Приложения 1.В, за которые отвечает таможенная служба. Такое изучение поможет вскрыть узкие места в ее деятельности и подсказать пути исправления недостатков, которые можно осуществить в пределах компетенции самой службы.

Некоторые оценки, касающиеся времени пребывания товара на таможне, уже теперь имеются, но они не годятся для сравнения положения дел в нескольких государствах, поскольку для их получения применяли различные методики. Причинами тому — сугубо местные формы таможенных процедур и отсутствие унификации способов измерения. Например, в Боливии измерение начинается с момента поступления декларации в ASYCUDA даже в том случае, если брокер прибыл намного раньше и подал декларацию, но с ошибками. На Филиппинах первый этап, с которого начинается измерение, значителен как «готовность к передаче документов» и включает разгрузку, осмотр и выдачу разрешения на ввоз товара. Все эти действия совершают организации, не связанные с таможней. На Филиппинах это самый продолжительный этап: при поступлении товара морем он занимает 60%, а воздушным транспортом — 72% общего времени. Неясно, виновны ли в этом портовые или аэродромные службы либо же другие агентства, участвующие в оформлении грузов.

Чтобы четко определить меру ответственности отдельных действующих лиц в рамках таможенной службы, достаточно измерить промежутки времени между различными этапами таможенной процедуры. Для унификации измерения Всемирная таможенная организация выпустила соответствующее руководство, а Всемирный банк совместно с упомянутой организацией разрабатывает программы обеспечения, которые дадут объективную основу для замеров [WCO 2002]. Новые программы обеспечения будут полностью совместимы с любыми автоматическими системами, которые используются таможенными службами. Это поможет получить данные, позволяющие проводить сравнительный анализ положения дел с обработ-

кой международных грузов на границах разных государств.

Некоторые наглядные результаты

Время, которое требуется для проведения всех операций с импортируемым товаром с момента поступления на пограничный пункт и до выдачи его владельцу или посреднику, зависит от многих факторов: характера самого товара; органов контроля порта назначения, привлеченных к его проверке; названия страны-производителя того, к какому каналу обслуживания (зеленому, желтому или красному) он отнесен после определения степени иска. Всю цепочку последовательных операций можно объективно оценить и подготовить на этой основе подробную информацию о ситуации с таможенным обслуживанием в конкретной стране.

В случае с Филиппинами исследование содержит сведения относительно времени таможенной обработки грузов, прошедших различные каналы обслуживания (зеленый, желтый или красный), номенклатуры товаров, его стоимости, страны-производителя, мест пресечения границы (морской или воздушный порт), вида платежей, освобождения от уплаты НДС и пошлин, формы подачи документов (электронным путем или нет), времени их проверки (UPCON 2003) (см. вставку 1.В.2).

Другие исследования показывают разное время полного оформления различной продукции. Для изделий аграрной промышленности оно увеличивается почти на 40%, когда кроме таможенной службы в процесс включаются другие контролирующие органы. Место пересечения границы также влияет на продолжительность прохождения груза через все инстанции, поскольку в аэропортах дело обычно организовано лучше, чем на морских причалах, и это упрощает таможенные процедуры. В порту Tema (Гана) за двое суток обрабатывается 44% груза, а в аэропорту за тот же период высвобождаются все 90%. Даже в одной и той же стране, но в разных морских портах время обработки может не совпадать. Как сообщило правительство Марокко, в сентябре 2003 г. среднее время похождения груза в порту Танжера составляло 31 минуту, а в порту Агадира — 50 минут. В Боливии таможня контрольно-пропускного пункта Писига, на границе с Чили, работала в 30 раз эффективнее таможни в Якуибо, на границе с Аргентиной [Mendoza and Gutierrez 2003]. На основании данного заключения таможенная администрация Боливии наметила ряд мер по исправлению положения на тех постах, чья рабочая отдача оставляет желать лучшего. В Боливии также обнаружили существенную разницу во времени пребывания груза в таможне в зависимости от интенсивности проверки. После подачи декларации возможен один из трех вариан-

тов действий: немедленный пропуск через границу (зеленый коридор), проверка документации (желтый коридор), физический контроль (красный коридор). В результате наблюдения, проведенного с января по июнь 2003 г. было установлены средние промежутки времени для каждого коридора: для зеленого — 39, желтого — 49 и красного — 71 минута.

Заключение

Данные о времени прохождения груза через пограничный контрольно-пропускной пункт —

надежный показатель, позволяющий измерить эффективность работы таможенной службы и контролировать процесс изменений в ее деятельности.

С помощью этих сведений можно узнать время обработки импортируемого товара, суть различий в оформлении разного рода грузов во всех пунктах пересечения границы в условиях действующих неодинаковых правил, регулирующих импортные поставки. Эти данные помогают оценить результаты реформ и подсказать потенциальные пути исправления допущенных ошибок.

Вставка 1.В.2. Время обработки грузов на Филиппинах: пример для подражания

Таможенные власти Филиппин опубликовали подробные данные относительно времени прохождения товара. При исследовании учитывались следующие факторы: налоговый статус (цветная разметка), классификация товара, его стоимость, страна-производитель, вид транспорта (водный или воздушный), вид платежей, освобожден ли от уплаты НДС, освобожден ли от уплаты пошлин, форма подачи документов (электронным путем или нет), передача документов в течение одного дня.

В большинстве случаев предварительные оценки получили подтверждение. Например, пребывание в морском порту занимает больше времени, чем в аэропорту, текстильные изделия и автомобили проходят данный этап быстрее продуктов питания (соответственно 102, 109 и 119 часов, видимо, из-за внимательности фитосанитарной и иных инспекций).

Подобные исследования могут выдвинуть дополнительные, достойные изучения вопросы, затрагивающие, например, проблему страны-производителя. Можно было предположить, что китайские товары подвержены более длительной проверке, чем изделия из стран АСЕАН, ибо первые в своем большинстве направляются на контрольно-пропускном пункте по красной дорожке, а вторые пользуются льготами как члены Азиатской ассоциации свободной торговли. На самом деле все оказалось иначе: пребывание товаров из стран АСЕАН на границе длится дольше в сравнении с китайским импортом (136 и 48 часов соответственно). Таможенные процедуры для первых продолжаются обычно 35 часов, а для вторых — 23 часа.

Источник. UPECON 2003.

Приложение 1.Г Физическая инспекция как один из способов борьбы с нарушениями

В последнее время в планах реформирования таможенных органов заметна тенденция использовать показатель частоты физической инспекции в качестве индикатора уровня развития внешней торговли. Торгующее сообщество, разумеется, проявляет к этому индикатору повышенный интерес и хотело бы, чтобы он постоянно уменьшался, ибо физическая инспекция — процедура нудная, длительная и дорогостоящая. Однако частота физических инспекций может служить и индикатором степени эффективности функционирования, если рассматривать его в более широком контексте борьбы с нарушениями закона в сфере международного товарообмена. В конце концов, можно

вообще отказаться от физического контроля, примирившись с серьезными финансовыми потерями от недобора импортных пошлин. В данном приложении даются некоторые пояснения относительно роли физического осмотра груза как средства пресечения попыток обойти импортные правила. Оно является дополнением к гл. 5 книги. (Дальнейшие сведения на эту тему в изданном Всемирной таможенной организацией руководстве по борьбе с нарушениями см.: www.wcoomd.org.)

Физическая инспекция лишь один из инструментов стратегии ограничения риска, и ее следует оценивать в контексте других стратегий, касающихся контрабанды, определения стоимости то-

вара, правил маркировки страны-производителя. Физический осмотр присутствует во всех упомянутых стратегиях, а стратегия ограничения риска, в свою очередь, зависит от других таможенных процедур, многие из которых осуществляют уже после проведения контроля и передачи товара владельцу.

Показатель частоты физической инспекции может быть полезен как индикатор эффективности функционирования, если его применить в сочетании с показателем собираемости импортных пошлин. Снижение частоты физических инспекций при сохранении или даже повышении уровня собираемости налогов свидетельствует о том, что облегчение в сфере товарообмена наступило не за счет изменений в политике налогообложения импорта. Это, кроме того, означает, что физическая инспекция применяется успешно против наиболее подозрительных — с точки зрения возможных нарушений — грузов и что она не сводится лишь к вскрытию задней дверцы контейнера. Физический осмотр всегда более основателен, если его проводят нечасто, но достаточно опытные сотрудники.

Избирательность для физической инспекции

Отбор груза для физической инспекции — это практическое применение общего принципа селективности при пограничном контроле (проверка документации, последующей дополнительной ревизии). Он предусматривает определенный набор индикаторов опасности, классифицированных по степени риска, и их систематическое применение для оценки торговых трансакций и отбора тех из них, которые следует подвергнуть какому-либо виду тщательной проверки. Сочетание индикаторов риска можно назвать матрицей.

Качество матрицы риска целиком зависит от тех данных, которые применялись при ее создании. Интенсивное использование в последнее время ИТ и активный сбор всевозможных сведений существенно повысили шансы изготовления нужных матриц. Современные информационные технологии позволяют систематически их обновлять, приспособивая к переменам, устойчивым или сезонным, в международной торговле (в Марокко, например, матрица риска претерпевает изменения в периоды, предшествующие рамазану, когда резко возрастает импорт дорогих продуктов питания). Тем не менее эти матрицы не могут быть лучше тех данных, которые использовались при их образовании и которые взяты из деклараций (согласованная система (СС) описания и кодирования товара — СС, стоимость, маркировка), а также отражают тарифные ставки и результаты инспектирования. Только при наличии этих сведений можно составить подходящую матрицу

риска. И все-таки в ней не представлены данные о контрабанде и подкупе должностных лиц, что говорит о недостатках в сборе информации. Многие руководители таможенных служб не располагают подобными сведениями, или они имеются, но не в форме, пригодной для использования.

Коэффициент риска для конкретного груза можно вычислить с помощью таких факторов, как номенклатурная классификация товара, страна-производитель, участвующие в трансакции фирмы и посредники, используемые транспортные средства. Некоторые ассортименты товаров облагаются довольно высокими пошлинами, и всегда существует опасность, что владелец попытается заявить в декларации иную номенклатуру или более низкую стоимость груза в надежде уменьшить размеры обязательных выплат. Отдельные страны-производители пользуются налоговыми льготами, побуждая недобросовестных импортеров неправильно указывать место изготовления своего товара. Как известно, в отдельных государствах практикуют выдавать фальшивые счета-фактуры. За некоторыми импортерами тянется длинный шлейф задокументированных нарушений, другие доказали свою налоговую добросовестность, и у них нет вовсе или минимальное количество отступлений от таможенного кодекса (привилегированные импортеры). Таможенная служба может применить созданную компьютером матрицу риска к конкретной партии товара и вычислить коэффициент опасности, пользуясь шкалой от 0 до 100. Первая цифра означает, что трансакция не представляет никакой опасности, вторая же указывает на явное нарушение какого-то правила или закона. Промежуточные значения выражают степень связанной с трансакцией потенциальной опасности тем задачам, которые поручено решать таможене; они побуждают служебный персонал принимать меры, минимизирующие риск. Бывают и так называемые индивидуальные коэффициенты риска, требующие особого контроля, вплоть до физической инспекции.

Используя системы ИТ, таможенная служба может постепенно довести количество инспекций до того уровня риска, который она готова акцептовать при обработке груза. Если руководство таможи согласится принять коэффициент риска в 5% как не представляющий большой опасности, проверке будут подвергаться только те партии товара, чей коэффициент риска превышает указанную выше цифру. Тщательный анализ и практический опыт подскажут, на каком уровне установить контрольную планку. Понижение планки при других неизменных параметрах означает увеличение риска. Приемлемый компромисс может быть найден с помощью системы современных ИТ. Не составляет большого труда скорректировать модель принятия решений, касающихся избирательной

обработки грузов, который бы хорошо сочетался с существующей автоматизированной системой таможенного управления, упрощая применение техники борьбы с нарушителями таможенных правил.

Оценка модели избирательности

Результаты использования модели избирательности подхода следует постоянно контролировать и оценивать. Это предполагает, что инспекционные отчеты тщательно изучаются, вводятся в систему ИТ и затем сравниваются с другими аналогичными докладами относительно проверок транзакций, проведенных наугад. Только в том случае, если инспекция, основанная на модели избирательности подхода, окажется результативнее проверок, проведенных по принципу случай-

ного отбора, можно считать, что модель служит хорошим подспорьем в борьбе с нарушениями таможенных правил. Это относится и к физической инспекции, и к другим вариантам контроля.

Заключение

Частота физических инспекций может служить полезным индикатором эффективности функционирования, если используется в совокупности с другими индикаторами. Во всяком случае, этот показатель нужно анализировать вместе с данными о собираемости налогов, причем в период, когда частота физических инспекций изменяется.

Было бы неплохо, если бы руководители проекта и члены правительства, уделяя внимание данному индикатору эффективности, занялись борьбой с нарушениями более энергично.

Приложение 1.Д Перечень рекомендаций для выработки стратегии модернизации таможенной службы

Данное руководство может быть полезным для развития и управления стратегией таможенной модернизации.

Выделите главные компоненты модернизации, исходя из выводов диагностического анализа

- Определите магистральное направление реформ, основные мероприятия, их этапы и последовательность исполнения.
- Установите, какие подразделения таможенной службы или сторонние организации затрагивает процесс реформирования.
- Выясните, не требует ли реформирование реорганизации таможенного аппарата или его укрупнения, и разработайте стратегию решения организационных и кадровых вопросов.

Распределите обязанности

- Составьте перечень конкретных исполнителей с указанием, кто отвечает за какие действия. Особое внимание следует обратить на мероприятия, осуществляемые таможенной службой и связанные с проблемами организации личного состава, обработки, транспортировки и страхования грузов, транзитных перевозок, ИТ, контроля, наказания нарушителей правил и с финансовыми вопросами. Помимо этого в перечень следует включить те действия, которые надлежит выполнить другим государственным органам и служ-

бам: финансовым, коммерческим, транспортным, правоохранительным, промышленным и юридическим; нельзя упускать из виду органы здравоохранения, торгово-промышленную палату, министерство иностранных дел и частный сектор экономики, а также действия, вытекающие из международных соглашений.

- Изготовьте схему взаимодействия различных правительственных и частных институтов с выделением узловых моментов, чреватых межведомственными трениями.

Проверьте серьезность намерений правительства и руководства таможенной службы

Организуйте в таможенной службе мозговой штурм, чтобы определить решимость руководства осуществить реформы, наметьте этапы последовательной реализации планов мероприятий.

- Добейтесь утверждения выработанной стратегии в министерстве финансов или на каком-либо другом правительственном уровне.
- Выявите признаки наличия политической воли; одним из них является долговременный финансовый план (с привлечением бюджетных средств, иностранных кредитов и займов), гарантирующий выделение нужных денежных средств.
- Обеспечьте активное участие других заинтересованных сторон: министерств, ведомств, представителей частного бизнеса.

Проверьте, как задействованы финансовые спонсоры

- Составьте список всех финансовых спонсоров с указанием их планов и размеров денежных взносов.
- Проанализируйте отмеченные в сводке и отчетах недостатки с точки зрения привлечения для их устранения помощи со стороны.
- Выделите те сферы деятельности, которые требуют в ходе реформ особого внимания и иностранного содействия.
- Создайте механизм координации усилий зарубежных финансовых спонсоров.

Учредите руководящую группу, ответственную за перемены

- Выделите группу опытных сотрудников, которые станут осуществлять контроль за всем процессом модернизации.
- Выберите одного горячего сторонника реформ для связи с различными заинтересованными сторонами — участниками торговых трансакций.
- Освободите личный состав, ответственный за реализацию реформ, от других обязанностей и создайте этим сотрудникам необходимые условия для работы.
- Учредите комитет по надзору с участием представителей частного бизнеса и институтов поддержки.

Примечания

¹ У стран, совершивших быструю интеграцию, годовой прирост ВВП на 3% выше, чем у стран с замедленной интеграцией. Здесь имеется в виду торговая интеграция и открытость для иностранных инвестиций.

² Авторы же исследования по проблемам либерализации торговли в некоторых государствах пишут: «Наибольшее разочарование вызвал низкий уровень прогресса, который в рассматриваемых странах отмечен в вопросах освобождения экспортеров от уплаты пошлин на ввозимые комплектующие или снижение этих сборов. В этих странах редко своевременно возвращались ранее полученные налоги на добавленную стоимость (НДС) или на импорт» [Hinkle, Negro-Aragon, and Kubota 2003, p. 82-83]

³ См., например, Международную конвенцию по согласованному пограничному контролю товаров, принятую в 1982 г. (<http://www.unepce.org/tranc/conventn/harmonie.pdf>).

⁴ Оценки МВФ, сделанные в 1995 г., слегка отличаются от приводимых выше. По всей вероятности, сборы немного снизились в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, но остались на прежнем уровне или даже слегка увеличились в государствах Центральной Африки и Ближнего Востока [Ebril, Stotsky, and Gropp 1999].

⁵ В данном разделе многое заимствовано у М. Лейна [Lane 1998].

⁶ Король Марокко Хассан II (1961—1999) реформировал торговые отношения и таможенную службу, откликаясь на представление профессиональной ассоциации, получавшей от реформ наибольшую выгоду.

⁷ Собрание великолепных статей на данную тему в: Keen 2003.

⁸ В некоторых африканских странах доля освобожденного от уплаты пошлин импорта доходит до 18% [Hinkle, Negro-Aragon, and Kubota 2003].

⁹ Совсем недавно Международная торговая палата разработала руководство для таможенных служб, содержание которого соответствует инструментарию Всемирного банка.

¹⁰ Диагностический инструментарий вдохновил Всемирную таможенную организацию на издание рекомендаций под названием «Инструменты повышения производительности».

¹¹ Финансируемая Всемирным банком программа поддержки реформ в торговой политике Балканских государств содержит индикаторы, специально созданные для каждой страны.

¹² Всемирная таможенная организация [WCO 2002] разработала методологию определения с помощью конкретных цифр и диаграмм узких мест в процедуре оформления грузов и измерения подлинного эффекта от введения новых правил. Всемирный банк поддерживает инициативу на создание программного обеспечения процесса обработки грузов. Скорость этой процедуры определяется с помощью сведений, полученных через Автоматизированную систему таможенных данных (ASYCUDA), а также через специально созданные национальные программы. В Марокко сведения аккумулируются для каждого пограничного контрольно-пропускного пункта, отдельно для нормальной и льготной систем налогообложения, и ежемесячно передаются в Интернет. В Боливии статистика, касающаяся времени таможенной обработки товара, собирается с помощью созданного ASYCUDA программного обеспечения, подготовленного для «зеленого», «желтого» и «красного» каналов; в ней отражены четыре разных этапа таможенного оформления груза. Полученные таким образом данные недвусмысленно указывают на необходимость дальнейшего упрощения этого процесса и обнаруживают явное нежелание служебного персонала придерживаться новых процедур [Mendoza and Gutierrez 2003]. TTFSE предусматривает сбор сведений относительно времени прохождения товара через таможенные пункты ряда страна и унификацию используемых методологий.

¹³ См.: www.seerecon.org/ttfse.

¹⁴ TTFSE включает ежегодный опрос импортеров и во-

дителей грузовиков с целью изучения общественного мнения относительно уровня коррупции и проволочек при оформлении грузов на контрольно-пропускных пунктах.

- ¹⁵ SITPRO — государственный орган Великобритании, подчиненный Министерству торговли и промышленности, от которого он получает целевые субсидии. SITPRO помогает торговым организациям повышать деловую и экономическую эффективность и стремится упростить процесс международной торговли. Концентрирует внимание в основном на формальных процедурах и документации.
- ¹⁶ В данном случае имеется в виду общая стоимость таможенных услуг, поделенная на число деклараций.
- ¹⁷ Такое иногда случалось, когда пробовали установить информационную систему. Ночью исчезали коммуникационные кабели, и внезапные отключения электроэнергии вносили неразбериху в компьютерные банки на контрольно-пропускных пунктах в Центральной Европе; в начале 90-х годов прошлого века в Бангладеш были уничтожены все компьюте-

ры, а в Африке украли компьютеры и базу данных. В одном таможенном пункте ухитрились разобрать крышу, и дождь испортил все технологическое оборудование.

- ¹⁸ В прокомитеты входят представители частного бизнеса и правительственных учреждений, связанных с процессом продвижения товаров через госграницы.
- ¹⁹ К примеру семинары Всемирной таможенной организации по вопросам определения стоимости не дают желаемых результатов, если в них участвуют представители таможенных организаций, не готовых к переменам.
- ²⁰ Это приложение написано Гаэлом Рейбаллендом, экономистом Департамента торговли Всемирного банка.
- ²¹ Всемирный центр изучения экономической ситуации — единственный крупный источник этих сведений. В 1999–2000 гг. он провел опрос представителей более чем 10 тыс. фирм в 80 государствах по многим аспектам и экономической ситуации [World Bank 2002].

Дополнительная литература

- Словом «processed» обозначены официальные не изданные труды и рабочие документы, которых, как правило, нет в фондах библиотек.
- Inter-American Development Bank. 2001. *Customs Best Practices in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.
- Keen, Michael, ed. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- World Custom Organization, 2003. *Risk Management Guide*. Brussels. www.wcoomd.org/ie/En/search.html.
- World Custom Organization, 2003. “Capacity Building in Customs”. Brussels. Processed. www.wcoomd.org/ie/en/Past_Events/Past_events.html.

Библиография

- Словом «processed» обозначены официальные неизданные труды и рабочие документы, которых, как правило, нет в фондах библиотек.
- APEC Economic Committee. 2002. “Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation on APEC Economies: A CGE Analysis.” Singapore.
- Barbone, Luca, Luc De Wulf, Arindam Das-Gupta, and Anna Hanson. 2001. “World Bank Projects in the 1990’s with Tax or Customs Administration Reform Components: A Review.” Tax Policy and Administration Thematic Group. Washington, D.C.: World Bank, econ.worldbank.org/docs/964.pdf.
- Bernardo, Antonio. 2003. “Trade Enhancement Initiatives in the Philippine Customs Service.” Presentation at the World Customs Organization 101st/102nd Session of the Customs Cooperation Council. June 26–8. Brussels.
- Ebril, Liam, Janet Stotsky, and Reint Gropp. 1999. “Revenue Implications of Trade Liberalization.” IMF Occasional Paper 180. International Monetary Fund: Washington, D.C.
- Gill, J. B. S. 2000. “A Diagnostic Framework For Revenue Administration.” World Bank Technical Paper No. 473. Washington, D.C.: World Bank.

- Hinkle, Lawrence, Alberto Herrou-Aragon, and Keiko Kubota. 2003. “How Far Did Africa’s First Generation Trade Reforms Go?” Africa Region Working Paper Series, No. 58a. Washington, D.C.: World Bank.
- Roll, John. 2002. *Customs-related Technical Assistance for Trade Capacity Building*. Nathan Associates report prepared for the USAID. Arlington, Va.
- International Chamber of Commerce. 2002. “Customs Guidelines.” www.iccwbo.org.
- Keen, Michael, ed. (2003). *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Lane, Michael (1998). *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Mendoza, Jaime, and Jose Eduardo Gutierrez. 2003. “A Methodology to Measure the Time Required for the Release of Goods.” Working Paper 01/03. Aduana Nacional de Bolivia. Bogota
- Moroccan Government. Administration des Douanes et Impots Indirects. *Delai de dedouanement*, available at www.douane.gov.ma (click on Universitaire, then Chiffres cles).
- Nathan Associates. 1996. “Findings, Conclusions and Recom-

- mendations.” Research of the Quality Control System in Egypt, *Volume I*. Prepared for the Government of Egypt Arlington, Va.: Nathan Associates Inc. [http://www.economy.gov.eg/Download/02\)%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf](http://www.economy.gov.eg/Download/02)%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf).
- Nathan Associates. (1998). “Pilot Study for Pre-certification of Imported Products.” Study Prepared for The General Organization for Export and Import Control. Ministry of Trade and Supply, Government of Egypt. Arlington, Va.: Nathan Associates Inc. [www.economy.gov.eg/Download/07\)%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.PDF](http://www.economy.gov.eg/Download/07)%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.PDF).
- OECD (2003). *Trade Facilitation Reforms in the Service of Development*. Trade Directorate, Trade Committee. Document number TD/TC/WP. 2003. 1 I/Final. Organization for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Raven, John (2001). “Trade and Trade Facilitation, A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action.” World Bank Discussion Paper No. 427. Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade. Washington, D.C.: World Bank.
- Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. “Morocco.” In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: World Bank.
- UNECE (UN Economic Commission for Europe). 1982. “International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods.” Inland Transport Committee. Geneva. www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf.
- UPECON Foundation. 2003. “The Study on Measurement of the Time Required for the Release of Goods in the Republic of the Philippines.” Manila. Processed.
- World Bank. 1996. “Global Economic Prospects and the Developing Countries: 1996.” Washington, D.C.
- World Bank 2002. *World Business Environment Survey*. Washington, D.C. www.worldbank.org/privatesector/ic/ic_ica_resources.htm.
- World Bank . 2003. *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.
- World Bank 2004. “TTFSE Progress Report 2003.” Washington, D.C. www.seerecon.org/ttfse.
- WCO (World Customs Organization). 2002. “Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods. Brussels.” www.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_time_release-study.html.
- World Bank (2003). *Risk Management Guide*. Brussels.
- Zarnowiecki, Michel. The World Bank.

Глава 2. Человеческие ресурсы и организационные вопросы таможенной службы

Люк Де Вульф*

Содержание

Человеческие ресурсы. Организация хороша лишь настолько, насколько хорош ее персонал.....	30	Примечания.....	48
Организация и место таможи.....	35	Дополнительная литература.....	49
Независимые агентства по поступлениям.....	38	Библиография.....	49
Контракты на управление.....	42		
Практические выводы.....	45		
Приложение 2.А. Контрольный лист в области человеческих ресурсов.....	46		
Приложение 2.Б. Контрольный список в области контрактов на управление.....	46		
Приложение 2.В. Контрольный лист для независимых агентств по поступлениям.....	47		

Уникальность таможи среди других правительственных ведомств состоит в том, что она не является ни внутренним, ни международным агентством. Удерживая равновесие на межгосударственных границах¹, она не только выражает суверенитет нации, но и выступает в качестве ее защитника от внешних угроз здоровью, безопасности людей и окружающей среде, оберегая (на пользу или во вред) национальную индустрию и собирая денежные поступления в поддержку государства. Таможня должна знать, как влияют на приграничные дела национальные приоритеты в сферах борьбы с внутренней преступностью, иммиграции, труда, экономики и сельского хозяйства. Она также должна постоянно быть в курсе международных проблем и их воздействия на нацию и помнить о национальных обязательствах по торговым и транспортным соглашениям и конвенциям. Во многих аспектах таможенные органы связаны со своими коллегами в других странах более тесно, чем с другими ведомствами собственного правительства. Они часто обращаются к таможенным службам соседних стран или на международном уровне за содействием или идеями относительно того, как усовершенствовать свои операции или обеспечить законность, а также для обмена информацией о возникающих угрозах.

В первом разделе настоящей главы рассматриваются вопросы современного управления человеческими ресурсами таможенной структуры. Во втором разделе обсуждаются проблемы более традиционной таможенной организации, между тем как в третьем и четвертом исследуются две организационные формы, которые в последние годы получили существенное внимание: автономные налоговые органы (АНО) и контракты на управ-

Вставки

2.1. Обновление персонала в таможенной службе Боливии.....	33
2.2. Дания: объединение таможи и налоговой администрации.....	37
2.3. Плановые задачи сбора поступлений и самостоятельность: примеры Танзании и Уганды.....	40

ление. Последний раздел содержит операционные выводы и рекомендации. В приложениях приводятся контрольные листы по вопросам управления человеческими ресурсами, управленческих контрактов и АНО.

Человеческие ресурсы. Организация хороша лишь настолько, насколько хорош ее персонал

Качественное управление человеческими ресурсами является, вероятно, тем единственным существенным элементом, который влияет на эффективность и производительность работы таможи вне зависимости от ее организационной структуры. Здесь нет преувеличения, поскольку все аспекты таможенного менеджмента и таможенного оформления (грузов), включая применение и поддержание современных информационных технологий (ИТ), требуют того, чтобы персонал был обучен продуктивно использовать имеющиеся системы и был готов к внедрению в существующие службы новых процессов и методов. Для выполнения этих задач персонал должен быть восприимчивым к нововведениям в логистике международной торговли и к изменению акцентов в работе в рамках мандата таможи.

В историческом плане труд таможи всегда включал непосредственную проверку грузов, судов и пассажиров, а также патрулирование длинных отрезков границ между портами ввоза. Руко-

* Автор выражает признательность Майклу Лейну (Michael Lane) и благодарность за содействие Мелани Фолтас (Melanie Faltas).

водители таможенных служб были близки к самым высокопоставленным правительственным чиновникам, между тем как их сотрудники зачастую были плохо образованы, обучены и оплачиваемы. Подобная организационная система подрывала профессионализм и благонадежность персонала таможен.

Постепенно правительственные учреждения выходят на более высокий уровень стандартов. Жесткие требования, предъявляемые таможенной службе глобализирующейся экономикой, проявляются. Современные таможенные администрации, несущие ответственность за защиту и представительство интересов государства на границах и в портах, должны использовать для выполнения своей миссии профессионально подготовленных работников и действенные технологии. Управление кадровыми ресурсами на таможне можно разделить на несколько ступеней:

- определение желаемого профиля персонала (кадровой структуры);
- введение такой системы найма, которая обеспечивает таможне приобретение нужных работников;
- обучение нанятых сотрудников для поддержания нужной квалификации;
- обеспечение компенсационного пакета, который бы позволял администрации стимулировать и удерживать работников;
- применение системы быстрых санкций за плохую работу и нарушение лояльности.

Профиль персонала

Администрации современной таможенной службы необходимо определить профиль желаемого персонала. Общий образовательный уровень сотрудников должен быть достаточным для того, чтобы они могли приобретать и сохранять навыки, требуемые для таможенной работы. Подобные навыки со временем будут неизбежно меняться в сторону требований все большего профессионализма в вопросах бухгалтерии, сбора информации, финансов, расследований, анализа, тренинга, планирования и управления человеческими ресурсами. Эти функции будут все более опираться на процедуры, предполагающие широкое использование ИТ. Чтобы найти оптимальную схему распределения персонала по разным квалификационным категориям, понадобятся современные методы анализа движения рабочей силы.

Вот некоторые основные услуги и профессиональные навыки, необходимые для выполнения таможенной требуемых задач.

- *Обеспечение исполнения внутренних законов и правил на границах.* Эти законы и правила должны соответствовать всем международным таможенным конвенциям и стандартам, под кото-

рыми подписалась страна. Из этого следует, что сотрудников следует регулярно информировать о ходе международных торговых переговоров и о новых требованиях глобализации. Персонал должен обладать адекватными юридическими познаниями, для того чтобы усвоить и привнести во внутреннее законодательство те изменения, которые происходят в торговом и международном таможенном деле.

- *Применение современных методов таможенного оформления.* В условиях большого объема поступающей через ИТ данных современная оценка риска основывается на новейших методах сбора разведывательной информации, призванных облегчить торговлю и обеспечить соответствие передовым достижениям в торговой логистике частного сектора. В области ИТ необходимы высокий профессионализм и способность проводить анализ рисков и аудит после таможенного оформления.
- *Поддержание открытых контактов с торговым сообществом.* Таможенная служба должна добиваться того, чтобы торговые круги владели всей полнотой информации о ее обязательствах и чтобы их взгляды учитывались во время принятия ею решений. Навыки общения здесь необходимы, и оперативное взаимодействие с торговым сообществом должно осуществляться на расстоянии вытянутой руки.
- *Обеспечение исполнения законов, связанных с правами на интеллектуальную собственность, безопасностью, перевозкой наркотиков и, в конечном счете, с трудом и гуманитарными правами.* Хотя трудовые и гуманитарные права могут не относиться к числу национальных приоритетов, необходимость обеспечения строгого выполнения подобного законодательства может возникнуть в результате каких-то будущих торговых переговоров. Это требует способности учитывать в таможенных процедурах интересы других ведомств.
- *Сбор и распространение международных торговых статистических данных* требует опыта работы с ИТ и понимания важности статистики для принятия экономических решений.
- *Управление человеческими ресурсами таможенной службы* требует общих знаний кадрового менеджмента и опыта развития кадрового потенциала.

Наем работников

Перепрофилирование существующей кадровой структуры под задуманную схему чаще всего проводится постепенно. По мере ухода в отставку пожилых сотрудников необходимо нанимать новых, причем не только на замену выбывшим, но и с перспективой на любое расширение деятельности в будущем. Рекрутирование должно вестись на систематической основе и может включать

публикацию объявлений о вакансиях. В таких объявлениях должны быть ясно указаны желаемая квалификация работника, например академическое образование, опыт предыдущей работы и т.д., и четко описан процесс найма. Важное значение имеет также прозрачность процесса рекрутирования, так как это устанавливает (для работника) стандарты новой карьеры в таможене и ослабляет фаворитизм и клиентелизм, которые часто губительно влияют на набор персонала в государственном секторе². Чтобы обеспечить приток заявок от квалифицированных соискателей, рекомендуется публично сообщать о найме на работу, принимать участие в ярмарках вакансий и посещать учебные заведения высокого уровня. Прошлое потенциальных работников должно подвергнуться тщательной проверке, которую проводят опытные специалисты, могущие обратиться за нужными сведениями к соседям, знакомым или прежним работодателям соискателя. Необходимо проверить полицейские данные, а также кредитные и банковские счета поступающего, чтобы оценить размер и источники его доходов. Вступительные требования должны также предусматривать тестирование специальных навыков и способностей кандидата. Кадровые менеджеры таможен могут решать эти задачи сами либо могут прибегнуть к услугам профессиональных рекрутеров. Нанимаемым работникам необходимо сообщить, что карьера в таможенной структуре предполагает ротацию, призванную обеспечить «многофункциональность» работника и воспрепятствовать налаживанию им потенциально пагубных связей с местным торговым сообществом³. Новые сотрудники, не имеющие опыта работы в таможенной области, должны пройти интенсивный тренинг и тестирование для подготовки к новым должностям. В случае успеха они проходят испытательный срок до того, как официально будут приняты в штат. Такой испытательный период часто длится полный год, причем в это время нанятый работник может быть отчислен за неудовлетворительную успеваемость или дисциплину без сложного процесса апеллирования или обращения к административным трибуналам. По завершении испытательного срока и при получении удовлетворительной оценки практиканты должны получить подтверждение о найме. Акцент на прозрачность помогает работе супервайзеров и повышает открытость процесса найма.

Большинство таможенных организаций традиционно полагаются на рекрутирование молодых кандидатов, которые затем проходят обучение методам лучшей таможенной практики путем совмещения академических занятий с тренингом на рабочих местах. Однако современная таможенная работа требует, чтобы персонал владел навыками,

которые непросто приобрести путем обучения внутри таможенной системы. Знание ИТ и бухгалтерии, которые все больше необходимы при проведении аудита после таможенного оформления (выпуска) товаров, только два примера из этой области. Процесс найма и шкала вознаграждения должны быть достаточно привлекательными для работников, обладающими подобными специальными навыками. Когда квалифицированных кандидатов нет, иногда возможно обойти ограничения гражданской службы путем предложения выгодных контрактов консультантов. Эта практика, однако, имеет скрытый недостаток, ибо может легко деморализовать сотрудников таможен в целом и создать проблему постоянства работы на специализированных должностях.

Процесс увольнения старых и набора новых сотрудников будет длительным, если желаемый профиль новых сотрудников существенно отличается от профиля тех, кто «еще на борту». Временами руководители могут потребовать более быстрого кадрового перепрофилирования. Так происходило в ситуациях, когда вводились Автономные налоговые органы (АНО) и предпринимались радикальные кадровые перестановки. (Подробности приводятся в разделе об АНО.) Вставка 2.1 дает некоторое представление о том, как этот процесс происходил в Боливии.

Тренинг

Организация обучения на рабочем месте должна быть главной задачей кадрового отдела таможен. Требования, предъявляемые глобализацией, и быстрое внедрение ИТ в разные сферы таможенной деятельности делают регулярный тренинг совершенно необходимым. Чтобы осуществить это, опытным таможенным сотрудникам следует объединить усилия с профессиональными наставниками.

В современной таможене многие продвижения по службе зависят от успешного завершения хорошо сформированных тренинговых программ, и все сотрудники должны проходить ежегодный курс обучения, согласованный с управлением кадров и непосредственными супервайзерами. Последние оцениваются по способности обеспечить оговоренное обучение своего персонала. На национальном или региональном уровне могут организовываться специализированные учебные академии. Приоритетным должен считаться тренинг, полученный в двусторонних агентствах, Всемирной таможенной организации и даже в компаниях доотгрузочной инспекции, контракты с которыми нередко предусматривают обязательства в области обучения⁴.

Вставка 2.1. Обновление персонала в таможенной службе Боливии

В дореформенный период работа с кадрами в боливийской таможне характеризовалась следующими моментами: наличие большого числа сотрудников *pro bono*, не имевших конкретной должности или зарплаты; назначение на должность по политическим рекомендациям, а не по индивидуальным заслугам; высокая текучесть персонала, низкие оклады и отсутствие тренинга. В рамках общей реформы правительственного аппарата таможня была выбрана как пилотное начинание на основе принятых незадолго до этого Статута гражданской службы и Программы гражданской службы. Реформа управления человеческими ресурсами стала важным элементом становления таможни как эффективной и прозрачной организации, одновременно существенно снизив коррупцию.

Подбор и наем персонала должны были базироваться на принципах прозрачности и состязательности. Все вакансии были открыты для публичного соперничества; должности, занятые людьми, не прошедшими конкурентного отбора, получили статус временных; все места типа *pro bono* были упразднены. Через публичные торги были привлечены специализированные фирмы, призванные обеспечить процесс отбора. Престиж независимых фирм пошел таможне на пользу, и сомнений в прозрачности процесса удалось избежать. В то же время управление кадров разработало новую систему зарплаты рыночного типа, предусматривавшую вполне конкурентные заработки.

Сообщения об открытии приема на должности среднего и высшего звена были опубликованы 30 октября 1999 г., а о специальных и технических вакансиях — в апреле 2000 г. На результатах первого приема отрицательно сказались вялая работа и недостаток пропагандистских усилий (в результате количество заявок оказалось ниже ожидаемого), ошибочная ликвидация ряда заявок на приграничные места и ненадежность используемого программного обеспечения. Поскольку многие вакансии остались незаполненными, 14 января 2001 г. был объявлен третий набор на руководящие и технические должности.

Процесс отбора потребовал принятия ряда предварительных мер: определения идеального профиля таможенного сотрудника; уточнения необходимого количества персонала, которое было установлено на уровне 700 с небольшим человек (при этом 575 мест оставались вакантными); определения профиля должности с минимально необходимыми требованиями к уровню образования, предшествующему трудовому опыту вне таможни и личным качествам. Кандидаты оценивались по разным параметрам: прохождению курсов подготовки, техническим и психологическим показателям на основе тестирования, результатам общего интервью. Для каждой должности был установлен минимальный уровень баллов. Кандидаты также изучались для отсева тех, кто, в качестве бывших или действующих сотрудников, был уличен в нарушении внутренних правил таможни или в уголовных преступлениях. По итогам тестирования составлялся список кандидатов, допущенных к собеседованию. По завершении этого процесса был сделан итоговый отчет, содержащий список финалистов и оценки, полученные ими по каждой дисциплине, который был представлен таможенной службе для окончательного рассмотрения. Заключительная оценка выставлялась в ходе структурированного собеседования для утверждения данных, представленных фирмой-консультантом; она удостоверяла, что все требования выполнены, и показывала пригодность кандидата для конкретной должности. Последняя оценка выводилась комитетом, избранным советом директоров; комитет предоставлял совету или генеральному руководству доклад с соответствующими рекомендациями. Принятым на работу сотрудникам предлагалось пройти трехмесячный испытательный срок, и только после этого начиналась их реальная административная карьера.

В целом процесс найма привлек 12 563 соискателя. 8763 человека удовлетворяли всем начальным требованиям, 2718 из них прошли технические и психологические тесты, 1653 кандидата после собеседования были включены в окончательный список, и 87% этих финалистов были отобраны для работы в таможенной администрации.

Источник. IDB 2001.

Вознаграждение сотрудников

Вознаграждение сотрудников является важнейшим элементом управления в области человеческих ресурсов. Оно должно быть достаточно высоким, для того чтобы привлекать и сохранять людей, обладающих нужной квалификацией для работы в таможне. Однако общие заработки сотрудников часто бывают неадекватными, а различия между оплатой менеджерского состава и оплатой работников более низкого звена намного меньше, чем обычно бывает в частном секторе⁵. Хотя материальная компенсация не является единственным мотивирующим фактором хорошей работы, она, без сомнения, очень важна⁶. Два других фактора

мотивации — укрепление в учреждении *esprit de corps* (духа коллективизма) и чувства гордости являются дополняющими моментами, хотя зачастую используются недостаточно. Упомянем, что марокканская таможня в последние годы придавала фактору мотивации повышенное внимание, и это, по-видимому, принесло определенные плоды⁷.

В большинстве случаев таможенная администрация не обладает достаточной гибкостью в установлении ставок окладов и вынуждена руководствоваться шкалой оплаты в гражданской службе. Зачастую напряженность с финансами приводила к тому, что эти ставки существенно отставали от преобладающего уровня оплаты труда равного по квалификации работника частного сектора.

Подобная ситуация расхолаживает сотрудников и нередко побуждает их искать дополнительные деньги. Нет ничего удивительного в том, что наиболее ценные сотрудники покидают службу, часто для того, чтобы использовать приобретенные навыки для работы в качестве брокеров. Знание ими таможенного дела «изнутри» и знакомство с другими работниками могут облегчить клиентам прохождение таможенных формальностей, но, с другой стороны, угрожают подрывом благонадежности. Опасность ослабления последней вынудила некоторые страны запретить сотрудникам в течение нескольких лет после ухода из таможенной службы заниматься посредничеством в этой области.

Частичным решением проблемы скудных окладов может быть введение для сотрудников системы различных бонусов. Но, хотя такие премиальные выплаты делают многие таможенные службы, лишь некоторые из них организуют дело так, чтобы бонусы повышали эффективность и производительность работы. Эти выплаты должны быть достаточно значительными, для того чтобы уменьшить разницу с заработком работника частного сектора (без учета защищенности труда в государственном секторе), и удовлетворять ряду жестких критериев. Бонусы должны обладать внутренней и внешней легитимностью, быть объективными и прозрачными и легко поддаваться администрированию. Они также должны быть разумными (SMART) — конкретными, поддающимися измерению, достижимыми, уместными и своевременными [De Wulf 2004]. Однако добиться того, чтобы оценки результатов работы обеспечивали адекватную дифференциацию вознаграждения, непросто. В Марокко, к примеру, где полностью удовлетворительная оценка ведет к выплате премии в размере стопроцентного базового оклада, подавляющее большинство сотрудников получают (как раз такой) оценочный балл, который квалифицирует их для максимального бонуса.

Внутренняя легитимность требует, чтобы сотрудники таможи воспринимали премиальную систему как справедливую, не способствующую фаворитизму, прозрачную и позволяющую выступать с апелляциями. Внешняя легитимность связана с приемлемостью этой системы за пределами таможи, т.е. подразумевает выделение на выплату премий определенных бюджетных средств. Без любого из этих видов легитимности бонусная система окажется неустойчивой. Так, в Гане не удалось поддерживать повышенные оклады, которые работники таможи получили при создании независимого агентства по поступлениям (АНО), поскольку против этого выступили другие гражданские служащие. Очевидно, что жесткие условия, которые необходимо соблюдать, чтобы бонусы компенсировали низкие оклады, представляют собой серьезную трудность при разра-

ботке и введении премиальных систем, что делает такие системы рискованными и нуждающимися в пристальном мониторинге.

Альтернативой значительным бонусам может быть перевод персонала, занимающегося поступлениями, на более высокий, чем у других гражданских служащих, уровень оплаты с учетом того значения, которое мобилизация денежных ресурсов имеет для поддержания деятельности правительства. Повышение зарплаты также будет как-то оберегать сотрудников от искушения получать взятки от торговцев⁸. Увеличение оплаты труда должно сочетаться с проведением общей таможенной реформы, которая гарантировала бы повышение эффективности и производительности.

Некоторые таможенные службы приняли более кардинальные меры в отношении недостаточного вознаграждения работников, создав независимые агентства по поступлениям, которые поначалу платили своим сотрудникам оклады, сопоставимые с заработками в частном секторе или с заработками самых высокооплачиваемых гражданских служащих.

Повышение зарплаты и продвижение по службе в зависимости от результатов работы также представляют собой важные факторы мотивирования работников. Тем не менее оба они часто ограничены строгой политикой в области карьерного роста, которая, как правило, распространяется на всех государственных служащих и которая в значительной мере основывается на продолжительности трудового стажа. Исключения все же существуют. В Мозамбике, к примеру, работа сотрудников в течение двухлетнего периода практической подготовки оценивается на ежеквартальной основе, а в дальнейшем остается объектом пристального внимания со стороны внутреннего контроля. В Анголе ежегодная система оценки труда имеет целью приблизить навыки работников к требованиям должности и четко выявлять кандидатов на повышение.

На трудовую этику и мораль влияют также условия работы и жилищные условия, особенно на отдаленных таможенных пунктах. Зачастую из-за бюджетных ограничений на тамошнюю инфраструктуру годами не обращают внимания. Плохие жилищные условия во многих приграничных таможенных пунктах вынуждают работников прибегать к массе уловок, чтобы избежать назначения туда, часто рассматривающегося как несправедливость и даже как должностное наказание. В Замбии и Танзании таможенные реформы предусматривали обновление необходимой инфраструктуры, что получило горячее одобрение сотрудников.

Добросовестность и санкции

Современная практика таможенного оформления товаров, основанная на широком исполь-

зовании ИТ и адекватной системе поощрения сотрудников, играет определяющую роль в противодействии проблемам добросовестности персонала. Опыт показывает, однако, что для полного искоренения коррупции этого недостаточно. Поэтому любая политика в области человеческих ресурсов должна четко разъяснять, каким образом следует подходить к этим вопросам. Поскольку проблемам благонадежности целиком посвящена глава 4; здесь же можно ограничиться лишь несколькими замечаниями. Персонал таможни должен полностью отдавать себе отчет в недопустимости коррупции и распушенности. В рабочих инструкциях можно ясно прописать соответствующие дисциплинарные меры. Они могут включать широкий спектр санкций — от предупреждения, пересмотра оклада и бонусов до увольнения. Отстранение от службы не должно осуществляться слишком легко, поэтому необходимо иметь некоторые «предохранительные механизмы», обеспечивающие назначение дисциплинарных мер на непредвзятой основе. Официальная реакция на случаи коррупции должна следовать незамедлительно — и для того, чтобы опровергнуть несправедливые обвинения, и для того, чтобы избежать длительного перерыва между проступком и наказанием. Санкции, включающие увольнение, могут быть мощным фактором улучшения дисциплины в условиях, когда сотрудники имеют хороший заработок, а уровень внешней безработицы высок⁹.

Организация и место таможни

Высокомотивированный и компетентный персонал в силах заставить работать практически любую организацию и способен преодолеть изрядные практические трудности; однако многое зависит и от правильной организации структуры. Даже самая совершенная модель организационного устройства и эффективности — если только таковая возможна — не выживет, если сотрудники некомпетентны, неквалифицированы, не обучены и не имеют надлежащей мотивации. Идеальная организация не статична. Организации государственного и частного сектора постоянно совершенствуют свою структуру, с тем чтобы отвечать на новые вызовы, изменения в рабочей нагрузке, на географическую экспансию, конкуренцию, появление новых технологий и других новшеств. Администрация таможни не составляет исключения и обычно предпринимает попытки найти такую организационную схему, которая будет наилучшим образом соответствовать условиям непрерывно меняющейся среды. Однако реорганизация не панацея. Зачастую она используется как предлог, для того чтобы скрыть неспособность выявить коренные причины плохой работы. Реорганизация может быть разруши-

тельной и отвлекать внимание ведомства от текущей работы.

В данном разделе представлен традиционный путь организации таможни с некоторыми небольшими вариациями.

Внутренняя организация

Структурно таможенные ведомства, как правило, являются департаментом министерства финансов и полностью подотчетны ему в плане своих действий и результатов работы. Первостепенная обязанность таможни — повысить финансовые поступления согласно тому, как это определено бюджетом. Для решения этой задачи она должна обеспечить одинаковое и постоянное применение таможенных мер и процедур во всех пунктах ввоза товаров и на всех видах транспорта. Иногда бывает так, что таможня обладает в чем-то большей самостоятельностью, чем другие ведомства или департаменты министерства, — как правило, в силу своей ответственности как стража границ и необходимости иметь дело с нерадивыми торговцами или контрабандистами. С учетом характера своих обязательств таможня имеет децентрализованную организационную структуру, в состав которой входят штаб-квартира, региональные и местные подразделения. Задача штаб-квартиры — вырабатывать оперативную политику и процедуры, включая применение ИТ, которые направлены на повышение продуктивности и эффективности работы и обеспечение соответствия требованиям международных соглашений, к которым причастна Всемирная торговая организация. Штаб-квартира осуществляет мониторинг деятельности децентрализованных отделений и отвечает за кадровую политику, включая наем, систему вознаграждений, тренинг и обеспечение исполнения законов. Региональные отделения в пределах своей юрисдикции осуществляют надзор за деятельностью офисов на местах, а последние обычно являются местом контакта с международным торговым сообществом и таможенными ведомствами других стран. Важно отметить, что персонал местных подразделений принимает решения об уровне верификации, требуемом для обработки деклараций и выпуска груза, а также об эффективности и продуктивности этого процесса [Castro and Walsh 2003].

Многие современные таможенные ведомства добавляют к традиционным департаментам (юридический, процедурный, стоимостной оценки, ИТ, соблюдения законности, операций на местах, международного сотрудничества, корпоративного обслуживания, кадров, аудита) департамент по поддержанию отношений с частным сектором, призванный реагировать на его заботы, разъяснять процедуры и предоставлять омбудсмена (правоведа), когда возникают разногласия с междуна-

родными декларантами. Импортёры, экспортёры, перевозчики, таможенные брокеры и экспедиторы заинтересованы также в независимом апелляционном процессе, позволяющем им выступать с претензиями по решениям, которые они считают ошибочными или не соответствующими международной таможенной практике. Такая институциональная открытость к проблемам частного сектора может помочь создать необходимое доверие между частным сектором и таможней, что принесет пользу всем заинтересованным сторонам.

Некоторые таможенные администрации признают, что большую часть поступлений им приносит относительно небольшая группа импортёров; поэтому они скорректировали свои внутренние операции так, чтобы оказывать крупным плательщикам специальные услуги. Это соответствует положениям Киотской конвенции, которая допускает более быстрое обслуживание грузов «авторизованных» импортёров, — иными словами, предприниматели, отвечающие определенным критериям прозрачности и добропорядочности, проходят более простые таможенные процедуры при условии, что контроль «на выходе» может все же быть проведен. К примеру, египетский Образцовый таможенный и налоговый центр оснащен для обработки всех таможенных и налоговых деклараций избранной группы крупных предприятий (около 2000 в конце 2003 г.), на которые приходится значительная доля торговли и налоговых платежей. Фактически этот центр работает для них по схеме «одного окна», где введены новые и эффективные процедуры.

Место таможни в общей структуре правительства

Министерство финансов традиционно является тем правительственным ведомством, которому подчиняется таможенная служба и которое осуществляет над ней общий надзор и руководство ввиду ее важной функции по сбору поступлений. Высказывается мнение, что такого не должно быть, особенно в свете изменения обязанностей таможни. С течением времени ее роль как инструмента содействия торговле начинает во многих странах перевешивать ее роль в получении поступлений, и это дает министерству торговли дополнительные основания, для того чтобы принять на себя большую надзорную ответственность за деятельность таможни. Соединенные Штаты Америки, все более озабоченные вопросами безопасности, ввели таможенную службу в систему Департамента внутренней безопасности, а Канада — в структуру Министерства общественной безопасности и чрезвычайных ситуаций. В Австралии Департамент по торговле и таможенным делам стал первым ведомством правительства Содружества, учрежденным после провозглашения в 1901 г.

Австралийского союза. С тех пор австралийская таможня, в зависимости от меняющихся приоритетов правительства, имела отношение ко многим министерским портфелям — по торговле, акцизам, бизнесу, потребительским делам, науке, индустрии, коммерции, юстиции. В настоящее время она находится в системе Министерства юстиции и таможни, что отражает стремление правительства обеспечить устойчивое взаимодействие между всеми федеральными агентствами, ведающими вопросами исполнения законов и безопасности¹⁰. Введение таможенной службы в структуру того или иного министерства в конечном счете является результатом рационального решения, учитывающего особенности административной структуры и экономические условия страны, а также характер задач, возложенных на эту службу правительством. Не следует забывать, тем не менее, что реорганизация департаментов или перевод какого-либо агентства в систему другого департамента или министерства зачастую является излюбленным занятием правительственных реформаторов, которое, однако, при отсутствии реальных реформ приносит мало или вообще не приносит результатов, кроме гарантированного внутреннего или внешнего беспорядка. Вне зависимости от организационной схемы таможни необходимо, чтобы она:

- имела адекватное финансирование и кадровый состав;
- имела адекватное финансирование и кадровый состав;
- действовала под правильным надзором, обеспечивающим соблюдение ею всех законов и правил;
- имела адекватное финансирование и кадровый состав;
- обладала кадровой системой, позволяющей ей осуществлять наем, обучение и развитие профессиональных работников, а также полномочиями по искоренению коррупции и увольнению некомпетентных сотрудников без права восстановления;
- имела адекватное финансирование и кадровый состав;
- действовала с достаточной степенью самостоятельности в кадровых и оперативных вопросах;
- имела адекватное финансирование и кадровый состав;
- обеспечивала возможность апелляций со стороны торгового сообщества;
- имела адекватное финансирование и кадровый состав;
- несла ответственность за выполнение намеченных задач.

Преимущества слияния таможни с другими агентствами, ведающими поступлениями

В 90-х годах XX в. некоторые страны стали объединять таможенные структуры с другими де-

партаментами, занимающимися поступлениями, в надежде повысить производительность и эффективность их сбора. Подспудной причиной такого слияния является экономия усилий, возникающая за счет объединения кадровых, юридических и административных функций этих департаментов, которые, как показывает итоговый анализ, во многом имеют дело с одними и теми же налогоплательщиками [PLS RAMBALL 2001]¹¹.

В исследовании PLS RAMBALL (2001) рассматривается опыт Дании, Канады, Колумбии, Нидерландов и Латвии по интеграции их налоговых и таможенных ведомств¹². В нем указывается на два мотива инициатив в этой области: повышение *эффективности* (Нидерланды, Латвия и Колумбия) и повышение *производительности* (Дания, см. вставку 2.2) в сборе поступлений либо обоих элементов (Канада). Эффективность отражает параметры сбора поступлений — сумму полученных поступлений, а также степень мошенничества, степень добропорядочности, соответствия правилам и пр., в то время как производительность характеризует объем государственных и частных ресурсов, затраченных на каждую единицу полученного дохода¹³.

Реформы в Нидерландах были направлены на повышение эффективности. Высокие налоговые ставки 70-х годов прошлого века привели к росту уклонений от платежа и усилению мошенничества, между тем как число налогоплательщиков в процветающей стране увеличивалось. Налоговое законодательство тоже усложнилось, что указывало на необходимость лучшей организации обслуживания налогоплательщиков, которого, по мнению правительства, было удобнее добиться путем объединения Таможенного департамента и Депар-

тамента по поступлениям. В Дании слияние таможенного и налогового институтов имело целью повысить производительность. Эта инициатива стала знаменем правительственной антибюрократической реформы и получила значительную политическую поддержку. До слияния в налоговом и таможенном ведомствах насчитывалось довольно много сотрудников. Сокращение их числа до уровня схожих стран, таких, как Швеция и Норвегия, имело фундаментальное значение для снижения издержек по сбору поступлений.

В Канаде объединение налоговой и таможенной администрации было предпринято с целью оптимизации управления сбором поступлений, отчасти чтобы сделать его более эффективным, отчасти для улучшения обслуживания клиентов. Это слияние стало также ответом на выдвигавшиеся в тот период требования о расширении структуры федерального правительства. Реорганизация затронула практически все аспекты политического и административного устройства нового ведомства, что обеспечивало максимальные выгоды и преимущества. На политическом уровне должности заместителя министра по налогам и заместителя министра по делам таможни были объединены в одну. Было введено новое законодательство, вобравшее в себя два сборника уставных положений и сочетающееся с действующим законодательством. Вместо прежних 23 пересекающихся регионов появилось 6 укрупненных, выполняющих все функции налогового и таможенного администрирования на территориальном уровне. Штаб-квартиры двух бывших департаментов были преобразованы в одну, которая действовала по ряду направлений бизнеса при поддержке корпоративных служб.

Вставка 2.2. Дания: объединение таможни и налоговой администрации

Объединение таможни и налоговой администрации в Дании имело целью значительно повысить производительность работы. Центральным пунктом стратегии было объединение двух служб на всех уровнях с целью сокращения административных издержек. Эта линия также отвечала интересам присоединения страны к Европейскому союзу, что привело к уменьшению роли тарифных поступлений как источника финансовых доходов. Стратегия включала ряд мер по рационализации деятельности:

- сокращение общей численности персонала двух ведомств — с 6742 работника в 1989 г. до 5846 работников в 1992-м и до 5643 в 2000 г.;
- разработка амбициозной интегрированной ИТ-системы, объединяющей в одно целое все системы по сбору поступлений;
- значительное сокращение количества отделений на местах, которые были объединены в региональные отделения;
- введение горизонтальной организационной структуры, что уменьшило число управленческих уровней и привело к передаче ответственности на более низкие уровни;
- внедрение ряда новых инструментов государственного управления, таких, как контрактный менеджмент (управление по контракту) между центральным и региональными офисами, контракты между министерством и офисными менеджерами, упор на главные виды деятельности и ослабление поддержки второстепенных видов, а также всяческий акцент на менеджмент, основанный на стоимостных элементах.

Источник. PLS RAMBOLL 2001.

Была инициирована крупная программа развития кадров, а системы ИТ и другого обеспечения объединились в единую структуру. До последнего времени свою обособленность сохраняло только Управление пограничных таможенных служб — все другие области деятельности двух прежних департаментов и их региональных подразделений были интегрированы организационно и операционно. В 2004 г. эта организационная структура вновь подверглась пересмотру, после чего таможня была включена в систему Министерства общественной безопасности и чрезвычайных ситуаций.

Исследования конкретных ситуаций дают основания полагать, что успех любого слияния в значительной мере зависит от качества подготовительной работы, от уровня политической поддержки, которую получает это мероприятие, и от участия основных игроков — налогоплательщиков и персонала объединяющихся ведомств. В Нидерландах успех слияния в значительной мере объяснялся правильной подготовительной работой, начавшейся в 70-х годах. Практическое осуществление мероприятия продолжалось пять лет, с 1987 по 1992 г. В то же время в Колумбии подготовка и политическая поддержка слияния были слабыми, и результаты оказались далекими от успешных. В Канаде сотрудников объединяющихся служб приглашали для доверительных консультаций, и многие из них помогли разработке нового законодательства и «обкатке» слияния. Важное значение имело также наличие сильного и имеющего обширные политические связи лидера, возглавившего процесс объединения.

Из этих инициатив становится очевидно, что слияние должно проводиться с полным пониманием того, что существенные процедурные различия между таможенным и налоговым департаментами порождают асимметрии, к которым новому объединенному институту нужно будет приспособиться. Так, сбор налогов осуществляется на основе собственной оценки (плательщика) и последующего контроля постфактум, что позволяет группировать налоговые данные. Таможенные процессы требуют, чтобы платежи и контроль выполнялись одновременно, через собственную оценку таможни в сочетании с поствыпускным («на выходе») аудитом. Таможенные операции также строго подчиняются необходимости быстрее оформления груза, что добавляет совокупной таможенной акции особое измерение, подобного которому нет в других налоговых службах.

Можно возразить, что эффективная работа служб по сбору поступлений не обязательно предполагает высокую степень интеграции операций налогового и таможенного ведомств. Исследования конкретных ситуаций (case studies) показывают, что полное слияние двух институтов фактически может стать препятствием на пути повышения

эффективности. Действительно, сосредоточение общего внимания на операционных вопросах, обоюдное внимание к целевым группам, координация законодательства и планирования служат целям улучшения эффективности и производительности. Однако физическое объединение организаций (общие персонал, организационная культура, инфраструктура и системы ИТ) требует огромных усилий политического и административного руководства, сотрудников и заинтересованных сторон (предпринимательские круги, клиенты), связанных с новым ведомством, и эти усилия в конечном счете могут оказаться контрпродуктивными. Так произошло в Колумбии. Временами такая же угроза нависала над объединением ведомств в Дании. Отступить от своих планов слияния недавно решила Латвия. Поэтому крайне важно, чтобы правительства ясно представляли себе побудительные мотивы, лежащие за процессом слияния, и чтобы выбранные стратегии действий гармонично сочетались с ними.

Автономные налоговые органы

Появление автономных налоговых органов по сбору поступлений (АНО)¹⁴ можно проследить на примере Исполнительного агентства, которое было учреждено в Соединенном Королевстве в 80-х годах XX в.¹⁵ Подобные структуры должны были действовать скорее как предприятия частного бизнеса, чем как правительственные ведомства. Правительства разрабатывали бы политику, а ответственность за ее исполнение поручали бы агентствам, которые пользовались большей самостоятельностью и были более подотчетны в повседневной деятельности. Кроме того, создавалась бы иллюзия, что правительство сократилось в размерах, а это главная задача политических партий, стоящих у власти в наши дни. Такой «агентский» подход был в последующем модифицирован и применен к подразделениям министерств финансов, отвечающих за мобилизацию поступлений. По заявлению министерств, преимущества работы через структуры АНО выражаются в следующем:

- Будучи одноцелевым и отделенным от министерства финансов, АНО может сосредоточиться на выполнении лишь одной задачи.
- Обладая самостоятельностью, оно будет свободным от политического вмешательства в его повседневную деятельность.
- Свободное от ограничений, существующих в госслужбе, оно может проводить свою собственную кадровую политику для повышения эффективности и производительности работы.

Словом, ответственность АНО повышалась, но в то же время им предоставлялись большая операционная гибкость и защита от политического

и иных форм вмешательства. Было бы ошибкой считать, что до появления АНО подотчетности не было вообще, однако либо ее мало требовали, либо таможня имела возможность уклониться от ответственности, сославшись на ограничения, в условиях которых ей приходилось действовать.

Создание АНО вселяло в декларантов и налогоплательщиков большую уверенность в том, что новые инициативы по повышению эффективности и производительности предпринимаются правительством со всей серьезностью и что обратить их назад будет весьма трудно. От коммерсантов и налогоплательщиков, соответственно, ожидалось более четкое соблюдение установленных требований.

В настоящее время независимые агентства по поступлениям действуют в ряде стран Латинской Америки и Африки¹⁶; своим появлением они в значительной мере обязаны Департаменту международного развития (ДМР), Международному валютному фонду и Всемирному банку. Некоторые из них функционируют уже более десяти лет. Во всех упомянутых странах главной целью учреждения АНО было увеличение фискальных доходов. Основной причиной совершенно неадекватной мобилизации поступлений и того, почему усилия по реформированию ведомств, ведающих их сбором, не приносили сколь-либо заметных результатов, чаще всего называлась коррупция. Поэтому полезно будет посмотреть, оправдали ли АНО первоначальные ожидания, связанные с их созданием, и какие можно извлечь из этого уроки. В этом обзоре акцент сделан на таможенных операциях, хотя они тесно переплетаются с операциями тех АНО, которые совмещают таможенные дела с взиманием прямых и непрямых налогов

Структура и обязанности старших менеджеров

Во всех случаях АНО объединяют в единый орган департамент таможи, департамент прямых налогов и департамент косвенных налогов. В Латинской Америке (кроме Мексики) агентства возглавляют старшие исполнительные сотрудники, а в Африке и Азии во главе большинства АНО стоят советы директоров. Председатели советов директоров неизменно назначаются министрами финансов, а их членами являются представители министерства финансов и других ведомств государственного сектора. Некоторые советы директоров (в Замбии, например) включают также представителей частного сектора. В Уганде в 1998 г. одно из мест в совете получила национальная Ассоциация производителей. Управление повседневной работой АНО, имеющего совет директоров, возлагается на уполномоченного

комиссара или на старшего исполнительного сотрудника. Агентству поручается руководить сбором налогов (таможенных, прямых и косвенных), но иногда на него возлагается и ответственность за проведение налоговой политики. Такое совмещение налоговой политики с административными обязанностями вызывало скептицизм и порождало конфликты. В некоторых АНО от него отказались (например, в 1998 г. в Уганде). Руководители агентств наделяются разной степенью свободы в управлении ведомством, особенно в кадровых делах, а также в вопросах финансового менеджмента и операционной деятельности, в том числе в области ИТ.

Предполагается, что операции АНО должны быть защищены от политического вмешательства, с тем чтобы оно могло противостоять склонности политиков и правительственных чиновников назначать своих сторонников и использовать (или не использовать) информацию, которой обладают налоговые органы, для продвижения своих политических, личных или клановых целей. Подобное вмешательство вызывало в прошлом серьезную напряженность в отношениях между налогоплательщиками и налоговой администрацией [Talierco 2002, 2004].

В ряде случаев правительства предпочли назначать в качестве своего комиссара либо его заместителя по делам таможи, НДС или косвенных налогов менеджера из числа экспатриантов. Такое имело место в Уганде, Руанде и Эфиопии, где налоговый администратор — выходец из Ганы, знакомый с работой своего национального АНО, временами получал пост уполномоченного лица.

В 1997 г. в Замбии после нескольких лет подготовки к реформе руководить Автономным налоговым органом (АНО Замбии) были поставлены четыре специалиста из числа экспатриантов. Один подобный деятель возглавляет в настоящее время АНО Уганды. Практика привлечения экспатриантов к управлению АНО давала на начальном этапе возможность приобрести те навыки технического опыта и менеджмента, которые не могли быть быстро получены на внутреннем рынке. Кроме того, порой ощущалась необходимость оказать, по каким-то особым соображениям, сопротивление (внешнему давлению), что было трудно сделать менеджерам, которые сами принадлежали к данному сообществу. На начальных этапах развития АНО менеджеры-экспатрианты играли роль буфера, используя который власть могла утвердить свою самость и идентичность¹⁷.

Финансовая самостоятельность

Повышение бюджетной самостоятельности началось, что АНО обрели определенную свободу в использовании своих бюджетов без подробной

отчетности перед министерством финансов за каждую истраченную сумму — губительной практики для многих стран. Кроме того, некоторые из них получили большую автономию в вопросах, связанных с государственными закупками. Размер АНО и таможенный бюджет после их детального обсуждения с министерством могли теперь устанавливаться на ежегодной основе — либо как фиксированный процент полной суммы поступлений, либо как переменный процент в зависимости от собранных поступлений, и эти величины могли быть определены при учреждении агентства¹⁸. Вторым вариантом вводился в качестве стимулирующей меры. В Перу указанная доля составляет 3% суммы таможенных поступлений, но таможне также разрешено взимать плату за свои услуги. Номинального потолка сбора поступлений не установлено. Таможня свободна тратить свои доходы по собственному усмотрению, тем не менее треть их должна идти на инвестиции. Временами таможенная служба получает премии за превышение плана поступлений, которые должны распределяться между

персоналом и АНО. Это стимулирует работу только в случае, если плановые цифры поступлений установлены на реалистичном уровне. На практике такое происходило не всегда, и плановые отметки временами оказывались завышенными, что имело место, когда МВФ и иностранные доноры отвергали более реалистичные оценки, сделанные самим агентством (см. вставку 2.3). В то же время АНО, возможно, склонно было занижать потенциал сбора поступлений с целью получения премиальных бонусов. Добавим, что, когда АНО автоматически изымает из суммы полученных поступлений свой согласованный процент (как в Перу), его бюджетная самостоятельность защищена лучше, чем в случаях, когда эти ресурсы должны сначала пройти через бюджет и выделяться потом по статьям, утвержденным министерством финансов и парламентом.

Большая финансовая самостоятельность иногда освобождает АНО от строгого надзора в области государственных закупок. Так, в Замбии до учреждения агентства все такие заказы должны

Вставка 2.3. Плановые задачи сбора поступлений и самостоятельность: примеры Танзании и Уганды

Ни АНО Танзании, ни АНО Уганды не обладают самостоятельностью в установлении плановых показателей. Это оказало серьезное влияние как на мотивацию персонала, так и на налоговые приоритеты. В определении плановых отметок наряду с министерствами финансов активное участие принимают иностранные доноры, в частности МВФ. Эти показатели, величина которых рассчитывается по отношению к ВВП, предаются гласности в бюджетной речи и фиксируются в Рамочном политическом документе, который правительство подписывает вместе с МВФ.

Хотя и в Танзании, и в Уганде Министерство финансов (МФ) и МВФ на публике демонстрируют согласие относительно задач в области поступлений, многие работники АНО Танзании и Уганды жалуются на то, что не способны в достаточной мере влиять на установление плановых цифр. Сотрудники обоих агентств считают бюджетные задачи нереалистично высокими и исходящими скорее из объема необходимых расходов, а не из потенциала получения доходов. Некоторые указывают также, что сравнение долей налоговых поступлений (в двух странах) с аналогичными международными показателями, часто используемое для доводов в пользу наличия значительных неучтенных доходов, основывается на шаткой эмпирической базе. Во-первых, цифры ВВП сами являются предметом обсуждения. Во-вторых, прямое сопоставление налоговых показателей не учитывает различий в экономической структуре разных стран (например, размеров мелкого аграрного производства и горнодобывающей отрасли), различий по доходам на душу населения, по степени урбанизации, в области налоговой политики и др.

Акцент, который делают МФ и МВФ на быстрой максимизации поступлений, приводит к тому, что АНО Танзании и АНО Уганды концентрируют внимание на самых крупных из известных им налогоплательщиков, что выражается в учреждении соответствующих специальных департаментов, которые оттягивают на себя ресурсы других подразделений по сбору поступлений. Поэтому плановые цели оказывают значительное влияние на характер распределения внутренних ресурсов агентства и на мораль работников.

В Уганде отношения между Министерством финансов и АНО Уганды с течением времени ухудшились, поскольку агентство оказалось не в состоянии выполнить поставленные задачи. Нередко МФ и АНО Уганды имеют совершенно разные взгляды на планы сбора поступлений и на их аналитическую основу. С одной стороны, МФ считает себя ключевым политическим игроком в области налогов, а с другой — АНО Уганды обладает тем управленческим опытом, без которого невозможно устанавливать реалистичные цели и проводить налоговую политику.

В отличие от Уганды в Танзании отношения между МФ и АНО Танзании выглядят более гармоничными. Возможно, это обусловлено особой ролью в агентстве Департамента исследований и политики, который устанавливает плановые задачи для департаментов поступлений, после того как общий бюджет налоговых сборов согласован с МФ. Это свидетельствует об укреплении позиций налогового чиновничества за счет позиций политиков. Существует, правда, проблема подрыва морали в ситуациях, когда Агентство по сбору налогов начинает само устанавливать для себя плановые показатели деятельности.

Источник. Fieldstad, Kolstad, and Lange 2003; Taliervo 2003.

были проходить через Министерство снабжения, а закупки, превышающие установленный лимит, осуществлялись с участием Тендерного совета. Нынешние регулирующие правила для АНО упразднили вмешательство Министерства снабжения, но сохранили требование участия Тендерного совета в рассмотрении крупных контрактов. Эта процедура значительно ускоряет общий процесс государственных закупок.

Человеческие ресурсы

Свобода от ограничивающих правил гражданской службы в области найма и поощрения сотрудников — одно из главных преимуществ АНО¹⁹. Однако не все АНО обладают одинаковыми правами в этой области. В Перу Службе по сбору поступлений предоставлены все полномочия, и она не обязана консультироваться ни с каким другим органом по поводу приема и увольнения работников. В Гане агентство имеет гораздо меньшую самостоятельность в кадровых вопросах. Многие АНО в период своего создания стараются набрать новый персонал. Боливийское агентство предпринимает планомерные усилия, для того чтобы его сотрудники соответствовали требуемому уровню профессионализма и лояльности (см. вставку 2.1). В Перу и Танзании АНО при своем учреждении тоже осуществили решительные меры по обновлению персонала. Замбия добилась меньших успехов, поскольку новые сотрудники были избраны из списка кандидатов, представленного Министерством финансов, поэтому процесс не был столь свободным, каким мог бы быть с учетом территориальных и этнических соображений. Агентство по поступлениям Кении воздержалось от обновления кадров. В Уганде при создании АНО большинство сотрудников подразделений по поступлениям сохранили свои места. Обновление кадров обходится дорого, поскольку увольнение сотрудников должно быть оплачено (в Перу, к примеру, уходящие в отставку работники получили трехлетнюю компенсацию на общую сумму 1 млн долл., плюс еще 1 млн долл. в качестве добавок к пенсии), а поступающим на работу должно быть предложено конкурентоспособное вознаграждение. Не все АНО использовали новообретенную самостоятельность для организации постоянной программы тренинга, в результате чего лишились той «прибавки» к квалификации персонала, которую они получили за счет усовершенствования процедур найма.

В ряде случаев процесс обновления штатов способствовал общему исправлению трудной ситуации с квалификацией сотрудников. Так, в 1991 г. только 2% из 4 тыс. работников перуанской таможни имели университетское образование, а значительное число работали в качестве неоплачиваемых помощников, живущих исключительно на

чаевые и подношения. К 2000 г. вузовскими дипломами обладали 55% сотрудников, а категория про боно исчезла совсем.

Вознаграждение

Во всех АНО сотрудникам была существенно повышена зарплата с очевидной целью обеспечить наем и мотивацию квалифицированного персонала. Особое значение это имело для привлечения работников со знанием ИТ, бюджета и финансов, бухгалтерии, расследований. Большую гибкость приобрела также политика в области карьерного продвижения и зарплат, которую стало возможным привести в соответствие с качеством работы персонала. Повышение окладов имело также целью сократить коррупцию, поскольку хорошо оплачиваемые работники проявляют меньшую склонность к вымогательству ввиду снижения потребности брать взятки в качестве дополнения к официальной зарплате для поддержки семьи. Кроме того, при увольнении за коррупцию потеря высокооплачиваемой работы будет для сотрудника гораздо большим наказанием, чем потеря низкооплачиваемой. В Перу, например, оклады были увеличены с 10-кратным коэффициентом, а в Танзании их установили на уровне, который был в 10 раз выше, чем у гражданских служащих. В Гане и Уганде штатные оклады в АНО были приведены в соответствие с окладами персонала центрального банка, которые в Уганде превышали заработки гражданских служащих в 8–9 раз. Корректировки зарплат также способствовали большей дифференциации между заработками высших и низших сотрудников, близкой к той, что наблюдалась в частном секторе²⁰.

Практические уроки

Теперь, когда АНО действуют в развивающемся мире уже почти 20 лет, можно выделить несколько факторов, которые, при надлежащем к ним внимании, способствуют успеху.

- *Политическая поддержка.* Наиболее успешными оказались те АНО, которые пользовались политической поддержкой «сверху». Там, где она была ослаблена, эксперименты принесли менее заметные результаты.
- *Самостоятельность.* Когда в советах директоров доминируют назначенцы министерства финансов, АНО имеет меньшую операционную автономию, и у совета может появиться склонность к «микроменеджменту» — мелкому вмешательству, особенно при кадровых назначениях (как, например, в угандийском агентстве). Казалось бы, наличие в руководстве представителей частного сектора должно сделать

таможню более отзывчивой к его нуждам. Есть, тем не менее, опасность того, что эти представители частного сектора могут быть не вполне независимыми от государственного сектора и, возможно, отбираться за свои партийные или социальные пристрастия. Определенную опасность несет и политическое вмешательство, особенно в кадровых делах. Повышение зарплат персонала усиливает и искушение для такого вмешательства. Политическое давление может также иметь место при попытках добиться преференциальных режимов для отдельных торговцев или грузов, или налоговых льгот [Fieldstad, Kolstad, and Lange 2003]. В Уганде, по-видимому, в совете директоров доминирует Министерство финансов, что подрывает самостоятельность агентства [Therkilsen 2003].

- *Уровень вознаграждения.* Некоторые АНО столкнулись с серьезными трудностями в сохранении конкурентоспособности зарплат персонала. В угандийском агентстве превышение окладов сотрудников над окладами гражданских служащих сократилось с 8–9 раз в 1991 г. до 4–5 раз в настоящее время. В Танзании замораживание заработной платы в течение многих лет тоже привело к эрозии выплачиваемого сотрудникам вознаграждения. В Гане оклады в Агентстве по поступлениям многие годы не поспевали за инфляцией и надбавками компенсационных пакетов в частном секторе. Положение можно было бы существенно улучшить путем проведения такой политики в области вознаграждения, за которой осуществлялся бы постоянный надзор со стороны независимых аудиторов. Кроме того, крупные мошенничества, выходящие за пределы «дополнительных денег для семьи», едва ли могут быть остановлены с помощью хороших окладов, поскольку размер взяток зачастую может в несколько раз превышать годовую зарплату сотрудника. Таким образом, необходимо добиться того, чтобы повышенные заработки подкреплялись действенными дисциплинарными мерами за плохую работу и взяточничество. При отсутствии надлежащей дисциплины увеличение зарплат может всего лишь заменить плохо оплачиваемый коррумпированный персонал на хорошо оплачиваемый коррумпированный персонал — не слишком большое приобретение.
- *Генерирование поступлений.* Создание АНО, по-видимому, помогло мобилизовать более значительные ресурсы, во всяком случае, в первые годы их существования. Однако эти успехи не всегда оказывались устойчивыми.
- *Благонадежность.* Коррупционные структуры способны с легкостью восстанавливаться за годичный период — обычно к концу испытательного года для нового персонала [Field-

stad, Kolstad, and Lange 2003]. Как заметил в 2003 г. уполномоченный комиссар угандийского агентства, «коррупция — это проблема номер один».

На сегодняшний день практика показала, что предоставление таможене большей самостоятельности может существенно повысить эффективность и производительность ее работы. Этот момент заслуживает изучения в качестве возможного варианта модернизации таможенного дела. Однако опыт показывает и то, что самостоятельность является только одним из полезных условий, но не решением всех проблем таможни. Наилучшие результаты достигаются тогда, когда таможенная служба использует свою автономию для участия в усилиях по всеобъемлющей модернизации (как в Перу) и когда ее самостоятельность сохраняется на годы. Самые слабые и даже неустойчивые результаты получаются, когда таможня запаздывает с процессом модернизации. Так, в Гане и Уганде компьютеризация таможенных операций и связанные с этим упрощение процедур и организация обучения сотрудников запоздали после создания АНО на десять лет, что помешало этим агентствам полностью пожать плоды своей большей автономии.

Контракты на управление

Заключение контрактов с частными сторонами, содействующими правительству в сборе налогов, — метод не новый²¹. История изобилует примерами «налоговой аренды» (налоги «на откуп»), когда сама функция взимания соответствующих платежей передавалась по контракту частному лицу или группе лиц. Обычно такой контракт был ограничен по времени, предоставлялся в качестве доброй услуги и в дальнейшем перепродавался лицу, которое называло самую высокую покупную цену и которое получало право сохранять себе все доходы, полученные сверх оговоренной суммы. Налоговый «откуп» существовал в древнем Египте, Риме, Великобритании и Греции. Когда XIII–XIV вв. он был впервые введен во Франции, появились сотни налоговых «хозяйств», которые были распределены путем аукционов. К 80-м годам XVII в., однако, действовала уже только одна монопольная организация, известная как «Ля ферм генераль» (La Ferme General), которая отвечала за сбор всех косвенных налогов во Франции. Историки обычно изображают членов этой организации насквозь коррумпированными людьми и оценивают, что в национальное казначейство поступало менее половины суммы, собранной от французских подданных. Когда в 1791 г. «Ля ферм генераль» была ликвидирована, тридцать ее членов отправились на гильотину, — явный сигнал неприятия

новым режимом подобной схемы взимания налогов²². Другим примером использования помощи частного сектора в сборе налогов — хотя и гораздо более ограниченным — является практика контрактного найма компаний доотгрузочных работ (инспекции) для содействия таможене в установлении стоимости импортных грузов (см. гл. 8).

Сегодняшние контракты в области менеджмента существенно отличаются от обоих названных видов. Они также отличаются от контрактов типа СЭП, обычно используемых при создании инфраструктуры, когда частные участники инвестируют средства в объекты и управляют ими в течение оговоренного срока, а также от контрактов типа СЭВ, по которым фирмы обеспечивают деятельность коммунальных объектов и сооружений, получая выгоды от повышения продуктивности за счет использования своего управленческого опыта.

Контракты на менеджмент в области таможенных услуг означают радикальный подход к модернизации таможни и имеют двойную цель. В отличие от налогового «откупа» при их использовании приватизируется только управление процессом государственного сбора налогов. Две обязанности контрактора (подрядчика) таковы: во-первых, он должен управлять работой таможенной службы и добиваться, чтобы она эффективно и продуктивно решала свои задачи; часто приоритетное место при этом отдается генерированию доходов, однако уделяется внимание и облегчению условий торговли. Во-вторых, контрактор должен в течение оговоренного срока подготовить национальный персонал к принятию на себя всех функций. За это контрактор получает фиксированное вознаграждение, которое может быть дополнено платежами по результатам работы. При оценке любого такого контракта на менеджмент необходимо помнить об обеих этих целях — увеличении поступлений и создании национальной таможенной службы. Кроме того, любая оценка стоимости подобного контракта должна учитывать не только во что обошлось управление таможней в период его действия, но и какие ресурсы потребовались бы для достижения тех же целей в случае избрания другого, менее радикального подхода.

До настоящего времени контракты на управление применялись только в Мозамбике и Анголе, однако сама модель подобного развития таможенной службы пользуется все большим вниманием, и ряд других стран уже внимательно к ней приглядываются. Основные характеристики управленческих контрактов рассматриваются здесь на примере Мозамбика, поскольку там подобный подход воплотился в полной мере и продолжался достаточно долго, для того чтобы можно было сделать полезные выводы.

В середине 90-х годов XX в. правительство Мозамбика ощутило необходимость модернизации

таможенной службы, которая после нескольких десятилетий гражданской войны была нефункциональна и, соответственно, не могла выполнять свои обязанности по мобилизации поступлений и содействию торговле. Партнеры Мозамбика по двусторонним и многосторонним соглашениям в области развития эту инициативу поддержали, подкрепив ее рекомендациями и финансовыми средствами. Правительство приняло четкое решение о выдаче контракта на управление таможней и подготовку национальных структур, которые по истечении срока его действия возьмут на себя все полномочия в таможенной сфере. В 1995 г. правительство учредило Техническое подразделение по реструктуризации таможни, призванное проводить намеченную реформу и тендеры на консультационные услуги, а также осуществлять надзор за ходом выполнения контракта и внесением необходимых изменений в таможенное законодательство. Это техническое подразделение должно было также осуществлять координацию с другими правительственными ведомствами, участвующими в торговле и таможенных делах. По итогам торгов (в них состязались 25 организаций) трехлетний контракт был передан фирме Инвестиционное агентство Великобритании (Crown Agents²³ – CA). В нем перечислялись ее следующие обязанности:

- взять на себя полное управление таможней и набрать в соответствии с местным законодательством о найме ведущих таможенных работников для выполнения оговоренных функций;
- подготовить национальный персонал к получению полномочий от СА по истечении срока действия контракта;
- полностью исполнять таможенное законодательство и правила валютных операций;
- поддерживать в надлежащем порядке активы таможенной службы и подготовить их точную опись;
- закупить и ввести в строй оборудование, необходимое для выполнения проекта реформы.

Первоначальный контракт был заключен на сумму 37 млн долл., 43% которой оплачивались Департаментом международного развития. На первом этапе реформы СА назначила 60 опытных таможенников из числа экспатриантов на должности менеджеров и преподавателей. Постепенно компания внедряла собственную систему таможенной информации, проводила программу реорганизации штатов, обновляла таможенные процедуры и помогала подготовить новое законодательство. Контракт дважды продлевался (на три года в 1999 г. и на два года в 2003 г.; к этому времени в проекте были заняты уже только 11 сотрудников СА). Продленный контракт 2003 г. уточнял, что компания должна помогать объединению к 2005 г. функций

по сбору таможенных поступлений, НДС и прямых налогов и подготовке к учреждению АНО. Расширение задач СА объяснялось в первую очередь тем, что национальная команда менеджеров была еще слабой, поскольку ряд должностей для местных управленцев пока не был заполнен, а реорганизация кадров не завершена. Очень неподатливой к переменам оказалась сфера обеспечения благонадежности, и потребовалось более твердо обозначить необходимость строгого выполнения таможенных процедур.

Применительно к сбору поступлений и облегчению торговли достигнутые результаты выглядели впечатляющими. Однако передача полномочий (от СА) национальной таможенной администрации проходила намного медленнее, чем ожидалось, и серьезной проблемой по-прежнему остается коррупция.

- *Поступления.* Поступления возросли с 105 млн долл. в 1996 г. — за год до контракта с СА — до 233 млн долл. в 2002 г., т.е., проект реально окупился. В 1996—1999 гг. средний ежегодный рост поступлений над уровнем 1996 г. в 4 раза превышал стоимость проекта СА.
- *Время прохождения товара.* Время таможенной обработки грузов тоже постепенно сокращалось, и к 2003 г. основная часть квалифицирующих товаров проходила оформление в течение 48 часов, при этом большинство — за 24 часа. В 2000 г. средняя продолжительность оформления исчислялась 18 днями, а в середине 2002 г. составляла около 8 дней. В целом обработка грузов в настоящее время осуществляется в 40 раз быстрее, чем в дореформенный период.
- *Передача управления.* Первоначальный контракт серьезно недооценил сложность передачи менеджерских полномочий, что вызвало несколько его пролонгаций. Кроме того, процесс обновления штатов (надлежало заменить 80% персонала) из-за особенностей национального законодательства затянулся и к середине 2003 г. еще не был завершен.
- *Коррупция.* Коррупция на таможенно-прежнем широко распространена, отчасти из-за недостаточности строгого соблюдения новых таможенных процедур.

Можно сравнить контракты фирмы СА в Мозамбике и Анголе с лучшими образцами контрактов на управление общественными службами, которые предусматривают, что оплата подрядчика должна быть увязана с достигнутыми результатами и что вмешательство правительства в повседневное управление должно быть минимальным. Сложность²⁴ и новизна работы как для правительства Мозамбика, так и для подрядчиков, неопределенность, окружавшая весь проект, и множес-

твенность его целей затруднили реалистичную оценку возможности достижения результатов. Последующие осложнения были вызваны плохим состоянием информационных систем, предназначенных дать исходные показатели и ориентиры на будущее. Кроме того, лишь немногие из подрядчиков могли гарантировать, что способны реально выполнить задачи, за которые боролись на торгах; поэтому при разработке условий контракта фактор конкуренции не был использован «по максимуму». Неудивительно поэтому, что доля оплаты «по результатам» в общем соглашении о вознаграждении подрядчика была незначительна. Мозамбикское правительство оказало проекту полную поддержку, обеспечив необходимое снабжение и моральное содействие, и не вмешивалось в повседневную работу таможенной службы. Такая его позиция невмешательства позволила подрядчикам целиком посвятить себя выполнению своих обязательств.

В целом управленческий контракт выглядит здоровым подходом, вполне пригодным для условий, когда альтернативные методы обещают меньшее и когда желательно достигнуть быстрых результатов в области поступлений. Тем не менее он остается относительно новым способом модернизации таможенной службы в чрезвычайных обстоятельствах. Все еще невозможно оценить устойчивость такой реформы и процесса полного перехода власти в руки национальной таможенной администрации. Не исключено, что последующие новые инициативы в этом направлении должны быть более ориентированными на таможенную и должны лучше учитывать местные условия, в том числе наличие подготовленного местного персонала и качество работы таможни в период до модернизации. Оценка этих факторов следует производить на основе качественного диагностического анализа, который должен предшествовать любым переговорам с внешним провайдером услуг. Подобная предварительная экспертиза должна также помочь установить конкретные критерии деятельности подрядчика. Любой контракт с провайдером услуг должен содержать четкие ориентиры в сфере передачи полномочий национальным таможенным властям, что является необходимой предпосылкой устойчивости преобразований.

Практические выводы

В условиях бурного роста торговли, все большей искушенности коммерсантов, увеличения и видоизменения задач, возлагаемых на таможню, ее функции становятся все более сложными. Поэтому необходима унификация таможенных операций по всем территориям и по всем категориям грузов, а декларантам крайне важна и быстрота прохождения грузов, что повышает их конкурентоспособность. Необходимо также следовать

международным стандартам стоимостной оценки и классификации товаров, а также региональным стандартам оформления их происхождения. Очевидно, что таможенные ведомства должны приспособливаться к этим требованиям, соответствующим образом управляя персоналом и процессами, и находить такие организационные формы, которые наилучшим образом подходят для конкретных обстоятельств.

Вот по порядку четыре общих вывода.

- Качественный менеджмент в области человеческих ресурсов — ключ к эффективному и продуктивному управлению таможней. Об этом слишком часто забывают, что негативно отражается на всех аспектах предоставления услуг, между тем как проблемы благонадежности остаются без решения. Управление человеческими ресурсами многогранно. Оно охватывает найм, обучение, вознаграждение и продвижение сотрудников, а также обеспечение соблюдения законности. Ни одна из этих задач не относится к числу легких, к тому же зачастую они должны реализовываться в среде, имеющей свои ограничения. Бюджеты жестки, а положения гражданской службы мало оберегают персонал таможен. Но эти трудности не должны препятствовать поиску нового, и, как показывают практические исследования, даже в условиях подобных ограничений необходимо уделять больше внимания кадровым вопросам и возможностям щедрого вознаграждения. Хорошим началом нередко может быть укрепление Департамента человеческих ресурсов.
- Недавние примеры деятельности АНО вселяют надежду. Такие агентства могут освободить таможню от жестких правил гражданской службы, наделить их большей бюджетной и финансовой самостоятельностью и в целом обеспечить им большую гибкость в оперативных делах. Однако, как показал опыт, создание АНО еще не гарантирует улучшения таможенного обслуживания. Оно не заменяет программы модернизации, которая, как минимум, должна включать введение упрощенных

процедур, поддержание строгих мер в области благонадежности и внедрение усовершенствованных ИТ-систем. Необходимо не только обеспечить начальное повышение зарплат и избавиться от некоторых работников старой структуры, но еще и постоянно поддерживать современную политику в области человеческих ресурсов — в противном случае весь достигнутый прогресс будет быстро утерян. Нельзя, в частности, допускать эрозии системы премиальных выплат, введенной при учреждении АНО. Агентства должны также уделять всяческое внимание вопросам обучения и проводить продуманную политику в области найма. Самостоятельность этого института должна также быть защищена от ненужного вмешательства со стороны министерства финансов.

- Контракты на управление могут улучшить таможенную работу в том случае, если хорошо разработаны и их исполнение контролируется. Пока такие контракты в основном прошли проверку в особых обстоятельствах. И Мозамбик, и Ангола восстанавливаются после многих лет гражданских неурядиц и расстройств государственных структур. Привлечение к работе операторов частного сектора позволило этим странам добиться существенного — к сожалению, кратковременного — улучшения сбора поступлений в трудных условиях. Опыт передачи менеджерских полномочий местным работникам все еще изучается, однако первые сообщения дают основания полагать, что этот процесс оказался более сложным, чем представлялось сначала. Очевидно, что он потребовал больше времени, чем планировалось. В будущих контрактах на управление следовало бы уделить особое внимание установлению вознаграждения по достигнутым результатам и созданию необходимых информационных систем для мониторинга показателей работы.
- Вне зависимости от избранной организационной схемы правительства обязаны обеспечивать таможенную службу всеми ресурсами, необходимыми для эффективного и производительного труда.

Приложение 2. А Контрольный лист в области человеческих ресурсов

Настоящая глава акцентирует внимание на том, что управление человеческими ресурсами, вероятно, представляет собой тот самый важный элемент, который влияет на способность таможи успешно и продуктивно решать возложенные на нее задачи.

Избегая утомительного перечисления положений, с которыми следовало бы ознакомиться для оценки человеческих ресурсов и качества кадрового менеджмента, ограничимся лишь несколькими первостепенными моментами, которые могут служить отправными точками для более глубокого исследования.

- *Профессиональный состав.* Добудьте сведения о квалификации и компетентности сотрудников таможи и сопоставьте их уровень с тем, что требуется для осуществления кратко- и среднесрочной программы модернизации.
- *Департамент человеческих ресурсов.* Обладает ли управление кадров стратегическим видением? Как оно укомплектовано? Как действует в области найма, тренинга и планирования служебного роста?
- *Наем.* Как происходит процесс набора сотрудников в настоящее время? Кто отвечает за него — таможенное ведомство или министерство по делам гражданской службы? Имеет ли таможенное ведомство перспективную программу найма, позволяющую ему регулировать профессиональный состав на будущее, и позволяет ли нынешняя практика найма осуществлять такую программу?
- *Обучение.* Какая программа тренинга имеется в таможенной службе? Существует ли какой-либо специализированный институт обучения? В какой мере персонал ведомства и учебный план отвечают требованиям модернизации? Прово-

дится ли тренинг для всех сотрудников или только для вновь поступивших?

- *Вознаграждение.* Подчиняется ли система оплаты труда в таможе тем же правилам, что и у остальных гражданских служащих?
- *Уровень вознаграждения.* В какой мере оплата труда в таможенном ведомстве сопоставима с оплатой в других секторах госслужбы и в частном секторе? Обеспечивает ли начальная ставка зарплаты прожиточный минимум?
- *Бонусы и надбавки к окладу.* Имеется ли (в ведомстве) система бонусов и премий, подкрепляющих основную заплату? Как распределяются эти надбавки — поровну всем сотрудникам или же создают стимулы для лучшей работы? Является ли эта система разумной (типа SMART) — конкретной, поддающейся оценке, достижимой, уместной и своевременной?
- *Дополнительные льготы для персонала.* Пользуются ли сотрудники льготами в области жилья, медицинского обеспечения или пенсии?
- *Управление служебным продвижением.* От чего зависит должностной рост — от стажа или от показателей работы? Какие правила действуют при должностном перемещении сотрудников (в другие географические районы или на другие направления)? Прозрачны ли эти правила?
- *Обеспечение дисциплины.* Имеется ли (в ведомстве) четкий кодекс поведения и обоснованная система санкций? Каким образом поддерживается внутренняя дисциплина и насколько соответствующие меры прозрачны и своевременны?
- *Изучение степени удовлетворенности персонала.* Проводятся ли в ведомстве периодические опросы для изучения уровня удовлетворенности сотрудников? Какова реакция руководителей на такое исследование, если оно было проведено?

Приложение 2.Б Контрольный список в области контрактов на управление

Современные контракты по менеджменту представляют собой относительно новый подход к модернизации таможенной службы. В соответствии с такими контрактами управление таможней берет на себя частная фирма, которая также подготавливает национальные кадры для передачи им своих полномочий по истечении срока контракта. Подобные договоры пока в основном заключались в странах, оправляющихся от гражданской войны, где государственные службы функционировали крайне плохо. При рассмотрении контрактов на управление следует уделить повышенное внимание ряду моментов.

- Посредством диагностического исследования необходимо изучить работу (таможни) и препятствия на пути внедрения современной таможенной практики. Такая диагностическая оценка должна показать, возможно ли исправить ситуацию методами обычного технического содействия или же оправданным будет применение менее традиционного подхода, такого, как контракт на управление.
- Необходимо открыть прозрачный и состязательный тендер на оказание услуг в области менеджмента и тщательно провести предварительную квалификацию заявителей.

- Необходимо ясно описать цели тендера (способность участника осуществлять управление таможенной и передачу полномочий).
- Контракт должен следовать четко определенным правилам в области государственного снабжения и делать акцент на прозрачность и ясность предоставляемых услуг.
- Необходимо выработать подробные критерии ожидаемых результатов деятельности (объем

- поступлений, облегчение торговли, эффективность, производительность) и возможных ориентиров на будущее.
- Следует четко определить круг обязанностей при конечной передаче функций управления местным работникам.
- Необходимо рассмотреть возможность обеспечения финансовой и надзорной поддержки на протяжении срока контракта.

Приложение 2.В Контрольный лист для независимых агентств по поступлениям

Нередко встает вопрос о том, должно ли преобразование существующей таможенной организации в АНО считаться частью решения о модернизации таможенного ведомства данной страны. Рассматривая его, стоит выяснить следующее: каковы основные факторы, препятствующие данной таможене решать свои задачи с желаемой эффективностью и продуктивностью? Ответ на этот вопрос будет получен после диагностического исследования.

Основным преимуществом АНО являются самостоятельность в кадровых вопросах (установление окладов, обновление штата на начальном этапе для обеспечения требуемого профессионального состава, управление карьерой работника с момента его найма до выхода на пенсию), а также в определении своего «бюджетного портфеля» и степени свободы при использовании этих ресурсов для текущих и инвестиционных целей.

В той мере, в какой недостатки таможенного ведомства будут обусловлены указанными моментами, необходимо изучить, могут ли в конкретных условиях данной страны реализоваться возлагаемые на АНО надежды. Для этого следует рассмотреть следующие вопросы:

- Обеспечена ли достаточная политическая поддержка обновлению штата сотрудников при создании агентства? Одна из возможностей — объявить все места вакантными и в открытой форме нанять новый персонал.
- Возможно ли введение прозрачных и вызывающих доверие методов найма, чтобы отобрать тех работников, которых хотела бы привлечь новая администрация?
- Достаточно ли имеется финансовых ресурсов для выплаты компенсационных пакетов по истечении сроков контрактов у сотрудников, не принятых в новую организацию?
- Каковы шансы на то, что персонал АНО будет оплачиваться по иной, более высокой шкале окладов, чем сотрудники других гражданских служб, и что эта разница в оплате будет поддерживаться? Насколько влиятельны объединения госслужащих или аналогичные организации,

чтобы помешать такой дифференциации вознаграждения?

- Насколько продолжительным и стабильным может быть финансирование, требуемое для выплаты сотрудникам АНО дополнительных денежных премий?
- Проявит ли министерство финансов готовность предоставить АНО ту степень финансовой самостоятельности, какую предполагает агентство? Будет ли это распространяться на инвестиционный бюджет?
- Существуют ли традиции вмешательства и микроменеджмента — мелочной опеки — со стороны МФ, которые могут мешать самостоятельности АНО?
- Каковы гарантии того, что руководящий совет АНО будет обладать достаточной самостоятельностью для принятия решений, выгодных для деятельности агентства?
- Может ли процесс отбора совета директоров и главного менеджера АНО обеспечить качественных управленцев?

Если недостатки работы таможи вызваны другими трудностями, такими, как слабая автоматизация, значительные проблемы с лояльностью, сложность и непрозрачность процедур, то необходимо будет рассмотреть:

- как новый и независимый управленческий состав будет подходить к решению этих проблем;
- в какой мере международные организации доноров готовы помогать АНО в первые годы его деятельности и участвовать в базовых вопросах реформы через консультации или финансовую помощь;
- какова вероятность того, что предложенное руководство АНО обладает правильным видением процесса модернизации или открыто для приобретения такого видения.

Очевидно, что если смысл учреждения АНО состоит только в возможности повышения окладов персоналу, то едва ли его создание будет способствовать продвижению идей модернизации.

Примечания

- ¹ В иной смысловой плоскости «международное» место таможи обусловлено двумя факторами. Она имеет дело с международной торговлей и, действуя подобным образом, следует международно согласованным методам, практике и инструментарию. Именно общность профессиональной практики таможенных служб, общее понимание ими идей и обязательная гармонизация процессов и процедур придают таможенное международное свойство. Значительная часть таможенного законодательства разработана в форме конвенций международными структурами типа Всемирной таможенной организации. Во многих случаях внутреннее законодательство приводится в соответствие с этими международными конвенциями.
- ² Такое имело место на таможене США в 80-х годах XIX в. Известно также, что в ряде стран некоторые потенциальные кандидаты на должности платили за свое назначение суммы, в несколько раз превышавшие их годовой оклад. В Боливии, к примеру, накануне последних реформ некоторые таможенные чиновники работали *pro bono* — как бы ради общественного блага, безвозмездно, — но в действительности вознаграждали себя в ходе выполнения своих функций. Высокопоставленные официальные деятели зачастую тоже вмешиваются в назначения, проталкивая на должности членов своих семей или этнических групп. Подобная практика подрывает процесс найма и создает обстановку, враждебную нормальной работе чиновников.
- ³ В Замбии и Марокко, например, ротация стала частью и «пакетным условием» карьеры в таможенной службе.
- ⁴ В Гане сервисные соглашения с компаниями, осуществляющими инспекционные услуги по пунктам назначения (Destination Inspection Services), предусматривают выполнение программы тренинга для сотрудников таможи. Тот факт, что эта программа была подписана с Министерством торговли и промышленности, а не с самой таможенной службой, затрудняет включение этого обучения в другие аналогичные мероприятия таможи. Еще хуже то, что она может подорвать любую инициативу таможи принять на себя полную ответственность за программу обучения.
- ⁵ В Непале, например, оклады сотрудников таможи составляют лишь треть зарплаты в частном секторе; базовый оклад генерального директора только на 150% выше, чем начальный оклад работника, принятого по объявлению.
- ⁶ Интересные материалы по этой проблеме можно найти в работе: Van Rijckeghem and Weber 1997.
- ⁷ Подробнее об этом см.: Steenlandt and De Wulf 2004.
- ⁸ Увеличение зарплаты сотрудникам нередко повышает социальную значимость какой-то большой семьи или клана и поэтому не уменьшает, а увеличивает «потребность» брать взятки, с тем чтобы соответствовать этому более высокому уровню ответственности и новому статусу в традиционной иерархии [Fieldstad, Kolstad, and Lange 2003].
- ⁹ В действительности в ряде стран система наказаний, применяемая руководителями таможенной службы, серьезно ослабляется коррупцией в юридических структурах.
- ¹⁰ Кроме таможи ведомство юстиции и таможи включает Австралийскую комиссию по уголовным делам, федеральную полицию и AUSTRAG — Австралийское подразделение по борьбе с отмыванием денег и специализированной разведке.
- ¹¹ Дискуссия данного раздела основывается на материалах этого исследования.
- ¹² В Соединенном Королевстве тоже рассматривается вопрос об объединении налогового и таможенного ведомств. В комментариях прессы к отчету Казначейства говорится, что главным достоинством слияния, как ожидается, будет снижение для бизнеса издержек соответствия, поскольку компании будут иметь дело с одним налоговым учреждением.
- ¹³ В упоминаемом исследовании не рассматривается объединение национальных налоговых ведомств и таможенных служб в ряде стран обеих Америк: Аргентине, Бразилии, Канаде, Мексике, Гватемале, Колумбии, Гондурасе, Перу и Венесуэле, поскольку их деятельность уже слилась. Тенденция к объединению налоговых агентств сильнее проявляется в случаях, когда доля налога на добавленную стоимость (НДС) на импорт в общем объеме поступлений значительна и когда регулирование других налогов зависит от декларации по НДС.
- ¹⁴ Здесь используется термин «независимое агентство по поступлениям», однако степень его самостоятельности может быть различной.
- ¹⁵ Многие доводы, приводимые в данном разделе, основываются на работах Taltierco (2002) и Fieldstad, Kolstad, and Lange (2003).
- ¹⁶ Имеются в виду Колумбия, Эфиопия, Гана, Кения, Лесото, Малави, Мексика, Перу, Руанда, ЮАР, Танзания, Уганда, Венесуэла, Замбия и Зимбабве. Степень самостоятельности агентств и их функции в разных странах различаются.
- ¹⁷ Комментарии Деррила Дженкинса (Darryl Jenkins), который в течение четырех лет работал комиссаром в ЗАП.
- ¹⁸ Агентство по поступлениям Кении получает 1,5% собранных поступлений и дополнительно 3% суммы сверх плановых показателей за трехмесячный период, при условии, что общая сумма составляет не более 2% объема собранных поступлений [Taltierco 2004].
- ¹⁹ Непал рассматривает в настоящее время возможность создания АНО сначала в области внутренних поступлений, а затем в таможенной. Среди прочих преимуществ это позволит исправить нынешнюю ситуацию, когда Комиссия по государственной службе несет всю полноту ответственности за кадры для таможи — она определяет потенциальный штат, проводит вступительные экзамены, отбирает сотрудников и распределяет их по подразделениям. Она также ведает продвижением по службе, системой оценки качества работы, вакансиями и дисциплинарными делами.
- ²⁰ В 2000 г. в Агентстве по поступлениям Уганды зарплата высших чинов в 34 раза превышала зарплату низших. Эта разница напоминала о себе при выдаче 10-процентных премиальных, когда сотрудники осознавали, что в абсолютном выражении размер одной только премии руководителя в несколько раз выше,

чем весь заработок низших чинов [Fieldstad, Kolstad, and Lange 2003, p. 15].

²¹ Данный раздел в значительной мере основывается на исследовательской работе по Мозамбику, проведенной Mwangi (2004) и Hubbard, Delay, and Devas (1999), а также документах, предоставленных фирмой Crown Agents.

²² В XII в. правители Марокко предоставили привилегии сбора налогов христианским и еврейским торговцам, потому что они имели наилучшие возможности для взимания дани и таможенной платы с иностран-

ных купцов, причем правитель доверял им больше, чем собственным чиновникам, которых он подозревал в широких мошенничествах. Эта практика продолжалась по меньшей мере до XVII в. [Administration... 2001, pp. 101, 121].

²³ Фирма Crown Agents подписала с правительством Анголы контракт на управление в 2000 г. и начала работу в 2001 г.

²⁴ Согласованная программа затрагивала 700 отдельных, но связанных между собой целевых секторов; некоторые из них имели по 20 субкомпонентов.

Дополнительная литература

Castro, Patricio, and James T. Walsh. 2003. «The Organization of Customs Administration». In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

De Wulf, Luc. 2004. «Salary Bonuses in Revenue Departments: Do they Work?» PREM Note 84. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.:

World Bank.

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. Michelsen Institute. Oslo, Norway. www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688.

Taliercio, Robert. 2004. «Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America». *World Development* 32 (2): 213–32.

Библиография

Administration des Douanes et Impôts Indirects. 2001. *La Douane Marocaine à Travers l'Histoire*. Rabat.

Castro, Patricio, and James T. Walsh. 2003. «The Organization of Customs Administration.» In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

De Wulf, Luc. (2004. «Salary Bonuses in Revenue Departments: Do they Work?» PREM Note 84. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.: World Bank.

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. Michelsen Institute. Oslo, Norway. www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688.

Hubbard, Michael, Simon Delay, and Nick Devas. 1999. «Complex Management Contracts: The Case of Customs Administration in Mozambique.» *Public Administration and Development*. 19(2): 153–63.

IDB (Inter-American Development Bank). 2001. «Institutionalizing Human Resources Management in Bolivia's Customs Administration.» In *Customs Best Practices in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.

Mwangi, Anthony. 2004. «Mozambique.» In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

PLS RAMBALL. 2001. *Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations*. Study prepared for the World Bank and supported by the Danish Governance Trust Fund. Washington, D.C. www1.worldbank.org/publicsector/tax/taxandcustoms-finalreport.doc.

Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. «Customs Pragmatism and Efficiency: Philosophy of a Successful Reform: Morocco.» In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Taliercio, Robert. 2002. *Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authorities in Africa and Latin America*. Washington, D.C.: World Bank. Processed.

Taliercio, Robert. 2004. *Organizational Design Profiles of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank. www1.worldbank.org/publicsector/tax/autonomy.html.

Therkildsen, Ole. 2003. «Revenue Authority Autonomy in Sub-Saharan Africa: The Case of Uganda.» Paper presented at the Workshop on Taxation, Accountability and Poverty at the Annual Conference of the Norwegian Association for Development Research (NFU) «Politics and Poverty.» Oslo. October 23–4.

Van Rijckeghem, C.V., and B. Weber. 1997. «Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?» Working Paper WP97/73. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Глава 3. Правовые рамки таможенных операций и обеспечение исполнения законодательства

Кунио Микурия*

Содержание

Необходимость в современном таможенном законодательстве	51
Пересмотренная Киотская конвенция	52
Подготовка современного таможенного кодекса	55
Потенциальные препятствия на пути модернизации таможни	57
Обеспечение исполнения таможенных законов	60
Образец законодательства в области международных прав собственности	61
Практические выводы	62
Дополнительная литература	65
Библиография	65

Таможенная служба играет важнейшую роль в торговых операциях и сборе денежных поступлений и непосредственно затрагивает личные права и обязанности граждан. От нее ожидается также активное содействие обеспечению национальной безопасности и защите общества от перемещения через границу запрещенных товаров, включая незаконные наркотики, контрафактные продукты, редкие виды животных, находящиеся под угрозой исчезновения, и оружие массового уничтожения. Соответственно, таможенные операции нуждаются в прочной правовой основе, в рамках которой она может выполнять свои обязанности. При отсутствии действенных правовых рамок, гарантирующих прозрачность, предсказуемость и быстроту таможенных процедур, иностранным частным предпринимателям будет трудно вести бизнес или инвестировать в данной стране в условиях конкурентной международной деловой среды. Поэтому каждое государство должно быть крайне заинтересовано в поддержании высокой эффективности таможни, подкрепляемой правовой системой, которая удовлетворяет международным стандартам.

В ответ на мощный рост объемов торговли и повышение требований к безопасности многие таможенные администрации пересматривают свои методы работы в контексте международных стандартов и принципов лучшей практики, чтобы оценить необходимость проведения правовых реформ. Совершенствование таможенных законов, правил и систем юридической поддержки имеет большое значение для современного таможенного ведомства, стремящегося быть на уровне возрастающих требований к его услугам. Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (вступила в силу в 1974 г. и была

Вставки

3.1. Пример устаревшего таможенного законодательства	51
3.2. Образец контрольного листа для выявления положений, требующих корректировки или нового законодательства в соответствии с Пересмотренной Киотской конвенцией	56
3.3. Как принимало Конвенцию Марокко: история успеха	57
3.4. Совершенствование таможенного законодательства в Российской Федерации	62

пересмотрена в июне 1999 г.), известная также как Пересмотренная Киотская конвенция является прекрасным образцом для таких реформ [WCO, 1997].

Пересмотренная Киотская конвенция была разработана для стандартизации таможенных мер и процедур по всему миру. Она вобрала в себя лучшую практику национальных законодательств, и ее реализация позволяет странам добиться соответствия международным обязательствам в области торговли и пограничных процедур, в том числе правилам Всемирной торговой организации¹. В то же время Конвенция предоставляет каждой стране возможность вырабатывать собственную политику и процедуры с учетом своих специфических правовых, политических, культурных и общественных потребностей. Другие типы таможенного законодательства, такие, как Таможенный кодекс Европейского сообщества, тесно сочетаются с Конвенцией [European Union 1992].

В настоящей главе обсуждается необходимость усовершенствования таможенного законодательства в контексте международных правовых стандартов и исследуются возможные трудности его исполнения. Вкратце затрагиваются также другие юридические инструменты, дополняющие существующее международное законодательство. Главное внимание первого раздела уделено необходимости современного таможенного законодательства. Во втором разделе приводится краткий обзор Пересмотренной Киотской конвенции. В третьем обсуждается процесс подготовки современного таможенного кодекса, а в четвертом —

* Автор выражает искреннюю признательность за содействие в исследовании г-же Машихо Юаса (Mashiho Yuassa), студентке Школы права Мичиганского университета.

возможные препятствия на этом пути. Пятый раздел рассматривает процесс обеспечения законности. В шестом внимание сфокусировано на модели законодательства по защите прав на интеллектуальную собственность. В заключительной части подытоживаются основные операционные положения всей главы.

Необходимость в современном таможенном законодательстве

Реалии современной международной торговли требуют от многих стран модернизации таможенных кодексов. Устаревшие законы сдерживают социальный и экономический прогресс, ибо действуют как значительные нетарифные торговые барьеры (вставка 3.1). Они препятствуют эффективному сбору доходов, снижают стимулы к внешней торговле и инвестициям и потенциально угрожают общественной и национальной безопасности.

Устаревшему таможенному законодательству обычно свойственны следующие один или несколько недостатков:

- отсутствие исчерпывающего законодательного положения, четко определяющего компетенцию таможни;
- неосновные таможенные элементы;
- неадекватные положения о соответствии международным обязательствам, в том числе соглашениям Всемирной таможенной организации;
- недостаточная прозрачность и предсказуемость,

что выражается в неспособности обеспечить базовую информацию по таким вопросам, как правила, решения, механизмы консультаций, адекватный процесс оспаривания решения таможенных органов;

- сложные или чрезмерные таможенные формальности, которые тормозят оформление груза и порождают возможность ненужного произвольного вмешательства;
- отсутствие положения о выборочной верификации груза, что влечет за собой проведение стопроцентной проверки товарных партий, препятствующее таможне эффективно и продуктивно использовать ее ограниченные ресурсы;
- запрещение заблаговременного предоставления информации или таможенных деклараций² либо проведения конечного постаудита³ («на выходе»);
- отсутствие положения о возможности автоматической или электронной связи;
- расплывчатые формулировки, что наделяет таможенных служащих излишней свободой рук;
- неадекватность предоставляемых таможне полномочий добиваться исполнения законов и соответствия нормам.

Надежные и современные правовые рамки — основа эффективной работы таможни. Такие рамки должны позволять законодательству, касающемуся таможенной сферы, следующее:

- устанавливать компетенцию таможенного органа в применении и исполнении таможенных

Вставка 3.1. Пример устаревшего таможенного законодательства

После распада Югославии в начале 90-х годов XX в. новые независимые республики унаследовали ее старый Таможенный кодекс, который по социалистическим меркам был относительно ориентированным на клиента. Однако его недостатки очень скоро стали очевидными.

Разработанный для внешней торговли, осуществлявшейся в первую очередь государственными или управлявшимися государством предприятиями, Кодекс не был рассчитан на быстрое увеличение числа операторов. Процедуры, предназначенные для ранее созданных корпораций, оказывались неприменимыми. Так, отсрочка платежей больше не могла предоставляться, так как необходимо было сначала определить надежность вышедших на рынок новичков. Кроме того, прежний кодекс был слишком детализированным и весьма бюрократичным. Доходило до того, что он определял время начала работы таможенных учреждений, а в условиях быстро изменяющейся экономической среды такое неприемлемо. Чтобы сделать старый кодекс более «дружественным» клиентам, в нем было произвольно установлено предельно допустимое время таможенного оформления грузов.

В новых условиях рыночной экономики таможне, таким образом, приходилось в пределах одинакового лимита времени иметь дело и с опытными торговцами, и с импортерами-новичками. В результате чиновники не успевали тщательно изучать сомнительные сделки, поскольку большинство из них начинали думать, что раз любая партия товара должна быть обработана в течение пяти часов, то слишком длительный осмотр одного груза будет тормозить декларирование следующих. Еще хуже то, что югославский кодекс заставлял в обязательном порядке инспектировать каждую товарную партию, что препятствовало внедрению выборочной проверки.

В вопросе о санкциях Кодекс проводил различия между физическими и юридическими лицами. Теоретически наказания для юридических лиц, совершивших таможенное мошенничество, были строже, чем для физических. Но в рыночной среде это особого смысла не имело, что привело к многочисленным конфликтам, когда от уплаты пошлин стали уклоняться небольшие фирмы, поскольку не было ясно, кто совершил нарушение — компания или индивидуум.

Источник. Zarnowiecki 2003.

законов, разработке административных правил, вынесении заключений по спорам или в их урегулировании, принятии решений по административным делам таможен;

- развивать прозрачность и предсказуемость (например, своевременное распространение информации, заблаговременные постановления, независимый аудит, процессы оспаривания);
- обеспечивать современные таможенные процессы и процедуры (рисковый менеджмент, контроль на основе аудита, необходимая автоматизация);
- упрощать таможенные процедуры (упрощенные декларации, заблаговременное уведомление и т.д.);
- содействовать сотрудничеству с другими таможенными ведомствами и правительственными организациями;
- способствовать партнерству с частным сектором (формальные консультации, например);
- укреплять благонадежность на таможне (ясные правила, которые не допускают излишней свободы рук, четкое формулирование прав и обязательств таможенных сотрудников и т.д.);
- обеспечивать наказание соразмерно тяжести содеянного (т.е., наказание должно быть достаточно жестким, для того чтобы сдерживать нарушения и улучшать соответствие правилам, но при этом не должно быть неоправданно суровым, особенно когда речь идет о небольших — с точки зрения поступлений и исполнения законодательства — и непреднамеренных нарушениях);
- быть доступным общественности;
- соответствовать международным стандартам.

Пересмотренная Киотская конвенция

С начала своей деятельности в 1952 г.⁴ Всемирная таможенная организация занималась разработкой современных принципов, призванных поддерживать эффективные таможенные администрации на основе изучения мирового опыта таможенной политики и практики, сотрудничества с ведомствами стран-членов и работы с торговыми сообществами и международными агентствами. Кульминацией первых усилий в области упрощения и гармонизации таможенных процедур стала Киотская конвенция, которая была принята Организацией в 1973 г. и 1974 г. В дальнейшем глобализация, быстрая трансформация торговых схем и достижения в области информационных технологий заставили Всемирную таможенную организацию и ее членов пересмотреть и осовременить Конвенцию. Итоговый документ, получивший название Пересмотренной Киотской конвенции, отражает произошедшие экономические и технологические изменения и включает в себя все лучшее из прак-

тики таможенных администраций — членов Организации. Пересмотренная Киотская конвенция была принята представителями 114 таможенных ведомств, присутствовавшими на 94-й сессии Организации в июне 1999 г.

Элементы Пересмотренной Киотской конвенции

Конвенция представляет собой международный инструмент, предназначенный для стандартизации и гармонизации таможенной политики и процедур во всем мире. Процессы, основанные на соответствующем Конвенции национальном законодательстве, позволяют таможне более гладко обрабатывать импортные и экспортные грузы и обслуживать пассажиров. Устранение по всему миру различий в таможенных процедурах и практике позволит международному бизнесу выполнять его обязательства без особых усилий. В дополнение к этому Конвенция помогает реализации принципов, разработанных Всемирной торговой организацией, таких как статьи V, VIII и X ГАТТ 1994 г.

Конвенция состоит из Основной части, Общего приложения и специальных приложений⁵. Основная часть — главная — представляет собой емкий 14-страничный документ, устанавливающий в своей Преамбуле ключевые принципы современных таможенных администраций и отсылающий к Общему и Специальным приложениям, которые являются неотъемлемыми частями Конвенции. Статьи Конвенции содержат ясные правила присоединения к ней и ее выполнения. В Преамбуле определяются следующие руководящие принципы:

- а) применение таможенных процедур и практики в предсказуемой, постоянной и прозрачной форме;
- б) предоставление информации о таможенных законах, регулирующих правилах, процедурах и практике;
- в) внедрение современных технических методов, таких, как управление рисками (рисковый менеджмент) и максимально широкое использование ИТ;
- г) сотрудничество, когда необходимо, с другими национальными органами, таможенными ведомствами других стран и торговыми сообществами;
- д) выполнение соответствующих международных стандартов;
- е) обеспечение заинтересованным сторонам легкого доступа к информации по административным и судебным аспектам.

Общее приложение содержит ключевые положения таможенной политики и процедуры, а Специальные приложения охватывают конкретные

таможенные процедуры и практику в отношении импорта, экспорта, транзита, обработки грузов и мер обеспечения исполнения правил. Конвенция уполномочивает страны-участницы обращаться к положениям Общего приложения и требует от них автоматизировать свои системы данных, развивать сотрудничество в торговле, применять методы управления рисками и создавать механизмы поддержания и совершенствования Конвенции. Специальные приложения содержат рекомендации по практической деятельности. В дополнение к этим правовым документам имеются также подробные руководства и описания наилучшей практики, призванные помочь странам лучше понять, как выполнять Конвенцию.

Чтобы Пересмотренная конвенция вступила в силу, сорок участников действующей Конвенции должны ратифицировать Протокол о поправках. На сегодняшний день это сделали 35 стран⁶, а остальные находятся в процессе завершения соответствующих национальных процедур⁷. Многие страны уже скорректировали свои национальные законодательства на основе Пересмотренной Киотской конвенции, не дожидаясь, пока она вступит в силу официально.

Обзор Конвенции

Конвенция содержит всеобъемлющий набор более чем 600 правовых положений, характеризующих базовые принципы для всех таможенных процедур и видов практики⁸.

Общее приложение. Общее приложение определяет основополагающие принципы всех таможенных процедур и практических действий с целью обеспечить их одинаковое применение таможенными ведомствами. Эти принципы включают: а) стандартизацию и упрощение товарных деклараций и сопутствующих документов; б) минимально необходимый контроль; в) управление рисками и контроль на основе аудита; г) ускоренные процедуры пропуска авторизованных лиц и организаций; д) скоординированные с другими агентствами интервенции; е) максимальное использование ИТ; ж) прозрачность и предсказуемость; з) возможность оспаривания решения таможенных органов.

Общее приложение охватывает основные таможенные функции в разделах Определения (Дефиниции), Стандарты и Переходные стандарты, которые имеют одинаковую юридическую силу. Конвенция ставит условием для присоединения к ней принятия Общего приложения. Какие-либо оговорки исключаются. Общее приложение разбито на десять глав.

Глава 1. Основные принципы. Эта глава выражает два ведущих принципа Конвенции, которыми являются упрощение и гармонизация таможен-

ных процедур. В ней постановляется, что положения Общего приложения должны быть внесены в национальные законодательства в максимально простой форме и что таможенные органы должны сотрудничать с торговым сообществом⁹.

Глава 2. Определения. Эта глава дает дефиницию терминов, относящихся к различным категориям обязательств и к структуре Конвенции.

Глава 3. Таможенное оформление товаров. Эта глава четко формулирует различные положения, направленные на упрощение процедур таможенного оформления¹⁰. Она вменяет таможенной службе в обязанность учреждение таможенных офисов и назначение часов работы; квалификацию декларантов (заявителей), их прав и обязанностей; выработку упрощенных информационных требований к товарным декларациям и другим документам; введение ускоренных процедур проверки, оценки, сбора налогов и пошлин и выпуска товаров. Она предусматривает возможность вмешательства, скоординированного с другими правительственными агентствами и таможенными ведомствами¹¹, и устанавливает процедуры, которые надлежит применять в случае неумышленных ошибок и небольших нарушений¹².

Глава 4. Пошлины и налоги. Эта глава содержит положения, направленные на достижение прозрачности, предсказуемости и упрощение процедур таможенных сборов и требующие от национальных законодательств ясного разъяснения условий, времени и методов уплаты пошлин и налогов¹³. Она обеспечивает отсрочку платежа и доплату¹⁴.

Глава 5. Обеспечение. Содержит базовые принципы, необходимые для прозрачности, предсказуемости и простоты таможенных действий, относящихся к обеспечению (как-то: залог, гарантии и т.п. в обеспечение правильной уплаты пошлины). Национальное законодательство должно содержать перечень случаев, в которых требуется обеспечение, и разъяснять его формы и размер¹⁵. В главе отстаивается принцип, размер обеспечения должен быть минимально возможным и не превышать сумму, потенциально облагаемую пошлиной и налогом. Рекомендуется также, чтобы обеспечение возвращалось в кратчайшие возможные сроки¹⁶.

Глава 6. Таможенный контроль. В этой главе сначала заявляется, что все товары, входящие или выходящие за пределы таможенной зоны, являются объектом таможенного контроля¹⁷. Далее приводятся рекомендованные таможенные процедуры для укрепления этого контроля на основе современных методов и технологий, таких, как анализ рисков и управление ими, аудиторские проверки, сотрудничество с другими таможенными администрациями и торговым сообществом, ИТ и торговля по электронной почте¹⁸.

Облегчение условий международной торговли является одной из самых важных целей Конвенции, и современные таможенные процедуры — ключ к ее достижению. Так, рискованный менеджмент ускоряет оформление легальных товаров и в то же время позволяет сохранять надлежащий пограничный контроль путем идентификации потенциально опасных грузов. Он влечет за собой переход от сплошной стопроцентной проверки документов и товарных партий к выборочной инспекции. Такая программа позволяет таможенной администрации оптимизировать использование своих ресурсов и установить программу быстрого пропуска, по которой грузы утвержденных торговцев с хорошей репутацией соблюдения правил (как «авторизованных лиц»¹⁹) могут пропускаться с минимальным вмешательством таможни. Аналогичным образом введение аудиторского контроля дополняет методы рискованного менеджмента и составляет важный элемент действенного выполнения Соглашения об оценке ВТО (WTO 1994c, 1994d). Иные таможенные администрации и торговое сообщество являются необходимыми партнерами по осуществлению эффективной программы рискованного менеджмента, поскольку могут давать консультации по последним торговым делам.

Глава 7. Использование информационных технологий. Применение ИТ еще одно важное требование Общего приложения, направленное на упрощение и гармонизацию таможенных процедур и облегчение торговли. Эта глава обязывает таможенные администрации вводить ИТ для выполнения таких операций, которые с точки зрения затрат эффективны и целесообразны для таможни и торгового сообщества²⁰. Она требует, чтобы новое или пересмотренное национальное законодательство обеспечивало «электронную альтернативу» бумажной документации, предусматривало методы как бумажного, так и электронного подтверждения аутентичности, право таможенной администрации сохранять полученную информацию и, при необходимости, обмениваться ею с другими таможенными ведомствами в электронном виде²¹. В главе также говорится, что таможенная администрация должна развивать информационные технологии, консультируясь со всеми заинтересованными сторонами²². В Руководствах к этой главе приводится ряд сведений, призванных помочь таможне определить, как улучшить качество обслуживания клиентов и торговых партнеров посредством информационных и коммуникационных технологий²³.

Глава 8. Отношения таможни с третьими сторонами. Эта глава касается привлечения третьих сторон и гласит, что лица или организации могут выбирать, иметь ли им дело с таможней непосредственно или через третью сторону. Третья сторона пользуется теми же правами, что и сторона, от имени которой она выступает²⁴.

Глава 9. Таможенная информация, решения и регулирующие нормы. В главе перечисляются ключевые принципы обеспечения таможенной прозрачности и предсказуемости процедур и практических действий посредством публикации законов, регулирующих норм, судебных решений и административных правил. Соблюдение стандартов, приведенных в этой главе, имеет очень важное значение для выполнения требований Статьи X ГАТТ 1994 г.²⁵ Например, говорится, что информация, относящаяся к таможенному законодательству, должна быть легкодоступна и что о любых вносимых в него изменениях должно сообщаться задолго до того, когда они вступят в силу²⁶. Таможенные администрации должны «максимально быстро и точно» предоставлять специфические сведения, запрошенные заинтересованной стороной, а также любую информацию, которая, по их мнению, затрагивает эту сторону, но без нарушения конфиденциальности²⁷. Отрицательные решения таможни должны быть разъяснены и содержать упоминание о праве на оспаривание. Кроме того, таможенная администрация, в случае требования, должна привести соответствующие обязывающие нормы²⁸.

Руководство к этой главе содержит детальную информацию, помогающую администрациям установить порядок публикации сведений. В нем рассматриваются такие вопросы, как качество и ясность информации, торговые консультации, выставки, справочные учреждения, наличие информации о тарифах, ответственность за предоставленные данные, объяснение концепции свободы информации, процедуры опубликования, уведомление о введении и отмене таможенной обязывающих норм.

Глава 10. Оспаривание решения таможенных органов. Право на оспаривание тоже способствует прозрачности и предсказуемости таможенных процедур и практики. Оно защищает индивидуумов от таких решений таможни, которые могут не соответствовать национальным законам и нормам. Оно также защищает их от таможенных ошибок. Кроме того, рассмотрение оспариваемых решений или упущений и последующие вердикты компетентных органов гарантируют единообразное применение законов и норм. Положения данной главы предусматривают в качестве последнего способа апелляции многоступенчатый процесс ее подачи и независимое судебное разбирательство. В частности, комментируемая глава требует, чтобы национальное законодательство обеспечивало право на оспаривание решений таможенных органов, и предоставляет такое право любому (лицу), затронутому решением таможни²⁹. Первичная апелляция должна быть подана в таможенную службу; заявитель имеет право обратиться далее к независимому органу и, наконец, к судебному органу³⁰. Соблюдение стандартов гла-

вы 10 — важный шаг в направлении выполнения требований Статьи X ГАТТ 1994 г.³¹

Специальные приложения. Имеется десять Специальных приложений, охватывающих отдельные таможенные процедуры и практику. Принятие Специальных приложений не является обязательным для присоединения к Конвенции. Однако Всемирная таможенная организация рекомендует, чтобы участвующие стороны приняли, по крайней мере, Специальные приложения по вопросам импорта товаров для внутреннего потребления³², по экспорту, по формальностям, предшествующим предоставлению товарной декларации³³, а также по складированию³⁴, транзиту³⁵ и обработке³⁶. В Рекомендованных практических мерах Специальных приложений допустимы оговорки, однако участники Конвенции должны возвращаться к их рассмотрению каждые три года.

Руководства. Одной из примечательных черт Конвенции является наличие всеобъемлющих практических руководств, которые были разработаны с целью дать в Общем и Специальных приложениях к ней детальные пояснения ко всем главам, кроме главы Определения. Эти руководства не являются частью юридического текста Конвенции, а предназначены для того, чтобы разъяснить ее положения и привести примеры наилучшей практики или методов применения и будущего развития. Их следует читать в сочетании с юридическим текстом каждой главы приложений. Руководства регулярно обновляются, чтобы давать информацию о самых свежих и современных практических действиях³⁷.

Подготовка современного таможенного кодекса

Пересмотренная Киотская конвенция может служить руководящим принципом для подготовки современного таможенного кодекса. Хотя страны-участники могут использовать ее как средство совершенствования своих таможенных кодексов, есть и другой путь к этой цели. Он состоит в поэтапном введении принципов и практики, содержащихся в Конвенции, с учетом местных условий и потенциала.

Обязательства, вытекающие из пересмотренной Киотской конвенции

Подписавшие документ стороны обязаны на национальном уровне внедрить принятые ими стандарты, переходные стандарты и рекомендованные практические меры. Стандарты должны быть введены в течение 36 месяцев с момента ратификации, а промежуточные стандарты — в течение

60 месяцев. Подобные регулирующие нормы не обязательно должны определяться только таможенным законодательством и могут вводиться посредством официальных сообщений, указов, министерских декретов или аналогичных инструментов. Таможенные органы обязаны обеспечить прозрачность, предсказуемость, постоянство и надежность своих регулирующих правил.

Национальные законодательства участников должны включать по меньшей мере базовые положения Общего приложения наряду с детальными правилами их практического выполнения; какие-либо оговорки недопустимы. Помимо этого при присоединении к Конвенции страны-участницы могут принять все или определенную часть Специальных приложений и глав. Всемирная таможенная организация считает желательным, чтобы стороны приняли Специальные приложения по импорту, экспорту, складированию, транзиту и обработке грузов. Хотя Руководства не являются юридически обязывающими документами, таможенные администрации могут принять и следовать тем образцам лучшей практики, которые наиболее приемлемы для их конкретных условий.

В дополнение к законодательным мерам участвующие стороны должны обеспечить средства, персонал и оборудование для реализации целей Конвенции. Такая инфраструктура абсолютно необходима, особенно в сферах ИТ, управления рисками и основанного на аудите контроля.

Практическое руководство к усовершенствованию таможенных кодексов

Чтобы подготовиться к введению положений Конвенции в свое законодательство, таможенное ведомство имеет возможность предпринять следующие шаги. Оно может организовать под руководством высокопоставленного чиновника рабочую группу в составе представителей штаб-квартиры и оперативных подразделений. В типичных случаях некоторые специалисты центрального аппарата (в том числе по ИТ) будут тогда привлечены к важнейшим политическим (процедуры, расследования) или техническим (стоимостная оценка, происхождение товара, юридические дела) вопросам. Такая группа должна собраться на самых ранних стадиях планирования реформы, и от каждого участника ожидается перечень того, какие пункты он хотел бы видеть в новом законодательстве; чего не позволяет нынешнее законодательство; какой он видит дальнейшую эволюцию таможи. Одновременно в юридическом департаменте рассматривают действующие законы, затрагивающие работу таможи. Было бы полезно выявить — настолько глубоко, насколько возможно, — все за-

конодательные положения, касающиеся других правительственных ведомств, в том числе тех, которые занимаются правонарушениями, могущими повлиять на таможенные операции, и определить, требует ли законодательство корректировки соответствующих статей, перекрестных ссылок на таможенное законодательство или упразднения каких-то пунктов. Важно также выяснить, в какой мере новое таможенное законодательство заменит собой предшествующее.

Таможенная администрация могла бы также предпринять ряд шагов.

- Заручиться поддержкой нужных кругов (исполнительная и законодательная ветви власти, различные группы внутри таможенного ведомства, представители торгового сообщества, Всемирная таможенная организации, донорское сообщество и др.). Особенно важны на этом этапе консультации с торговыми кругами.
- Выяснить, соответствуют ли юридические полномочия таможенной администрации — в плане возможности издания административных правил и выхода с техническими предложениями к законодателям — ее намерениям выпустить новый кодекс. Некоторым таможенным ведомствам могут понадобиться дополнительные или новые полномочия, для того чтобы успешно и эффективно выполнять Конвенцию.
- Использовать в качестве контрольного листа (примерный образец — см. вставку 3.2) положения Конвенции или иного связанного с ней национального законодательства, например Кодекса ЕС. С его помощью нужно сравнить нынешние таможенные законы с положениями Общего и Специальных приложений и выявить элементы, которые могут быть добавлены, заменены, модифицированы или упразднены. На этой стадии таможенной администрации необходимо изучать законодательство других стран и консультироваться с другими таможенными агентствами для овладения их опытом.
- Идентифицировать положения, которые законодательной власти надлежит ввести в действие в качестве статутных.
- Выявить, какие положения удобнее издать в форме таможенных регулирований, административных руководств, официальных записок и пр.
- Выявить препятствия на пути успешного выпуска современного кодекса через законодательный процесс.
- Определить, как каждое положение должно выполняться. Следует признать, что любое положение может реализовываться разными путями. Поэтому необходимо тщательно выбрать метод действий, соответствующей среде, в которой

Вставка 3.2. Образец контрольного листа для выявления положений, требующих корректировки или нового законодательства в соответствии с Пересмотренной Киотской конвенцией

Из Пересмотренной Киотской конвенции вытекает возможность составления контрольного листа, в котором идентифицируются положения, требующие внесения поправок или нового законодательства. Два следующих положения являют собой хороший пример из этой области.

Стандарт 3.34. «При проведении плановых проверок приоритет должен отдаваться осмотру живых животных и скоропортящихся продуктов, а также других товаров, которые, как признает таможня, являются предметами срочной необходимости».

Это положение требует от таможни проверять такие срочно необходимые товары без задержек, чтобы избежать ухудшения их качества или гибели. Для выполнения этого требования таможне надлежит, при условии наличия ресурсов, проводить осмотр скоропортящихся продуктов, живых животных или срочно необходимых товаров во внеурочное время, выходящее за пределы нормального рабочего режима, или в местах иных, чем таможенное отделение, где была подана товарная декларация. В этой связи должны быть перечислены национальные законодательные нормы и регулирующие правила, имеющие отношение к данному предмету. Важно будет также записать, должны ли существующая норма или правило быть модифицированы или изменены либо же необходимо новое законодательство. Полезно будет проконсультироваться с другими правительственными департаментами, а также зарегистрировать любые иные замечания.

Переходный стандарт 3.35. «Если товар должен быть проинспектирован другими компетентными органами, а таможня тоже планирует провести проверку, то таможня должна обеспечить, чтобы эти действия были согласованы и, по возможности, проведены в одно и то же время».

Хотя идеалом является единственная инспекция, проведенная заинтересованными сторонами одновременно, упомянутое положение не требует от таможни принятия специальных мер для обеспечения этого. Таможне лишь надлежит установить эффективную связь с другими компетентными органами и, если возможно, осуществлять свою проверку в одно время с ними. Однако с целью сокращения издержек и повышения производительности в интересах правительства и торговли таможня может предпочесть перестроить процесс таможенного оформления товара, результатом чего может стать создание инспекционной службы, или проводить верификацию, которая интегрирована в аналогичную операцию других компетентных органов.

Источник. WCO 2000.

работает данный таможенный орган. Ревизия марокканскими властями своего таможенного кодекса для приведения его в соответствие с Пересмотренной Киотской конвенцией — хороший пример на эту тему (см. вставка 3.3).

Потенциальные препятствия на пути модернизации таможни

Несмотря на благие намерения и усердие таможенной администрации, усилия по модернизации таможни иногда терпят неудачу. Разумеется, таможенное и международное донорское сообщества вполне усвоили, что решения типа «один размер обуви для всех» не работают. Успешная модернизация таможенного законодательства требует учета неповторимых политических и правовых традиций страны, ее социального и культурного климата, административной и организационной структуры, в рамках которых функционирует данная таможенная администрация.

Правовые традиции

В юридическом исследовании Тюрони (Thuronyi 1996), в качестве одного из четырех важнейших

критериев хорошо разработанного законодательства называется его интегрированность. Автор определяет ее как «сочетаемость закона с правовой системой и (законо)творческим стилем страны» (р. 72). Действительно, при создании нового законодательства разработчик должен быть внимателен к правовым традициям страны. На самом общем уровне юридические системы классифицируются по двум большим группам — практикующим гражданское право и практикующим обычное право. Гражданское основывается на писаных юридических кодексах, появившихся как результат издания законов, указов и т.д., между тем как в основе обычного права лежат прецеденты, созданные судебными решениями в течение определенного периода времени. При гражданско-правовой системе законодательство, как правило, разрабатывается в форме расширенных заявлений о принципах, в то время как законодательство обычного права имеет тенденцию быть более детализированным. Эти общие характеристики, однако, обычно не играют большой роли. Чтобы создать новые действенные таможенные законы, отражающие специфические правовые традиции страны, разработчик должен более пристально взглянуть на ее традиционный

Вставка 3.3. Как принимало Конвенцию Марокко: история успеха

Марокко подвергло ревизии свое таможенное законодательство в 1997 г., став одной из первых стран, принявших Пересмотренную Киотскую конвенцию. Марокканское таможенное ведомство объясняет этот успех следующими моментами: а) предпринятыми им усилиями по анализу и пониманию операционной среды, формированию партнерств с торговым сообществом, налаживанию консультаций и взаимодействия с другими правительственными ведомствами; б) прагматичным подходом, направленным не только на разработку нового законодательства, но и на то, чтобы избежать ловушек, свойственных любому процессу процедурных усовершенствований; в) привлечением к работе всех штатных сотрудников. Эти усилия повысили среди работников понимание того, что конечная цель нового законодательства состоит в улучшении процедур в интересах выполнения им своих задач, включая содействие экономическому развитию.

Марокканское таможенное ведомство преследовало цель приспособить свое законодательство к национальной и международной среде. Последний пересмотр норм не был исключением. В результате марокканское таможенное законодательство находится в гармонии с другими национальными законодательствами. Так, положения о таможенных санкциях соотносятся с Уголовному кодексу, включая ряд общих принципов, таких, как принципы добросовестности, смягчающих обстоятельств, надзорных полномочий административных работников.

Марокканская таможня стала лидером в претворении Конвенции в жизнь, побудив и другие правительственные департаменты пересмотреть свои процедуры на границе. Она начала с внесения в Таможенный кодекс самых существенных положений, а затем добавляла к ним необходимые пояснения и толкования в форме административных инструкций типа циркуляров и записок. Таможенное законодательство обеспечивает тесное сотрудничество с другими причастными правительственными ведомствами. Особое значение это имеет в вопросах медицинского и сельскохозяйственного контроля и обмена информацией между органами, ведающими соблюдением законов. Таможенное законодательство определяет принцип взаимодействия, а регулирующие нормы уточняют и условия, и обстоятельства для такого сотрудничества.

В течение нескольких лет марокканская таможня проводила политику децентрализации, передавая региональным подразделениям полномочия принятия некоторых решений без консультаций с Центром. Была создана надежная система связи, призванная обеспечить оперативных работников всеми инструментами, включая авторизацию, и инструкциями для работы по широкому кругу таможенных дел. С центральной администрацией консультируются, только когда возникают очень важные вопросы, необходима интерпретация законодательных текстов или арбитраж. Когда требуется такая интерпретация, таможня подготавливает общую ноту для обеспечения последовательного применения закона в общенациональных масштабах.

Источник. Steenlandt and De Wulf 2004.

законотворческий стиль, организацию законов (например, единый кодекс либо отдельные законы), практику административного и судебного толкования и выбор юридических инструментов.

Законотворческие стили

Тюрони настаивает на том, что законы страны должны быть «сочетаемыми по облику и стилю, с тем чтобы облегчить их понимание и толкование и поддерживать пристойность законодательного процесса» [Thuronyi 1996, p. 89]. В то же время, работая над новым таможенным законодательством, разработчик должен добросовестно учитывать преимущества и недостатки традиционного законодательского стиля своей страны, имея в виду его возможное улучшение. Например, статутные положения (законодательные акты парламента) англоязычного мира имеют репутацию слишком сложных и трудных для понимания. Отчасти это вызвано тем, что законодатели этих стран унаследовали традиционный стиль юридического языка, использовавшийся в Соединенном Королевстве в XIX столетии [Turnbull 1993]. В то же время сложность юридического языка была также результатом сильной потребности в точности. Торнбулл считает, что точность может быть достигнута и без ненужного принесения в жертву простоты и ясности. Четкость и точность чрезвычайно важны, для того чтобы таможенное законодательство страны стало прозрачным и предсказуемым. Таможенное право должно быть простым и ясным, чтобы его могли понимать лица, не относящиеся к законникам и юристам, например рядовые оперативные сотрудники и торговцы. Одновременно таможенное право должно быть точным, чтобы свести к минимуму возможность административного и судебного произвола.

Организация

Единый консолидированный таможенный кодекс — документ, содержащий все таможенные законы, — имеет много преимуществ над системой, когда эти законы «разбросаны» по многим документам. Такой кодекс, к примеру, способствует более полному соблюдению правил, потому что необходимые нормы торговцу в нем найти проще, чем в случае множественности документов [Thuronyi 1996]. Он также помогает поддерживать согласованность таможенных законов, поскольку законодатели будут охотнее работать в рамках общего руководящего принципа единого кодекса. Кроме того, любой кодекс проще изменить, чем несколько законов, так как «поправки автоматически встраиваются» в него [Renton 1975, p. 76–84]. Это очень удобно, ибо трудно точно определить, что представляет собой закон, если допол-

нения к нему не заменяют или отменяют в ясной форме предыдущий закон [Thuronyi 1996].

Тем не менее подлинно консолидированный таможенный кодекс — это, по всей видимости, редкость. Многие страны организуют относящиеся к таможене законы в форме двух главных правовых документов, один из которых касается тарифов, сборов и налогов, а другой — таможенных процедур³⁸. Многие законы и нормы, относящиеся к таможенной сфере, можно также найти в правовых актах, вводимых в действие с целью распространения международных договоров и соглашений³⁹. Более того, почти невозможно избежать ситуации, когда положения, касающиеся таможенного администрирования, находятся в отдельных актах, потому что на практике таможня обладает полномочиями вводить нормы, относящиеся не только к законам о поступлениях (см. раздел). Кроме того, поскольку многие правовые положения, касающиеся таможни, связаны с процедурными делами, они почти неизбежно, по крайней мере отчасти, включаются в не в таможенный кодекс, а в общие правила по уголовным или административным процессам. Таким образом, даже если таможенный кодекс организован таким образом, чтобы в максимальной возможной степени вобрать связанные с таможней положения, наверняка понадобится согласовывать их с положениями, находящимися вне кодекса. Отдельные законы могут быть эффективно организованы с помощью перекрестных ссылок и устранения дублирующих положений [Thuronyi 1996]. Особое внимание следует обратить на ситуацию, когда положения, касающиеся одной таможенной пошлины или процедуры, включены более чем в один законодательный акт или размещены в нетаможенном законе, поскольку тогда их трудно соотносить, вводить в действие и корректировать.

Административная и судебная интерпретации

Общепринято считать, что статутные акты в традициях обычного права детализированы и что суд интерпретирует их узко. Напротив, в странах гражданского права статутные акты имеют расширенный характер, выделяя только общие принципы и оставляя подробности на усмотрение других механизмов, в частности судов. Такое обобщение, однако, весьма ограничено, потому что в реальности в некоторых странах гражданского права статуты бывают столь же детализированными, как и в странах обычного права [Turnbull 1993]. Поэтому есть смысл разобраться в том, как применяются таможенные законы официальными лицами и судьи в данной стране, и попытаться, соответственно этому, выработать новое таможенное законодательство. Разработчик должен выяснить, как

таможенные чиновники и судьи интерпретируют положения таможенных законов, имеются ли на этот счет законодательные или административные руководящие принципы, применяются ли прецеденты, обладают ли чиновники и судьи определенной степенью свободы. При этом разработчик должен знать и слабости традиционного подхода. Таможенным работникам не должно быть позволено слишком свободно толковать законы, потому что в таких условиях нельзя добиться прозрачности и предсказуемости таможенных процедур. В то же время таможенные законы должны обладать определенной гибкостью. Слишком жесткое их применение приведет к ненужным шагам в таможенных процедурах, особенно в случае незначительных нарушений или споров, и наложит дополнительное бремя на трейдеров, таможенную и судебную систему.

Выбор юридических инструментов

В распоряжении стран — членов Всемирной таможенной организации имеется широкий набор юридических средств реализации современных таможенных принципов.

Правительства могут вводить таможенное законодательство в форме статутных (парламентских) актов, административных инструкций, официальных уведомлений, уставов, министерских декретов, режимов и пр. К примеру, законодательство марокканской таможенной службы организовано в виде двух документов. Первый — Кодекс таможенной деятельности и косвенного налогообложения, содержащий декреты и решения министерства финансов. Второй документ — Регулирование таможенной деятельности и косвенного налогообложения; он разъясняет таможенное законодательство и нормы и содержит все ноты и циркуляры.

Правильный выбор правового инструмента, соответствующего целям данного конкретного положения, имеет важное значение. Тюрони [Thuronyi 1996, p. 86] считает, что «нецелесообразно пытаться обеспечить все необходимые детали» в статутном акте, потому что: а) это делает такой документ «неоправданно длинным и трудным для понимания», б) законодательная власть «не может предвидеть все ситуации» и в) статуты модифицировать труднее, чем другие правовые инструменты. Кроме того, таможенные ведомства зачастую являются более удобным институтом для выработки детальных правил, поскольку обладают необходимой информацией и опытом, менее подвержены политическому и иному внешнему влиянию и способны быстрее реагировать на появляющиеся новые проблемы [Stein, Mitchell, and Mezines 2003]. По мнению некоторых, подробности не должны фигурировать в статутах и потому, что возникающая при этом жесткость чревата

опасностью для практической деятельности добросовестных и быстрых агентств.

В целом важнейшие положения нужно вводить в форме законов, а детали, требующие частых корректировок, более уместны для административных актов. Необходимо отметить, однако, что реальные действия в значительной мере зависят от «практики и политики конкретной страны» [Thuronyi 1996, p. 86–87]. Так, по мнению Тюрони, выбор юридических инструментов часто диктуется тем, какую часть полномочий в выработке деталей законодательная власть готова передать административному органу. Временной фактор тоже один из наиболее очевидных детерминантов того, будет ли данная подробность включена в законодательный акт, поскольку общий срок, отпущенный парламентариям на принятие закона, имеет свои ограничения [Jackson 1941, p. 14]. Наконец, Тюрони указывает, что передача выработки деталей, по которым трудно достигнуть консенсуса, административным органам является вариантом политической тактики, призванным облегчить прохождение законодательного акта.

Как и какие принципы применять

Таможенное ведомство должно со всей тщательностью подходить к определению того, какие реформаторские принципы следует реализовывать. Современные принципы реформы могут быть претворены в жизнь многими путями, однако не все варианты будут пригодны для той операционной среды, в которой действует конкретное таможенное ведомство. К примеру, облегчения торговли посредством внедрения безбумажных таможенных процедур можно достигнуть как за счет стимулирования использования электронной документации, так и путем мандата, сочетающегося с санкциями. Выбор между этими двумя методами должен основываться на тщательной оценке «электронно-коммерческой» среды, которая окружает данную таможенную администрацию. Высокий уровень соответствия (правил) может быть достигнут с помощью либо только одной системы наказаний за таможенные нарушения, либо путем ее сочетания с более мягкими мерами стимулирования, такими, как предоставление либо, наоборот, отказ или изъятие привилегий в области оформления товара. Однако, перед тем как выбрать нужный путь, необходимо внимательно изучить возможности таможенной службы, в том числе в плане лояльности и продуктивности [Raven 2001].

Взаимодействие с другими правительственными структурами

Помимо таможенного законодательства таможенное ведомство нередко обеспечивает исполне-

ние и целого ряда других законов. Например, американский Департамент таможи и охраны границ следит за выполнением большого количества законов и международных договоров и соглашений в самых разных сферах, от сельского хозяйства до национальной обороны⁴⁰. Таможенная служба, как правило, сотрудничает также с другими правительственными ведомствами, пользуясь иногда общими с ними структурами на национальной границе. Поэтому эффективное таможенное законодательство должно обеспечивать взаимодействие всего множества государственных ведомств. Консультации таможи с другими департаментами имеют жизненно важное значение для исключения дублирования и неувязки законов. Для упрощения таможенных и иных пограничных процедур желательно, чтобы (именно) таможня обеспечивала исполнение законов на границе либо чтобы она тесно сотрудничала с другими причастными департаментами и агентствами⁴¹. Если же пограничный контроль будет осуществляться несколькими правительственными органами, то это с большой долей вероятности приведет к неэффективности процедур и к коррупции. С подобными трудностями столкнулись таможенные службы ряда стран с переходной экономикой, где управление границами осуществлялось военными, а объем внешней торговли был невелик. Взаимодействие особенно необходимо, когда законы принимаются в отношении тех пограничных процедур, в которых таможня не имеет особого опыта, например в области сельскохозяйственных и санитарных проверок. В таких случаях таможню можно привлекать для обеспечения простых и скоординированных пограничных инспекций.

Перевод на язык

При разработке образца кодекса его авторы должны осознавать опасность ошибок перевода. Зачастую правовая концепция или правовая система неточно передается на другой язык. Культура, к которой это обращено, может не иметь равнозначной правовой концепции. Например, не во всех языках встречается эквивалент понятия «аудит». Группа разработчиков закона должна постараться уяснить, что конкретная концепция представляет собой на языке оригинала, и обеспечить необходимые расшифровку, дефиницию или разъяснение понятий, чтобы избежать недопонимания.

Обеспечение исполнения таможенных законов

Любая таможенная администрация наделена функциями принуждения к выполнению правил. Однако размеры ее ответственности и полномочий широко различаются в разных странах колеблет-

ся. Некоторые таможенные ведомства обладают значительной властью в обеспечении исполнения таможенных законов и правил. В ряде стран таможня черпает свою принудительную силу из уголовного кодекса, и ее полномочия не сводятся только к делам, подпадающим под таможенные законы. На другом конце этого спектра находятся таможенные агентства, играющие меньшую роль. Они добиваются исполнения законов, относящихся только к сбору поступлений, делая это посредством «инспекции товаров и классификации и оценки груза» [Lane 1998, p. 78]. Ввиду растущей необходимости борьбы с таможенными мошенничествами (например, нарушение прав интеллектуальной собственности, обман с уплатой пошлин, перегрузкой товаров), контрабандой наркотиков, отмыванием денег и нарушениями режима экспорта (в том числе перевозка оружия и боеприпасов) этим агентствам с ограниченной правоспособностью могут понадобиться большая широта принудительных полномочий.

Рабочая группа экспертов Всемирной таможенной организации по коммерческим мошенничествам рекомендовала следующий набор полномочий по обеспечению строгого выполнения правил (WCO 2004a):

- проверка (соответствие таможенному законодательству);
- право осмотра (нелегальный ввоз и вывоз);
- отбор образцов для изучения;
- конфискация;
- право доступа к документам;
- постаудит при импорте и экспорте;
- задержание или арест;
- требование возмещения издержек;
- судебное преследование;
- удержание активов;
- обмен информацией;
- наведение справок от имени других таможенных администраций.

Приверженцы наделения таможни более значительными полномочиями по обеспечению соблюдения законов и ответственностью объясняют это двумя соображениями: а) повышение эффективности и производительности; б) повышение морального духа таможенных работников. Во-первых, таможня имеет уникальное положение, для того чтобы добиваться исполнения таможенных и других законов, поскольку обладает инфраструктурой для проверки людей и грузов, пересекающих границы. Она также знакома с трансграничными действиями. Применение методов рискованного менеджмента, информационных технологий и сотрудничество с другими правительственными агентствами и (зарубежными) таможнями укрепляют ее потенциал по обеспечению

нию выполнения на границе таможенных и иных законов, поскольку названные инструменты позволяют оценивать угрозы и активно действовать против возможных нарушений. Поэтому в целях повышения эффективности и продуктивности целесообразно наделять таможенную службу соответствующими полномочиями, позволяющими ей добиваться строгого выполнения таможенных и других законов, под которые подпадают трансграничные нарушения.

Во-вторых, сторонники усиления власти таможни утверждают, что ее работники должны обладать правом на досмотр, задержание, арест, конфискацию и обследование людей, товаров и средств транспортировки, если есть подозрение в их причастности к реальным или предполагаемым таможенным нарушениям, поскольку ограничение полномочий таможни в области сбора поступлений деморализует ее сотрудников [Zarpowieski 2003]. Они считают, что практика передачи расследований другому правительственному ведомству, такому, как полиция, отобьет у таможенных офицеров желание раскрывать злоупотребления на границах, и прежде всего потому, что это во многих случаях приведет к утере стимулов, таких, как получение премиальных выплат и общественное признание. Эти исследователи опасаются, что подобная деморализация снизит эффективность таможенной службы и ослабит ее (благо)надежность.

Пересмотренная Киотская конвенция непосредственно затрагивает вопросы исполнения правил в своем Приложении Н, в котором излагаются стандарты и рекомендованные меры для обеспечения справедливости, быстроты, последовательности, прозрачности и предсказуемости применения таможенных законов; при этом предполагается в то же время причинение минимальных неудобств торговле и поездкам. В документе приводятся определения и методы расследования таможенных нарушений и характеризуется роль таможни в административном урегулировании проступков. Упомянутое приложение, однако, не охватывает всех видов деятельности, в которых обычно участвует это ведомство при таможенных и иных трансграничных нарушениях, поскольку многие из этих видов выходят за рамки таможенных законов и норм. Расследования и административное урегулирование — те два аспекта этой сферы, которые в таможенном законодательстве должны быть охвачены особо. Конвенция не ограничивает полномочий, предоставляемых таможенной службе национальным законодательством. Напротив, она признает различия в объеме прав обеспечения исполнения, существующие среди ее стран-членов.

Конкретный объем исполнительских полномочий, предоставляемых таможенным работни-

кам, должен определяться с учетом конституции данного государства, его правовой системы и институтов. Тем не менее, вне зависимости от количества органов принуждения и масштабов их ответственности, необходимо, чтобы каждое таможенное ведомство применяло инструменты рискованного менеджмента, информационные технологии и сотрудничало с остальными правительственными агентствами и таможенными органами (других стран) с целью обеспечения справедливого, быстрого и последовательного выполнения таможенных правил в соответствии с принципами Конвенции. Всемирная таможенная организация предоставляет информацию и тренинг в этой области и является хорошим источником данных по вопросам совершенствования методов обеспечения законности и вопросам реформы⁴².

Образец законодательства в области международных прав собственности

Пересмотренная Киотская конвенция представляет собой наиболее всеобъемлющий международный инструмент, предназначенный для гармонизации и упрощения таможенных процедур и практики. Есть, однако, и другие средства, созданные в поддержку Конвенции. Всемирная таможенная организация постоянно разрабатывает новые механизмы и инициативы, с тем чтобы надлежащим образом реагировать на изменения, происходящие вокруг таможенных операций. Эти инструменты и инициативы задуманы так, чтобы быть совместимыми с Конвенцией и дополнять ее.

Необходимо, чтобы таможенные законы и институты соответствовали уровню международных обязательств правительства. Один из примеров тому — обеспечение прав на интеллектуальную собственность, требуемое Соглашением о торговых аспектах интеллектуальной собственности (ТРИПС) [WCO 1994b]⁴³. Идет разработка Примерного (образца) законодательства в области прав на интеллектуальную собственность Всемирной таможенной организации, имеющего целью помочь участвующим администрациям ввести в силу приграничные меры, направленные на охрану этих прав без создания помех законной торговле [WCO 2004b]⁴⁴. Примерное законодательство призвано стать руководством для тех таможенных ведомств, которые впервые начинают применять законодательство о защите прав интеллектуальной собственности, и для тех, кто проводит их юридическую ревизию или реформы. Оно позволит таможенным структурам соответствовать стандартам соглашения ТРИПС. Однако названное Примерное законодательство не является обязательным для стран-членов и выходит за рамки минимальных стандартов, требуемых соглашением

ТРИПС. Впервые Всемирная таможенная организация разработала модель этого законодательства в 1988 г. С тех пор оно претерпело две ревизии, и Организация стремится сохранять его актуальность посредством регулярных рассмотрений, учитывающих примеры наилучшей практики и соответствующих предложениям Всемирной организации по интеллектуальной собственности. Во вставке 3.4 описан процесс модернизации таможенного законодательства Российской Федерации.

Практические выводы

Из данной главы можно сделать несколько основных выводов операционного характера.

- Усилия таможенного ведомства по совершенствованию законодательства должны быть направлены на достижение международных юридических стандартов. Пересмотренная Киотская конвенция воплощает в себе лучшие примеры национальной законодательной практики, собранные по всему миру. В частности, она позволяет каждой стране соответствовать международным обязательствам в области торговли и пограничных процедур, в том

Вставка 3.4. Совершенствование таможенного законодательства в Российской Федерации

В 1993 г. Российская Федерация обязалась унифицировать свое таможенное законодательство и выполнять повсеместно принятые в мире правила. В 2003 г. был принят новый Таможенный кодекс, который вступил в силу 1 января 2004 г. В его основе лежат Пересмотренная Киотская конвенция, а также таможенные законодательства ключевых торговых партнеров России.

В новом Кодексе учтены требования Всемирной торговой организации, зафиксированные в Статье I «Общий режим наибольшего благоприятствования», Статье V «Свобода транзита», Статье VII «Оценка для таможенных целей», Статье VIII «Платежи и формальности в связи с импортом и экспортом», в Статье X «Публикация (сведений) и администрирование в области торговых правил» ГАТТ, соглашении ТРИПС, Соглашении о правилах происхождения (товара) и Соглашении о выполнении Статьи VII.

Кодекс направлен на ликвидацию чрезмерных административных ограничений на внешнюю торговлю, установление ясных и последовательных правил для экономических операторов применительно к трансграничному движению товаров, а также на уменьшение административного произвола таможенных чиновников и излишнего количества различных постановлений и административных инструкций, которые негативно отражались на ясности и прозрачности таможенных операций. Окончательный проект Кодекса был подготовлен в тесном сотрудничестве с деловым сообществом. Рассмотрение исходного проекта было инициировано Российским союзом (промышленников и) предпринимателей. Рабочая группа в составе представителей деловых кругов, Государственного таможенного комитета, Министерства финансов и Министерства экономики выработала к заключительному чтению проекта в Государственной думе совместные предложения о дополнениях. Подобный процесс подготовки позволил разным группам прийти к компромиссу по многим вопросам. Государство осуществило значительные инновации для удовлетворения нужд коммерсантов и рядовых граждан, пересекающих границу.

В документе четко прописаны правовые и исполнительские полномочия таможенного ведомства и прояснены условия ускорения таможенных процедур (заблаговременное предоставление деклараций, специальные упрощенные процедуры, использование единого классификационного кода и пр.). Новый кодекс предусматривает широкое применение ИТ, электронного таможенного контроля и оформления. Рационализация и упрощение таможенных формальностей обеспечиваются за счет перехода от сплошной физической проверки всех товаров к системе выборочных проверок, основанных на оценке и анализе рисков. Такой переход, как ожидается, облегчит ведение международной торговли и обеспечит надежный таможенный контроль, позволяя в то же время эффективно управлять ресурсами таможни. Введение Кодекса, как полагают, изменит отношения между таможенной службой и деловым сообществом, которые будут все более опираться на принцип сотрудничества и консультаций. Подобный подход соответствует новой концепции государственного управления, т.е., диалогу между правительством и бизнесом, и отвечает рекомендациям в этой области Всемирной таможенной организации. Он допускает осуществление государственного контроля, одновременно учитывая потребности делового сообщества и обеспечивая открытость и прозрачность законодательства.

Хотя новый кодекс представляет собой важный шаг в правильном направлении, он все же содержит некоторые расплывчатости, которые могут привести к значительному произволу в таможенных операциях. И таможенное ведомство, и торговые круги должны внимательно наблюдать за тем, как он реально будет претворяться в жизнь. Опыт выполнения новых таможенных кодексов показывает, что порой возникает необходимость корректировки или усовершенствования как самого этого документа, так и методов его осуществления. Поэтому таможенная администрация должна поддерживать консультации с торговыми кругами для отслеживания рекомендованных Кодексом исполнительных процедур.

Источники. Разъяснения Леонида Лозбенко, первого заместителя председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации, 2003 г.

числе согласованным правилам Всемирной торговой организации. Она также дает каждому государству возможность разрабатывать собственную политику и процедуры, отвечающие ее требованиям в правовой, политической, культурной и общественной сферах.

- Выработка Таможенного кодекса, сочетающегося с принципами Пересмотренной Киотской конвенции, позволяет обеспечить необходимую степень прозрачности и предсказуемости, поскольку он предоставляет базовую информацию по таким вопросам, как нормативные правила, решения, механизмы консультаций, адекватный процесс оспаривания решений таможенных органов. Это устраняет усложненные или излишние торговые формальности, которые тормозят процесс таможенного оформления грузов и порождают возможность ненужного произвольного вмешательства. Указанное законодательство обеспечивает также возможность избирательной верификации грузов, основанной на системе управления рисками. Оно позволяет заблаговременно подавать сведения или декларации о товаре и проводить постаудит. Оно также обеспечивает правовые рамки для автоматизации (работ), в том числе для внедрения систем электронной связи, позволяет избежать расплывчатых формулировок, которые дают таможенникам излишнюю свободу действий, и наделять таможенную администрацию необходимыми полномочиями для реализации задач по обеспечению законности и соответствия требованиям.
- Необходимо, чтобы правительства располагали стратегией развития, обеспечивающей ясное

видение роли таможенного ведомства, особенно в плане его подхода к своим задачам в ходе достижения и поддержания международных стандартов в таможенном законодательстве.

- С практической точки зрения очень важно, чтобы в ходе модернизации своего кодекса таможенное ведомство поддерживало консультации с торговым сообществом.
- Положения Пересмотренной Киотской конвенции можно использовать в качестве «контрольного листа», чтобы по пунктам провести сравнение между примерами наилучшей практики и тем, что зафиксировано в существующем кодексе. Настоятельно рекомендуется также изучение законодательств других стран и проведение консультаций с зарубежными таможенными службами для извлечения полезного опыта. После выявления «прорех» в действующем кодексе возможно будет предложить и лечение, основанное на международных стандартах и учитывающее специфические потребности страны, а именно новое законодательство.
- Чтобы быть функциональным и эффективным, предложенное законодательство должно отвечать особенностям местной культуры и национальной юридической системы; оно также должно быть подкреплено адекватным потенциалом судопроизводства.
- Необходимо стремиться к тому, чтобы современное таможенное законодательство вобрало в себя комплекс связанных с таможенной законов, которые ясно определяют ее компетенцию и полномочия по соблюдению законности.

Примечания

- ¹ Например, Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) 1994 г., (ст. V, VIII и X) и Соглашение о выполнении Статьи VII ГАТТ 1994 г. (Соглашение об оценке Всемирной торговой организации). Статья V ГАТТ 1994 г. рассматривает вопросы транзита, Статья VIII — вопросы оплаты и формальности, статья X — опубликование (результатов) и оспаривания.
- ² Важный элемент управления рисками на базе разведывательной информации.
- ³ Важный элемент эффективного выполнения Соглашения об оценке Всемирной таможенной организации.
- ⁴ Учреждена в 1952 г. как Совет сотрудничества таможен; нынешнее название — Всемирная таможенная организация — было принято в 1994 г.
- ⁵ Всемирная таможенная организация приводит текст Основной части Конвенции и Общего и Специальных приложений на своем веб-сайте. Полный юриди-

ческий текст Конвенции и руководств по ее выполнению можно приобрести у Организации через сайт www.wcoomd.org/ie/En/Topics_issues.

- ⁶ Алжир, Австралия, Австрия, Бельгия, Болгария, Канада, Китай, Чешская Республика, Дания, Европейское сообщество, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Япония, Республика Корея, Латвия, Лесото, Литва, Марокко, Нидерланды, Новая Зеландия, Польша, Словакия, Словения, ЮАР, Испания, Швеция, Швейцария, Уганда, Соединенное Королевство, Зимбабве.
- ⁷ В мае 2003 г. Конвенцию одобрили Совет Европейского союза от имени своих 15 государств-членов в марте 2003 г., а также президент США.
- ⁸ Эти положения охватывают Стандарты, Переходные стандарты и Рекомендованные практические меры. Стандарты должны быть введены в действие в течение 36 месяцев с момента ратификации, а Переход-

- ные стандарты в течение 60 месяцев. Допускаются оговорки по рекомендуемым практическим мерам Специальных приложений.
- ⁹ Стандарты 1.2–3.
- ¹⁰ Так, Стандарт 3.12 гласит, что сведения товарной декларации должны ограничиваться данными, необходимыми для определения пошлин и налогов, набором статистических данных и указанием на применяемый таможенный закон, а Стандарт 3.38 ограничивает до минимально необходимого количество образцов товара, отбираемых для проверки.
- ¹¹ Переходный Стандарт 3.4 разъясняет совместные операции, проводимые на общих границах таможенными ведомствами соседних стран, а Переходный стандарт 3.5 разрешает инспекции грузов, скоординированные с другими правительственными органами.
- ¹² Стандарт 3.39 оговаривает, что таможня не должна налагать значительных наказаний за неумышленные ошибки и ошибки, которые не содержат в себе признаков мошенничества или крупной халатности.
- ¹³ Стандарты 4.1–3, 5–11, 13.
- ¹⁴ Стандарты 4.15–24.
- ¹⁵ Стандарты 5.1–2.
- ¹⁶ Стандарты 5.6–7.
- ¹⁷ Стандарт 6.1.
- ¹⁸ Стандарты 6.3–8 и Переходный стандарт 6.9.
- ¹⁹ «Авторизованные лица, которые отвечают названным таможенной критериям, включая наличие приемлемой репутации в соблюдении требований таможни и удовлетворительной системы управления своей коммерческой репутацией» (Переходный стандарт 3.32).
- ²⁰ Стандарт 7.1.
- ²¹ Стандарт 7.4.
- ²² Стандарт 7.3.
- ²³ Стандарт 8.1.
- ²⁴ Стандарт 8.4.
- ²⁵ Статья X ГАТТ 1994 г. «Публикация (сведений) и администрирование в области торговых регулирований» требует опубликования до вступления в силу всех законов, регулирующих норм, судебных решений и административных правил, затрагивающих импорт и экспорт, а также мер, которые налагают новые или повышенные требования, ограничения или запрет на импорт либо на перевод платежей.
- ²⁶ Стандарты 9.1–2.
- ²⁷ Стандарты 9.4–6.
- ²⁸ Стандарты 9.8–9.
- ²⁹ Стандарты 10.1–2.
- ³⁰ Стандарты 10.4–6.
- ³¹ Статья X ГАТТ от 1994 г. («Публикация (сведений) и администрирование в области торговых регулирований»), тоже предусматривает процедуры оспаривания. Участники (соглашения) должны «поддерживать или институционально учредить судебные, арбитражные либо административные трибуналы или процедуры с целью *inter alia* (среди прочего) быстрого рассмотрения и исправления административных действий, имеющих отношение к делам таможни», обеспечивая при этом одинаковое, беспристрастное и разумное применение законов, решений и правил, касающихся импорта и экспорта.
- ³² Приложение В. Минимальные специфические требования при оформлении товаров для внутреннего потребления (глава 1), требования к таможенному оформлению товаров для внутреннего потребления, которые были экспортированы и реимпортируются в одно и то же государство (глава 2), и обстоятельства и условия, при которых определенным товарам, объявленным для внутреннего потребления, может быть предоставлено освобождение от уплаты пошлин и налогов (глава 3).
- ³³ Приложение С относится к прямому экспорту, в противоположность временному экспорту.
- ³⁴ Приложение Д. Таможенные процедуры при складировании (глава 1) и в свободных зонах (глава 2). Эти процедуры облегчают торговлю, отодвигая либо перенося уплату пошлин и налогов.
- ³⁵ Приложение Е описывает таможенные процедуры и практику применительно к товарам, проходящим через несколько таможенных пунктов внутри одной таможенной территории (национальный транзит) или нескольких таможенных территорий (международный транзит). Эти положения о международном транзите характеризуют технические и операционные средства выполнения требований Статьи V ГАТТ.
- ³⁶ Приложение F описывает таможенные процедуры и практику, которые страна могла бы использовать для развития своей экономики и торговли при полном или частичном освобождении (товаров) от пошлин и налогов.
- ³⁷ Например, руководства для главы 7 в марте 2003 г. были пересмотрены, чтобы учесть изменения, происшедшие в области информации и коммуникаций с 1999 г.
- ³⁸ Например, Европейский союз имеет Единый таможенный кодекс и Регулирование (Устав) исполнительных мер, охватывающие таможенные процедуры и тарифный кодекс ЕС. Каждое государство Союза имеет также свои собственные законы по обеспечению исполнения таможенных норм, наказаниям и процедурам апелляции.
- ³⁹ Например, Япония, ЕС и ряд других государств. Когда какое-то положение Конвенции или иного международного соглашения не может быть реализовано в рамках Единого таможенного кодекса, ЕС обращается к кодексу, относящемуся к данному положению.
- ⁴⁰ Согласно сведениям, размещенным на сайте Департамента таможенной службы и охраны границ США, эта организация обеспечивает соблюдение законов в таких областях, как: сельское хозяйство, иностранцы и натурализация, банки и банковское дело, перепись населения, коммерция и торговля, заповедники, авторские права, уголовные дела и процедуры, таможенные сборы, продовольствие и лекарства, международные отношения, внутренние поступления, вредные алкогольные напитки, деньги и финансы, навигация, патенты, почтовые услуги, общественное строительство и собственность, общественные земли, железные дороги, судовые грузоперевозок, телеграф и телефон, территории и островные владения, транспортировка, войны и национальная оборона, международные договоры, статуты и соглашения [United States Customs and Border Protection 2003].
- ⁴¹ Raven (2001) отмечает, что, по широко распространенному мнению, совмещение в одном администра-

тивном органе — обычно таможене — всех функций пограничного контроля высокоэффективно.

⁴² Всемирная таможенная организация, www.wcoomd.org.

⁴³ Статьи ТРИПС, относящиеся к таможене; 51–60 в разделе 4 специальных требований касающихся определения границ.

⁴⁴ Новейший текст доступен на сайте <http://www.wcoipr.org>

Дополнительная литература

Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.

Thuronyi, Victor. 1996. “Drafting Tax Legislation”. In Victor Thuronyi, ed. *Tax Law Design and Drafting*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

World Customs Organization. 1997. *Text of the Revised Kyoto Convention*. Brussels. www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.htm.

Библиография

De Wulf, Luc, and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

European Union . 1992. *Council Regulation (EEC) No. 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code*. Brussels. europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_d oc?smartapi!selexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EU&numdoc=31992R2913&model=guicheti.

Jackson, Justice Robert H. 1941. *Attorney General Report on the Administrative Procedure Act*. Washington, D.C.: United States Department of Justice.

Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.

Raven, John. 2001. *Trade and Transport Facilitation*. Discussion Paper No. 427. Washington, D.C.: World Bank.

Renton, David. 1975. *The Preparation of Legislation: Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council*. House of Commons. Preparation of Legislation Committee Sessional Papers. Volume xii, Cmnd. 6053, pp. 76–84; London: HMSO.

Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. *Customs Pragmatism and Efficiency: Philosophy of a Successful Reform*. Morocco.

Stein, Jacob A., Glenn A. Mitchell, and Basil J. Mezines. 1977. *Administrative Law*. Washington, D.C.: Matthew Bender.

Thuronyi, Victor. 1996. “Drafting Tax Legislation.” In Victor Thuronyi, ed. *Tax Law Design and Drafting*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Turnbull, Ian. 1993. *Plain Language and Drafting in General Principles*. Australian Offices of Parliamentary Counsel. Canberra. www.opc.gov.au/plain/docs/plain_drafting_principles.doc.

United States Customs and Border Protection. 2003. *Summary of Laws Enforced by CBP*. Washington, D.C. United States Department of Homeland Security. www.Customs.us.

ustrreas.gov/xp/cgov/toolbox/legal/summary_laws_enforced.

WCO (World Customs Organization). 1997. *Text of the Revised Kyoto Convention*. Brussels. www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html.

WCO (World Customs Organization). 2000. “The Revised Kyoto Convention, General Annex Guidelines, Chapter 3 Clearance and other formalities, Part 6 Checking the Goods Declarations.” Brussels.

WCO (World Customs Organization). 2004a. “Commercial Fraud Manual for Senior Customs Officials.” Brussels.

WCO (World Customs Organization). 2004b. “Model Provisions for National Legislation to Implement Fair and Effective Border Measures Consistent with Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights.” www.wcoipr.org.

WCO (World Customs Organization). 1994a. “Agreement on Implementation Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade.” Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val.pdf.

WCO (World Customs Organization). 1994b. “Annex 1C: Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights.” *Legal Instruments — Results of the Uruguay Round*. Vol. 31, 221.L.M. 81. Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf.

WCO (World Customs Organization). 1994c. “Decision on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaries.” WTO Document LT/UR/D-4/1. Geneva.

WCO (World Customs Organization). 1994d. “Decision Regarding Cases Where Customs Administrations Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value.” WTO Document LT/UR/D-4/2. Geneva.

Zarnowiecki, Michel. 2003. “Managing Integrity in Customs.” Prepared for the International Anti-Corruption Conference. May 29–30, Seoul, Korea.

ГЛАВА 4. Проблемы добросовестности на таможне

*Джерард Маклинден**

Содержание

Последствия коррупции в таможенной структуре	66	4.3. Прозрачность: ключевые аспекты и вопросы.....	75
Виды коррупции на таможне.....	67	4.4. Автоматизация: ключевые аспекты и вопросы..	76
Ответ международного таможенного сообщества.....	70	4.5. Модернизация таможенной службы: ключевые аспекты и вопросы.....	77
Практические выводы	85	4.6. Аудит и расследования: ключевые аспекты и вопросы.....	78
Дополнительная литература.....	87	4.7. Кодекс поведения: ключевые аспекты и вопросы.....	79
Библиография	88	4.8. Низкие зарплаты: действительно ли они являются фактором?.....	80
		4.9. Человеческие ресурсы: ключевые аспекты и вопросы.....	82
		4.10. Этика и организационная культура: ключевые аспекты и вопросы.....	83
		4.11. Отношения с частным сектором: ключевые аспекты и вопросы.....	84
		4.12. Опыт таможенных реформ в сдерживании коррупции.....	86

Таблицы

4.1. Таможенные функции и их уязвимость перед коррупцией.....	68
4.2. Стратегии сокращения коррупции на таможне ...	71

Вставки

4.1. Руководство и приверженность: ключевые аспекты и вопросы	73
4.2. Регулятивные рамки: ключевые аспекты и вопросы	74

Широкое распространение коррупции во многих развивающихся странах серьезно сказывается на эффективности работы основных учреждений государственного сектора. Не составляют исключения и таможенные ведомства, которые часто относят к числу наиболее коррумпированных правительственных институтов. С учетом жизненно важной роли, которую играет таможня в сборе денежных поступлений, облегчении условий торговли, национальной безопасности и защите общества, коррупция в этой службе может резко ограничить экономические и социальные перспективы страны и национальные планы в области развития.

В данной главе дается характеристика масштабов и природы коррупции в таможенных ведомствах и приводится ряд практических подходов к решению этой проблемы. Глава призвана дать всестороннюю основу для рассмотрения потенциальной эффективности некоторых антикоррупционных стратегий и предлагает практическое руководство и рекомендации для таможенных служащих, консультантов, доноров и других участвующих сторон по выработке и осуществлению качественных стратегий укрепления цельности таможенной службы и борьбы против коррупции.

В прошлые годы попытки решения проблемы коррупции часто терпели неудачу из-за того, что благонамеренные, но совершенно недейственные призывы к принятию стандартов промышленных стран в области административной честности, эф-

фективности и продуктивности или, быть может, к принятию быстрых фиксированных мер были направлены скорее на обход проблемы, чем на ее решение. Обращение к услугам компаний доотгрузочной инспекции порой был вызвано именно этим. Между тем для эффективного противодействия коррупции на таможне нужен всесторонний и долговременный подход, охватывающий глубинные причины и следствия. Быстрых и однотипных решений не существует. Здесь необходим прагматичный и учитывающий специфику ситуации подход, который основывается на мировом опыте и принимает во внимание основополагающие вопросы мотивации и возможностей.

Первый раздел настоящей главы дает общее представление о природе коррупции на таможне и содержит некоторые важные соображения, которые следует учитывать при формулировании действенной антикоррупционной стратегии. В нем также приводится общая аналитическая схема, основанная главным образом на работе Роберта Клитгаарда [Klitgaard]. Во втором разделе рассматривается, что предпринимает для решения проблемы международное таможенное сообщество, и излагается всеобъемлющий план из десяти пунктов по борьбе с коррупцией, как он приводится в Арушской декларации о добросовестности сотрудников таможни Всемирной таможенной орга-

* Автор выражает признательность Майклу Зарновецки за вклад в данную работу.

низации. В разделе также содержатся некоторые практические наставления относительно того, как разрабатывать, осуществлять и контролировать выполнение плана действий в этой области и как внедрить и поддерживать культуру постоянного организационного совершенствования. По каждому из десяти пунктов приводятся несложные контрольные листы, содержащие ряд необходимых положений и вопросов (см. вставки 4.1–4.7 и 4.9–4.11). В заключение излагаются основные практические выводы.

Последствия коррупции в таможенной структуре

Таможня играет ключевую роль в любой международной торговой операции и нередко является первым окном, через которое мир взирает на данную страну. Подспудное влияние коррупции в таможенной службе на способность государства извлекать выгоды от расширения глобальной экономики очевидно. Обзоры инвестиционного климата, проводимые Всемирным банком, указывают на то, что 40% компаний из 80 изученных стран относят таможенное/торговое регулирование к числу либо серьезных либо умеренных препятствий для инвестиций в бизнес [World Bank 2003]. Поскольку решения в области бизнеса и инвестиций, принимаемые многонациональными компаниями, все более обуславливаются международной конкуренцией, широкая коррупция на таможне может стать главным «дестимулятором» зарубежных капиталовложений. Более того, она приобретает новое значение в условиях нынешнего роста озабоченности относительно безопасности международной торговли. Усовершенствованные системы и процедуры, предназначенные для обнаружения оружия массового поражения, не обеспечат надежной защиты, если их можно обойти путем простой дачи взятки таможенникам чиновникам.

Во многих развивающихся странах таможенные сборы по-прежнему составляют значительную долю государственных доходов. Данные Всемирной таможенной организации показывают, что во многих государствах таможня приносит свыше 50% всех правительственных поступлений [WCO 2003a], и задержки в обработке импорта и экспорта могут привести к значительным потерям, увеличить издержки ведения бизнеса, негативно повлиять на конкурентоспособность национальных фирм и отпугнуть иностранные инвестиции. Поэтому широкое распространение коррупции подрывает легитимность таможенной администрации и серьезно ограничивает ее способность решать государственные задачи. Пагубные эффекты коррупции в таможенной системе включают следующее:

- уменьшение общественного доверия и уверенности в государственных институтах;
- значительная утечка доходов;
- ухудшение доверия и сотрудничества между таможней и другими правительственными учреждениями, а также между таможней данной страны и аналогичными структурами за рубежом;
- ослабление морали и *esprit de corps* — духа коллективизма, корпоративности (хотя это одновременно и причина, и следствие);
- растущее нежелание бизнеса добровольно соблюдать таможенные законы и регулирующие нормы;
- ослабление национальной безопасности и защищенности общества;
- сохранение ненужных барьеров на пути международной торговли и экономического роста;
- увеличение различных издержек, которые зачастую возлагаются на беднейшие слои общества.

Коррупции подвержено большинство — если не все — функций таможни, однако приводимые ниже виды деятельности обычно считаются наиболее уязвимыми, ибо у недобросовестных торговцев они создают мотивы обходить таможенные регулятивные требования, а для продажных чиновников одновременно создают возможность брать взятки. В табл. 4.1 приводится ряд сфер и примеров таможенной коррупции; этот список отнюдь не полный.

Таможня уязвима перед коррупцией потому, что сам характер деятельности ставит ее сотрудников, даже младших, в положение, когда: они являются единственными носителями власти и ответственности; они уполномочены принимать важные решения об уровне пошлин или налогов и о допустимости импорта и экспорта; когда трудно обеспечить строгий надзор и подотчетность. Кроме того, они встречаются лицом к лицу с представителями торгового сообщества, которые имеют сильное желание повлиять на принимаемые ими решения. Высокие тарифы и сложные правила регулирования дают декларантам изрядные стимулы к тому, чтобы попытаться снизить импортные платежи и ускорить операции. У чиновников же низкие зарплаты часто служат сильным мотивом для принятия или вымогательства взяток во исполнение своих функций.

Виды коррупции на таможне

Айрин Хорс из Центра развития Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) выделяет три вида коррупции, типичные для среды, в которой работает таможенное ведомство, и высказывает мнение, что стратегии противодействия им тоже должны существенно различаться [Hors 2001].

Таблица 4.1. Таможенные функции и их уязвимость перед коррупцией

Отдельные функции таможни	Примеры нарушений благонадежности
Обработка экспортных, импортных и транзитных деклараций	Вымогательство или принятие платы за: <ul style="list-style-type: none"> • ускорение обработки документов • игнорирование того факта, что какой-то груз, упомянутый в перевозочном манифесте, не включен в декларацию • сертификацию вывоза фиктивного экспортного груза или неверную классификацию по Гармонизированной системе • допуск на внутренний рынок товаров, подлежащих транзиту
Определение происхождения, стоимости и классификация товаров	Вымогательство или принятие платы за: <ul style="list-style-type: none"> • неполный перечень товаров в счете-фактуре • неоспаривание товарной декларации, указывающей иную категорию гарминизированной системы с меньшей ставкой тарифного обложения • согласие с ложно указанной в декларации страной происхождения товара, что позволяет импортеру воспользоваться преференциальным тарифным режимом
Физическая инспекция, изучение и выпуск груза	Требование о назначении или принятие персонала, который: <ul style="list-style-type: none"> • обеспечит назначение такого таможенного инспектора, который проявит «нужный» подход к проведению проверки • пропустит проверку (какого-то товара) • повлияет на результаты проверки • попросту ускорит проверку
Администрирование в области уступок, временных приостановок, схем исключения (из налогообложения) и схем возвратных пошлин	Вымогательство или принятие платы за: <ul style="list-style-type: none"> • выдачу декларантам разрешений на выпуск – для внутреннего потребления и без выплаты положенных импортных пошлин – товаров, которые были ввезены в режиме временной приостановки, или товаров, произведенных с комплектующими, ввезенными при таких режимах • получение освобождения таможенной закладной, которая должна была гарантировать поступления таможни в случае временного допуска импортного груза, не имеющего адекватной документации • разрешение декларантам объявлять повышенные коэффициенты на комплектующие для экспортного товара, произведенного с комплектующими, которые получили льготы по режиму приостановки • разрешение декларантам требовать возврата пошлины по фиктивному экспорту • разрешение импортерам передавать импортный товар, получивший льготы по уплате пошлин, неавторизованным пользователям или на незаявленные цели либо разрешение им импортировать такие товары сверх согласованной суммы
Проведение аудита после завершения оформления груза	Вымогательство или принятие платы за оказание воздействия на результаты аудиторской проверки
Выдача импортных лицензий, разрешений на складирование и утверждение статуса авторизованного декларанта	Вымогательство или принятие платы за получение таких лицензий и сертификатов без достаточного основания
Обработка срочных отправок	Вымогательство или принятие платы за получение преференциального режима или ускоренного таможенного оформления

Источник. Авторская разработка.

- Рутинная коррупция, когда частные операторы платят взятки, чтобы ускорить проведение обычных таможенных процедур.
- Злостная коррупция, когда декларант или брокер просит таможенников закрыть глаза на некоторые незаконные действия с целью уменьшения базы налогообложения или финансовых обязательств.
- Преступная коррупция, когда представители криминальных кругов платят взятки за абсолютно незаконную, но прибыльную операцию типа перевозки наркотиков или нарушения схем продвижения экспорта.

Организация «Трансперенси интернэшнл»¹ (ТИ) (Transparency International – TI) избрала иной подход и делит коррупцию на два обширных вида – мелкую и крупную [TI 1997]. Мелкая описывается как «коррупция за выживание»; эта форма чаще всего практикуется относительно невысокими по положению гражданскими служащими, которым сильно недоплачивают и которые зависят от небольших незаконных заработков для обеспечения своих семей, жилья и средств на обучение детей. Это близко соответствует концепции «рутинной» коррупции А. Хорса². В крупном подкупе обычно участвуют чиновники более высокого ранга и более значительные денежные суммы. Как и Хорс, ТИ признает, что для противодействия обоим видам коррупции нужны разные стратегии.

Не претендуя на полноту охвата, автор полагает полезным рассмотреть дальнейшую классификацию коррупции, находящую практическое применение в таможенной среде, а именно: взяточничество, nepotизм и незаконное присвоение [Nye 1997].

Взяточничество в таможенном деле подразумевает выплату денег за обеспечение или облегчение выдачи или оформление лицензий, документов о таможенном оформлении груза и о полномочиях; за сокращение или замену базы для уплаты налогов и пошлин; за игнорирование чиновниками незаконных действий; наконец, оплату или «откат» после операции, чтобы обеспечить индивидууму незаконное освобождение от обычных административных формальностей. Таможенники часто обладают определенной дискреционностью (свободой действовать по собственному усмотрению. — *примеч. ред.*) в отношении таких выплат и могут подвергнуться искушению ввести фиксированную ренту. Так, на Филиппинах до реформ конца 90-х годов XX в. таможенные чиновники, по-видимому, считали, что имеют полное право брать за свои услуги вознаграждение. Для предпринимателей обычным делом стало давать небольшие взятки в качестве части их стандартных операционных процедур. Повсеместно распро-

странилось убеждение, что необходимо кому-то платить за то, чтобы «облегчить» проведение даже совершенно законных операций, и пользоваться услугами какого-нибудь лица, имеющего личные связи на таможне, чтобы избежать придинок. В Боливии до реформы конца 90-х годов многие сотрудники на таможне работали формально *pro bono* (бесплатно) и должны были искать компенсацию за это путем вымогательства или принятия денег «на жизнь», что было официально санкционированной системой взяточничества.

Непотизм в таможенной среде может включать такие виды практики, как отбор на работу, перевод или продвижение по службе индивидуумов или групп на основе не заслуг, а связей; неправомерное назначение на должность, предоставление ограниченных государственных ресурсов не заслужившим того лицам. Nepotизм чаще всего наблюдается в таможенных службах микросоциальных государств, а также в более крупных администрациях, которые обладают сетью приграничных постов, географически отдаленных от штаб-квартиры. В таких условиях таможенники часто имеют тесные контакты с членами малых общин, в которых сами живут и работают, и им бывает крайне трудно сохранять дистанцию по отношению к членам своих разветвленных семейств или своей социальной и этнической группы.

Незаконное присвоение включает целый ряд поведенческих форм, таких, как воровство, хищение, фальсификация записей и мошенничество. Подобная практика отмечается на индивидуальном, групповом и ведомственном уровнях. Хотя такая форма коррупции встречается и в индустриальных странах, в таможенных службах многих развивающихся государств она стала обыденным явлением, поскольку там нередко отсутствуют административный контроль, системы сдержек и противовесов и не слишком развиты системы обеспечения надлежащего надзора и аудита финансовых сделок.

Коррупционное поведение может наблюдаться в широком диапазоне — от индивидуальных случаев до массовой и систематической практики. Многие специалисты указывают, что коррупция на таможне часто принимает форму хорошо организованной сети, участники которой обязаны делиться доходами от незаконной деятельности с коллегами и начальниками. Это предохраняет и защищает такую структуру от внешнего вмешательства и развала, что делает ее ликвидацию крайне сложной. Коррупция может инициироваться клиентом или агентом (танго танцуют вдвоем); может влечь за собой «упущение» либо комиссионное вознаграждение; может включать законные и незаконные услуги; может иметь место как внутри, так и вне организации [Klitgaard p. 221].

Определение коррупции

Всемирный банк и Всемирная таможенная организация определяют коррупцию просто как «неверное применение публичной власти с целью частной наживы» [World Bank 2000]. Это определение сфокусировано на отходе от или нарушении некоторого публичного обязательства и предоставлении либо принятии некоторого неправомерного поощрения. Акты злостной преступной коррупции в основном совершаются тайно или, по крайней мере, без официальной санкции. Акты рутинной или мелкой коррупции зачастую происходят в обстановке малой секретности. Нередко они именуются средствами «на жизнь» или «чаевыми». Хотя подобные платежи являются незаконными, в некоторых странах эта практика настолько распространена и занимает столь важное место в рабочих отношениях между таможенниками и представителями делового сообщества, что фактически стала квазидопустимой. Во многих случаях эти дополнительные деньги собираются в «общий котел» и делятся затем между участниками и старшими начальниками, причем нередко по хорошо продуманной формуле.

Аналитические рамки для понимания коррупции

Удобную схему анализа коррупции предложил Р. Клитгаард [Klitgaard 1998]³. Он полагает, что с наибольшей вероятностью это явление имеет место тогда, когда агенты (индивидуумы или группы лиц) обладают монопольной властью над клиентами, обладают дискреционной властью над прохождением товаров и предоставлением услуг и когда уровень подотчетности низок. Согласно этой схеме, вероятность коррупции определяется простой формулой:

$$K = M + D - P$$

где: **K** — Коррупция
M — Монополизм
D — Дискреционность (свобода действий)
P — Подотчетность

Эта формула особенно актуальна для таможенного дела, где ввиду административного монополизма ведомства часто являются единственным органом, ответственным за определенные управленческие и регулятивные задачи; где служащие даже относительно невысокого ранга пользуются изрядной свободой власти в принятии решений и исполняют важные административные функции; где зачастую слабы контроль и подотчетность.

Схема Клитгаарда оказала в ряде стран заметное влияние на направленность антикоррупцион-

ных усилий и активно использовалась при разработке Пересмотренной Арушской декларации по обеспечению благонадежности на таможене Всемирной таможенной организации, а также ряда ее инструментов, связанных с этой проблемой. Она формирует общую концептуальную основу для изучения критически важных тем, необходимых для выработки качественной стратегии противодействия коррупции.

Отталкиваясь от этой схемы, Клитгаард предлагает ряд корректирующих стратегий. Они состоят из пяти отличающихся, но связанных между собой мер.

- Изменение административной системы с целью устранения провоцирующей коррупцию комбинации монопольной власти со свободой рук работника вкупе с недостаточной подотчетностью.
- Отбор агентов (в данном случае таможенных служащих) по критерию неподкупности, наряду с профессиональными навыками и необходимым уровнем образования.
- Изменение системы поощрений и наказаний, применяемой в отношении агентов и клиентов.
- Повышение вероятности выявления и наказания за случаи коррупции.
- Изменение отношения к коррупции.

Стратегии Клитгаарда и примеры их практического приложения в таможенной среде приводятся в табл. 4.2.

Ответ международного таможенного сообщества

Можно сказать, что бóльшая часть изданий по институциональной и административной коррупции в развивающихся странах скорее обозначают проблему, чем предлагают ее решение. За исключением поддержки внедрения эффективных и продуктивных таможенных процедур, в них содержится не много материала, который обеспечивал бы практическое решение вопросов прогнозирования, сдерживания и искоренения коррупции в государственной администрации, в частности в таможенной системе. В ответ на это и признавая тот факт, что таможня зачастую считается одним из наиболее коррумпированных секторов правительственной структуры, международное таможенное сообщество через систему Всемирной таможенной организации начало в конце 80-х годов прошлого века работу по формулированию всеобъемлющей стратегии обеспечения благонадежности и противодействия коррупции. Результатом работы стало единогласное принятие в 1993 г. членами Всемирной торговой организации Арушской декларации о добросовестности сотрудников таможни.

Таблица 4.2. Стратегии сокращения коррупции на таможне

Стратегия	Практические действия
Изменение административной системы с целью устранения провоцирующей коррупцию комбинации монопольной власти со свободой рук работника вкупе с недостаточной подотчетностью	<ul style="list-style-type: none"> • Реорганизация административных систем или процедур для повышения прозрачности и предсказуемости • Внедрение принципов состязательности или конкурсности при назначении на ключевые должности • Передача вовне на контрактной основе отдельных таможенных функций • Большой упор на оценку, производимую самими клиентами, для переноса на них бремени ответственности за соблюдение правил • Автоматизация процессов с целью ограничения произвольных действий служащего и его непосредственных контактов с клиентом для повышения прозрачности и ускорения таможенных процедур • Внедрение схем должностной ротации и перемещения сотрудников • Повышение прозрачности путем публикации критериев, в соответствии с которыми сотрудникам надлежит выполнять свои служебные обязанности
Подбор таможенных служащих по критерию неподкупности наряду с профессиональными навыками и необходимым уровнем образования	<ul style="list-style-type: none"> • Расширение критериев найма новых сотрудников, с тем чтобы был учтен фактор благонадежности • Внедрение принципа заслуг в качестве основного критерия при найме и продвижении • Тщательная «фильтрация» потенциальных кандидатов с учетом мнения прежних работодателей или образовательных учреждений и проверка прошлого соискателей на предмет потенциально криминальных проступков • Привлечение на старшие должности работников, имеющих репутацию добропорядочных, из других организаций и частного сектора.
Изменение системы поощрений и наказаний, применяемых в отношении агентов и клиентов	<ul style="list-style-type: none"> • Оценить существующий уровень вознаграждений и условия найма для создания конкурентной среды • Обеспечить льготы помимо оклада, которые трудно получить в других местах • Реорганизовать систему бонусов и поощрений для укрепления положительного поведения и при необходимости повышать их • Ввести управление по результатам работы и систему их оценки • Поощрять и вознаграждать сотрудников, которые выявляют уязвимые места в административных системах и процедурах • Ужесточить наказания, чтобы ослабить желание заниматься коррупцией • Ранжировать наказания, с тем чтобы каждое соответствовало тяжести проступка • Добиться того, чтобы все сотрудники вне зависимости от ранга подчинялись единой системе наказаний
Повышение вероятности выявления и наказания за случаи коррупции	<ul style="list-style-type: none"> • Провести тщательный анализ систем администрирования и контроля таможни для выявления слабых мест • Опирайтесь на клиента и широкую общественность в интересах получения информации • Оценить такие аспекты деятельности, как внутренний контроль, уведомление о связях, компетенция персонала, служебные обязанности, полномочия по принятию решений • Определить, какие виды деятельности и должности изначально несут в себе риск коррупции и адекватность контроля или средств охраны в этих областях • Сформировать подразделения внутреннего аудита и расследования для тщательной проверки любых поступивших сигналов или обвинений • Побуждать сотрудников и клиентов сообщать о случаях коррупции независимым антикоррупционным ведомством, обеспечивать конфиденциальность и анонимность предоставляемой информации • Добиться незамедлительного назначения наказания, оберегать сотрудников от неоправданных обвинений; санкции должны соответствовать тяжести проступка и предаваться гласности, чтобы быть уроком для остальных
Изменение отношения персонала и декларантов к практике коррупции	<ul style="list-style-type: none"> • Привнести в таможенную структуру <i>esprit de corps</i> (дух корпоративности), что повысит моральную цену коррупции • Обеспечить или улучшить профессиональное развитие и обучение • Ввести и продвигать кодекс поведения; сделать его широко доступным персоналу и публике; рассмотреть возможность подписания кодекса сотрудниками (при приеме на работу или в связи с годовщиной назначения на должность) • Добиться того, чтобы менеджеры и супервайзеры показывали пример поведения • Ввести практику «нулевой терпимости» к принятию подарков • Предавать гласности фамилии служащих, которых нашли виновными в коррупции

Источник. Авторская разработка на основе исследования Klitgaard 1988.

С этого момента Декларация стала принципиальной основой борьбы против коррупции для 162 администраций – членов Всемирной таможенной организации. Однако процесс искоренения коррупции в таможенных структурах протекал медленно. В ответ на это Всемирная таможенная организация призвала к всесторонней ревизии Арушской декларации и ее практической реализации в странах-членах. Это привело к подготовке Пересмотренной Арушской декларации, которая была единогласно одобрена на Совете Организации в июне 2003 г.

Пересмотренная декларация состоит из десяти различающихся, но взаимосвязанных элементов, считающихся важными для разработки и претворения в жизнь всеобъемлющей и стабильной программы мер по укреплению цельности таможи и борьбы против коррупции. Она совпадает с концепцией Клитгаарда и тесно связана с рядом международно согласованных таможенных инструментов, стандартов и примеров лучшей практики, включая Пересмотренную Киотскую конвенцию. Она также призвана поддерживать необходимый баланс между позитивными стратегиями (реформа и модернизация, руководство, прогрессивная управленческая политика в области человеческих ресурсов и пр.), в пользу которых выступают многие участники международного таможенного сообщества, и репрессивными стратегиями (санкции, контроль, расследования, судебное преследование), которые продвигаются другими участниками. Вот десять элементов Пересмотренной декларации:

- Руководство и приверженность.
- Регулятивные рамки.
- Прозрачность.
- Автоматизация
- Реформа и модернизация.
- Аудит и расследования.
- Кодекс поведения.
- Управление человеческими ресурсами.
- Мораль и организационная культура.
- Взаимоотношения с частным сектором.

В совокупности эти десять ключевых элементов направлены на то, чтобы уменьшить монополизм власти и недопустимое использование официальных полномочий, одновременно укрепив реальную ответственность. Они непосредственно связаны с формулой Клитгаарда и стратегиями, описанными ранее в настоящей главе. Разрабатывая Пересмотренную Арушскую декларацию, Всемирная таможенная организация отдавала себе отчет в различии социальных, политических и экономических обстоятельств, с которыми сталкиваются администрации-члены. Поэтому она намеренно сформулировала документ в

необязывающей форме. Иными словами, Декларация обозначает только всеобъемлющие концептуальные рамки, а реальное воплощение в жизнь каждого элемента лежит на самих таможенных ведомствах.

Аналогичная непредписывающая философия была использована во всех остальных материалах, механизмах, тренинге и программах технического содействия, которые были разработаны как часть Плана действий Всемирной таможенной организации в области благонадежности. Так, для помощи администрациям-членам в выполнении положений Пересмотренной Арушской декларации и развитии культуры постоянных улучшений Организация выработала Руководство по укреплению лояльности, учредило Центр ресурсов в этой области, подготовила Примерный кодекс этики и поведения и проводит целый ряд национальных и региональных семинаров, рабочих встреч и программ обучения по вопросам благонадежности. Во всех этих механизмах и программах основная ответственность возлагается на национальные таможенные ведомства, которым надлежит разрабатывать и выполнять реалистичные программы с учетом их собственных нужд и условий⁴.

Ниже вкратце излагаются десять ключевых элементов Пересмотренной Арушской декларации, а также перечень рекомендуемых мер. По возможности, рассмотрение этих элементов сопровождается конкретными примерами по странам из практики Всемирного банка и других международных организаций.

Руководство и приверженность

Твердая приверженность высшего политического руководства поддержанию во всей таможенной структуре высоких стандартов в области лояльности особенно важна в обществах, где коррупция широко распространена или носит системный характер. Правительство должно знать, что делает таможня, а последней надлежит позаботиться о том, чтобы правительство регулярно получало последние сведения о ходе дел через публикации, брифинги, поддающиеся проверке индикаторы деятельности и прессу. Действенная программа в области укрепления благонадежности нуждается также в энергичной поддержке со стороны менеджмента и руководства. Следует сформировать четко очерченные структуры надзора и принятия решений и сформулировать обязательства.

Необходимость в сильном лидере как на политическом уровне, так и на уровне таможенного руководства очевидна. Частые перестановки в верхнем эшелоне администрации затрудняют подачу ясных сигналов и наносят ущерб отношениям доверительности, особенно с частным сектором. Важными элементами являются адекват-

ные политические рамки, твердые обязательства правительства и поддержка делового сообщества. В Боливии, Марокко и Перу значительное политическое содействие реформам со стороны высшего политического руководства и неизменная поддержка деловых кругов были важнейшими факторами сокращения коррупции. Необходима также обратная связь, которая может быть обеспечена через индикаторы деятельности, опросы клиентов⁵ и консультации с представителями бизнеса.

В то же время опыт ряда стран показывает, что там, где коррупция является долговременной чертой взаимоотношений между таможней и бизнесом, управляющим и супервайзерам бывает особенно трудно занять твердую позицию по отношению к замешанным в ней сотрудникам, ибо на ранних этапах карьеры они сами участвовали в подобной практике. В подобных случаях может быть целесообразным рассмотреть возможность объявления ограниченной официальной амнистии. Такой подход, однако, должен применяться только как часть всеобъемлющей антикоррупционной стратегии и должен включать ужесточение наказаний за любые последующие нарушения лояльности. Равным образом он должен сопровождаться широко предаваемой гласностью политикой «нулевой терпимости» и обязательствами выявлять и преследовать любые последующие обвинения в коррупции. Следует также позаботиться о том, чтобы чиновники осознали, что амнистия — это для них последняя возможность очистить свою репутацию.

Со стороны правительства необходимы шаги, демонстрирующие его приверженность борьбе с коррупцией. Такие акции могут включать учреждение поста омбудсмена (посредник по правовым вопросам), верховных аудиторских органов и ан-

тикоррупционных агентств. Эти действия, однако, могут быть эффективными только при надлежащем исполнении законов. В Гонконге (Китай) Независимая комиссия против коррупции добилась успеха потому, что обладала независимостью, получала существенное финансирование, находилась под прямым общественным контролем и обладала широкими юридическими полномочиями.

Во вставке 4.1 приводятся основные вопросы, позволяющие выяснить приверженность высших кругов власти делу искоренения коррупции.

Регулятивные рамки

Таможенные ведомства должны упрощать свои законы, нормы, административные директивы и процедуры, с тем чтобы процесс таможенного оформления и взимания таможенных пошлин происходили без ненужных задержек и волокиты. Нередко это включает изменение либо реорганизацию действующих систем и процедур с целью сокращения или отмены бессмысленных бюрократических проволочек. Во многих случаях это предполагает упразднение нетарифных регулирований, ненужных шагов или дублирующих административных процедур.

Возможные стратегии минимизации регулирования включают принятие международно согласованных стандартов, в том числе Согласованной системы Конвенции по тарифам, Соглашения об оценке ВТО, Ассоциации воздушного транспорта (АТА), Конвенции Карнета или Стамбульской конвенции, Соглашения ВТО (ТРИПС) и Пересмотренной Киотской конвенции Всемирной таможенной организации по согласованию и упрощению таможенных процедур. С учетом этого Боливия, Камерун, Марокко, Мозамбик, Перу

Вставка 4.1. Руководство и приверженность: ключевые аспекты и вопросы

Обеспечена ли многосторонняя поддержка и политическая приверженность «верхов» борьбе против коррупции?
 Приняли ли правительство и таможенная администрация политику «нулевой терпимости»?
 Проводятся ли расследования и судебные преследования как против «шишек», так и против «мелкой рыбешки»?
 Установлены ли для управленческого состава, супервайзеров и всех других сотрудников таможенной службы четкие сферы ответственности, обязательств и подотчетности и усвоены ли они ими?
 Зависит ли продвижение на должности менеджерского состава от благонадежности кандидата?
 Показывают ли старшие менеджеры и супервайзеры пример в этом отношении?
 Проводятся ли регулярные опросы для выяснения мнения всех «акционеров» относительно приверженности таможенным вопросам благонадежности?
 Возглавляет или участвует ли таможня в более широких общеправительственных инициативах по обеспечению лояльности и благонадежности?
 Достаточное ли внимание уделяется антикоррупционной стратегии в корпоративных планах, задачах, ценностях, процессах распределения ресурсов и документах стратегического планирования?
 Изучалась ли возможность применения служебной амнистии?

Источник. WCO 2003b.

и Турция приняли новые таможенные кодексы, позволившие ввести новые и упрощенные процедуры, в большей мере отвечающие развивающейся практике бизнеса. Необходимо также снизить или в максимальной степени рационализировать барьеры на пути свободного движения товаров, такие, как нетарифные регулирования по квотам, импортные лицензии и допуски. Следует также, если возможно, сократить количество тарифных ставок.

Оптимизация тарифных, равно как и нетарифных, ограничений выходит за рамки политической ответственности таможенного ведомства. Ввиду этого оно должно поддерживать тесные связи с другими ответственными органами, например через регулярные межведомственные контакты. Ключевым моментом является внедрение принципов рискованного менеджмента, обеспечивающего оценку торговых и индивидуальных проездных рисков, а также определение и исследование рисков в области благонадежности внутри организации.

Вставка 4.2 содержит основные вопросы для оценки регулятивных рамок работы таможни в плане укрепления ее цельности.

Прозрачность

Прозрачность является ключевым аспектом работы всех таможенных служб. Повышение ответственности и поддержание открытых и честных отношений с клиентами и другими заинтересованными сторонами имеют большое значение для обеспечения уверенности и доверия общественности к действиям таможни. Клиенты должны иметь возможность ожидать высокой определенности в своей работе с таможенными органами. Этого можно достичь только тогда, когда таможенные законы, нормативы, процедуры и административные директивы предаются

гласности, легкодоступны и применяются последовательно. Любые отклонения от законов, правил и дискреционных полномочий должны быть оправданы и задокументированы для последующего изучения. В Пакистане недостаточная прозрачность при разработке проекта таможенной реформы — когда не были оглашены результаты его предварительной экспертизы — и слабое участие других заинтересованных сторон явно способствовали тому, что цели проекта не были достигнуты [Hors 2001].

Необходимо предусмотреть возможность административного или судебного пересмотра (принятого решения). Такое разбирательство должно в первую очередь иметь под собой внутренний базис. Однако клиенты также должны иметь возможность обратиться к проведению независимого, внешнего рассмотрения дела. При разработке или применении механизмов оспаривания или пересмотра следует поддерживать приемлемый баланс между стремлением сделать процесс недорогим, своевременным и доступным и необходимостью сделать так, чтобы без надобности они не использовались по незначительным решениям. Одним из путей повышения ответственности таможни и демонстрации ее приверженности предоставлению клиентам качественных услуг являются уставы клиентского обслуживания. Стандарты обслуживания должны быть высокими, но реалистичными и должны полностью обеспечиваться системами и процедурами учреждения. Последовательное достижение высокой степени прозрачности — непростая задача, однако это имеет жизненно важное значение для развития всесторонней программы в области благонадежности.

Опыт АНО Замбии может служить наглядным примером того, чего можно достичь при приверженности повышению уровня благонадежности. Агентство ввело ряд позитивных начинаний по

Вставка 4.2. Регулятивные рамки: ключевые аспекты и вопросы

Были ли таможенные законы, правила, административные директивы и процедуры пересмотрены, гармонизированы и упрощены для устранения ненужного дублирования и бюрократических проволочек?

Был ли инициирован процесс регулярного пересмотра и совершенствования систем и процедур?

Стали ли тарифные ставки более умеренными и было ли оптимизировано количество пошлин?

Был ли инициирован формальный процесс пересмотра и рационализации различных изъятий и льгот?

Была ли организована программа консультаций и взаимодействия с другими правительственными ведомствами для изучения путей упрощения нормативных требований?

Были ли претворены в жизнь согласованные на международном уровне конвенции, механизмы и принятые стандарты, включая Пересмотренную Киотскую конвенцию, Конвенцию по Согласованной системе Всемирной таможенной организации, Соглашение об оценке ВТО, Карнетскую конвенцию ИАТА и Соглашение ТРИПС?

Принимают ли региональные таможенные союзы и экономические группировки международно согласованные стандарты и работают ли они в направлении гармонизации систем и процедур в масштабах региона?

Активно ли участвует таможенная администрация в выработке международных ориентиров и инициативах по обмену информацией?

Источник. WCO 2003b.

улучшению знакомства клиентов с таможенными правилами и нормами. Среди них – выпуск информационных брошюр и плакатов, разработка общественного веб-сайта и регулярное участие в публичных радиопередачах. В Марокко веб-сайт таможни содержит основные правила и нормы, регулирующие ее операции, а также данные о внешней торговле и различные показатели деятельности, в том числе подробные и регулярно обновляемые сведения о времени оформления. В Перу таможня использует сайт, чтобы довести до пользователей и публики в целом информацию о своих правилах и нормах, деятельности и программах, включая детали обработки таможенных деклараций. На сайте турецкой таможни своевременно публикуются законодательные нововведения, и декларанты получают указания относительно формальных операций, которые надо проделать, чтобы найти последние правила тарификации и стоимостной оценки. Внутренние стандарты прозрачности можно подкрепить системой поиска и анализа положительных и отрицательных откликов, обеспечивающей скорое изучение и рассмотрение жалоб, как это сделано в Марокко, и демонстрирующей наличие аудиторского надзора, позволяющего контролировать свободу действий таможенника.

Вставка 4.3 дает примеры вопросов, на которые следует ответить при оценке степени прозрачности работы таможни.

Автоматизация

Компьютеризация основных таможенных процессов может повысить эффективность и производительность труда и ликвидировать возможности для коррупции. Продуманные и хорошо внедренные системы способны свести к минимуму непосредственный контакт между таможенными

работниками и клиентами и уменьшить простор для произвола. Автоматизированные системы могут быть также собраны в такой конфигурации, чтобы максимально повысить степень подотчетности и обеспечить надежное аудиторское сопровождение операций для последующей их оценки и рассмотрения. Автоматизация может использоваться для устранения наиболее уязвимых элементов ручного труда. Она, однако, едва ли будет способствовать борьбе против коррупции, если не проводится вместе с другими реформенными мероприятиями. Так, введение автоматизированной системы обработки «на входе» наверняка сократит для таможенников возможности добиваться незаконной оплаты за принятие определенных решений, но это также может привести к тому, что центр коррупции просто переместится на ту часть процесса, которая не автоматизирована. Только для примера: в названном случае в ходе оформления груза точка получения взяток могла бы передвинуться с фазы расчета пошлины на фазу осмотра товара или его доставки.

Автоматизированные системы могут быть уязвимыми перед атаками и манипуляциями как изнутри организации, так и извне. Особую угрозу это представляет для развивающихся стран, где число подготовленных и квалифицированных специалистов в области информационных технологий может быть крайне невелико. Практическая работа сотрудников Всемирного банка дает несколько примеров на этот счет. Так, в одном месте была установлена система случайного распределения служащих по операциям, чтобы оборвать нездоровые связи между ними и декларантами, однако таможенники научились манипулировать ее программой так, что она выбирала «нужного» из них. В другом случае основное программное обеспечение, внедренное для обработки деклараций и про-

Вставка 4.3. Прозрачность: ключевые аспекты и вопросы

Опубликованы ли и насколько легкодоступны таможенные законы, нормы, процедуры и административные директивы?

Определены ли рамки, в пределах которых таможенные служащие могут действовать по собственному усмотрению, и зафиксированы ли случаи превышения ими полномочий, подлежащие последующему рассмотрению и контролю?

Учреждены ли механизмы по административным и судебным апелляциям, позволяющие оспаривать решения таможни?

Введена ли система предварительного информирования о правилах тарификации и стоимостной оценки?

Введены ли уставы таможенной службы, установлены ли плановые показатели деятельности, которые высоки но реалистичны; сообщается ли публике о результатах работы ведомства

В какой мере использует администрация медийные возможности для распространения информации, включая брошюры, плакаты, веб-сайты и СМИ?

Все ли виды оплаты и расценок публикуются?

Созданы ли дополнительные подразделения, чтобы помогать клиентам соблюдать все таможенные требования?

Источник. WCO 2003b.

ведения расчетов, использовались сотрудниками для ведения параллельной регистрации. В третьем случае обнаружилось, что незаконно ввезенные автомобили имеют поддельные заявочные документы, которые были изготовлены с использованием официальных систем и процедур.

Поэтому необходимо проводить жесткие проверки на безопасность, вводить надлежащие системы надзора и отчетности, особенно когда в сделке участвуют внешние консультанты или посредники. Там, где в автоматизированных системах хранятся деликатные сведения, следует установить необходимый аудиторский контроль для защиты информации и выявления сотрудников, которые могут воспользоваться ею для личных или неприемлемых целей.

Таможенная служба должна реагировать на изменения в международной торговой практике, которая во все больше мере опирается на методы электронной коммерции. Выполнение функций электронным путем повышает продуктивность работы таможен и торгового сообщества и уменьшает простор и стимулы для коррупции. Опыт Таможенного бюро Филиппин наглядно демонстрирует, насколько значительно автоматизация способна повысить производительность и устранить возможности для коррупции. До введения автоматических систем обработка таможенных деклараций требовала предоставления множества документов по 20 различным реестрам, более 90 отдельных шагов и свыше 40 подписей. Автоматизация, сочетающаяся с рядом вспомогательных реформ, привела к существенному сокращению времени оформления. Она также значительно уменьшила возможности непосредственных контактов между таможенниками и торговцами и недопустимое использование первыми своих полномочий.

Вставка 4.4 содержит ряд вопросов, которые следует рассмотреть при оценке роли автоматизации в борьбе против коррупции.

Реформа и модернизация

Коррупция обычно имеет место в ситуациях, при которых используются устаревшие и неэффективные методы работы и когда представители частного сектора имеют стимулы попытаться избежать медленных или обременительных процедур, предлагая взятки и мелкие вознаграждения. Таможенные администрации должны поэтому реорганизовать или реформировать системы и процедуры, так чтобы устранить любые мыслимые выгоды, которые могут быть получены в обход официальных требований. Такие инициативы по реформе и модернизации должны носить всесторонний характер и охватывать все аспекты операций и деятельности таможен.

А. Хорс также пришла к такому выводу, обобщив результаты нескольких исследований реформаторских инициатив, которые были приняты таможенными ведомствами трех стран. Она считает, что необходимо идентифицировать те моменты в таможенной деятельности, которые открывают особые возможности для коррупции, и упразднить или перестроить таможенные системы и процедуры, так чтобы сузить простор для подкупа и снизить у частного сектора желание давать взятки таможенникам [Hors 2001]. Международная торговая палата тоже отмечает, что повышение общей эффективности и производительности является наиболее разумным способом противодействия коррупции в таможенных администрациях [ICC 1997].

Реформа и модернизация таможенного ведомства должны основываться на всесторонней диагностике его потребностей и быть разработаны с учетом его задач и конкретных обстоятельств. Качественная программа реформы и модернизации должна делать упор на упрощение и гармонизацию систем и процедур, носить всеобъемлющий характер, охватывать все функции и обязанности

Вставка 4.4. Автоматизация: ключевые аспекты и вопросы

Введены ли в ведомстве автоматизированные системы обработки деклараций и сообщений о грузах на основе ИТ-директив, содержащихся в Пересмотренной Киотской конвенции и Модели обработки данных Всемирной таможенной организации?

Предназначены ли эти системы для того, чтобы:

- обеспечивать надлежащую оценку риска и потенциал селективного подхода?
- свести к минимуму необходимость применения дискреционной власти таможенниками?
- минимизировать непосредственные контакты между таможенниками и декларантами?
- регистрировать любые отклонения или случаи произвола для последующего рассмотрения и проверки?
- ввести системы автоматизированной оплаты или электронных переводов платежных средств?

Хорошо ли осуществляется управление инфраструктурой ИТ и предусмотрены ли адекватные возможности для текущего обслуживания и замены оборудования и программного обеспечения?

Достаточно ли сделано для обеспечения безопасности систем от внутренних и внешних проникновений?

Достаточно ли сделано для обеспечения эффективного объединения ручного труда с автоматическими системами?

Источник. WCO 2003b.

таможни, включать ключевые участвующие стороны, уделять внимание развитию местного правления, быть устойчивой в долгосрочном плане и обладать достаточными ресурсами для действенного воплощения в жизнь. Полезным элементом этого процесса может стать составление «карты рисков» коррупции.

Правительству надлежит рассматривать таможенное ведомство в качестве важного национального актива и инструмента облегчения торговли, сбора поступлений, общественной защиты и национальной безопасности. Необходимо, чтобы всесторонние программы реформ и модернизации концентрировались на улучшении деятельности в каждой из нижеупомянутых ключевых сфер таможенного дела.

- Руководство и стратегическое планирование.
- Организационные и институциональные рамки.
- Ресурсы (человеческие, финансовые и материальные).
- Сотрудничество и партнерство с внешними сторонами.
- Правильное управление.
- Таможенные системы и процедуры.
- Правовые рамки.
- Управление преобразованиями и постоянное совершенствование процессов.
- Информационные технологии.
- Управленческая информация и статистика.

В Боливии, Камеруне, Марокко, Мозамбике, Перу, на Филиппинах, в Турции и Уганде программы реформ в целом охватывали вопросы, связанные со всеми компонентами таможенного администрирования, в том числе правовые рамки, системы и процедуры, ИТ, стратегический менеджмент, персонал и организационную структуру.

Перуанская таможня дает прекрасный пример того, что может быть достигнуто путем осуществления программы всеобъемлющей реформы и модернизации. В 1963 г. это ведомство отличалось коррумпированностью и некомпетентностью. Процесс реформ включил увольнение коррумпированных работников, проведение тестов на профессиональную пригодность, обучение, наем новых специалистов, установление нормативов таможенного оформления грузов, упрощение тарифной сетки и снижение ставок пошлин. В течение пяти лет число работников сократилось на 30%, а время оформления груза с 15–30 до 1–2 дней. Как следствие, импорт удвоился, а сбор поступлений учетверился [Lane 1998]. В случае Марокко повышение благонадежности не фигурировало в качестве отдельного приоритета программы реформы и модернизации, а было достигнуто скорее в качестве полезного побочного результата ее выполнения.

Вставка 4.5 содержит важнейшие вопросы для определения значения модернизации для борьбы с коррупцией в таможенной системе.

Аудит и расследование

Механизмы выявления коррупции, определения и уменьшения организационных слабостей являются исходными элементами любой действенной стратегии ее предупреждения. Какими бы строгими ни были наказания, они будут иметь лишь незначительный сдерживающий эффект, если вероятность обнаружения и преследования правонарушений невысока. Внутренние и внешние аудиторские мероприятия позволяют изучать процессы и процедуры на предмет выявления зон повышенного риска. Они также дают возможность получить независимое мнение относительно эффективности и продуктивности таможенных процедур и контроля. Процесс аудита должен

Вставка 4.5. Модернизация таможенной службы: ключевые аспекты и вопросы

Рассматривают ли правительство и частный сектор таможенную службу в качестве первостепенного национального актива и инструмента содействия торговле, сбору поступлений, общественной защиты и национальной безопасности?

Высокое ли место занимает таможня в списке правительственных приоритетов для (привлечения) международной помощи доноров?

Была ли всеобъемлющая и долговременная программа реформы и модернизации разработана таким образом, чтобы:

- получать адекватные ресурсы, иметь четко определенные задачи и обязанности?
- опираться на точное диагностическое изучение потребностей?
- быть сфокусированной на упрощении и гармонизации систем и процедур?
- получать необходимую поддержку от всех заинтересованных участников, включая персонал?
- быть эффективно скоординированной и управляемой на местном уровне?
- опираться на качественные данные и объективные критерии деятельности?

Источник. WCO 2003b.

включать программы внутренней проверки, взятие образцов по методу случайной выборки и немедленные инспекции на месте. Чтобы избежать тайного сговора между таможенным служащим и клиентом и возможности предвидения клиентом действий таможи, допустимо создавать целевые команды с привлечением сотрудников разных подразделений для проведения с нерегулярными интервалами внезапных специальных операций или проверок на таможенных постах, отличающихся повышенным риском. Такие неожиданные инспекции должны осуществляться достаточно часто, чтобы быть реальным сдерживающим фактором для коррупционной практики.

Полезным пособием при проведении аудита может стать всеобъемлющая «карта рисков», обозначающая функциональные области и процессы, наиболее уязвимые для коррупции. Такая карта должна учитывать специфику каждой администрации и охватывать все функциональные сферы и ключевые процедуры. Необходимо, чтобы в ее подготовке активно участвовали сотрудники каждой такой области. Следует также проконсультироваться с операторами частного сектора для выяснения их мнения относительно самых узких мест таможенной системы; главная идея этого состоит в том, что сотрудники и клиенты вовлечены в конкретные таможенные процессы больше всех, а потому лучше других способны выявить конкретные недостатки и предложить корректирующие стратегии.

Необходимо, чтобы организация обладала необходимыми ресурсами для отслеживания и разбирательства по всем выдвигающимся обвинениям и поступающим сигналам. Должны также иметься механизмы, побуждающие сотрудников и других операторов сообщать о случаях коррупции, в том числе на конфиденциальной основе. К примеру, служащие должны иметь канал прямого вы-

хода с соответствующей информацией на самый высокий уровень, минуя свое непосредственное начальство. С подобной целью комиссар Агентства по поступлениям Уганды объявил в 2002 г. адрес электронной почты и номер телефона, позволившие сотрудникам сообщать о случаях подкупа и о замешанных чиновниках. Менеджеры таможи и клиенты должны также шире обращаться к независимым антикоррупционным агентствам, что демонстрирует приверженность организации борьбе с этим явлением. В Гонконге Департамент таможи и акцизов в последние годы тесно сотрудничал с Независимой комиссией по противодействию коррупции (ICAC) в интересах повышения уровня благонадежности в своей системе. Помимо расследования ряда серьезных обвинений против сотрудников таможи Комиссия организовала тренинг для служащих ведомства и много сделала для повышения общественного доверия к нему.

Сотрудники, назначенные проводить аудит и расследования, должны обладать хорошими навыками и подготовкой для выполнения этих функций. Признавая необходимость высокого профессионализма проверяющих, австралийская таможенная служба передала эти функции частной аудиторской компании. Аналогичным образом, руководить отделом внутренних дел был поставлен бывший офицер австралийской федеральной полиции. Таможенная служба, однако, сохраняет действенный контроль через национальный комитет по аудиту, представленный группой старших менеджеров, и через составление ежегодного аудиторского плана, где перечисляются приоритеты будущего года. Она также использует внешние проверки, осуществляемые австралийским Национальным аудиторским офисом.

Вставка 4.6 содержит основные вопросы касательно роли аудита и расследований в искоренении коррупции.

Вставка 4.6. Аудит и расследования: ключевые аспекты и вопросы

Были ли созданы эффективные механизмы мониторинга и контроля, включающие функции внутреннего аудита и обязанности по проведению внутренних проверок?

Является ли администрация объектом регулярных и профессиональных внешних аудиторских проверок?

Разрабатывает и поддерживает ли администрация стратегический аудиторский план, который определяет приоритеты и позволяет реализовать сделанные в ходе проверок замечания и рекомендации?

Обладают ли сотрудники, занимающиеся аудитом и расследованиями, необходимой квалификацией для выполнения своих задач?

Сформировано ли подразделение внутренних расследований или внутренних дел для быстрого изучения обвинений в коррупции?

Составлена ли в администрации подробная «карта рисков» для выявления конкретных уязвимых мест и выработки корректирующих действий?

Привлекает ли администрация компетентные независимые антикоррупционные службы для расследования серьезных дел или обвинений, выдвинутых против старших руководителей?

Источник. WCO 2003b.

Кодекс поведения

Ключевым элементом любой хорошей программы в области благонадежности должны быть разработка, издание и принятие всеобъемлющего кодекса поведения, который в очень практической и не допускающей двусмысленности форме устанавливает стандарты поведения и работы, требуемые от таможенных служащих и нанятых работников. Действенный кодекс также служит руководством для решения вопросов этического свойства среди тех, кто работает на таможне, и для тех, кто имеет дело с таможенными чиновниками. Документ необходимо регулярно закреплять в сознании персонала⁶.

Для помощи таможенным администрациям в разработке приемлемого кодекса Всемирная таможенная организация подготовила Примерный кодекс этики и поведения⁷, который содержит следующие положения:

- **Персональная ответственность.** Разъясняет личную ответственность и обязанности, которые все служащие должны скорректировать в соответствии с Кодексом.
- **Соответствие закону.** Разъясняет необходимость действий служащих в соответствующих законодательных рамках.
- **Отношения с общественностью.** Разъясняет необходимость соблюдения должностными лицами профессиональных стандартов службы и поведения, в отношениях с общественностью.
- **Принятие подарков, вознаграждений, знаков расположения и скидок.** Разъясняет правила и обстоятельства принятия или отказа от подарков, наград, путешествий, скидок и знаков расположения и гостеприимства.
- **Предотвращение конфликтов интересов.** Разъясняет правила участия должностных лиц в коммерческих предприятиях, во владении акциями, в правительственных контрактах и тендерах и других видах оплачиваемой деятельности.
- **Политическая деятельность.** Разъясняет пра-

вила участия должностных лиц в политической деятельности, в частности в сборе финансовых средств, выборах и даче комментариев по решениям и политическим шагам правительства.

- **Поведение в денежных делах.** Разъясняет правила, связанные с ведением личных финансовых дел и управлением официальными фондами.
- **Конфиденциальность и использование официальной информации.** Разъясняет правила обращения с официальной информацией, документами, записями и т.д., будь то в бумажном или электронном виде.
- **Использование официальной собственности и услуг.** Разъясняет правила использования официальных активов и собственности и обращения с ними.
- **Личные закупки правительственной собственности сотрудниками.** Разъясняет правила приобретения должностными лицами принадлежащей правительству собственности, такой, как конфискованные или мошеннические товары.
- **Рабочая обстановка.** Разъясняет необходимость поддержания здоровой, безопасной и продуктивной рабочей атмосферы и включает такие вопросы, как честность и недискриминация, здоровье и сохранность рабочего места, злоупотребление наркотиками и алкоголем, курение, стандарты одежды, безопасности.

Ряд таможенных ведомств, в частности Чехии и Турции, воспользовались Примерным кодексом поведения для разработки собственных кодексов.

Вопросы, связанные с кодексами поведения, изложены во вставке 4.7.

Управление человеческими ресурсами

Вознаграждение сотрудников и управление их служебным ростом — важнейшие вопросы кадрового менеджмента, которые могут оказать серьезное влияние на благонадежность работников таможни.

Вставка 4.7. Кодекс поведения: ключевые аспекты и вопросы

Принят ли в организации всеобъемлющий кодекс поведения, сопоставимый с образцом Всемирной таможенной организации?

Составлены ли положения кодекса в ясной и точной форме и понимают ли сотрудники наказания за их несоблюдение?

Должны ли все старшие руководители показывать пример поведения, или же «для нас одним правила, для вас — другие»?

Требуется ли от всех сотрудников, прочитать, уяснить и одобрить кодекс?

Предпринимаются ли быстрые и необходимые меры по исправлению любых выявленных пробелов в кодексе?

Установлен ли процесс периодического уточнения кодекса?

Консультировались ли с сотрудниками и клиентами в период подготовки кодекса?

Источник. WCO 2003b.

Вознаграждение персонала. Ключевым элементом любой эффективной стратегии обеспечения лояльности является управление личной благонадежностью сотрудников. Руководство людьми столь же важно, как и реорганизация систем и процедур. Политика в области человеческих ресурсов должна быть направлена не только на найм и увольнение работников, но и на повышение уровня их квалификации и создание здоровой среды, которая обеспечивает сотруднику признание его усилий и способствует им. (Более подробная информация об управлении человеческими ресурсами см в гл. 2.)

Обеспечение надлежащих условий занятости и, в частности, вознаграждения, которое включает бонусы и премии за хорошие результаты и может поддерживать разумный жизненный стандарт, имеет очень большое значение. Действительно, строгие наказания за нарушение кодекса поведения будут, скорее всего, легче восприниматься тогда, когда трудные условия работы и требования к благонадежности учтены в базовом уровне вознаграждения. Увы, уровень оплаты на таможах слишком часто бывает крайне низким. В Камбодже, например, среднегодовой оклад гражданского служащего составляет в пересчете на день 0,60 долл. США, что намного меньше заработка даже неквалифицированного работника частного сектора, что порождает серьезное

стремление искать источники дополнительного заработка для обеспечения базового уровня пропитания семьи [World Bank 2001].

В последние годы в некоторых странах в целях повышения эффективности и производительности таможенной службы были созданы АНО и в ходе этого процесса зарплаты работников, занятых их сбором, были значительно повышены без увеличения окладов в других секторах государственной службы. Однако в ряде случаев эти повышенные уровни оплаты сохранить не удалось (см. гл. 2 и вставку 4.8.)

Хотя исследование долговременного воздействия изменения зарплат в госсекторе пока не принесло окончательных выводов, мало сомнений в том, что если таможенные работники не будут получать достаточного вознаграждения, обеспечивающего базовый жизненный уровень для них и их семей, то они будут выискивать и эксплуатировать все возможности для получения взяток. Это особенно верно в отношении таможенных служащих, занимающихся вопросами предупредительных мер, соблюдения законности и аудитом, где свобода действий весьма значительна, а обстановка не способствует обеспечению эффективного надзора и подотчетности. Кроме того, вознаграждение должно быть разработано так, чтобы учитывать порой опасные и трудные условия работы и связанные с этим лишения, с которыми сталки-

Вставка 4.8. Низкие зарплаты: действительно ли они являются фактором?

Изучив результаты исследования таможенных ведомств трех развивающихся стран, А. Хорс из Центра развития ОЭСР пришла к выводу, что низкий уровень окладов был одним из дополнительных факторов развития коррупции в таможенной службе одного восточноазиатского государства. Она заметила, что оклады младших сотрудников не принимали в расчет инфляцию и рост стоимости жизни и что работники, живущие на зарплату, просто не могли позволить себе арендовать квартиру или дать образование детям. А. Хорс в то же время поставила под вопрос связь между уровнем оплаты и коррупцией на высших ступенях таможенной иерархии. В этом плане она отмечает, что среди старших должностных лиц, которые порой имели сравнительно щедрые оклады и условия работы, нормой стали показные излишества и экстравагантные расходы и что их поведение приблизилось к поведению более широкой элиты, которая с легкостью занималась незаконной деятельностью и демонстрировала роскошь. Хорс пришла к выводу, что, вероятно, существует континуум (непрерывная последовательность) постепенно меняющихся состояний между таможенниками, которые фактически вынуждены заниматься коррупцией, чтобы обеспечить средства к существованию, и теми, кто втягивается во взяточничество под давлением социального соперничества и алчности.

Fjelstad, Kolstad, and Lange (2003), опираясь на опыт Уганды и Танзании, где заработки и условия занятости в созданных АНО существенно улучшились, высказывают мнение, что даже при сравнительно высоких зарплатах и нормальных условиях труда коррупция может продолжать процветать, поскольку повышение ставок окладов никогда эффективно не компенсирует чиновникам тех сумм, которые они могут получать за счет взяток. Более того, если прибавки вводятся, но в дальнейшем не поддерживаются в реальном исчислении, то могут, по сути, привести к ухудшению работы и большей коррупции, чем в случае, если оклады остаются неизменными. Повышение оплаты труда может также потребовать от работника более широких социальных обязательств, что ведет для него к чистым потерям. Аналогичным образом, в контексте гражданской службы повышение зарплат в одном департаменте может привести к тому, что работники других учреждений будут считать свою оплату несправедливой, а это чревато вредными последствиями для общего морального настроя в госслужбе. Авторы приходят к выводу, что при отсутствии интенсивного и действенного мониторинга и общей программы модернизации повышение зарплат может породить более высокооплачиваемую, но и более коррумпированную администрацию.

Источники. Hors 2001; Fjelstad, Kolstad, and Lange 2003.

ваются таможенники, особенно на удаленных приграничных пунктах⁸. Программы противодействия коррупции, игнорирующие эти моменты, в долгосрочном плане, вероятнее всего, окажутся неудачными. По сути, более высокие оклады могут положить начало борьбе с той коррупцией, которая проистекает не от жадности, а от нужды.

Наем и отбор персонала. Процедуры рекрутирования и подбора работников должны основываться на принципе их заслуг и учитывать их неподкупность, наряду с академическими, профессиональными или техническими знаниями. Значение правильной политики в этой области ясно продемонстрировано в исследованиях, проведенных Всемирным банком в Албании, Грузии и Латвии. Эти работы показывают, что чиновники-бюрократы готовы платить за свое назначение в структуры, которые считаются наиболее коррумпируемыми, и за продвижение или перевод на должности, где они могут получать незаконные подношения, пользуясь свободой рук⁹. Административные процессы, связанные с рекрутированием и служебным ростом, должны быть справедливыми, объективными и свободными от предвзятости. Необходимо, чтобы комиссии по найму и продвижению составлялись из независимых лиц, привлеченных из разных подразделений организации. Такой подход снижает риск nepotизма и коррупции.

Некоторые страны и таможенные ведомства приняли кардинальные меры по повышению качества подготовки и благонадежности работников, в том числе путем значительных увольнений своих служащих. Факты свидетельствуют, однако, что, хотя подобные решительные шаги могут в кратковременном плане принести определенные выгоды, достигнутые улучшения неизменно обречены на короткую жизнь, если будут подкреплены более широкими инициативами по реформе. Добавим, что проведение такой политики весьма затратно с точки зрения ресурсов, и ее непросто устойчиво поддерживать в течение длительного времени. Необходимо также рассмотреть и такой дополнительный фактор, как воздействие ухода большого числа опытных сотрудников, на более широкие отношения таможня – бизнес. Опыт ряда стран дает основания полагать, что многие таможенные служащие, уволенные в ходе масштабных перетрясок, без труда находят место «по другую сторону баррикад», работая на таможенных брокеров или в секторе импортно-экспортных операций, что ведет к расширению существующих неформальных «теневых» структур¹⁰. Вывод, таким образом, сводится к следующему: уровень коррупции в большей мере определяется операционной обстановкой работы таможни, а не индивидуальными работниками. Поэтому при введении ново-

го законодательства и мер в области кадрового менеджмента необходимо позаботиться о том, чтобы возросшие свободы управленцев в области найма/увольнения не использовались для политически мотивированных отставок и не приводили к такому уровню ненадежности должностного места, который попросту подталкивает служащих добиваться краткосрочных финансовых выгод в ущерб строительству долговременной карьеры.

Должностная мобильность и назначения по произвольному принципу. Уровень благонадежности может быть существенно повышен за счет более частого служебного перевода сотрудников. Срок пребывания на должности тоже может быть ограничен, с тем чтобы данные дискреционные функции умело выполнять большее число работников. В результате клиентам не придется работать с одним и тем же сотрудником, который может превысить служебные полномочия. Для случаев, когда необходимо провести изучение или инспекцию товара, работников можно назначать на случайной основе, а не по принципу товарной, отраслевой или географической специализации. Сами проверки и инспекции тоже могут быть предметом регулярного разбора и независимых разбирательств. Многие страны, однако, сталкиваются со значительными трудностями при введении ротации или схем перемещения персонала. Проблемы стоимости жизни, наличия жилья и обеспечения образования в региональных отделениях или на отдаленных приграничных постах препятствуют введению нормальных схем должностных переводов. В подобных случаях следует рассмотреть вопросы сроков пребывания на должности и мобильности непосредственно внутри этих региональных или приграничных отделений.

Обучение. Образование и тренинг играют важную роль в борьбе против коррупции; это происходит двумя путями. Во-первых, они способствуют надлежащему профессиональному развитию сотрудников, что повышает уровень их технической компетенции и уменьшает роль неформального обучения по ходу работы. Хотя тренинг на рабочем месте необходим, следует позаботиться о том, чтобы он носил позитивный и структурированный характер и никоим образом не приводил к закреплению ранее выработанных неприемлемых навыков. Во-вторых, образование и тренинг позволяют ведомству постоянно укреплять дух антикоррупционности и лояльности. Это особенно уместно в случаях, когда организация вводит формальный кодекс поведения.

Оценка деятельности. Оценка работы и система менеджмента затрагивают повседневное руководство людьми и их действиями. Регулярное

рассмотрение результатов работы, увязанное с выплатой вознаграждений, побуждает персонал ответственно относиться к поддержанию высокого уровня лояльности. Это может также побудить сотрудников к участию в мероприятиях, направленных на снижение или сдерживание коррупции, и принести премии тем, кто сумел выявить пути ее распространения и предложил, как улучшить механизмы контроля. Система вознаграждений может включать нематериальные поощрения, например перевод на другую должность, обучение, поездки, объявление благодарности, публичное признание, которые и далее укрепляют положительное поведение. Система оценок должна быть направлена на оптимизацию работы персонала на протяжении длительного периода. Оценку деятельности следует проводить на регулярной основе. Управленческий состав должен нести ответственность за работу сотрудников и активно участвовать в решении соответствующих вопросов.

Вставка 4.9 содержит вопросы о роли человеческих ресурсов в укреплении благонадежности.

Этическая и организационная культура

Коррупция с наибольшей вероятностью будет иметь место в тех организациях, где низки мораль

и дух коллективизма и где служащие не испытывают гордости за репутацию своего ведомства. Сотрудники таможни будут, скорее всего, работать с большей лояльностью в обстановке высокой морали, справедливой, по их мнению, политики руководства кадровой службы и при наличии разумных возможностей для карьеры и роста всех хороших работников¹¹. Необходимо активно привлекать сотрудников всех уровней к участию в антикоррупционной программе и побуждать их проявлять надлежащую ответственность за репутацию ведомства. Благонадежность должна рассматриваться как ответственность и обязанность каждого.

Коррупция зачастую имеет место не только на таможне, но, как явление, бывает свойственна и всему обществу. Это необходимо осознавать со всей полнотой при проведении кампаний по повышению благонадежности в таможенной службе, которые, вероятно, будут наиболее эффективными тогда, когда являются составной частью общенациональных усилий по противодействию коррупции. Такие кампании увеличивают моральные издержки коррупции, но в то же время требуют надлежащих изменений в организационной культуре, обеспечивающих их долговременность.

Хотя политические деятели и руководители таможенной службы регулярно осуждают корруп-

Вставка 4.9. Человеческие ресурсы: ключевые аспекты и вопросы

Принята ли (в организации) всесторонняя долговременная стратегия в области человеческих ресурсов, которая включает правильные меры по:

- найму и сохранению нужных работников?
- развитию и улучшению профессиональных навыков и компетентности?
- признанию необходимости и поддержке усилий по обеспечению благонадежности?

Сопоставим ли уровень вознаграждения работников с аналогичными должностными ставками в государственном или частном секторе; достаточен ли он для обеспечения разумных стандартов жизни?

Введена ли практика выявления и поддержки работников, испытывающих финансовые затруднения?

Применяется ли объективный и с учетом заслуг отбор кандидатов на основе их личной порядочности, а также образовательных или технических знаний?

Предусмотрены ли процедуры проведения надлежащих проверок на безопасность потенциальных кандидатов на должность и периодических проверок существующего персонала?

Беспристрастны ли приемные комиссии, составлены ли они из сотрудников разных подразделений?

Содержит ли политика перевода или ротации ясные и точные правила регулярного перемещения сотрудников с должностей «повышенного риска»?

Определены ли все должности и функции повышенного риска, модифицированы ли системы и процедуры для ограничения злоупотреблений служебными полномочиями?

Обеспечены ли необходимые возможности для формального и неформального обучения и профессионального роста с целью повышения технической квалификации и укрепления лояльности сотрудников?

Регулярно ли доводят до сведения сотрудников административный кодекс поведения и индивидуальные обязанности в ходе курсов тренинга и повышения квалификации?

Ведена ли система оценки результатов, которая носит справедливый и регулярный характер, контролируется и периодически уточняется?

Требуется ли от всех менеджеров и супервайзеров активно руководить работой персонала и участвовать в ее оценке?

Несут ли менеджеры и супервайзеры ответственность за благонадежность своих подчиненных?

Источник. WCO 2003b.

цию во всех ее формах и публично называют ее серьезным препятствием на пути развития, очевидно, что между риторикой и реальностью зачастую существует огромный разрыв. Некоторые наблюдатели отмечают, что коррумпированная практика нередко не считается чем-то постыдным и занимающиеся ею люди делают это с чистой совестью. Более того, увольнение за взяточничество может не предаваться общественному порицанию. Вопрос о том, как та или иная культура приемлет коррупцию, выходит за рамки таможенного ведомства и касается целых обществ или регионов. Нередко высказывается мнение, что в индустриальных странах традиционные социальные нормы, управляющие поведением должностного лица, существенно отличаются от тех, которые определяют действия служащего во многих развивающихся странах. В последних существует разрыв между законом (который введен по западным и инородным образцам) и неформальными общественными нормами (одобряемыми превалирующей социальной этикой), т.е. имеется различие между психологическими установками, целями и методами правительства страны и аналогичными элементами общества [Caiden and Caiden 1997].

Многие традиционные общества ценят родственные узы и взаимность, которые выполняют важные социальные функции, такие, как обеспечение неформальной «подстраховки» на случай нужды. Тем не менее большинство лиц, занимающихся коррупцией, делают это по эгоистическим соображениям и редко на благо других. Этот момент оставляет свои следы в большинстве тех стран и культур, которые публично осуждают взяточничество, мошенничество, вымогательство, хищения и большинство форм «отката» при заключении государственных контрактов [Klitgaard 1988].

Поэтому при выработке правильной программы противодействия коррупции целесообразно оценить степень влияния социальных норм и культурных традиций и предусмотреть специальные подходы к любой проблеме, которая может быть выявлена. К примеру, в нескольких тихоокеанских

островных государствах, где семейные и общинные связи особенно сильны, на таможнях были установлены информационные системы, которые автоматически назначали ответственных за обработку деклараций, исследование груза и таможенных брокеров по методу произвольной выборки, что исключило неловкости, которые испытывал работник, вынужденный иметь дело с представителем собственной лингвистической или культурной группы.

Во вставке 4.10 рассматриваются основные вопросы относительно места этики в укреплении благонадежности.

Отношения с частным сектором

Важную роль в сдерживании коррупции могут сыграть клиентские группы. В конечном счете многие ее формы требуют активного участия внешних партнеров, таких, как импортеры, экспортеры, транспортные операторы и таможенные посредники. Поэтому для эффективной антикоррупционной стратегии необходимо обеспечить активную и чистосердечную поддержку со стороны бизнеса. Опыт показывает, однако, что наладить такое сотрудничество бывает зачастую довольно трудно и еще труднее сохранить, пока торговцы готовы платить взятки, чтобы получить коммерческие преимущества над своими конкурентами.

Таможенные брокеры, которые помогают импортерам и экспортерам пройти через комплекс сложных административных правил и процедур, обычно являются главным звеном контактов с таможней. В случае отсутствия современных таможенных систем и процедур им необходимо работать с таможенниками на повседневной основе. Часто брокеры становятся тем каналом, через который вымогаются и выплачиваются взятки, увеличивающие их заработок. Рассказывают, что брокеры регулярно завышают суммы выплаченных ими взяток, а разницу после их возмещения клиентами оставляют себе. Подобная практика со-

Вставка 4.10. Этика и организационная культура: ключевые аспекты и вопросы

Побуждают ли сотрудников участвовать в целевых группах по выявлению сфер высокого риска и предлагать поправки по улучшению существующих систем и рабочей практики?

Проводятся ли исследования степени удовлетворенности сотрудников? Анализируются ли их результаты, предпринимаются ли по ним какие-либо действия?

Все ли нарушения подвергаются незамедлительному изучению, доводятся ли до персонала и общественности результаты расследований?

Готова ли администрация провести собственную оценку своей работы, принимать участие в акциях и инициативах по обеспечению благонадежности на международном уровне?

Считается ли таможня хорошим местом работы? Гордятся ли служащие участием в этой системе?

Было ли введено действенное законодательство о защите информаторов, сообщающих о случаях коррупции?

Источник. WCO 2003b.

здает у них сильный стимул к тому, чтобы увековечить коррупционный цикл.

Необходимость того, чтобы бизнес нес ответственность за свою этику, подтверждена Правилами поведения Международной торговой палаты. Статья 5 Правил устанавливает принципы, определяющие обязанности предприятий в отношении к служебной коррупции [ИСС 1999]. В ней говорится, что совет директоров или иной орган, несущий конечную ответственность за предприятие, должен предпринимать разумные шаги, включая введение и поддержание действенной системы контроля, для предотвращения любых выплат, производимых компанией или от ее имени, которые идут вразрез с Правилами поведения; периодически оценивать степень их соблюдения и выпускать необходимые отчеты для такого рассмотрения; принимать надлежащие меры в отношении любого директора или сотрудника, престаупающего Правила. Директора многонациональных компаний должны также осуществлять надзор за тем, в какой мере менеджеры обеспечивают соблюдение сотрудниками всей корпорации конвенции ОЭСР по противодействию коррупции.

Совместные целевые антикоррупционные группы и комиссии, учрежденные таможен и бизнесом, могут стать отличным средством достижения желаемого уровня взаимодействия и приверженности борьбе с этим явлением. Такие комиссии дают таможенной администрации действенный инструмент точной привязки к стандартам поведения, ожидаемого от клиентов, а клиентам позволяют привести практические примеры ее самых уязвимых мест. Стороны могут также создать практические механизмы, поощряющие декларантов сообщать должностным лицам таможни, кто вымогает взятки. Удобную начальную основу и механизм практического мониторинга могут обеспечить четкие стандарты деятельности и уставы клиентского обслуживания. В индийской таможне Центральный совет по таможенным делам и акцизам создал специальный «веб-сайт бдительности», позволяющий клиентам выдвигать жалобы или обвинения в злоупотреблениях. Каждое

такое обращение направляется соответствующему старшему менеджеру для принятия мер, при этом установлены контролируемые сроки для решений. Хотя этот механизм предназначен для регистрации жалоб в отношении таможенных операций, он может быть использован и как платформа для диалога между государственным и частным секторами.

Во вставке 4.11 приводятся основные вопросы, касающиеся благонадежности и отношений таможня – бизнес.

Реализация стратегии

Всемирная таможенная организация разработала «путеводитель» для оценки качества программ в области лояльности, используемых таможенными ведомствами. Ее Руководство по укреплению благонадежности обеспечивает постоянное рассмотрение и совершенствование стратегий в этой области и включает компоненты собственной оценки и планирования действий.

В качестве отправного пункта очень полезно провести всестороннюю оценку текущей ситуации¹². Когда такая диагностика выполнена, следует определить приоритеты и договориться о содержании национального плана действий в области благонадежности. Приоритеты могут быть установлены на основе следующих критериев: значимость, безотлагательность, последствия невыполнения, вероятность поддержки со стороны исполняющих руководителей и персонала, воздействие, национальные и международные обязательства, простота реализации, стоимость. После завершения выработки приоритетов целесообразно составить подробный план реализации намеченного, содержащий реалистичные сроки выполнения, имена ответственных лиц и индикаторы деятельности или критерии, которые возможно проверить.

Чтобы старшие руководители и персонал лучше уяснили и восприняли выработанный план действий, нужно развивать информационное обеспечение и всестороннюю маркетинговую стратегию. План действий должен плотно контролироваться, что поможет таможенным администрациям луч-

Вставка 4.11. Отношения с частным сектором: ключевые аспекты и вопросы

Действует ли в ведомстве устав клиентского обслуживания, включающий объективные стандарты работы?

Заклучены ли формальные соглашения о сотрудничестве, созданы ли механизмы практических консультаций для развития открытых, прозрачных и продуктивных отношений с частным сектором?

Сформирована ли совместная целевая группа таможня – бизнес для рассмотрения вопросов благонадежности и поиска практических решений?

Разработана ли стратегия связи, обеспечивающая быструю передачу информации и укрепляющая успехи таможни?

Побуждают ли операторов частного сектора сообщать о случаях коррупции? Обеспечена ли защита источников информации после выдвижения обвинений?

Источник. WCO 2003b.

ше оценивать и корректировать индивидуальные стратегии обеспечения благонадежности. Мониторинг за исполнением плана лучше всего осуществлять через индикаторы деятельности. Они могут включать следующие элементы: результаты исследования степени удовлетворенности клиентов и других участвующих сторон; количество жалоб или обвинений, выдвинутых против персонала таможни; количество успешно проведенных расследований или преследований за нарушение лояльности; позитивное или негативное освещение печатью проблем благонадежности на таможне; доклады международных агентств; количество и характер жалоб, поступивших омбудсмену; количество жалоб от путешествующих лиц и таможенных брокеров или импортеров; результаты внутренних и внешних проверок, степень достижения поставленных целей или стандартов устава клиентского обслуживания, рост или снижение показателей оперативной деятельности.

Практические выводы

Мало сомнений в том, что среда, в которой работает таможенное ведомство, делает его уязвимым для коррупции. В то же время критически важная роль таможни требует от правительства и деловых кругов искать полноценное решение этой проблемы. Международное таможенное сообщество признало ее наличие и разработало ряд инструментов и программ, обеспечивающих позитивный и прагматичный подход к ее решению. Пересмотренная Арушская декларация по обеспечению благонадежности на таможне описывает всесторонний подход к этой проблеме; она была одобрена 162 членами Всемирной таможенной организации.

Что касается реализации десяти ключевых элементов Пересмотренной Арушской декларации, то, как свидетельствует опыт, хорошей исходной базой для этого является проведение всесторонней оценки текущей ситуации (для редакции: в данном предложении в оригинале стоит слово «пересмотренная конвенция», но это ошибка, автор явно спутал с Пересмотренной киотской конвенцией. Подтверждение – сноска 12 ниже на данной странице и история вопроса на стр. 72 оригинала – там 10 элементов Пересмотренной Арушской декларации, а не конвенции). Практическим руководством, или контрольным списком, для этого служат ключевые аспекты и вопросы, излагаемые в настоящей главе (см. вставки 4.1–4.7 и 4.9–4.11). По завершении оценки целесообразно установить реалистичные приоритеты и согласовать серию практических мероприятий и задач. Они составят основу национального плана действий в области обеспечения благонадежности. В процессе диагностики, определения приоритетов и в разработке плана действий должны участвовать та-

моженные служащие всех рангов. План должен содержать конкретные задачи, главные мероприятия, имена ответственных исполнителей и допускающие проверку индикаторы деятельности или критерии успеха.

Таможенные ведомства работают, однако, не в вакууме. Обычно они получают повседневные политические и оперативные задания от правительства и взаимодействуют с широким кругом других представителей как государственного, так и частного сектора. Поэтому немалые выгоды сулят принятие общеправительственного подхода к борьбе с коррупцией и объединение усилий таможенной службы с текущей или предстоящей национальной антикоррупционной кампанией. Если же таковое не представляется возможным, таможенное ведомство должно быть готово действовать самостоятельно и решительно для сдерживания и уменьшения масштабов этого явления.

В большинстве сделок, совершаемых в таможенной среде коррупционными методами, прямо или косвенно замешаны представители частного сектора. Поэтому частный сектор должен активно участвовать и проявлять приверженность к поиску и выполнению практических решений в этой области.

Жизненно важным элементом подобной стратегии являются всеобъемлющая реформа и модернизация таможенной службы, цель которых – лишить операторов частного сектора стимулов обходить нормальные правила регулирования. Пересмотренная Киотская конвенция представляет собой в этом плане один из наиболее эффективных инструментов противодействия коррупции на таможне. Ее положения обеспечивают большую ответственность и меньший произвол. Принятие стратегии благонадежности без совершенствования таможенных процедур принесет только временное облегчение и не даст устойчивых долгосрочных результатов. Многие руководители таможен убеждены, что если их ведомство внедрит современные процедуры, соответствующие Пересмотренной Киотской конвенции, эффективно внедрит ИТ, обеспечит конкурентные заработки своим сотрудникам и наладит отношения сотрудничества с частным сектором, то проделает большую часть работы, требуемой для обеспечения благонадежности.

Стратегия борьбы с коррупцией на таможне должна быть выработана в форме пакета связанных взаимодополняющих мер. Причины участия в коррупционной практике носят комплексный характер, поэтому усилия по противодействию ей должны быть направлены одновременно и на мотивы, и на возможности. Важное значение имеет сохранение баланса между позитивными стратегиями предупреждения злоупотреблений и реп-

рессивными мерами. В любом случае таможенные администрации должны уделять большое внимание тщательному расследованию обвинений в коррупции и применению наказаний вне зависимости от должности или влияния замешанного лица. Изложенные во вставке 4.12 положения основываются на уроках проведения программ таможенной реформы в ряде стран мира; они показывают необходимость обращаться как к причинам, так и к возможностям для коррупции в рамках всеобъемлющей стратегии.

В заключение можно добавить, что эффективное сдерживание и искоренение коррупции — непростая задача. Сегодня не существует быстрых однозначных решений. Для достижения устойчивых результатов таможенным администрациям надлежит осуществить следующее:

- заручиться доброжелательным отношением правительства, деловых кругов и всех других причастных сторон;
- провести всестороннюю диагностику имеющихся проблем в области благонадежности и соответствующих стратегий;
- собрать необходимые базовые данные и выработать реалистичные и проверяемые индикаторы деятельности;
- разработать всесторонний план действий в сфере обеспечения благонадежности с учетом всех десяти элементов Пересмотренной Арушской декларации;
- постоянно проводить изучение и обзор достигнутого и инициировать процесс постоянного совершенствования деятельности;
- быть готовым нести свою долю ответственности за результаты своих усилий
- и, самое важное, обеспечить необходимое ответственное отношение к антикоррупционной программе администрации со стороны всех менеджеров, служащих и клиентов.

Вставка 4.12. Опыт таможенных реформ в сдерживании коррупции

Главный урок, который можно извлечь из таможенных реформ в странах с переходной экономикой и других районов мира, состоит в том, что меры по сдерживанию потенциально коррупционного поведения таможенных служащих требуют всеобъемлющей стратегии по сокращению стимулов и возможностей для злоупотреблений. Излагаемые ниже практические выводы были включены в проекты Всемирного банка через интегрированные стратегии обеспечения благонадежности.

Меры, обращенные к мотивам

- Дух элитарности и корпоративности.
- Положительный карьерный рост.
- Стимулы для качественной работы.
- Конкурентная оплата и прозрачная система вознаграждения.
- Более строгий надзор и контроль.
- Санкции за коррупцию.
- Независимый механизм оспаривания решений таможенных органов.
- Изучение мнений всех участвующих сторон.

Меры, обращенные на возможности

- Снижение тарифных ставок, меньше исключений (из налогообложения).
- Компьютеризация.
- Инспекции, опирающиеся на анализ рисков.
- Сохранение определенной дистанции в отношениях с клиентом и уменьшение свободы действий.
- Прозрачность требований при таможенном оформлении грузов.
- Ротация сотрудников.
- Функциональная организация.
- Внутренняя антикоррупционная стратегия и аудит.

Источник. Gill 2001.

Примечания

- ¹ Базирующаяся в Берлине некоммерческая организация с отделениями более чем в 60 странах. В центре ее деятельности стоит предупреждение коррупции на международном и местном уровнях. Ее индекс воспринимаемой коррупции (Corruption Perception Index) является одним из самых емких количественных показателей распространения этой практики в разных странах.
- ² Термины «рутинный» и «мелкий» описывают частную форму коррупции, преобладающую во многих странах. Она, однако, далеко не безобидна, зачастую наносит огромный ущерб и трудно поддается контролю.
- ³ Выводы Р. Клитгаарда тесно согласуются с выводами А. Хорс из Центра развития ОЭСР. Опираясь на опыт таможенных ведомств трех стран в области модернизации и борьбы со взяточничеством, Хорс пришла к выводу, что рабочая среда таможни уязвима для коррупции по следующим причинам: а) имеет место дискреционное взаимодействие между таможенниками и операторами частного сектора; б) таможенники имеют возможность действовать в кругу своих сообщников; в) отсутствует официальный контроль.
- ⁴ Сведения обо всех инструментах Всемирной таможенной организации по обеспечению благонадежности приводятся на ее сайте: www.wcoomd.org.
- ⁵ См.: www.seerecon.org/RegionalInitiatives/TTFSE/ с характеристикой индикаторов деятельности и исследований, используемых в Южной Европе в рамках поддерживаемой Всемирным банком Программы содействия торговле и транспорту.
- ⁶ В рамках дискуссии о зоне свободной торговли обеих Америк министры торговли провели обсуждение связанных с таможенным делом проблем Латинской Америки и Карибского бассейна. Они продолжили начатую в 2001 г. работу по новому кодексу поведения для региона, призванному быть более качественным, чем другие существующие в мире кодексы. Он замыслен широким по охвату и ясным в положениях

и делает основной упор не на наказании за нарушения, а на их предупреждении. Кодекс также предусматривает создание независимого мониторингового органа и отводит определенную роль гражданскому обществу. Межамериканский банк развития, финансирующий инициативу, добивается, чтобы этот документ претворялся в жизнь во всех странах, в таможенных службах которых не имеется кодекса поведения. Документ был уже введен в Гондурасе, Парагвае, Сент-Винсенте и Гренадинах, Доминике и Гренаде (см.: www.regionaladuanas.org).

- ⁷ См. сайт Всемирной таможенной организации: www.wcoomd.org.
- ⁸ Например, во многих бывших соцстранах пограничники получают примерно на 30% больше, чем таможенники, выполняющие те же обязанности.
- ⁹ Опрос Всемирным банком 218 государственных служащих в Латвии, 350 — в Грузии и 97 — в Албании (Kaufman, Pradhan, and Ryterman 1998).
- ¹⁰ Кроме того, увольнение большого числа сотрудников и замена их новыми и более квалифицированными работниками в некоторых случаях приводили к возрождению коррупции в более изощренной форме и увеличивало стимулы брать взятки по причине ненадежности срока занятости.
- ¹¹ Нередко высказывается мнение, что опытные таможенные служащие, которым препятствуют в дальнейшем служебном росте или карьере на основе, скажем, отсутствия у них требуемого образования, более всех подвержены коррупции, но в силу своего обширного опыта реже всего разоблачаются.
- ¹² Для содействия этому процессу Всемирная таможенная организация разработала серию подробных диагностических вопросов в отношении каждого из десяти пунктов Пересмотренной Арушской декларации. Вопросы включены в выпущенное ею Руководство по укреплению благонадежности (Integrity Development Guide), которое имеется на веб-сайте Организации: www.wcoomd.org.

Дополнительная литература

- Andvig, J.C., and O. Fjeldstad. 2000. *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*. Chr Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs. Oslo. www.cmi.no/research/project.cfm?proid=272.
- Hors, Irene. 2001. *Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences*. OECD Development Centre, Technical Paper No. 175. Paris: OECD. www.oecd.org/dataoecd/60/28/1899689.pdf.
- ICC (International Chamber of Commerce) (1997). *International Customs Guidelines*. ICC Publication No. 587 (E). New York: ICC Publishing. www.iccwbo.org.

- Kaufmann, D. 1999. "Economic Reforms: Necessary But Not Sufficient to Curb Corruption?" In R. Stapenhurst, and S. J. Krundech. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Economic Development Institute. Washington, D.C.: World Bank.
- Klitgaard, R. 1998. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Sparrow, Michael. 2000. *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Библиография

Слово processed означает неформально воспроизведенные работы, которые могут не выдаваться для общего пользования в библиотеках.

- Caiden, G.E., and N.J. Caiden. 1997. "Administrative Corruption." *Public Administration Review* 37 (3): 301–309.
- 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, Norway: Michelsen Institute.
- Gill, J.B.S. 2001. *Customs: Developing an Integrated Anti-corruption Strategy*. World Bank Institute. Draft Monograph. Washington, D.C.: World Bank.
- Hors, Irene. 2001. "Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences." OECD Development Centre, Technical Paper No. 175. Paris: OECD.
- ICC (International Chamber of Commerce). (1997). "International Customs Guidelines." ICC Publication No. 587 (E). New York: ICC Publishing.
- ICC (International Chamber of Commerce). (1999). *Fighting Bribery: A Corporate Practices Manual*. New York: ICC Publishing.
- Kaufmann, Daniel, Sanjay Pradhan, and Randi Ryterman. 1998. "New Frontiers in Diagnosing and Combating corruption". PREM Note No. 7. Washington, D.C.: World Bank.
- Klitgaard, Robert. 1998. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, Robert. 1993. "Gifts and Bribes." In R.J. Zeckhauser, ed. *Strategy and Choice*. Cambridge: MIT Press.
- Lane, M.H. 1998. "Customs and Corruption." Working Paper. Transparency International. Processed.
- Nye, J.S. 1997. "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis." *American Political Science Review* LXI (2): 417–427.
- TI (Transparency International). 1997. *TI Sourcebook – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin. www.transparency.org/sourcebook/.
- WCO (World Customs Organization). 2003a. *Annual Survey to Determine the Percentage of Government Revenue Provided by Customs Duties*. Document No. NC0605. Brussels.
- WCO (World Customs Organization). 2003b. "Integrity Development Guide; Self-Assessment and Evaluation." Brussels.
- World Bank. 2000. *Helping Countries Combat Corruption. Operational Core Services, Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington, D.C.
- World Bank. 2001. "Cambodia Integration and Competitiveness Study." International Trade Department. Prepared for the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.
- World Bank. 2003. *Investment Climate Survey Database*. Washington, D.C.

Глава 5. Управление рисками в таможенном деле

Дэвид Уиддоусон*

Содержание

Важность управления рисками.....	89
Облегчение условий торговли и контроль.....	90
Обеспечение сбалансированного подхода.....	91
Управление соответствием.....	91
От теории к практике.....	93
Оценка соответствия и облегчение торговли.....	95
Рисковый менеджмент: пример.....	96
Практические выводы.....	96
Библиография.....	97

Таблицы

5.1. Стили управления соответствием.....	92
--	----

Рисунки

5.1. Матрица облегчения условий торговли и контроля.....	90
5.2. Матрица управления соответствием.....	91
5.3. Пирамида управления соответствием на основе рисков.....	94

Вставки

5.1. Управление рисками: таможенная оценка.....	96
---	----

В последние годы международная торговля перепела радикальные изменения в плане методов перевозки и сбыта товаров, скорости проведения сделок и абсолютного объема продаваемой в мире продукции. Это, а также усиливающееся давление международного торгового сообщества в пользу сведения к минимуму государственного вмешательства побуждают таможенные органы делать повышенный акцент на облегчении условий торговли.

Стремясь достичь приемлемого баланса между содействием торговле и регулятивным контролем, таможенные службы отходят от традиционных и рутинных «повальных» проверок к принятию с теми или иными вариациями и разной степенью результативности принципов управления рисками (рискового менеджмента).

В данной главе исследуются базовые принципы рискового менеджмента и выявляются практические пути перевода теории в практику. В первом разделе показывается значение управления рисками для работы таможни. Во втором изучаются две ключевых задачи таможни — облегчение условий торговли и контроль. В третьем разделе показывается, что рисковый менеджмент является средством достижения сбалансированного подхода к решению двух этих задач. Четвертый раздел посвящен управлению соответствием и описывает стратегию в этой области на основе рисков. Пятый раздел фокусирует внимание на претворении теории в практику, сводя воедино различные элементы стили рискового менеджмента для получения структурированного подхода к управлению соответствием. Шестой раздел увязывает оценку соответствия с содействием торговле. В заключение обобщаются основные выводы главы.

Важность управления рисками

Концепция организационного риска относится к возможности наступления события или ситуации, которые способны воспрепятствовать организации достичь поставленных целей. От таможенных служб требуется обеспечить выполнение двух первостепенных задач — обеспечить международному торговому сообществу приемлемый уровень простоты операций и их соответствие нормативным требованиям. Риски, с которыми сталкивается таможня, включают возможность нарушения таможенного законодательства (например, требований лицензирования, положений о стоимостной оценке, правил обозначения происхождения товара, режимов исключения из уплаты пошлин, торговых ограничений, правил безопасности), а также потенциальную неспособность облегчить условия для международной торговли.

Как и любая другая организация, таможня должна уметь управлять этими рисками. Это требует систематического применения процедур, направленных на их снижение, что позволило бы таможне выполнять свои задачи максимально эффективно и производительно. К таким процедурам относятся идентификация, анализ, оценка, режим, мониторинг и обзор рисков, которые могут повлиять на реализацию этих задач.

Качественный рисковый менеджмент является фундаментальной основой эффективных таможенных операций, и правильно будет сказать, что те или иные его виды формально или неформально используются всеми таможенными службами.

* Дэвид Уиддоусон — Старший исполняющий офицер в Центре таможенных и акцизных исследований, доцент школы права университета Канберры, Австралия.

Опираясь на свои знания, опыт и получаемую информацию, таможенники всегда применяли процедуры, имеющие целью выявление незаконных действий, стремясь тем самым снизить свои риски. Традиционные процедуры включают физический контроль на границе за движением товаров и людей, осуществляемый в форме проверок документов и физического осмотра с целью обнаружения контрабанды. Такой контроль представляет собой одну из форм рискованного менеджмента, впрочем, не обязательно эффективную или продуктивную.

В последнее время увеличение сложности, скорости и объема международной торговли, питаемое технологическими достижениями, революционизировавшими мировую коммерческую практику, оказало серьезное воздействие на способы выполнения таможенными своих обязанностей. Вследствие этого многие администрации стали вводить более строгий и структурированный подход к управлению рисками. Это также позволило им повысить производительность труда и оптимизировать процессы и процедуры, что свело к минимуму вмешательство в торговые сделки и сократило бремя различных регулирований, приходящихся на коммерческий сектор.

Облегчение условий торговли и контроль

Две ключевые задачи, стоящие перед таможенной, обычно описываются как «облегчение условий торговли» (содействие торговле) и «нормативный контроль». При движении к обеспечению правильного баланса между этими двумя элементами таможенная служба сталкивается с необходимостью управлять одновременно двумя видами рисков — возможной неспособностью упростить условия внешней торговли и возможным несоблюдением таможенных законов. Применение принципов рискованного менеджмента дает средства к достижению такого баланса.

Заметим, что в данном контексте используется выражение «облегчение *и* контроль», а не «облегчение торговли *через* контроль». Широко распространено убеждение, что два эти понятия противоположны друг другу, и неудивительно, что комментаторы зачастую видят явный парадокс в одновременном достижении того и другого. Многие полагают, что чем легче условия для торговли, тем слабее контроль над ней. И наоборот, при ужесточении контроля, по их мнению, страдает рациональность. Но это чрезвычайно упрощенный взгляд, поскольку он предполагает, что единственным путем облегчения процесса может быть только «ослабление поводов» контроля. Подобное утверждение порочно в своей основе, поскольку концепции облегчения торговли и кон-

Рис. 5.1. Матрица облегчения условий торговли и контроля



Источник. Авторская разработка.

троля представляют две отдельных переменных величины, что показано на рис. 5.1.

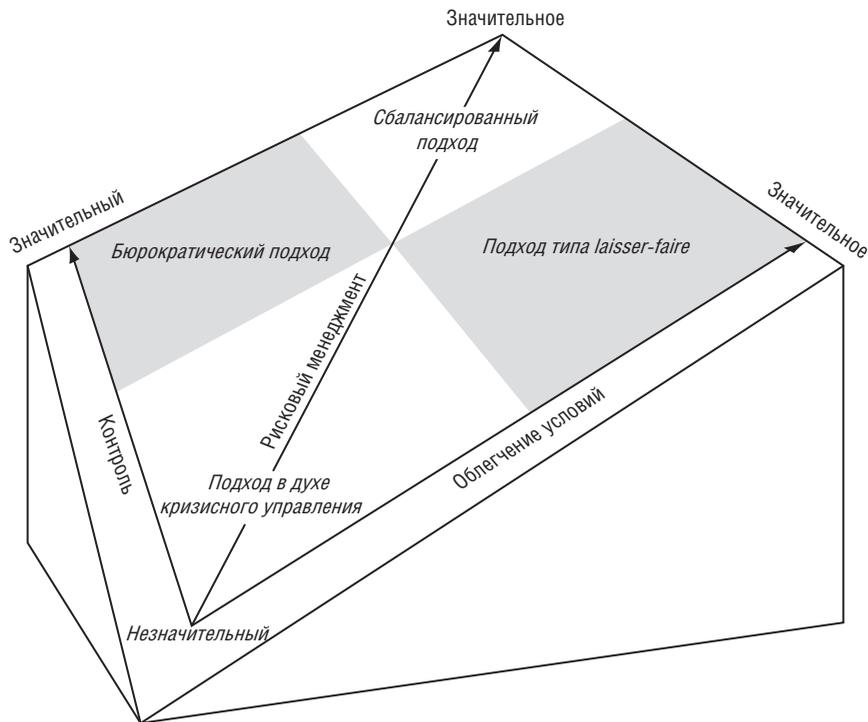
Верхний левый квадрант матрицы (высокая степень контроля, низкая степень облегчения) воплощает в себе режим жесткого контроля, при котором таможенные требования строги в ущерб интересам простоты. Это можно назвать «бюрократическим подходом», который часто присущ стилю управления, имеющему целью избежать всяческих рисков. В наиболее развитых обществах подобный подход, скорее всего, будет вызывать массу публичной критики и жалоб ввиду растущих ожиданий торгового сообщества, что таможенное вмешательство должно быть сведено к минимуму.

Нижний левый квадрант (низкая степень контроля, низкая степень облегчения) характеризует стиль администрации, которая практикует слабый контроль, но мало что делает для содействия торговле. Такой подход в духе кризисного управления не приносит выгод ни правительству, ни торговым кругам.

Нижний правый квадрант (низкий контроль, значительное облегчение торговли) представляет подход, при котором повседневные операции не вызывают затруднений, но контроль недостаточен. Подобный стиль *laissez-faire* («пусть все идет, как идет», т.е. самотеком) был бы уместным для обеспечения соответствия правилам в идеальном мире, где торговое сообщество соблюдает все требования без каких-либо угроз или стимулирования со стороны правительства, так как в такой среде не таилось бы никаких рисков несоответствия.

Наконец, верхний правый квадрант (строгий контроль, значительное облегчение) представляет собой сбалансированный подход и к регулятивному контролю, и к созданию более удобных условий для торговли, поскольку оба эти элемента имеют высокую величину. Такой подход к управлению соответствием максимизирует выгоды и для правительства, и для международных деловых кругов,

Рис. 5.2. Матрица управления соответствием



Источник. Авторская разработка.

и именно к нему должны стремиться таможенные администрации.

Обеспечение сбалансированного подхода

Эффективное приложение принципов рискowego менеджмента – ключ к созданию нужного баланса между задачами содействия торговле и контроля. По мере того как применение этого метода становится все более эффективным (например, более систематическим и изошренным), достижение баланса приближается. Администрации, которые в состоянии обеспечить высокий уровень контроля и облегчения торговли (квадрант сбалансированного подхода на вышеприведенной матрице), добиваются этого через действенное использование рискowego менеджмента. Напротив, администрации, находящиеся в состоянии кризисного управления (т.е. никакого улучшения условий торговли и никакого контроля), в конечном счете скатятся к стратегии управления соответствием, лишённой элементов рискowego менеджмента.

Однако любой отход от состояния тотального кризисного управления уже включает в себе некоторую долю рискowego менеджмента. К примеру, стратегия в области регулирования, признающая, что риск означает возможность наступления какого-то события, способного оказать воздействие на организационные цели, и обеспечивающая определенную степень контроля, пусть даже незначительную, является методом противодей-

ствия потенциальным нарушениям таможенного законодательства. Равным образом, стратегия, приносящая некоторое улучшение условий торговли, представляет собой метод «лечения» возможной неспособности добиться такого. Эти взаимосвязи отображены на трехмерной матрице управления соответствием на рис. 5.2.

Управление соответствием

Функция таможни, следовательно, состоит в том, чтобы обеспечивать соблюдение законов таким путем, который способствует торговле. С этой целью многие администрации уже приняли стратегии управления соответствием, основанные на принципах рискowego менеджмента.

Матрица управления соответствием обеспечивает удобную концептуализацию взаимосвязей между содействием торговле, регулятивным контролем и рискowym менеджментом. Следующий шаг состоит в идентификации компонентов рисковой стратегии управления соответствием.

Глубинные аспекты этой стратегии обобщены в табл. 5.1, в которой сравниваются ключевые элементы рискowego управления соответствием с более традиционным «охранительным» стилем, который, как правило, характеризуется неразборчивым таможенным вмешательством или режимом сплошных, стопроцентных проверок. Наряду с этим уплата пошлин и других налогов при «охранительной» модели является предварительным условием таможенного оформления, кото-

Таблица 5.1. Стили управления соответствием

Традиционный «охранительный» стиль		↔	Стиль рискового менеджмента
Законодательные рамки	Законодательная база предполагает подход к управлению соответствием типа «один размер для всех»	↔	Законодательная база обеспечивает гибкость и точно сформулированные решения, позволяющие введение соответствующих стратегий рискового менеджмента и административных стратегий
	Бремя соблюдения нормативов лежит только на торговом сообществе	↔	Законодательная база признает ответственность за соблюдение норм как правительства, так и торгового сообщества
	Санкции для нарушителей	↔	Санкции для нарушителей
Административные рамки	Стратегия соответствия «один размер для всех»	↔	Стратегия в зависимости от уровня риска
	Упор на контроль	↔	Баланс между нормативным контролем и облегчением условий торговли
	Упор на принуждение	↔	Двойной акцент – на принуждении и на услугах клиентам
	Односторонний подход		Подход на основе консультаций и сотрудничества
	Упор на оценке точности проведения операций	↔	Упор на оценке благонадежности систем и процедур декларанта
	Негибкие процедуры	↔	Административная свобода действий
	Акцент на вмешательство и оценку соответствия в реальном времени	↔	Повышенный акцент на постоперационную оценку соответствия
Отсутствие или неэффективность механизмов апелляции	↔	Эффективные механизмы апелляции	
Рамки рискового менеджмента	Беспорядочные интервенции или стопроцентные проверки	↔	Акцент на зонах высокого риска при минимальном вмешательстве в сферы незначительного риска
	Фокус на физическом контроле	↔	Фокус на использовании информации
	Фокус на выявлении нарушений		Фокус на выявлении, как нарушений, так и исполнительности
	Оформление импорта после его поступления	↔	Оформление импорта до его поступления
	Физический контроль зависит от уплаты сборов	↔	Разрыв связи между физическим контролем и взиманием сборов
	Отсутствие особых привилегий для признанных добросовестными клиентов	↔	Льготы для признанных добросовестными клиентов
Инструменты расширения рискового менеджмента			
ИТ-структура	Законодательные положения разрешают торговому сообществу передавать информацию в электронном виде и в бумажной форме, ее хранение и выбор формы заверяющей подписи. Эти положения должны позволять стороне, вырабатывающей регулирование, в максимальной степени опираться на коммерческие данные. Необходимая инфраструктура средств коммуникации и информации для обеспечения автоматической обработки и оформления грузов. Регулирующие стороны должны стремиться добиться их максимальной интеграции с коммерческими системами. Реорганизация процесса консультаций с представителями бизнеса до внедрения автоматизации.		

Источник. Авторская разработка.

рая неизбежно не проводится до тех пор, пока не завершены все формальности и операционные проверки в режиме реального времени. В то же время подход на основе рискового менеджмента предполагает выявление зон повышенного риска, в которые и направляются ресурсы, между тем как в идентифицированные аналогичным путем зоны малого риска вмешательство минимально. Подобные режимы используют стратегии, разрывающие связующее звено между физическим контролем за товарами и взиманием с декларанта выплат, и разрешают проведение таможенного оформления еще до прибытия груза.

Различные элементы двух стилей можно в обобщенном виде сгруппировать по четырем категориям: законодательная база страны, административная база национальной таможенной службы, тип рискового менеджмента, избранный таможенной организацией, и имеющаяся технологическая база. В совокупности эти четыре категории представляют главные детерминанты способа, которым может осуществляться перемещение груза через границу государства, и возможной формы таможенного контроля над ним.

Правильные законодательные рамки являются существенным элементом любого регулятивного режима, потому что важнейшая функция таможни — обеспечивать соответствие закону. Независимо от того, какой подход к управлению соответствием поддерживают эти рамки, они должны обеспечивать необходимую правовую основу для осуществления всех административных и рисковых стратегий, избираемых таможенной администрацией. К примеру, надлежащая правовая основа необходима для того, чтобы таможня могла разорвать связь между физическим контролем над внешне-торговыми товарами и обложением налогами (т.е., пошлиной и другими платежами), которым они могут подлежать. Это не обязательно предполагает, что подобное разделение должно быть прямо определено в соответствующем законодательном положении. К примеру, если само законодательство умалчивает о связи между таможенным контролем над грузом и взиманием налога, то, по-видимому, будет иметься достаточный простор для принятия гибких административных решений.

Подкрепленные соответствующими юридическими положениями, различные элементы рамок административного и рискового менеджмента, применяемые таможней, в значительной мере отражают подспудный стиль управления соответствием, которому следует администрация. При этом принципы рискового менеджмента внедряются все шире, по мере того как администрация от традиционного стиля управления соответствием в «охранительной» манере избежания опасностей переходит к подходу, в большей мере основанному на учете рисков.

Имеющаяся технологическая структура представляет собой инструмент, который, хотя и не является критически важным для освоения стиля рискового менеджмента, позволяет значительно укрепить способность администрации воспринять таковой.

От теории к практике

Пирамида управления соответствием на основе оценки рисков (см. рис. 5.3) соединяет воедино различные элементы стиля рискового менеджмента (т.е., изложенные в правой части табл. 5.1), чтобы представить структурированный подход к управлению соответствием. Она изображает логическую схему, показывающую, как разные виды рисковых стратегий, включая стратегии принудительного исполнения (законов), такие, как проведение собственной оценки, могут использоваться для эффективного управления соответствием.

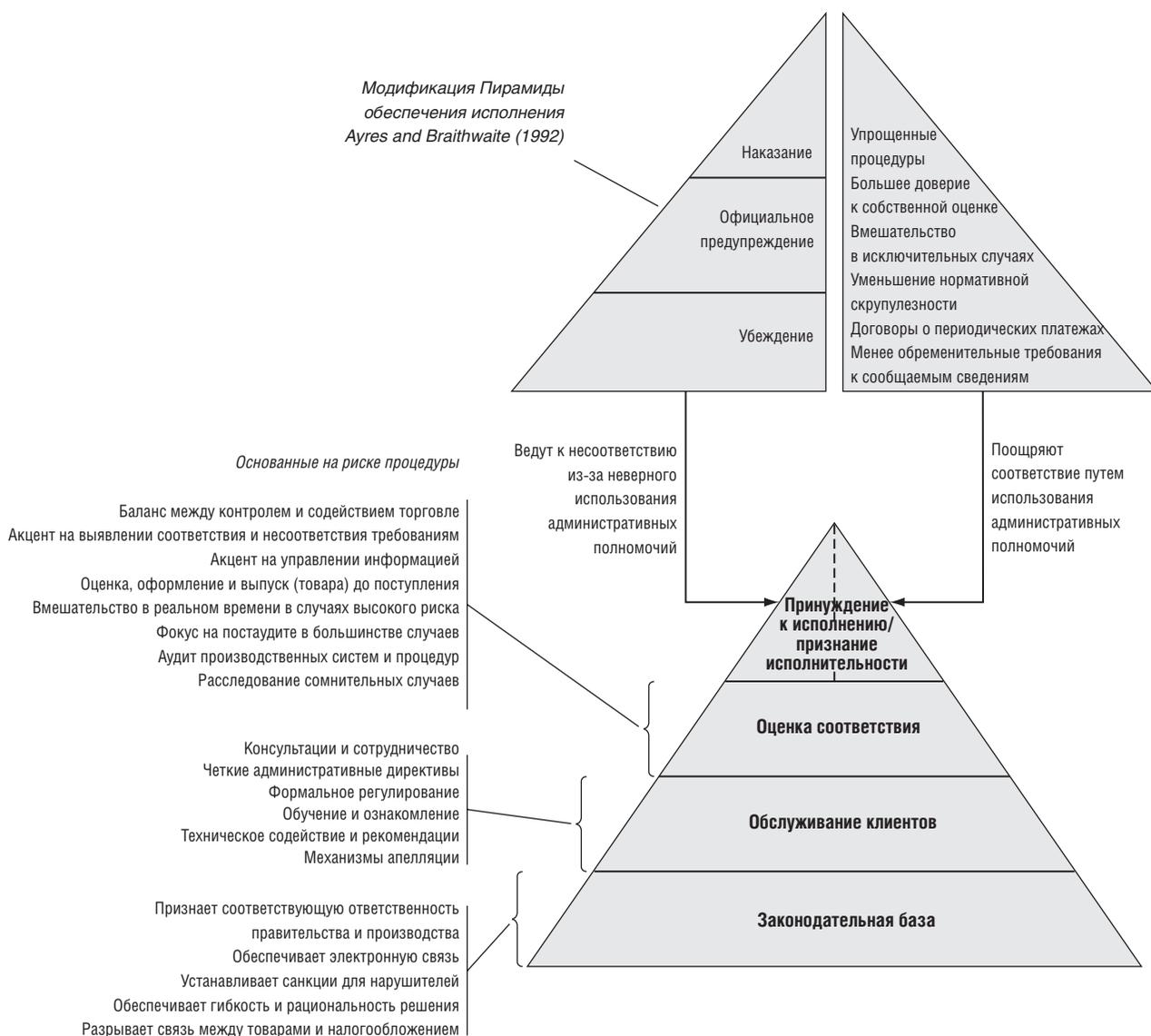
Фундаментальным компонентом такого подхода является необходимость обеспечить коммерческому сектору возможность соблюдения таможенных требований. Это включает создание действенной правовой основы (нижний уровень пирамиды) и надлежащего набора стратегий обслуживания клиентов (второй уровень снизу), в том числе эффективных консультационных мероприятий и четких административных руководств. Такие стратегии необходимы для того, чтобы снабдить коммерческий сектор средствами достижения определенности и ясности в оценке обязанностей и правомочий при налогообложении.

На третьем уровне пирамиды появляются элементы оценки соответствия, включая основанные на рисках физические и документальные проверки, аудит и расследование. Эти мероприятия позволяют определить, соблюдает ли декларант таможенное законодательство; более подробно они рассматриваются в следующем разделе главы.

На пике пирамиды находятся стратегии, затрагивающие как выявленных нарушителей соответствия, так и исполнителей, признанных добросовестными. Стратегии для нарушителей включают целый ряд методов принуждения к исполнению требований [Ayres and Braithwaite 1992], а стратегии для добросовестных фирм — большее доверие к их собственной оценке, меньшую придирчивость в нормативном плане, меньшие требования к сообщаемым ими сведениям, договоры о периодических платежах и облегченный пропуск грузов [Industry Panel on Customs Audit Reforms 1995; Sparrow 2000].

При оценке уровня соответствия таможни сталкиваются с двумя ситуациями — соблюдения и несоблюдения требований. Спектр нарушений простирается от невинных огрехов до грубых мошенничеств. Если совершенный проступок тя-

Рис. 5.3. Пирамида управления соответствием на основе рисков



Источник. Авторская разработка.

гощет к концу этого ряда, то необходимо применение тех или иных форм санкций, в том числе административных наказаний, а в более серьезных случаях судебных преследований и отзыва лицензии.

Однако, перед тем как определить необходимость применения и вид санкций, нужно идентифицировать подлинную природу риска, выявив причину появления нарушения. Например, ошибка может быть результатом проблем с контролем в самой компании (торговца) из-за устаревших систем или процедур, либо же она может быть вызвана злонамеренным умыслом. Причинами могут также быть неясность соответствующего законодательства или расплывчатость административного требования. Выбор стратегии смягчения

(наказания), посредством которой таможня должна обеспечить дальнейшее соблюдение правил, зависит от характера выявленного риска. Пока преднамеренность ошибки не установлена, может оказаться уместным обратиться к системным проблемам компании, либо дать ей (или, возможно, даже целому производственному сектору) рекомендации по вопросу обеспечения соответствия, либо провести официальное разъяснение закона через обязывающие нормы или с помощью иных средств [Widdowson 1998].

В этом плане важно признать, что ошибки, вызванные добросовестным заблуждением, и преднамеренные попытки уклониться от уплаты пошлин требуют различных подходов. Например, семинары и информационные материалы данной индус-

трии могут адекватно разъяснить ошибки, обусловленные недопониманием соответствующих нормативных положений. В то же время подобные мероприятия не окажут никакого влияния на действия тех, кто сам активно стремится совершить налоговое мошенничество. Действительно, таким членам торгового сообщества, по всей видимости, прекрасно известны их обязанности и права. Угрозы нарушений, создаваемые этими индивидуумами (или, в данном случае, фирмами), скорее всего, потребует более жестких мер принуждения.

Оценка соответствия и облегчение торговли

Оценка соответствия – т.е., определение того, соответствует ли лицо или сделка нормативным требованиям, – является одной из наиболее важных сфер приложения принципов рискованного менеджмента в повседневной работе таможни. Этот компонент составляет третий уровень пирамиды управления соответствием (см. рис. 5.3). При разработке стратегии оценки соответствия необходимо учитывать ключевой принцип Пересмотренной Киотской конвенции – таможенный контроль должен быть ограничен тем, что требуется для обеспечения соблюдения таможенных законов [WCO 1999]. Административные режимы должны быть столь же простыми, сколь и практичными, и должны предоставлять декларантам экономные по издержкам пути демонстрации их приверженности закону. Этот принцип приложим к целому спектру видов таможенного контроля, в том числе к физическому контролю за товарами, требованиям в области информации, срокам и способам уведомления, срокам и формам сбора поступлений. Использование документального контроля (информационный менеджмент) для мониторинга и оценки соответствия обычно предполагает гораздо меньше вмешательства и поэтому представляет собой более рациональный метод верификации, чем проверки, проводимые в момент ввоза и вывоза товаров.

Однако для многих развивающихся стран введение рискованных стратегий может выглядеть пугающе, особенно для тех их администраций, которые еще не обладают потенциалом проведения поставдита или которые в настоящее время в основном полагаются на системы ручной обработки. Хотя очевидно, что подобные препятствия снижают эффективность любой рискованной стратегии, тем не менее применение подхода, основанного на рисковом менеджменте, к существующим системам ручной обработки все равно окажется намного эффективнее и продуктивнее, чем продолжение «охранительного» подхода к тем же системам. К примеру, даже если данная администрация способна произвести все проверки и оценки в момент вво-

за, у нее сохраняется простор для замены метода сплошной или выборочной проверки товаров методом, который учитывает потенциальные риски. Равным образом, вполне возможно ввести проверку документации до поступления груза даже в условиях ручной обработки.

Примером может служить Шри-Ланка, которая успешно внедрила для экспресс-отправлений систему предварительной сортировки и оформления еще до появления у нее автоматизированных средств. Этот метод представляет собой сочетание визуального изучения, выборочных проверок и рентгеновского просмотра документов для устранения потенциальной возможности неверных описаний. Манифесты в обобщенном виде передавались на таможню до прибытия самолета, вместе с предварительными копиями транспортных билетов и накладных. Они вручную сортировались таможенниками (на основе опыта, знания появившихся тенденций, предшествующей репутации грузоотправителей и получателей в области соблюдения правил, и пр.) на предмет выявления отправок потенциально высокого риска. Любое вызывающее подозрение отправление по прибытии подвергалось изучению, равно как и определенные категории налогооблагаемых и запрещенных к ввозу товаров, которые «зависали» до завершения таможенного оформления. Все прочие посылки (т.е. незначительного риска) можно было после прибытия забирать для последующей доставки.

Администрации, принявшие рискованый подход к управлению соответствием вне зависимости от того, автоматизированы ли их системы, также имеют широкий выбор способов контроля. Свой выбор они делают исходя из того, что члены торгового сообщества могут представлять для таможни различную степень риска в плане возможного несоблюдения соответствующих законов. Так, декларанты с хорошей репутацией в этом отношении едва ли будут подвергаться такому тщательному изучению, как торговцы с дурным именем. Соответственно, если декларант считается не представляющим особой опасности, то таможня может снизить уровень нормативной скрупулезности и в большей мере полагаться на оценку соответствия, сделанную самой компанией*. Эта чрезвычайно эффективная стратегия является широко распространенной формой признания добросовестности; она описывается в правой половине вершины пирамиды управления соответствием (см. рис. 5.3).

* Разрешение декларантам с низким риском производить собственную оценку базы налогообложения не означает, что никаких таможенных проверок проводиться не будет. Однако это подразумевает, что решение о таможенном оформлении товара будет в основном принято на основе собственной оценки декларантом своих обязанностей и правомочий.

Управление соответствием на основе рисков означает, что декларантам низкого риска разрешено действовать в менее обременительных регулятивных условиях и что вмешательства со стороны таможи особо не ожидается; таким образом, они получают довольно существенные торговые послабления. Напротив, операции сомнительных декларантов с большей вероятностью подвергнутся активному таможенному вмешательству и контролю. Действия таможи в отношении последних могут включать проверку документации или физические проверки в момент ввоза и вывоза, более строгий аудит, физический контроль при заполнении бумаг и довольно высокое закладное обеспечение. Во всех случаях, однако, уровень и вид таможенного вмешательства должны основываться на степени выявленного риска.

Рисковый менеджмент: пример

Иногда в терминах, описывающих управление рисками, происходит путаница, зачастую одни понятия используются вместо других. Вставка 5.1, относящаяся к стране, недавно принявшей обяза-

тельства Всемирной торговой организации в отношении стоимостной оценки, призвана разъяснить наиболее употребительные из них.

Практические выводы

Эффективное управление рисками занимает центральное место в современных таможенных операциях, обеспечивая средства достижения правильного баланса между содействием торговле и регулятивным контролем. Принципы рискованного менеджмента могут использовать все администрации вне зависимости от того, применяют они ручные или автоматизированные системы, при условии, что примут стратегии, включающие ключевые элементы основанного на рисках подхода к управлению соответствием.

Чтобы действенно управлять рисками, администрации должны обрести ясное представление о природе того, что угрожает достижению их целей, и выработать практические методы их снижения. Наконец, руководство организации должно продемонстрировать приверженность переходу к управлению соответствием на основе рисков.

Вставка 5.1. Управление рисками: таможенная оценка

После принятия Соглашения об оценке Всемирной торговой организации таможня должна обеспечить соблюдение новых положений импортерами. Ее задача в этом плане характеризуется как *управление соответствием*. Чтобы эффективно осуществлять этот процесс, таможня решает следовать принципам *рискового менеджмента (управления рисками)*, которые требуют от нее для выполнения ее задач идентификации, анализа, оценки и определенного обращения с рисками. В этом случае главный *риск* состоит в том, что декларанты не будут соответствовать требованиям положений об оценке.

Чтобы четко *идентифицировать риск*, таможня более углубленно изучает, чем могла быть обусловлена неправильная оценка товара и как такое событие могло произойти. Одним из типичных случаев является занижение стоимости товара, вызванное тем, что некоторые торговцы преднамеренно не декларируют стоимость вспомогательных компонентов (материалов, оснастки или иных работ, выполненных импортером для производителя). После этого таможня *анализирует риск*, определяя *вероятность* его наступления и *последствия*, если таковое случится. Следующий шаг — *оценка риска* путем определения его допустимости, т.е. должна ли таможня что-то предпринимать в отношении него. (Некоторые предпочитают использовать термин *оценка риска* вместо *оценка, определение цены риска*. Другие используют термин *оценка риска* для описания общего процесса анализа и определения риска).

Таможня принимает решение *об обращении с риском* и определяет, каким образом лучше всего *обратить внимание* на поставки, которые, по-видимому, могут содержать незадекларированные вспомогательные компоненты. На основании своего исследования таможня определяет ряд критериев, или *индикаторов риска* (к примеру, вид товара, поставщик, покупатель, происхождение и пр.), которые в совокупности, возможно, укажут на компоненты, потенциально могущие быть необъявленными. В своем сочетании эти индикаторы составляют *профиль риска*, на основе которого таможня выделяет сомнительные поставки *высокого риска*. Такая избирательность обеспечивает упрощенное прохождение товаров с *низким риском*.

Источник. Авторская разработка.

Библиография

Ayres, Ian, and John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.

Industry Panel on Customs Audit Reforms. 1995. *Looking to the Future—Compliance Improvement, Report of the Industry Panel on Customs Audit Reforms*. Canberra: Australian Customs Service.

Sparrow, Malcolm. 2000. *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Widdowson, David. 1998. “Managing Compliance: More Carrot, Less Stick.” In Chris Evans and Abe Greenbaum, eds. *Tax Administration: Facing the Challenges of the Future*. Sydney: Prospect.

World Customs Organization. 1999. *International Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures (as amended), General Annex, Standard 6.2*. Brussels.

Часть II

УРОКИ НЕКОТОРЫХ ИНИЦИАТИВ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННЫХ РЕФОРМ

Глава 6. Политические и операционные уроки. Исследование восьми стран

Пол Дюран, Хосе Б. Сокол

Содержание

Основные характеристики исследуемых стран.....	99
Опыт таможенных реформ.....	103
Компоненты таможенных реформ.....	107
Итоги программ реформ.....	114
Полученные уроки.....	119
Дополнительная литература.....	122
Библиография.....	122

Таблицы

6.1. Основные экономические данные, 2000 г.....	102
6.2. Данные о поступлениях до и после таможенных реформ.....	102

6.3. Данные о поступлениях и импорте до и после таможенных реформ.....	115
6.4. Продолжительность таможенной обработки.....	116

Вставки

6.1. Проведение таможенной реформы в Мозамбике.....	105
6.2. Информационные технологии в Турции.....	110
6.3. Верификация импорта в Перу.....	112
6.4. Сотрудничество в таможенной сфере с частным сектором в Марокко и на Филиппинах.....	118
6.5. Подход независимого АНО Уганды к проблемам коррупции.....	119

В центре внимания данной главы стоят программы в области таможенной реформы и модернизации, осуществлявшиеся в восьми развивающихся странах: Боливии, Гане, Марокко, Мозамбике, Перу, Филиппинах, Турции и Уганде¹; задача состоит в том, чтобы извлечь уроки, могущие оказаться полезными при разработке аналогичных мероприятий в других государствах. Исследование конкретных ситуаций было поручено провести экспертам и консультантам, которые либо участвовали в процессах реформ в рассматриваемых странах, либо, благодаря своему значительному профессиональному опыту, накопили существенные технические знания о процессах преобразований и модернизации в таможенной сфере по всему миру.

Для настоящего исследования были отобраны страны, представляющие инициативы разных континентов, имеющие собственные взгляды на реформы и могущие раскрыть их интересные глубинные элементы.

Таможенная реформа в *Боливии*, начатая в рамках институциональной реформы, охватывавшей все правительство, и при твердом руководстве со стороны вице-президента, имела целью полностью преобразовать эту сферу. Одним из ее ключевых элементов было полное обновление персонала таможни, призванное избавить эту службу от глубоко укоренившейся коррупции.

Изучение опыта *Ганы* существенно отличается от аналогичных работ по другим странам. Поначалу оно было предпринято как исследование, призванное улучшить инвестиционный климат. Оно наглядно демонстрирует, что внедрение информационных технологий — даже при отсутствии всесторонней таможенной реформы — способно улучшить мобилизацию (денежных) поступлений и ускорить обработку грузов.

Программа реформирования и модернизации таможни в *Марокко*, хотя она и не была воплощена в детальном плане действий, отразила общее видение проблемы и охватила все аспекты таможен-

ного дела — от его организационной структуры до операционной деятельности. Реформаторские усилия предпринимались в форме продуманных и прагматичных мер.

Наиболее существенной чертой реформы в *Мозамбике* был энергичный упор на внешних консультантов для управления и осуществления намеченных мероприятий и проведения таможенной оценки импорта и экспорта. Подобный нетривиальный подход был принят в разгар перестройки государственной службы, полностью дезорганизованной после многих лет войны.

В *Перу* реформа и модернизация таможенного дела пользовались значительным вниманием президента, который оказывал ей энергичную политическую поддержку на протяжении всего процесса ее проведения. Таможня была наделена всеми полномочиями и сохраняла необходимую преемственность для доведения дела до конца.

Решающими факторами успеха реформы на *Филиппинах* в период 1992–1998 гг. были сильная поддержка «сверху»; энергичное, способное и стабильное оперативное руководство; сосредоточение рычагов преобразований в руках главы таможенной службы; поддержка, в том числе некоторая финансовая, со стороны потребителей таможенных услуг из частного сектора. Среди недостатков можно назвать слабую приверженность реформе со стороны работников таможни, что отчасти было вызвано их неадекватным материальным вознаграждением, — проблему, которая не могла быть разрешена из-за недостатка власти и средств у Таможенного бюро Филиппин.

В *Турции* в усилиях по реформированию и модернизации таможенной службы превалировали две цели — приведение соответствующего законодательства и административных структур в соответствие со стандартами Европейского союза в контексте таможенного союза с ним, а также автоматизация таможенных процедур. Критически важным элементом эффективной координации в области автоматизации стало учреждение независимого Управления по проекту модернизации, пользовавшегося существенной политической поддержкой и обладавшего стабильным менеджерским составом.

Длительным процессом оказалась таможенная реформа в *Уганде*. Начатая в 1990–1991 гг., она призвана прежде всего улучшить сбор поступлений и борьбу с коррупцией.

Помимо опыта названных стран в главе также время от времени приводятся ссылки на практику реформ и модернизации в ряде государств Юго-Восточной Европы², которым Всемирный банк помогал совершенствовать приграничную инфраструктуру и институциональную сферу с целью поддержки легальной торговли и борьбы против контрабанды и коррупции. Эти усилия

подходят к таможенной реформе с позиций конечного пользователя — торгового сообщества — и охватывают широкий спектр деятельности, включая межведомственное сотрудничество, принудительные меры исполнения, отношения с частным сектором, восстановление инфраструктуры и сбор поступлений. Решение проблем борьбы с коррупцией осуществляется через процедурные и организационные реформы.

Исследования по упомянутым странам были предприняты на базе единого подхода в целях обеспечения широты охвата и сопоставимости данных. В реформаторских процессах были выделены пять направлений.

- Подоплека процессов реформы и модернизации, их экономический и институциональный контекст, факторы, обусловившие принятие решений о реформе, ее сторонники, цели и замыслы, финансовая и техническая поддержка.
- Вопросы, возникающие в ходе проведения реформы.
- Непосредственно мероприятия реформы, в том числе: законодательство; изменения в менеджменте; кадровые вопросы, такие, как оплата, отбор сотрудников, обучение, обеспечение лояльности (благонадежности персонала) и борьба с коррупцией; информационные технологии; оценка; опыт доотгрузочного инспектирования; специальные режимы импорта; система выборки (товаров для проверки) на стадиях пред- и поствыпускного контроля.
- Результаты реформы, включая ее воздействие на финансовые показатели, облегчение торговли, борьбу с коррупцией, вопросы найма и загрузки персонала, соответствие международным стандартам. Там, где это возможно, количественные характеристики подкрепляются мнением клиентов.
- Уроки и выводы, содержащиеся в каждом из упомянутых исследований, и суждения относительно устойчивости инициатив в области модернизации.

Реформа и модернизация в рассматриваемых странах были направлены на превращение таможни в профессиональную административную структуру. В большинстве из них преследовались такие, в частности, цели, как содействие торговле, увеличение поступлений и защита экономики от вредной практики; вместе с тем в ряде стран масштабы задач были более ограниченными с упором на какую-то отдельную сферу. Во всех случаях реформаторские усилия получали техническое и финансовое содействие извне.

Для создания прочной основы реформ большинство государств приняли новые таможенные кодексы, адаптируя их юридические положения

к требованиям международной торговой практики и использования ИТ. Реформа таможенных служб предусматривала изменение структуры, организации или статуса их администраций. В ряде стран таможи были наделены административной самостоятельностью, что обеспечило им гибкость в реорганизации своей структуры и разработке процедур, наиболее приемлемых для выполнения их задач. В небольшом числе стран таможи получили также финансовую самостоятельность.

Чтобы позволить извлечь полезные уроки из опыта рассматриваемых стран, настоящая глава построена следующим образом. Раздел 6.1 содержит общие сведения об их экономическом положении, экономической политике и реформах, их относительном размере и степени интеграции. В разделе 6.2 излагаются принципиальные цели реформы, их основные характеристики и сведения об оказываемой донорской финансовой и технической помощи. В разделе 6.3 содержится подробный обзор составных элементов реформы, включая таможенный кодекс, изменения в менеджменте, кадровые вопросы (в том числе благонадежность работников), информационные технологии, таможенный контроль и меры по облегчению торговли и сохранности поступлений. В разделе 6.4 дается оценка результатов реформ в плане их воздействия на таможенную в таких областях, как увеличение поступлений, принудительное исполнение, надежность персонала, длительность таможенного оформления и реакция клиентов на оказываемые им услуги. Наконец, в заключение обобщается опыт исследуемых стран и выявляются факторы, которые имеют критически важное значение для разработки и проведения успешных реформаторских программ.

Основные характеристики исследуемых стран

Разработка, внедрение и осуществление крупных таможенных реформ в исследуемых странах были обусловлены стремлением их руководителей улучшить экономическое управление и увеличить доходы населения, продолжением общих реформаторских усилий и возможностью расширения торговых связей с другими государствами.

Экономические и демографические характеристики

Рассматриваемые страны значительно различаются по размеру экономики, населения, по уровню развития и показателям деятельности в последний период (см. табл. 6.1). Тем не менее эти факторы не повлияли на приверженность всех этих государств реформе или пути ее проведения. Уровни валового внутреннего продукта (ВВП) колеблются от почти

200 млрд долл. США в Турции до менее чем 4 млрд долл. в Мозамбике. Среди исследуемых восьми стран самое большое население имеют Филиппины — 77 млн человек, за ними следует Турция с 65 млн человек. Наименьшее число жителей — 8 млн — насчитывается в Боливии.

По показателям ВВП на душу населения в нижней части списка рассматриваемых стран находится Мозамбик — 216 долл., а на первом месте идет Турция — 3052 долл. Отмечены также широкие вариации в темпах роста. В некоторых странах реформы способствовали в период 1996—2001 гг. более высоким темпам развития, чем в период 1990—1995 гг. Ежегодный экономический рост в Мозамбике составлял в среднем 9,0%, в следующей за ним Уганде — 5,8, в Марокко — 4,1%. Самые низкие темпы роста среди всех имели Перу и Турция — 2,2%.

Финансовое положение

До проведения реформ (см. табл. 6.2) большинство стран делали довольно значительный упор на импортные налоги³ как источник доходов: их доля в общем объеме налоговых поступлений в пяти странах превышала 30%, а в двух составляла порядка 20%. Доля таможенных пошлин в налоговых поступлениях составляла от 4 до 27 процентов. Отношение объема налоговых поступлений к ВВП колебалось в пределах от около 8 до 22%.

К началу реформ налоговые поступления были довольно незначительными. Как видно, в Уганде и Мозамбике они составляли менее 10% ВВП, а в Перу, Боливии, на Филиппинах и в Турции были примерно в пределах 10—15% ВВП (см. табл. 6.2). После реформы соотношение налоговые поступления/ВВП во всех странах увеличилось, за исключением Филиппин. Кроме того, в большинстве стран важным налоговым инструментом стали налоги на импорт.

На протяжении периода от начала реформ по 2001 г. соотношение налоги на импорт/налоговые поступления в ряде стран резко возросло (до 34% в Уганде, 45 — в Мозамбике и 37% в Перу), что обусловлено введением налога на добавленную стоимость. Снижение этого соотношения в других странах (до 34% в Боливии и 21% на Филиппинах) отражает резкое уменьшение в налоговых поступлениях доли таможенных сборов, что было вызвано сокращением уровня таможенных ставок.

Общий контекст реформ

В некоторых государствах проведение налоговых реформ сочеталось с мерами по либерализации торговли, которые нередко сами являются частью более широкой программы экономических преобразований. Между 1988 и 1991 гг. Бо-

Таблица 6.1. Основные экономические данные, 2000 г.

Страна	ВВП, млн долл.	Население, млн человек	ВВП на душу населения, долл.	Прирост ВВП, в среднем за год, %	
				1990–1995 гг.	1996–2001 гг.
Боливия	3 356	8	1003	4,2	3,1
Гана	4 977	19	340	4,3	4,2
Марокко	33 345	29	1162	1,6	4,1
Мозамбик	3 813	18	216	3,1	9,0
Перу	53 446	26	2061	3,8	2,2
Турция	199 267	65	3052	4,3	2,2
Уганда	5 891	22	265	7,0	5,8
Филиппины	74 733	77	975	2,8	3,5

Источник. Данные Всемирного банка

Таблица 6.2. Данные о поступлениях до и после таможенных реформ

	Боливия	Гана ^а	Марокко	Мозамбик	Перу	Филиппины	Турция	Уганда
<i>Процент налоговых поступлений</i>								
<i>Таможенные сборы</i>								
До реформ	10,5	16,9	17,0	22,5	10,7	26,9	3,7	10,0
После реформ (2001 г.)	8,2	14,1	14,2	7,2	11,6	10,9	1,0	12,9
<i>Налоги на импорт</i>								
До реформ	39,8	38,4	45,4	31,6	20,6	35,3	15,3	22,3
После реформ (2001 г.)	34,4	35,2	42,2	45,4	37,2	20,5	14,0	33,7
<i>Процент ВВП</i>								
<i>Налоговые поступления</i>								
До реформ	11,5	16,3	21,6	9,8	10,8	14,7	15,2	7,8
После реформ (2001 г.)	13,2	20,2	22,7	11,5	12,3	14,0	22,3	12,3
<i>Таможенные сборы</i>								
До реформ	1,2	2,8	3,7	2,2	1,2	4,0	0,6	0,8
После реформ (2001 г.)	1,1	2,9	3,2	2,0	1,4	1,5	0,2	1,6
<i>Налоги на импорт</i>								
До реформ	4,6	6,2	9,8	3,1	2,6	5,2	2,3	1,7
После реформ (2001 г.)	4,5	7,1	9,6	5,3	4,4	2,9	3,1	4,1

Примечание. Дореформенный период датируется следующими годами: Боливия – 1996; Гана – 2000; Марокко – 1996; Мозамбик – 1996; Перу – 1990; Филиппины – 1991; Турция – 1994; Уганда – 1990–91 г.

^а Для Ганы годом после реформы является 2003-й.

Источники. De Wulf and Sokol 2004; данные, предоставленные национальными таможенными службами; база данных Всемирного банка; международная финансовая статистика Международного валютного фонда (МВФ); разные выпуски правительственных ежегодников финансовой статистики; МВФ, разные выпуски докладов по странам.

ливия снизила ставку генерального импортного тарифа с 20 до 5% на товары производственного назначения и до 10% на прочие товары. В Перу средняя номинальная ставка тарифа сократилась с 46,5% в 1990 г. до 13,5 в 1997 г. и до 11% в 2000 г. На Филиппинах ускорение торговой реформы было обусловлено стремлением соответствовать требованиям ВТО, региональных групп Азиатско-Тихоокеанского экономического со-

трудничества (АТЭС) и Зоны свободной торговли АСЕАН (ЗСТА). Уганда в 1995 г. перешла к двум ненулевым ставкам в 7 и 15%. В Мозамбике средняя ставка тарифа уменьшилась с 15,7% в 1998 г. до 13,0% в 2001 г.

В Боливии, Перу и Турции реорганизация таможенной системы явилась частью широкой программы политической и институциональной реформы, которая охватывала и другие правитель-

ственные органы или даже всю (государственную) администрацию. Подобные реформы были либо направлены на изменение общей структуры правительства, либо фокусировались на специфических аспектах, таких, как управление персоналом. В Боливии совершенствование управления персоналом было частью реорганизации всей администрации государственной службы, при этом таможня составляла лишь ее первый этап. Другие аспекты реформы, затрагивающие административную структуру таможни, включая ужесточение контроля за контрабандой⁴, тоже входили в программу реорганизации госаппарата. Перуанские власти в 1990 г. осуществили полную ревизию центрального правительства и всех государственных институтов, включая таможню. В Турции таможенная реформа стала частью мероприятий, требуемых для вступления в таможенный союз с ЕС. Реорганизация таможенной службы была также неотъемлемым элементом административной реформы правительственной системы.

В Марокко модернизация таможенного дела имела целью укрепить конкурентоспособность страны на внешнем рынке. Это говорило о ясном понимании властями необходимых условий для осуществления их амбиций по более полной интеграции экономики страны в мировое хозяйство, что отражено в более широких обязательствах страны перед Всемирной торговой организацией и в соглашении об ассоциации с ЕС. В Юго-Восточной Европе таможенная реформа в рамках программы ТТФСЕ была призвана противодействовать коррупции и контрабандной торговле, улучшить приграничную обработку грузов и сократить различные задержки. Конечная цель состояла в том, чтобы достигнуть уровня стандартов ЕС и тем самым облегчить процесс доступа к рынкам. В Мозамбике таможенная реформа стала частью усилий правительства по реорганизации разрушенной войной экономики, которая оказалась полностью лишеной эффективного административного потенциала.

В Мозамбике, Марокко, Уганде и на Филиппинах⁵ таможенная служба была единственной намеченной целью реформирования. В Гане модернизация таможенного дела стала частью правительственных преобразований в области торговой политики, проводимых во имя осуществления правительственного замысла сделать страну открытой для остального мира.

Региональные и преференциальные соглашения

Все рассматриваемые государства являются членами одного или более региональных или двусторонних преференциальных соглашений в форме таможенного союза либо в форме полного или час-

тичного договора о свободной торговле. Для ряда стран членство в региональном соглашении стало позитивным фактором, давшим импульс проведению таможенной реформы либо через принятие современных правил регулирования, как в случае с Турцией, либо путем проведения политики добросовестной практики совместно с другими странами, как это делают Филиппины в рамках АТЭС или государства Юго-Восточной Европы в ЕС.

Эффективное управление транзитной торговлей требует надлежащего уровня взаимодействия между всеми вовлеченными в нее странами. Региональный подход к этому вопросу имеет множество преимуществ. Например, Мозамбик является членом Трансграничной инициативы (ТИ) и Сообщества по развитию юга Африки (САДК); оба объединения предусматривают свободную торговлю между их участниками, за исключением сферы сырьевых товаров. Мозамбик также вступил в несколько двусторонних преференциальных торговых соглашений, в первую очередь с африканскими странами, и торговых протоколов, регулирующих транзитные операции. Турция подписала соглашения о свободной торговле с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) и рядом центрально- и восточноевропейских стран, аналогичные соглашениям ЕС с ними. В Юго-Восточной Европе возобновление режима Международных транспортных перевозок (TIR) через Сербию стало ключевым элементом усилий по совершенствованию торговли.

В Уганде трудности реализации концепции Общего рынка для Восточной и Южной Африки (COMESA) обусловлены масштабами мошенничества с сертификатами о происхождении (товара) и недостаточно эффективным сотрудничеством таможенных властей разных стран, что существенно повышает стоимость транзита. Продолжающиеся переговоры Уганды с Кенией и Танзанией о возрождении Восточноафриканского сообщества могут помочь облегчить проблемы угандийских импортеров на границах с двумя этими странами.

Опыт таможенных реформ

До проведения реформ, о которых идет речь, таможенные администрации в рассматриваемых странах испытывали ряд схожих трудностей. Процессы таможенной обработки, как правило, были утомительными и дорогостоящими в плане требуемых документов и операций, что приводило к длительным срокам оформления грузов. Процедуры оформления часто предусматривали излишнее количество проверок и множество действий, лишённых деловой рациональности и уже опровергнутых практикой современного бизнеса. Кроме того, в большинстве случаев все поставки подвергались физическим инспекциям, а процедуры

носили в значительной мере «бумажный» характер и неадекватно обеспечивались информационными технологиями таможен. В ряде стран (Боливия, Мозамбик, Уганда, Филиппины) крайне широкий размах приняли коррупция и контрабанда. В Юго-Восточной Европе, как и в большинстве других государств с переходной экономикой, положение усугублялось необходимостью изменить роль таможни — с традиционной для социализма функции статистического регулирования и контроля за пассажирами в сторону деятельности, более ориентированной на торговлю. Это было серьезным вызовом, поскольку административным органам надлежало в кратчайшие сроки начать работу с быстро расширяющимся частным сектором. В последнем зачастую действовали ненадежные или неизвестные операторы, а администрациям таможен не хватало ресурсов, организованности или подготовки для управления столь фундаментальными изменениями. В Гане процедуры таможенного оформления были затратными по времени, чреватыми неизбежностью ошибок и не обеспечивали прозрачных методов проверки того, все ли грузы действительно задекларированы.

Цели таможенной реформы

Главные задачи реформ предусматривали укрепление потенциала генерирования поступлений, в том числе путем улучшения условий торговли, и противодействие контрабанде и коррупции. Большинство стран преследовали сразу несколько целей, хотя в некоторых из них первоначальный упор на выполнении какой-то одной задачи смещался, по мере того как в этой области достигался существенный прогресс и ее актуальность уменьшалась. Среди факторов, определяющих выбор целей, можно назвать начальное состояние таможенных служб и задачи экономической политики правительства, особенно в фискальной и торговой областях.

В странах с всеобъемлющей программой реформы цель состояла в том, чтобы сформировать полностью профессиональную, эффективную и составляющую единое целое администрацию, которая стала бы действенным инструментом финансовой и торговой политики посредством обеспечения надлежащего сбора поступлений, минимизации коммерческих издержек и защиты экономики от порочной практики. Так были сформулированы задачи широких реформ в Мозамбике, Марокко, Перу и на Филиппинах. В то же время на начальной стадии филиппинской реформы главными целями, по-видимому, было улучшение сбора поступлений, совершенствование условий торговли, бизнеса и инвестиционной среды путем рационализации деятельности таможенных чиновников, которая приобретала в ходе реформ

все большее значение. В Турции целью преобразований было содействие развитию торговли и интеграции страны в Европейское сообщество (ЕС). То же самое наблюдалось в Юго-Восточной Европе. В угандийской реформе упор был сделан прежде всего на увеличение доходов правительства и борьбу с коррупцией при меньшем акценте на совершенствование торговли.

В Перу и на Филиппинах начальным толчком к проведению реформ послужили снижение или стагнация правительственных поступлений. Проблемы такого рода приобрели особую остроту в Перу — страна тогда столкнулась с экономическим кризисом, — и на Филиппинах, где отмечались серьезные утечки доходов. В иных случаях основными побудительными мотивами к преобразованиям были широкие масштабы коррупции (Боливия) или какой-то сильный дополнительный фактор (Мозамбик, Филиппины, Уганда). В ряде стран таможенная реформа была вызвана более широкими институциональными изменениями или требованиями извне — в Мозамбике, например, экономической программой для страны, поддержанной Международным валютным фондом и Всемирным банком (см. вставку 6.1). Необходимость уменьшить препятствия для торговли, создаваемые таможенными органами, побудила представителей коммерческого сообщества в Марокко и Турции придать этому элементу больший вес в повестке дня таможенной реформы. В Гане реорганизация таможенного дела была вызвана замедленным притоком иностранных прямых инвестиций, при том что значительная часть политических реформ уже была осуществлена. Во всех случаях инициативы по облегчению торговли сопровождались требованиями того, чтобы роль таможни в генерировании поступлений не подрывалась.

Спонсорство и политическая поддержка

Импульсы к проведению реформы в разных странах были различными. В одних государствах инициатива исходила из самых верхних эшелонов власти, что в некоторых случаях обеспечило ей сильную и устойчивую политическую поддержку. В Перу и на Филиппинах реформы были инициированы непосредственно президентами, которые оберегали их и их руководителей от политических и административных препон. В Боливии руководство программой институциональной реформы, охватывавшей также таможню, было возложено на вице-президента. В Марокко к проведению мер по развитию внешней торговли, в том числе улучшению таможенной службы, призвал покойный король Хасан II, того же требовало торговое сообщество, и реформы много выиграли от энергичной поддержки монарха. В Уганде основным поборником преобразований выступило Минис-

Вставка 6.1. Проведение таможенной реформы в Мозамбике

Столкнувшись с плачевным состоянием таможенной службы, мозамбикские власти решили для ее реорганизации заключить управленческий контракт с внешним агентством. Они полностью отдавали себе отчет в том, что вырваться из объятий прочно укоренившихся внутри таможни контрабандных групп будет очень непросто. С учетом этого, а также с учетом необходимости восполнить нехватку квалифицированного отечественного персонала Техническое подразделение по реструктуризации таможни (UTRA) обратилось к услугам зарубежных провайдеров с целью организации менеджмента и реализации ключевых элементов начатой в 1995 г. таможенной реформы. Внешнее агентство имело как краткосрочные задачи, направленные на увеличение текущего сбора поступлений, так и долгосрочные цели, сфокусированные на развитии необходимого потенциала. Главной задачей агентства было обеспечить полное управление таможенной службой, включая обучение персонала, назначение ключевых должностных лиц для выполнения контрактных функций, надзор за внешнеэкономическими операциями, подпадающими под юрисдикцию таможни, предотвращение мошенничества и уклонение от уплаты пошлин, а также заказ (на приобретение) и поддержание работы оборудования, выделенного под проект реформы, типа компьютеров и программного обеспечения для обработки данных. Однако эти мероприятия власти осуществляли постепенно.

В результате международных торгов трехлетний контракт на 1997–1999 гг. достался компании Инвестиционному агентству Великобритании (СА). Операционный менеджмент начался в мае 1997 г. после заключения (сторонами) соглашения о предложенных планах работы по каждому направлению деятельности, оговоренному в контракте. Старший консультант фирмы СА был назначен уполномоченным управляющим таможенной службы. За процессом управления изменениями, производимыми СА, наблюдал регламентный комитет, сформированный из представителей UTRA, МВФ, Всемирного банка и Британского Департамента по международному развитию (ДМР), которые оказывали финансовую и техническую помощь проекту. Помимо этого проводились ежегодные оценки достигнутых результатов и их соответствия изначально разработанным целям проекта. Однако утвержденный поэтапный график работы, возложенной на СА, оказался излишне оптимистичным, отчасти ввиду того, что первоначально запланированные показатели проекта в таких областях, как увеличение поступлений и обновление кадров, были слишком амбициозными. К концу срока контракта некоторые из намеченных результатов не были достигнуты, поскольку вновь назначенные мозамбикские старшие менеджеры оказались не готовы принять на себя весь объем управленческих обязанностей. Кроме того, некоторые операционные процедуры и информационные системы не были введены в строй надлежащим образом.

По итогам всесторонней оценки выполнения контракта, проведенной ДМР, правительство одобрило его временное продление на шестимесячный срок, после которого последовал новый трехлетний контракт до середины 2003 г. для закрепления реформы. В период продления договора функции СА претерпели изменения, перейдя от непосредственного исполнения к осуществлению надзора и наставничеству, за исключением сфер информационной разведки, кадровых нарушений, аудита и антикоррупционных мер. Компания должна была развивать улучшения, достигнутые в таможенной службе, и внедрять необходимые системы и процедуры. Число консультантов СА сократилось с 47 в середине 2000 г. до 11 в середине 2003 г. После этого было согласовано новое продление срока до середины 2005 г., поскольку для передачи полномочий (мозамбикским) старшим менеджерам требовалось больше времени. Несмотря на ограниченность прогресса, достигнутого в области борьбы с коррупцией, и необходимость дальнейшего противодействия контрабанде на устойчивой основе, роль СА в плане осуществления реформы и реорганизации таможенной службы в целом оценивается положительно. После поэтапного прекращения участия СА критерием успеха привлечения внешнего управляющего будет стабильность таможенных операций, осуществляемых национальным органом.

Данный эксперимент показывает важность проведения — еще до того, как контракт согласован — как всестороннего анализа ситуации, так и детального изучения задач в области менеджмента, которые могут быть доверены внешнему агентству. Это уменьшает необходимость в возможных продлениях контракта, ибо для решения задач по созданию необходимого потенциала (в нем) можно предусматривать более гибкую продолжительность срока его действия.

Источник. Mwangi 2004.

терство финансов, а в Турции ведущую роль в их продвижении сыграл государственный министр по делам таможни. В Гане реформа получила сильную личную поддержку министра торговли, а министр финансов поддержал ее ввиду перспектив, которые она открывала для укрепления таможенной службы и обеспечения более высоких доходов бюджета.

Разработка

В Боливии, Перу, Турции и на Филиппинах реформы явились частью широкого общего плана, охватывавшего все аспекты таможенных операций и администрирования и предусматривавшего полную ревизию систем и процедур, глубокую реорганизацию служб с повышением в должностях и перераспределением их сотрудников, автоматизацию процесса оформления грузов, введение контроля «на выходе» (post-release) и аудита,

интенсивное использование ИТ. Подход других стран носил более практический характер и осуществлялся на основе последовательных мер, полностью или частично охватывавших компоненты реформы. В Марокко реформа в генеральный план не входила, а проводилась на базе прагматичного подхода посредством мер, которые осуществлялись по частям в зависимости от достигнутого результата. В Юго-Восточной Европе пакет таможенных реформ был полностью интегрирован в задачу содействия торговле, поддерживаемую многочисленными внешними организациями (Европейский союз, Пакт о стабильности, Юго-Восточная инициатива по сотрудничеству). Результатом стало составление всеобъемлющего проекта. Он охватывал частный сектор и другие агентства, действующие в приграничных районах. В Гане реформа была движима стремлениями (руководства) сделать страну «вратами» Западной Африкой в остальной мир.

В некоторых странах реформа закрепила за таможенными службами большую автономию. В Уганде в центре преобразований стояла деятельность независимого АНО Уганды, которое было учреждено в 1991 г. и наделено значительной административной гибкостью с целью улучшения качества работы, вознаграждений и дисциплины персонала. В Перу объединенное агентство по внутренним поступлениям и таможенному администрированию (SUNAT) — сосредоточило усилия на эффективном управлении человеческими, бюджетными и материальными ресурсами, а также на внедрении и использовании современных систем и процедур управления и контроля. В Турции проект совершенствования работы таможни был направлен на гармонизацию процедур и правил с теми нормами, которые действуют в Европейском союзе, и укрепление компьютерной поддержки таможенных операций в интересах повышения общей эффективности.

Между странами имелись заметные различия в области разработки и проведения реформ. В Марокко, Перу и на Филиппинах эти преобразования полностью контролировались таможенными администрациями. В других государствах были созданы специальные ведомства, призванные формулировать и осуществлять реформы, к примеру Техническое подразделение по реструктурированию таможенного дела (UTRA) в Мозамбике. В Боливии программа реформы была задумана группой высокопоставленных чиновников, включая министра казначейства, но реализовывали ее таможенные органы. В Юго-Восточной Европе надзор за проведением преобразований осуществлял Региональный регламентный комитет, в состав которого от каждой страны входил национальный координатор. Такой координатор (обычно министр финансов или

генеральный директор таможни) назначался правительством и представлял все органы и ведомства, вовлеченные в трансграничную торговлю.

Осуществление таможенных реформ обычно занимает несколько лет. В большинстве государств за выполнением первоочередных институциональных задач следовал период закрепления достигнутого, во время которого произведенные изменения полностью усваивались и тщательно контролировались; за этим следовали новые преобразования, как это происходило в Перу. В других странах реформы осуществлялись более плавно и поэтапно в течение определенного времени; так происходило в Мозамбике, где была проведена кардинальная ревизия деятельности персонала таможенной службы.

Помощь доноров

Все реформы в рассматриваемых здесь странах опирались на внешнюю помощь, хотя ее масштабы были повсюду различны. Всем государствам, за исключением Уганды и Перу, МВФ и Всемирный банк предоставляли техническое содействие, рекомендации по отдельным аспектам или реформе в целом. В Турции и на Филиппинах поддержка Всемирного банка, в дополнение к консультациям по всему реформаторскому процессу, была сосредоточена на ИТ и автоматизации процедур. В Турции Всемирный банк оплачивал исследования по автоматизации, их претворение в жизнь и приобретение оборудования. МВФ поддержал эту инициативу, направив на период 1996–1997 гг. постоянного советника в организационную структуру турецкой таможни и содействовав выбору и контролю за деятельностью консультанта по ИТ для одного из проектов, финансировавшегося Всемирным банком в 1997–1999 гг. На Филиппинах Всемирный банк финансировал услуги ЮНКТАД по внедрению новой таможенной информационной системы (ASYCUDA++) и компьютерной техники. Помимо этого МВФ предложил в 1991 г. состоящую из 11 пунктов программу действий по осуществлению филиппинской реформы и направил для этого двух своих постоянных советников. В Юго-Восточной Европе Всемирный банк и США совместно финансировали программу TTFSE; первый выделил средства для компонентов инфраструктуры и ИТ, а Таможенное управление США обеспечило техническую помощь. В Гане модернизация таможенного дела была частью поддержки Всемирным банком проекта «Ганские врата».

В Мозамбике Всемирный банк обеспечил финансирование для UTRA, между тем как МВФ выделил специалиста по юриспруденции. Мозамбик также получил солидные гранты от Департамента по международному развитию Великобритании для привлечения фирмы СА к осуществлению

всего процесса таможенной реформы, включая исполнительские функции (старших менеджеров). В Боливии, где план реформы был составлен при содействии МВФ, Всемирный банк финансировал новую администрацию по кадровым вопросам. Эта страна также получила средства от Межамериканского банка развития (МБР) на освоение новой технологической системы, а Северный фонд по развитию и несколько европейских стран предоставили ей гранты. Реформа в Перу получила поддержку в виде нескольких займов от МБР, выделенных в период 1991—1999 гг., с помощью которых финансировались практически все мероприятия программы реорганизации таможни. Эксперты МБР также помогли в разработке, осуществлении и мониторинге этой программы. В Уганде ДМР оказал содействие в создании АНО Уганды, включая предоставление внешнего советника, наделенного линейными управленческими полномочиями. Реформа в Марокко с самого начала пользовалась технической поддержкой со стороны французского правительства и МВФ, хотя в целом она финансировалась за счет внутренних ресурсов.

Компоненты таможенной реформы

Программы реформ, как правило, охватывали вопросы, связанные со всеми составляющими элементами таможенного администрирования, в том числе юридические рамки, менеджмент, кадровые вопросы, ИТ и таможенные процедуры, особенно те, которые касались проведения стоимостной оценки и физической инспекции.

Таможенный кодекс

Во всех странах, кроме Ганы, Уганды и Филиппин, был принят новый таможенный кодекс, охватывающий процедуры, таможенные услуги и статус персонала, который был призван обеспечить прочную основу для процесса реформы. В Марокко Таможенный кодекс был переработан в конце 90-х годов прошлого века и приведен в полное соответствие с Пересмотренной Киотской конвенцией⁶. В ряде стран программа реформы заменила прежний, устаревший кодекс, ставший препятствием на пути введения новых процедур, в большей мере отражающих изменения деловой практики. Были также приняты новые регулирующие положения и другие законодательные поправки, в том числе в уголовные кодексы. В Юго-Восточной Европе новое таможенное законодательство вводилось с целью замены «зарегулированных» социалистических законов⁷.

Большое количество законов и регулирующих правил было принято на Филиппинах, главным

образом в сферах автоматизации таможенных операционных систем, систем контроля и структуры таможенного департамента. В Турции Таможенный кодекс ЕС, который включал также таможенные административные процедуры, стал частью национального законодательства. В Перу принятие нового общего Закона о таможне повлекло последующие изменения, и в 1996 г. он был усовершенствован. В Уганде оставался в силе Восточно-Африканский таможенный акт 60-х годов XX в. Власти страны приняли Пересмотренную Киотскую конвенцию, в соответствии с которой должно быть скорректировано национальное законодательство.

Таможенный менеджмент

Планы всех реформ предусматривали совершенствование менеджмента, изменение статуса таможенных администраций и их персонала, изменение структуры или организации сопутствующих служб. Ключевым элементом ряда программ были кадровые перемены.

В Марокко совершенствование менеджмента свелось прежде всего к функциональной и территориальной реорганизации, в том числе перераспределению задач между центральными и региональными органами, и более значительной децентрализации. Ход реорганизации оцениваются на текущей основе и корректируется в гибкой форме. С переходом от физической инспекции к методам поствыпускного контроля сотрудники получили новые назначения, пройдя для этого соответствующую переподготовку.

Реформа в Мозамбике носила более радикальный характер. Ввиду того что таможня и большая часть гражданской администрации были серьезно ослаблены после нескольких лет гражданских беспорядков, правительство поручило выполнение большинства ключевых функций оперативного управления внешним консультантам (см. вставку 6.1). Программа реформы потребовала также существенного обновления штата сотрудников. Помимо этого была сформирована команда специалистов для проведения стоимостной оценки, оснащенная необходимыми средствами и получавшая помощь от приезжей группы контроля.

В Боливии, Перу и Уганде реформа менеджмента включала предоставление таможенным органам административной и управленческой автономии и большей самостоятельности в вопросах кадровой политики, набора, обучения и — в случае одобрения — вознаграждения. В Уганде в 1991 г. было учреждено АНО, наделенное полномочиями сбора и учета всех внутренних и внешних налогов на торговлю. В последующем были приняты дополнительные меры для укрепления менеджмента и повышения его самостоятельности — как ответ на возможное снижение качества работы.

Эти меры включали назначение нового руководящего совета и старших менеджеров и уточнение взаимоотношений между советом, менеджерами и Министерством финансов. АНО Уганды больше не несло ответственности за дачу правительству рекомендаций по вопросам налоговой политики, однако было обязано консультировать министра финансов о последствиях изменений налоговой политики для поступления и налоговой администрации.

В Македонии перевод таможенной службы в ведение Министерства финансов (прежде она отчитывалась перед парламентом и правительством) поначалу оказался неэффективным, поскольку она не была интегрирована в министерство, а просто добавляла ему лишний бюрократический пласт.

В Перу предоставление таможенной службе полной самостоятельности позволило ей принять собственную структуру и собственные процедуры и работать в условиях, когда функции каждого организационного подразделения и отдела четко определены⁸. Реформы в Боливии, Перу и Уганде предусматривали широкомасштабные кадровые перестановки. В этих трех странах реформы обеспечили большую бюджетную автономию, поскольку (соответствующим органам) была предоставлена (или обещана) определенная доля таможенных поступлений для покрытия операционных и капитальных издержек вне правительственного бюджета. Но хотя бюджет АНО Уганды должен был получать 2–4% собранных поступлений, реальные ассигнования были меньше.

В Турции были закрыты ряд неэффективных отделений, таможни и службы принудительного взыскания были объединены под эгидой единых региональных директоров, а оперативные обязанности перешли к региональным и местным отделениям, между тем как несколько региональных директоров упразднили. На Филиппинах была создана группа, ответственная за внедрение в таможенные структуры информационных технологий, учрежден центр по проведению оценок и библиотека, в обязанности которых входило развитие, обслуживание и распространение базы данных этого подразделения. В Гане приняли систему таможенного управления, разработанную для Маврикия и четко взаимодействующую с системой TradeNet⁹ в Сингапуре. В качестве части этого мероприятия была учреждена компания, отвечающая за внедрение TradeNet и Системы таможенного регулирования (СТР) Ганы для Службы сбора таможенных акцизов и предупредительных мер (SEPS). Тем не менее SEPS остается довольно устаревшим и неэффективным ведомством. Его организационная структура имеет серьезные недостатки, которые препятствуют ему полностью воспринять проводящиеся реформы и восполь-

зоваться преимуществами применения на местах современных таможенных процессов.

В большинстве государств с переходной экономикой наблюдалась тенденция сохранять как можно больше пунктов таможенной обработки — несмотря на то, что, согласно статистическим данным, их там переизбыток — по причине политического давления или имущественных интересов.

Человеческие ресурсы

Практический опыт всех исследованных стран показывает, что таможенная реформа может увенчаться успехом только при наличии квалифицированных кадров, которые глубоко воспринимают ее идею. Повсеместно также признается, что для надлежащей мотивации сотрудников и решения непростого вопроса об их лояльности необходимо применять адекватные методы поощрения. Проблема благонадежности оказывает серьезное влияние на политику найма работников, тренинг и систему вознаграждения. В рассматриваемых странах масштабы кадровых реформ зависели также от степени самостоятельности, предоставленной таможенным органам в этом вопросе. Подробнее проблемы человеческих ресурсов рассматриваются в гл. 2.

Критически важным элементом всех реформ было увеличение зарплаты. Повышение оплаты труда обеспечило наем и сохранение компетентных работников, улучшило оперативную производительность и противодействовало попыткам компенсировать низкий официальный заработок путем коррупции. С началом реформ были увеличены зарплаты в (таможенных органах) Боливии, Мозамбика, Перу и Уганды, причем самый значительный рост отмечен в Перу (600%), где они стали сопоставимы со ставками в финансовых учреждениях, а шкала зарплаты была сдвинута от государственного сектора к частному. В Уганде АНО после надления его самостоятельностью подняло оклады сотрудников до уровня, сравнимого с уровнем наиболее высокооплачиваемых гражданских служащих — Центрального банка, и ввело широкий набор бонусов за хорошую работу. Тем не менее из-за инфляции реальные заработки сотрудников снизились. К 2002 г. по размеру оплаты труда АНО Уганды занимало лишь 17-е место в национальной шкале доходов, и он был примерно на 40% ниже, чем в Центральном банке. Система денежных надбавок, основанная на реализации плана сбора поступлений, своей цели не достигла, потому что либо эти премиальные не выплачивались, несмотря на выполнение плановых показателей, либо сами эти показатели были нереалистично большими. Аналогичная ситуация наблюдалась в Гане. При создании независимого органа по сбору поступлений зарплаты в нем были установлены на высоко-

конкурентном уровне, однако премиальные сверх оклада со временем сошли на нет.

В Мозамбике новые уровни зарплат в таможенных органах были примерно сопоставимы с заработками в частном секторе. Часть вознаграждения представляла собой различные прибавки, зависящие от показателей работы и заслуг. Был также введен план пенсионного обеспечения и улучшена система медицинского страхования. В Боливии, где повышение окладов колебалось от 22 до 73%, ввели также денежное стимулирование коллективной работы. В Перу бонусы за повышение производительности труда были привязаны к ожидаемым результатам, намеченным по операционному плану; вклад каждого работника определялся индивидуально. В Марокко, Турции и на Филиппинах прямое приложение к таможенному персоналу шкалы зарплат гражданских служащих предотвратило необходимость любой общей корректировки их в ходе процесса реформы. Большая гибкость наблюдалась при выплате сверхурочного вознаграждения и годовых премий. В Марокко преобладающая система весьма щедрых бонусов была сделана более справедливой и распространена на сотрудников «передовой линии» таможни.

Большинство реформ подтвердило, что обучение работников должно вестись на постоянной основе, с тем чтобы обеспечить их готовность воспринять различные новшества в таможенном деле, включая элементы осуществляемой реформы и модернизации. Тренинг был включен в программы реформ во всех странах, исключая Филиппины, хотя и в разной степени. В Боливии, Мозамбике и Перу от компаний по доотгрузочной инспекции, услугами которых там пользовались, потребовали организовать обучение в области оценки (грузов). В Боливии новые кадровые правила предусматривали прохождение сотрудниками минимального ежегодного тренинга, результаты которого учитывались при оценке их работы. В Марокко была реорганизована академия по подготовке персонала. Однако из-за общего «замораживания» набора она в основном используется для продолжения обучения марокканских таможенников и тренинга работников франкоязычных таможенных администраций стран Африки к югу от Сахары.

В Албании поддерживаемая Европейским союзом Миссия содействия таможенным службам (САМ—А) разработала всестороннюю политику кадрового менеджмента, которая включила рекрутирование, карьерное продвижение, оценку работы и систему вознаграждения сотрудников. Первоначально находившаяся под управлением Миссии, эта система в дальнейшем была передана менеджерам таможни и доказала свою полезность.

Добросовестность и проблемы коррупции

Важное место в Боливии, Мозамбике, Перу на Филиппинах занимали вопросы благонадежности и коррупции. Большинство инициатив в области реформ подтвердили, что усилия по борьбе с коррупцией только выигрывают от применения упрощенных и ускоренных процедур, которые ведут к повышению прозрачности таможенных операций и сокращают контакты между персоналом и декларантами. Поскольку информационные технологии уменьшают непосредственное общение между таможенными чиновниками и импортерами, повышение роли ИТ в области управления таможенными процессами сократило количество решений, принимаемых работником по собственному усмотрению. Кроме того, некоторые страны стали использовать на местах специальные меры по укреплению добросовестности. Более подробно эти вопросы обсуждаются в гл. 4.

В Боливии, Мозамбике, Перу и Турции были введены кодексы поведения и кодексы этики. В первых двух странах сотрудникам таможни предлагают подписать обязательство о лояльности. АНО Уганды требует от своих менеджеров заполнять декларацию об активах и уведомлять обо всех существенных изменениях в их имущественном положении. Другие инициативы, предпринятые в Уганде, описываются во вставке 6.5 в контексте результатов реформы. Аналогичным образом перуанские таможенные власти могут запросить (у сотрудника) заверенную под присягой декларацию о доходах и активах. В Турции в 2001 г. был выпущен циркуляр об этическом поведении. Он четко определяет понятие взяточничества и разъясняет, как работникам следует реагировать на попытки подкупа. Турецкий документ во многом инспирирован Моделью кодекса поведения, выработанной Всемирной таможенной организацией.

На Филиппинах была принята серия законодательных поправок, призванных укрепить потенциал и возможности выявления и действенного судебного преследования по делам о коррупции. В Мозамбике тоже были усовершенствованы процедуры по обнаружению злоупотреблений со стороны персонала. В Боливии и Перу процесс найма предусматривает проверку прошлого заявителей, чтобы удостовериться в их честности.

Будучи членами Всемирной таможенной организации, все рассматриваемые здесь страны подписали Арушскую декларацию 1993 г. и Мапутскую декларацию о таможенной добросовестности¹⁰.

Информационные технологии

Компьютеризация таможенных процессов в большинстве исследованных стран оказалась на

низком уровне. В таможенных ведомствах некоторых из них отсутствовало достаточное обеспечение ИТ (Боливия и Мозамбик) или применялись фактически уже пережившие свой срок (Марокко) либо неадекватные системы (Турция и Уганда). В результате многие операции по-прежнему выполнялись вручную со всеми вытекающими из этого недостатками.

Совершенствование ИТ и существенное расширение их использования являются важными компонентами таможенной реформы, поскольку это позволяет автоматизировать процесс оформления от предоставления судового манифеста и таможенной декларации до конечного выпуска товара. ИТ также облегчают применение систем контроля, основанных на оценке рисков, что позволяет избирательно проводить физические инспекции, проверки «на выходе» и аудит, а также ужесточить контроль за поступлениями. Подробное обсуждение базовых характеристик качественных таможенных ИТ приводится в гл. 13.

В Перу разработана интегрированная компьютеризованная система, охватывающая все таможенные операции и режимы, функции контроля, ведение статистики и менеджмент. Процесс таможенного оформления был полностью автоматизирован, включая выборочные инспекции и конечную проверку. Значительный прогресс был также достигнут в Марокко, Турции и на Филиппинах. В Марокко в 1996 г. в качестве части программы таможенной реформы была реорганизо-

вана Дирекция по информации, главные функции и операции которой были постепенно переданы в компьютерную систему. Основная модернизация последней намечена на 2003–2004 гг. Установленные ранее системы устарели, оборудование стало обслуживать все труднее, поэтому в настоящее время вводится полностью усовершенствованная модель.

На Филиппинах, где программа компьютеризации налоговой сферы придала реформе мощный импульс, выполнение многих процедур было передано автоматизированной операционной системе таможни. К 1997 г. почти все операции по растаможиванию осуществлялись в электронном виде; они поддерживались программой оценки рисков и выборки, ставшей возможной благодаря программному обеспечению ASYCUDA++ ЮНКТАД. В Турции автоматизация операций стала ключевым компонентом модернизации таможенного дела (см. вставку 6.2).

Уганда с началом реформы в 1991 г. последовательно и поэтапно усовершенствовала свои ИТ. Установление программного обеспечения ASYCUDA второй версии, начавшееся в 1997 г., позволило проводить физические проверки произвольно выбираемым работникам и помогло составлению статистических отчетов; однако программа оказалась малоприспособленной для внесения исправлений и не обеспечивала управления рисками. Как часто случается при внедрении компьютеризованных таможенных систем управления, сотрудники,

Вставка 6.2. Информационные технологии в Турции

Компьютеризация таможенных офисов и автоматизация процедур составляли ключевой элемент программы модернизации турецкой таможни. Работы по автоматизации координировались созданным в 1997 г. независимым Подразделением проекта модернизации, старший администратор которого отвечал за техническую сторону дела.

Программное обеспечение BILGE (Компьютеризация работы таможни) было разработано на основе приобретенной во Франции программы SOFIX, которая была адаптирована к потребностям турецкой стороны. Эта система состоит из четырех модулей: краткого декларирования, подробного декларирования, счетного модуля и модуля суммарного тарифа. На пилотной стадии проекта программа BILGE была сначала успешно установлена в июле 1998 г. в Стамбульской таможенной дирекции. В дальнейшем она была внедрена в 65 таможенных отделениях, где обрабатывает примерно 99% всех сделок. Электронные операции BILGE включают грузовые, экспортные и импортные декларации, транзитные и складские процедуры, взимание сборов, анализ рисков и методы контроля. Декларации могут быть зарегистрированы в будках таможенных отделений, через систему электронного обмена данными (ЭОД) и Интернет. Количество заявок, направляемых в систему ЭОД, которая начала работать в августе 1999 г., быстро росло и к середине 2003 г. составляло примерно 50% всех электронных деклараций. Все автоматизированные таможенные отделения связаны между собой и с главным офисом через локальные и общие сети.

Помимо данных о таможенных сделках в BILGE поступают сведения об иностранных торговых правилах и о качестве работы таможни. Подробные данные из экспортных и импортных деклараций передаются электронным путем в Национальный институт статистики, что позволяет своевременное ведение торгового учета. Таможенным чиновникам и примерно 15 тыс. декларантов было предложено бесплатное всестороннее обучение работе с компьютеризованными системами. Среди других применяемых таможней программных продуктов можно упомянуть программы отслеживания транспорта (Vehicle Tracking Program), транзитного контроля (TIR/Transit Control) и банк таможенных данных (Customs Data Warehouse). Последний собирает всю информацию от BILGE и других систем и передает ее в базу данных стоимостных оценок.

Источник. Oktem 2004.

подготовленные для работы с ними, были переведены на другие места, что воспрепятствовало таможенному ведомству в полной мере воспользоваться преимуществами автоматизации. В свете подобного опыта АНО Уганды недавно установило у себя программу ASYCUDA++, а улучшенную подготовку персонала обеспечила ЮНКТАД.

Таможенная администрация Мозамбика начиная с 1998 г. постепенно вводила в действие программное обеспечение «Трэйд информэйшн менеджмент систем» (Trade Information Management System) (которым владела компания СА, — осуществлявшая в ту пору управление таможенной службой), призванное обслуживать процессы оформления грузов. «Обкатка» программы по различным функциям подготовила персонал к ее использованию. С конца 1999 г. таможенная обработка грузов была компьютеризирована по всей стране. В Гане система «Сетевое содружество Ганы» (СС Ганы) с самого начала стала отправной точкой идеи о связи между собой всех членов торгового сообщества с помощью электронной системы обмена данными. Ранее установленное программное обеспечение использовалось плохо, не получало необходимого ухода и мало чем помогало выполнению текущих процедур. Распространение усовершенствованной системы ЭОД и новой системы компьютеризации таможенного управления поначалу наталкивалось на множество проблем, но в конечном счете они были устранены, и в 2002 г. вступило в силу законодательство, разрешающее автоматизацию таможенных операций. В настоящее время эта система полностью задействована.

Проблемы оценки

Точная стоимостная оценка необходима для предсказуемости и прозрачности таможенных сделок. Все исследуемые здесь страны входят в ВТО и, следовательно, обязались следовать принципам, зафиксированным в Соглашении о таможенной оценке (СТС) Всемирной торговой организации. Большинство из них в ходе своих таможенных реформ приняли СТС официально. Филиппины начали выполнять Соглашение в 2000 г. по завершении своей программы реформы. СТС обязывает таможенные службы изменить их процедуры оценки и делает оспаривание цен в счетах-фактурах (накладных) более трудным, чем при предшествующей практике. Поэтому программы реформ призывают к укреплению оценочного потенциала таможен. Поскольку СТС требует, чтобы при таможенной оценке приоритет отдавался принятию стоимости сделки, таможенные служащие ныне должны добыть больше свидетельств или доказательств, в случае если собираются оспорить декларированную или накладную стоимость¹¹.

Реализация СТС в ряде стран столкнулась с трудностями. В их числе частое использование ложных счетов-фактур с сильно заниженной ценой товара и недостаточная подготовка персонала, для того чтобы оспорить эти счета¹². Кроме того, расширяющаяся торговля подержанными (секонд-хэнд) товарами, а также коммерческие операции, проводимые неформальным сектором, которые регистрируются слабо или вообще не регистрируются, делают инспекции после оформления товара бесполезными. Фактически некоторые торговые органы продолжают в той или иной степени полагаться на прайс-листы, которые редко разделяются торговым сообществом и зачастую медленно обновляются.

Во всех изученных странах программы реформы уделили оценочным функциям определенное внимание. Чтобы улучшить оценку импорта, Боливия, Мозамбик, Перу и Филиппины прибегли к услугам компаний по контролю грузов перед отправкой (КГО). Отдельные элементы перуанской программы удостоверения (верификации) импортных грузов при помощи КГО изложены во вставке 6.3. Уганда приняла программу КГО первой, но позднее по ряду причин отказалась от этих услуг, в том числе из-за утверждений о том, что фирмы КГО не обеспечивают подготовку персонала в соответствии с условиями соответствующего контракта, особенно в развитии оценочной базы данных. В целом обращение за помощью к компаниям КГО предпринималось с целью сохранить прежний объем поступлений, утечка которых была часто связана с занижением стоимости товара или мошенничеством. Предполагалось, что это будет временной мерой, позволяющей таможенной администрации создать необходимый потенциал. Услуги компаний КГО в типичном случае включают верификацию импорта, включая количество, качество, стоимость и таможенную классификацию товара.

Разные страны по-разному оценивают полезность услуг КГО. В ряде из них усилия по увеличению поступлений и сокращению мошенничества, по-видимому, принесли положительный результат, однако деятельность компаний КГО в плане улучшения национального потенциала по таможенной оценке часто вызывала сомнения¹³. Слабое взаимодействие между этими компаниями и департаментами таможни отмечалось в Уганде, где таможня чаще опирается на параллельную оценочную базу данных, а не на текущие сведения КГО. Недостаточное использование информации, поступающей от провайдеров доотгрузочной инспекции, из-за отсутствия систематической сверки их данных с теми, которые применялись для исчисления импортных пошлин, подорвало эффективность их услуг. Часто оставалось непонятно, ка-

кую, собственно, пользу приносила информация, предоставляемая КГО. Исключение составляет Перу, где таможенная служба полностью использует оценочные сведения, поступающей от КГО. В Мозамбике действующая там компания доотгрузочной инспекции помогла также подготовить персонал таможни к расчету стоимости сделок и предоставила программный модуль для оценок. На Филиппинах наблюдались попытки обойти проверки, проводимые компаниями КГО¹⁴.

Реформы усилили оценочные возможности таможенных департаментов, в том числе путем формирования банков данных стоимостных показателей. В Перу такой банк данных был создан в 1992 г. на базе сертификатов об инспекции и уведомлениях о верификации грузов, направляемых провайдерами КГО. Подразделение по проведению таможенной оценки было также учреждено в Мозамбике, а в Марокко такая структура была усилена. В Уганде для сотрудников, занимающихся оценкой, организуется специальная подготовка, а в Турции предпринимаются шаги по расширению электронной базы данных в этой области. В нескольких странах декларированная стоимость (груза) перепроверяется в рамках систем рисков

(выборочной) верификации «на выходе» с использованием оценочной базы данных, ссылок на цены в различных источниках, включая другие декларации и каталоги поставщиков, статистического анализа, обзоров и исследований мировых рынков. В Гане, ввиду ограниченных возможностей Службы таможенных акцизов и предупредительных мер (SEPS) в проведении таможенных оценок, укрепление этой функции стало важнейшим и безотлагательным приоритетом с целью помощи работникам, ведающим составлением документов о проверках на соответствие. Одновременно по четырем направлениям используются услуги инспекционных компаний.

Физические инспекции

До реформ большинство стран осуществляли стопроцентные физические проверки всех поступающих импортных товаров, что приводило к значительным задержкам в оформлении. Все таможенные реформы и программы модернизации ныне имеют целью уменьшить количество физических инспекций, чтобы ускорить и упростить таможенное оформление грузов. Новые таможенные

Вставка 6.3. Верификация импорта в Перу

В 1991 г. в Перу на начальном этапе таможенной реформы была введена в действие Программа верификации импорта (IVP). Правительство обратилось к внешней помощи ввиду того, что таможня оказалась не в состоянии эффективно удостоверять импортные грузы для определения размера взимаемых пошлин. Эта мера рассматривалась также как способ передачи административных функций частному сектору, что отвечало целям реформы. Согласно IVP, импортеры были обязаны предоставлять свои товары для верификации уполномоченной компанией КГО до того, как они были отгружены из страны экспорта. В период с 1991 по 1999 г., когда действовало Брюссельское определение стоимости, результатом этой верификации становился сертификат о проведенной инспекции, в котором перечислялись вид, количество, стоимость и тарифная классификацию товара. Эти сведения должны были декларироваться импортером и составляли основу для взимания пошлины. Таможня удостоверяла соответствие импортного груза данным сертификата об инспекции.

Когда в 2000 г. вступило в силу СТС Всемирной торговой организации, услуги ДООИ использовались скорее в качестве индикатора риска, а не оценочной базы для обложения пошлиной. В соответствии с процедурами IVP компании КГО вместо сертификации обычной конкурентоспособной цены направляют сообщения о верификации товара, в которых объявляют собственную наблюдаемую (оценочную) стоимость груза, основанную на его инспекции и сравнениях цен. Импортер может декларировать либо стоимость сделки, либо оценочную стоимость. Закономерные сомнения возникают в случаях, когда объявленная им стоимость ниже, чем стоимость, упомянутая в сообщении КГО. Хотя документ о верификации содержит тарифный код, импортер может декларировать иной код, коллизию устраняет таможня. КГО распространяется на 80–85% отгружаемых товаров, исключение составляют импортные партии стоимостью менее 5 тыс. долл. и некоторые другие категории продуктов. Издержки IVP равняются примерно 45 млн долл. в год.

Программа верификации импорта внесла существенный вклад в улучшение работы перуанской таможенной службы. Помимо определения размера пошлин на начальном этапе реформы, когда возможности таможни были недостаточными, IVP также обеспечила большую часть ценовой информации, которая позволила таможне создать и расширить соответствующий банк данных, привела к сокращению мошенничества и способствовала подготовке специалистов-оценщиков. В период 1992–2002 гг. компании КГО выдали примерно 1,3 млн сертификатов и сообщений о верификации; последние стали основным источником 40 тыс. входных данных, содержащихся в банке стоимостных оценок на март 2002 г.

Источник. Goorman 2004.

кодексы ряда стран устанавливают предельную долю товарной партии, подлежащую физическому контролю (20% в Боливии и 15% в Перу). В Турции таможня прилагает большие усилия для снижения этой доли в импортных товарах до 15%. В Юго-Восточной Европе законы устанавливали стопроцентную проверку. Даже когда в законодательство были внесены поправки, таможенные службы продолжали проводить сплошные (полные) инспекции — в основном из опасений, что последующие перепроверки полицией тех же партий товара приведут к обнаружению незарегистрированных нарушений. Это на многие годы затормозило распространение служебных переэкзаменовок.

Система оценки рисков создает основу для избирательного проведения физических инспекций. Критерии риска обычно охватывают происхождение товара, маршрут следования импортера, вид товара, торговые образцы, стимулы для заведомо неправильной классификации и отгрузочную стоимость. По этой системе, груз проходит через один из трех установленных «цветных» коридоров. Товары, отправляемые через «красный» коридор, подлежат физической инспекции и документальной проверке, отправляемые по «желтому» или «оранжевому» каналу проходят только документальную проверку, отправляемые по «зеленому» — выпускаются без промедления.

Модули рискованной оценки компьютерных программ автоматизировали процесс отбора (образцов для проверки) в Перу, Турции и на Филиппинах. В сотрудничестве с одной из компаний КГО мозамбикская таможенная служба тоже перешла к селекции на основе рискованного подхода. Небольшой процент товаров по-прежнему подвергается произвольной инспекции¹⁵. Когда новая система была введена в 1998 г. в Турции, грузы, проходящие через «желтый» коридор, все еще могли подвергаться физической проверке на усмотрение работника таможи. На Филиппинах еще до начала осуществления реформы пришли к мнению, что проверки, проводимые за границей компанией КГО, вполне отвечают требованиям инспектирования. За этим последовало введение в физические инспекции принципа избирательности, и эта мера в рамках реформы быстро доказала свою эффективность. Выборочный контроль стал одним из первых элементов марокканской реформы и внес огромный вклад в сокращение времени таможенного оформления. В Боливии отбор грузов для физической проверки происходит всецело на произвольной основе. Над внедрением инспекций, основанных на критериях риска, работает таможенная администрация Уганды. В Гане система оценки рисков привела к тому, что физической проверке подвергается большинство товаров. В значительной мере это обусловлено обилием ка-

тегорий товаров, которые являются объектом обязательной инспекции со стороны национального Бюро стандартов.

Увеличение поступлений и содействие торговле

Вызов, с которым столкнулись все исследуемые страны, состоял в том, чтобы облегчить ведение торговли без ослабления функции таможи по мобилизации поступлений, ибо эта функция является наиболее важным мотивом проведения таможенных реформ. Поскольку меры по либерализации торговли, как тому имелся ряд свидетельств, могут приводить к сокращению поступлений от международных коммерческих сделок, особый акцент был сделан на укреплении потенциала таможенной службы по их генерированию. Совершенствование процедур и упрощение формальностей уменьшили количество физических инспекций, а автоматизация операций ускорила таможенные процессы в целом. Эти мероприятия соответствуют общим задачам Пересмотренной Киотской конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур. Продолжение реализации целей этого документа сократит масштабы контрабанды, укрепит общую надежность таможенной службы, приведет к увеличению поступлений и снизит для торговцев издержки сделок.

Поддержанию уровня доходов будут также способствовать усилия по повышению благонадежности и квалификации персонала, отчасти за счет более избирательного подбора кадров и улучшения тренинга, укрепление и расширение конечного контроля и аудита для сдерживания контрабанды.

В ряде стран таможенное оформление ныне осуществляется в форме автоматизированных и унифицированных процедур от предоставления грузового манифеста до выпуска товара. В Перу введена для надежных импортеров система КГО. В Турции применяются упрощенные процедуры, включая отмену требования о предоставлении некоторых документов (счет-фактура о продажах, сертификат о происхождении, сертификат о передвижениях товара) для компаний, удовлетворяющих определенным условиям. В Уганде в начале 2002 г. происходило дальнейшее ускорение таможенных процедур, в том числе связанных с обработкой грузовиков, препровождением пограничной документации в центральный офис таможи, введением одной верификация отгрузки, проверкой подержанных автомобилей и постепенным внедрением системы прямого ввода данных о декларантах (DTI). В Марокко существенно усовершенствованы процедуры режима временного допуска. В Македонии управление выдачей лицензий и квот осуществляется таможенной службой на основании заявок через полностью

прозрачную Всемирную паутину по принципу «первым пришел – первым обслужен», который устраняет контакты между импортерами и правительственными чиновниками.

В большинстве стран важным инструментом сохранения поступлений является развитие сильной системы аудита. Это требует укрепления функций разведки, сбора и анализа информации, что также помогает борьбе с контрабандой. В Перу в состав аудиторского департамента включено подразделение по разведке, а в Уганде программа реформы предусматривает увеличение помощи департаменту расследований. В марокканской программе реформ тоже признается необходимость существенного повышения разведывательной активности. В Марокко и Уганде территориальное перераспределение рабочего персонала в сочетании с более действенными процедурами контроля и увеличением пунктов проверки стало частью реорганизации таможенной службы с целью противодействия попыткам обмануть пограничный таможенный контроль.

В Перу новая система отслеживания платежей обеспечивает жесткий контроль за электронными и иными переводами средств. На Филиппинах установление системы безопасности данных позволяет защищать процесс оплаты пошлин через банки и перевод их на счета таможенной службы. Кроме того, введение онлайн-системы «на выходе» помогает избежать нелегального выпуска товаров с таможенных складов по поддельным документам. В Мозамбике меры по защите поступлений включают ужесточение контроля за освобождением товаров от пошлин, более пристальное наблюдение за передвижением грузов внутри и за пределами свободных зон, поддерживаемое компьютерными записями, и усиление мер безопасности в отношении режимов временного допуска. Помимо этого были введены новые транзитные процедуры и учреждены гарантийные центры.

Итоги программ реформ

В идеальных условиях для определения результативности реформ должны применяться индикаторы эффективности и производительности. В рассматриваемых ситуациях использовались частичные индикаторы, которые оценивают влияние модернизации таможни на генерирование доходов и продолжительность таможенного оформления импортных товаров. В качестве важного мерила успеха можно было бы также использовать исследования степени удовлетворенности клиентов.

Финансовая деятельность

Воздействие, оказываемое таможенной реформой на налоговые поступления, обусловлено

двумя факторами. Во-первых, ускоренные таможенные процедуры в сочетании с ужесточением мер принудительного исполнения и требований соответствия могут привести к более высокому уровню сборов при данном объеме импорта, что объясняется уменьшением простора для коррупции и контрабанды, отрицательно влияющих на доходы. Во-вторых, качественные таможенные процедуры в сочетании с мерами по либерализации торговли снижают стоимость импорта и ведут к увеличению его объема при данном уровне ВВП. Совокупный эффект действия этих двух факторов повлияет на вклад налогов от торговли в бюджетные доходы. В предвидении того, что доля налогов от торговли в совокупной структуре поступлений, по-видимому, будет снижаться (как пропорциональная часть общих поступлений) по мере расширения налогооблагаемой базы экономики и, очевидно, по мере либерализации торговли, большинство стран укрепили внутренние налоговые системы за счет введения НДС.

Сокращение тарифов, проведенное во взаимосвязи с таможенной реформой, положительно повлияло на торговлю, но поначалу оказало отрицательное воздействие на таможенные сборы исследуемых здесь стран. В ходе реформы налоги с продаж часто заменялись налогом на добавленную стоимость. При сокращении импортных тарифов более высокие ставки НДС повысили поступления от импорта, отличающиеся от таможенных сборов, при данном его уровне.

Реальные результаты реформ показывают, что соотношение между налогами на импорт и ВВП более всего возросло в Гане, Мозамбике, Перу и Уганде, между тем как на Филиппинах отмечено его наибольшее снижение (см. табл. 6.3). В Мозамбике и Перу улучшение показателя поступлений было вызвано повышением соотношения между импортными налогами, помимо таможенных сборов, и импортом, а в Перу этому также способствовало улучшение соотношения импорт/ВВП. В Турции повышение соотношения импортные налоги/ВВП, меньшее по величине, отражало существенный рост импорта при ограниченном снижении импортных тарифов. В Уганде позитивный вклад внесли все факторы, включая увеличение отношения таможенных сборов и других импортных налогов к импорту и более высокое соотношение импорт/ВВП. В Гане увеличение соотношения импортные налоги/ВВП было полностью обусловлено ростом соотношения импортные налоги/импорт, в то время как отношение импорт/ВВП снизилось. Сокращение времени таможенного оформления и рост поступлений с начала 2001 г. до середины 2003 г. превзошли все ожидания. Государственное казначейство выиграло от ускорения сбора поступлений и более быстрого доступа к налоговым платежам.

Измеренное по отношению к ВВП, снижение таможенных сборов в Боливии, Марокко и Турции, а также увеличение их в Перу и Уганде составило менее 1 процентного пункта. На Филиппинах падение составило 2,5 процентных пункта ВВП, что в значительной мере произошло из-за снижения тарифных ставок.

Принудительное исполнение

Есть свидетельства того, что Перу и Уганда добились серьезного прогресса в сокращении масштабов контрабанды. В Боливии и Мозамбике усилия в этой сфере оказались менее успешными. Для обеспечения более точного выполнения всех правил был предпринят ряд инициатив, включающих проведение упреждающих инспекций, укрупнение аудиторских подразделений, сотрудничество с другими властными органами, в том числе с полицией и частными агентствами, улучшение разведывательной и информационной работы. Усилия в этой области в некоторых странах были ослаблены отсутствием центральной базы данных для целей принудительного исполнения и трудно-

стями приспособления проверок к автоматизированным процедурам растаможивания.

В Боливии реформы способствовали уменьшению контрабанды, особенно товаров широкого потребления; осталась, однако, проблема мелкой контрабанды, которая получила определенные выгоды от гораздо более мягких мер принуждения. В то же время в Мозамбике при новой системе принудительных правил существенно участились случаи захвата незаконно ввезенных товаров. По широко распространенному мнению, контрабанда возросла там по причине растущей роли неформального сектора в трансграничной деятельности. В Перу превентивные инспекции и другие меры противодействия контрабанде предпринимались таможней во взаимодействии с другими государственными и частными структурами, в том числе с национальным Департаментом по предотвращению мошенничества и пограничному контролю. В последние годы таможенные органы также в два с лишним раза увеличили число аудиторов. В Уганде по некоторым признакам масштабы мошенничества сокращаются, однако оно все еще широко распространено. Как показывает

Таблица 6.3. Данные о поступлениях и импорте до и после таможенных реформ

	Боливия	Гана ^а	Марокко	Мозамбик	Перу	Филиппины	Турция	Уганда
<i>Процент импорта</i>								
<i>Таможенные сборы</i>								
До реформ	5,4	4,6	13,5	8,0	12,3	13,9	3,2	3,4
После реформ (2001 г.)	5,1	6,2	9,5	7,5	10,6	3,4	0,8	5,4
<i>Налоги на импорт</i>								
До реформ	20,5	10,5	36,2	11,2	23,0	18,2	13,0	7,5
После реформ (2001 г.)	21,4	15,4	28,4	19,7	33,1	6,4	10,9	14,2
<i>Процент ВВП</i>								
<i>Импорт</i>								
До реформ	22,4	59,6	27,0	27,6	11,1	28,6	17,8	23,4
После реформ (2001 г.)	21,2	46,2	33,7	26,6	13,3	45,6	28,4	29,1
<i>Таможенные сборы</i>								
До реформ	1,2	2,8	3,7	2,2	1,2	4,0	0,6	0,8
После реформ (2001 г.)	1,1	2,9	3,2	2,0	1,4	1,5	0,2	1,6
<i>Налоги на импорт</i>								
До реформ	4,6	6,2	9,8	3,1	2,6	5,2	2,3	1,7
После реформ (2001 г.)	4,5	7,1	9,6	5,3	4,4	2,9	3,1	4,1

Примечание. Дореформенный период датируется следующими годами: Боливия – 1996; Гана – 2000; Марокко – 1996; Мозамбик – 1996; Перу – 1990; Филиппины – 1991; Турция – 1994; Уганда – 1990–1991.

^а Для Ганы годом после реформы является 2003-й.

Источники. De Wulf and Jose B. Sokol 2004; данные, предоставленные национальными таможенными службами; база данных Всемирного банка; Международный валютный фонд; международная финансовая статистика; финансовая статистика правительств; платежные балансы; ежегодники Дирекции по торговой статистике, разные выпуски; доклады по странам МВФ, разные выпуски.

подробный аудит, до 70% проверенных накладных являются ложными или поддельными, что серьезно затрудняет правильное определение величины таможенной пошлины. Кроме того, отказ в Уганде 2000 г. от доотгрузочных инспекций не сопровождался укреплением оценочного потенциала таможи.

В Турции контролирующие подразделения озабочены тем, что уменьшение физического надзора способно ослабить меры принудительного исполнения по причине недостаточного доступа соответствующего персонала к базе данных центральной таможи и трудностей адаптации инспекций к автоматизированным процедурам оформления. Региональные дирекции, похоже, тоже испытывают недостаток надежных источников данных для проведения таможенной оценки. В Марокко продолжают усилии по централизации и ускорению сбора и обработки разведывательной информации. В Юго-Восточной Европе, где таможи традиционно не имели иных обязанностей, кроме формализации утвержденных пересечений границы, требование точного выполнения правил в течение долгого времени рассматривалось исключительно как прерогатива пограничной службы. Подобный подход привел к ошибочному мнению о том, что пограничники фактически обязаны выявлять случаи коррупции в работе таможенников. Это подорвало взаимо-

действие между двумя органами и создало нездоровую атмосферу подозрительности, что еще больше побуждало таможенников компенсировать эти невзгоды за счет усиленного взяточничества. Ситуация стала постепенно улучшаться после исправления законодательства и после того, как политические деятели, принимающие решения, лучше осознали новую роль таможи в рыночной среде.

Продолжительность таможенного оформления и мнения торговцев

Во всех исследуемых странах время таможенного оформления грузов существенно сократилось (см. табл. 6.4). Главным фактором этого сокращения было применение выборочных физических проверок. Очевидно, что товар, проходящий через «зеленый» коридор, будет оформлен быстрее, чем другие грузы. Заметим, однако, что данные по разным странам не вполне сопоставимы между собой ввиду различий в методологиях регистрации и последовательности операций, требуемых до проведения таможенного оформления. Хотя обработка грузов стала проводиться быстрее, период между их прибытием в порт и конечным выпуском (с таможи) зачастую остается чрезмерно большим ввиду времени, необходимого для выполнения других процедур, в том числе медицинс-

Таблица 6.4. Продолжительность таможенной обработки (часы и минуты на единицу груза)

Страна	Общее	«Зеленый» коридор ^a	«Желтый» коридор	«Красный» коридор	Период
Боливия	53:06	39:25	49:05	70:48	январь–июнь 2003 г.
Гана (аэропорт КИА)		75% оформления в тот же день			
Гана (порт Tema)		44% оформления в течение 2 дней			
Марокко	0:37				март 2003 г.
Мозамбик	8 дней				середина 2002 г.
Перу		1:00–2:00	12:00	24:00	2002 г.
Филиппины		18:20	22:50	19:29	декабрь 1997 г.
Турция		В течение 24 часов: 71% импорта В течение 48 часов: 82% импорта			2002 г.
Уганда		До недели При упрощенных процедурах: однородный товар – 1 день смешанный груз – 3 дня			2002 г.

Примечания. Временем таможенной обработки считается время оформления груза «через одно окно»; не включаются операции, произведенные до и после этого оформления. Данные по разным странам не вполне сопоставимы между собой ввиду различий в методологиях регистрации и последовательности операций, требуемых до проведения таможенного оформления.

^a Хотя из таблицы следует, что время прохождения товара через «зеленый» коридор составляет 39 часов, в действительности оно равно 0. С момента выделения для импортной декларации «зеленого» коридора система немедленно освобождает данный груз от других формальностей. В этом как раз и состоит суть «зеленого» пути. Упомянутые 39 часов представляют собой среднее время, которое импортер или его таможенный агент тратит с момента регистрации декларации в системе до момента, когда он забирает товар; но оно не имеет никакого отношения к тому времени, которое требуется таможе для авторизации груза.

Источник. De Wulf and Sokol 2004.

кого контроля, контроля за параметрами качества и безопасности и из-за замедленности портовых операций.

В первой половине 2003 г. таможенного оформления в Боливии требовала в среднем 53 часа, считая с момента регистрации импортной декларации до выхода груза с таможенного склада. Если исключить время между инспекцией и контролем и выходом груза, то средняя продолжительность составляла 37 часов. Хотя сведения о времени конечного выпуска товара не публикуются, власти могут их получить в любой момент. Это показывает эффективность программы ASYCUDA++ в обработке данных, включающих полный анализ продолжительности различных стадий процесса оформления и времени прохождения по каждому коридору в отдельности.

Марокканская таможня сократила среднее время оформления с 1 часа 45 минут в декабре 2001 г. до 37 минут в марте 2003 г. Однако из-за контроля и процедур, установленных другими агентствами, на обработку грузового контейнера требуется более десяти дней, прежде чем он сможет покинуть территорию порта. Среди всех стран, рассмотренных в данном исследовании, Марокко — единственная, которая по собственной инициативе регулярно публикует подобные данные. Предавая эту информацию гласности, марокканская таможня не только оказывает определенное давление на собственных операторов, способствуя повышению их производительности, но и выявляет, какую роль в общих задержках оформления играют другие службы. Это может побудить последние внедрять более быстрые процедуры.

Существенный прогресс был также отмечен в Мозамбике. К середине 2002 г. период между заполнением декларации и выдачей разрешения на выпуск груза был сокращен до 8 дней против 18 дней в недавнем 2000 году и 20 дней до начала реформы. В Перу таможенное оформление занимает в среднем до 24 часов при использовании «красного» коридора, до 12 часов при использовании «желтого» и 1–2 часа при использовании «зеленого» коридора. На Филиппинах среднее время таможенного оформления колеблется, в зависимости от коридора, от 18 до 23 часов при импорте с использованием системы ДТІ. В Турции 72% импорта оформляется в течение 24 часов и 83% — в течение 48 часов. С введением упрощенных процедур угандийская таможня стала оформлять партию однородного груза в течение 1 дня, а смешанный груз в течение 3 дней.

В Юго-Восточной Европе средняя продолжительность таможенного оформления после двух лет реализации проекта в этой области сократилась вдвое. Время ожидания для грузовиков на границах с Балканами — в среднем до 5 часов — благодаря введению программы TTFSE существ-

венно снизилось, хотя оно — 2 часа — все еще довольно велико.

В Гане средняя продолжительность таможенного оформления в аэропорту КІА упала с 3 дней до 4 часов, и рассмотрение таможенных документов, требовавшее прежде 24 часа, ныне занимает обычно считанные минуты. В морском порту Tema среднее время обработки уменьшилось с недели до нескольких суток. Ныне 14% товаров оформляется в тот же день, 30% за 1–2 дня, 45% за 3–5 дней и 11% (обычно это грузы, вызывающие сомнение) — за срок больше 5 дней. Рассмотрение таможенных документов занимает в среднем 15 минут вместо 24 часов прежде, а платежи через банк — 10 минут против нескольких часов, требовавшихся до полного введения в строй системы СС Ганы.

Реакция на таможенные реформы со стороны клиентов была в основном благоприятной. Большинство сошло во мнении, что в целом работа таможни улучшилась, а масштабы коррупции снизились. Отмечавшаяся поначалу в ряде стран некоторая оппозиция реформам со стороны торговцев исчезла, уступив место их одобрению после того, как ее положительные результаты стали заметными. Новая открытость (таможни) получила широкую поддержку в странах, где таможенные органы стремились наладить более тесное сотрудничество с частным сектором. В то же время клиенты подчеркивают, что модернизация представляет собой текущий процесс, который необходимо развивать и поддерживать на уровне современной торговой практики. В Юго-Восточной Европе новое партнерство между таможней и частным сектором материализовалось путем создания «Комитетов поддержки», которые поддерживались через Инициативу в отношении сотрудничества в Юго-Восточной Европе и Пакт о стабильности.

В Боливии, по мнению клиентов, в некоторых секторах все еще слишком значительны масштабы физических проверок, а мелкая контрабанда по-прежнему широко распространена. Они хотели бы видеть более тесную координацию между таможней и складскими операторами и получить больше времени для таможенных операций. В Марокко готовность слушать других и новая открытость таможенной дирекции в информировании о ходе реформы получили высокую оценку со стороны торгового сообщества, о чем свидетельствуют публикуемые результаты регулярных потребительских опросов. (Более подробно о сотрудничестве между таможней и частным сектором рассказывается во вставке 6.4.) Торговцы Мозамбика сходятся в том, что реформы уже достигли существенного прогресса, но ждут обещанного внедрения электронных таможенных деклараций и банковских платежей. Они также высоко ценят консультации, проводимые с ними таможенной администрацией.

В Перу облеченные властью круги государственного и частного секторов поначалу противились преобразованиям, но позднее и те и другие пришли к мнению, что реформа оборачивается значительными успехами в плане облегчения торговли и сбора доходов. На Филиппинах позиция прессы в отношении реформ была сначала в основном весьма благожелательной, и торговые представители выражали удовлетворение улучшением работы таможи. Однако к концу 90-х годов многократно воспетые результаты реформы не получили закрепления, и таможенные службы вновь стали подвергаться критике за неэффективность и коррупцию. Одной из причин этого отката назад была эрозия политической поддержки реформ. В настоящее время предпринимаются усилия по восстановлению прежней степени доверия к ним. В Турции 70% декларантов в ходе небольшого опроса заявили, что удовлетворены прогрессом, достигнутым в области модернизации процессов таможенного оформления. В Уганде отношения между таможей и частным сектором расцениваются как удовлетворительные, взаимодействие между ними в результате реформы улучшилось. Представители частного сектора приветствуют дальнейший прогресс, особенно в плане прозрачного применения прайс-листов в операциях оценки, проведения таможенного оформления на границе или в портах Кении и Танзании вместо Кампалы, а также большего упора на процедуры выборочного контроля.

Реформы в Гане показали, что партнерство между частным и государственным секторами работает. Система СС Ганы укрепила реформы, обеспечила их продолжение и направленность в переходный политический период и в период, когда ни одна местная организация не имела необходимых средств воздействия на столь резкую трансформацию торговых и таможенных процессов.

Антикоррупционные меры

В ряде стран с широким распространением коррупции целенаправленные меры, принятые в рамках реформ, привели к ее снижению и укрепили лояльность персонала (таможен). Большой упор на компьютерное обеспечение таможенных операций сделал их более прозрачными. В Перу, Мозамбике и особенно Боливии обновление с началом реформ кадрового состава таможи позволило отделаться от коррумпированных сотрудников. В Уганде менее широкие кадровые перестановки, а также весьма ограниченное использование других средств борьбы с коррупцией, вероятно, принесли и довольно умеренный, по сравнению с другими странами, результат в деле повышения благонадежности (см. вставку 6.5).

В Боливии, где искоренение коррупции составляло центральную задачу правительственной реформы, первым шагом в процессе осуществления последней стала почти полная замена персонала в результате того, что наем сотрудников стал

Вставка 6.4. Сотрудничество в таможенной сфере с частным сектором в Марокко и на Филиппинах

Существенным фактором успешного проведения таможенной реформы в Марокко стало активное участие в ее подготовке частного сектора и восприимчивость таможи к его проблемам, что отражало ее приверженность прозрачности, эффективности и партнерству. Эта открытость, направленная в первую очередь на повышение качества предоставляемых услуг и готовность прислушиваться к мнению декларантов, была высоко оценена участниками экономической деятельности.

В период подготовки к введению в 1998 г. СТС таможенное руководство проявляло особый интерес к тому, чтобы декларанты были полностью информированы о новом подходе к таможенной оценке. Оно предоставило все данные о новых принципах и верификации на основе рискованных оценок, которые намеревалась принять, что облегчило переход к правилам СТС. В целом таможня сделала акцент на мерах упрощения торговли, соответствующих Пересмотренной Киотской конвенции. Изменение процедур осуществлялось после консультаций с представителями частного сектора. Управление системой временного допуска и системами возвратной пошлины всего лишь два примера этого плодотворного диалога. В том же духе сотрудничества таможенное руководство создало специализированную службу деловых консультаций для предприятий и организовало прямую помощь по телефону или электронным путем.

Хотя на Филиппинах не проводилось обсуждений по мероприятиям реформы, местный бизнес предоставил таможе существенную материальную и финансовую помощь для ее осуществления, включая установку онлайн-овой системы обеспечения конечного выпуска товаров из морских портов и складов и внедрение кодированной технологии для электронной передачи данных о платежах и заблаговременной подачи сведений судового манифеста. Бизнес также принял участие в управлении рядом шагов в операциях таможенного оформления.

Источник. Steenlandt and De Wulf 2004; Parayno 2004.

проводиться теперь на конкурентной основе. К моменту подготовки настоящего обзора примерно 90% кадров было обновлено. По общему мнению, это внесло существенный вклад в снижение уровня коррупции. Улучшив процедуры по выявлению неправильных действий таможенников, Мозамбик стал рассматривать больше дел о злоупотреблениях, заканчивающихся увольнением. При наборе менеджеров старшего звена и сотрудников для деликатных должностей проводятся проверки прошлого кандидата и его благонадежности. В интересах целенаправленного повышения в условиях реформы квалификации персонала 60% прежних работников были уволены, что дало возможность укрепить надежность организации. Тем не менее масштабы злоупотреблений остаются значительными, и процесс дисциплинарного воздействия будет долгим.

В Перу с началом программы реформы около 60% сотрудников были уволены «на добровольной основе», а оставшиеся подверглись внешнему тестированию, после чего коррумпированные работники были удалены. На Филиппинах модернизация таможни поначалу успешно способствовала сдерживанию коррупции, но в конце 90-х годов XX в. ситуация пошла в обратном направлении, и торговцы вновь стали рассматривать таможню как наиболее продажную государственную службу в стране.

Полученные уроки

Ключевую роль в обеспечении успеха реформ в исследованных странах сыграли несколько факторов. Они обобщены в гл. 1 и обсуждаются в данном разделе.

Хорошая таможенная работа представляет собой набор последовательных и взаимосвязанных процессов. Программа общей реформы таможенного дела имеет больше шансов принести эффективные и устойчивые результаты, чем частичные преобразования. В странах, где реформы увенчались успехом, в общую концепцию последовательно и поступательно вводились выполнимые мероприятия для создания современной таможенной организации.

Залогом успеха реформ была политическая поддержка. Для проведения преобразований важна преемственность в руководстве, для придания им устойчивого характера важна преемственность в менеджменте. Сильное и стабильное руководство в совокупности с возможностью увидеть воплощение идей в жизнь было необходимым элементом успеха.

Достижение устойчивости требует длительной политической приверженности (начатому делу). Даже когда успешно проведенные реформы прочно укоренились в административной и институциональной структуре, их жизнеспособность

Вставка 6.5. Подход независимого АНО Уганды к борьбе с коррупцией

Борьба против коррупции была одной из важных задач, стоявших на повестке дня реформы при создании АНО. По общему убеждению руководства Управления и представителей частного сектора, взяточничество и подкуп среди персонала таможни носили широкие масштабы. Антикоррупционная кампания в таможенной структуре велась параллельно с усилиями затормозить коррупцию в государственном секторе, результатом которых стало создание Министерства по делам благонадежности во главе с влиятельным министром.

Антикоррупционная кампания в АНО имела несколько аспектов. С начала своей деятельности Управление обеспечило сотрудникам зарплату, сопоставимые с самыми высокими зарплатами работников государственного сектора или даже с заработками в частном секторе. Среди правительственных ведомств и независимых агентств АНО единственное требует, чтобы все его работники заполняли «декларацию об активах», которая должна обновляться при существенных изменениях статуса их семей или размера их имущества. Была улучшена автоматизация таможенного дела, и недавно внедрена программа ASYCUDA++. Публичность антикоррупционной кампании достигается в таможенных офисах с помощью различных наглядных средств (например, листовок с надписью «Здесь нет места для коррупции», вывешенных у дверей какого-нибудь менеджера).

Позднее АНО развернуло новые инициативы в этой области и сформировало Комитет по этике и благонадежности, выделило соответствующих советников, ответственных за проведение серий антикоррупционных мер, и приступило к разработке кодекса этики (которая пока находится на предварительной стадии, и потому здесь может принести пользу Примерный кодекс благонадежности Всемирной таможенной организации). Комиссар АНО предпринял хорошо распропагандированную инициативу, призванную придать антикоррупционной кампании новый импульс (он пообещал принять серьезные меры, включая увольнение либо добровольный уход в отставку с гарантией отсутствия преследования, предоставление почтового электронного адреса и номера телефона для сообщений о злоупотреблениях). Реакция на эти инициативы будет тем сильнее, чем более последовательно они будут проводиться. Тем не менее первый успех уже был достигнут, когда несколько менеджеров Управления были арестованы за мошенническое использование схемы возвратной пошлины.

Источник. De Wulf 2004.

остаётся под угрозой. Изменение политического курса, ослабление политической поддержки, перемены в руководстве реформами или руководством таможенными службами – каждый из этих факторов может затормозить преобразования или обратить их вспять. Другие опасности включают недостаточную политическую приверженность реформе, выделение неадекватных средств на материальное вознаграждение сотрудников и обслуживание инфраструктуры ИТ, изменение финансовых нормативов работы таможни, политическое вмешательство в кадровый менеджмент. Если реформы получают отчетливые выгоды от сотрудничества и с частными предпринимателями, и с государственным казначейством, ряды их сторонников растут, что уменьшает возможность отказа от них.

Реформа должна быть реалистичной и предусматривать (только) те меры, которые возможно осуществить. Для ее успеха важно уже на раннем этапе внедрять и развивать электронные методы таможенной обработки грузов. Полная автоматизация процедур оформления товара и введение основанного на оценке рисков контроля и аудита чрезвычайно зависят от правильного использования информационных технологий. Эти меры создают простор для рационализации и упрощения таможенных процедур с целью ускорения процесса обработки товаров и сокращения количества физических проверок. Они также помогают уменьшить контакты между таможенниками и коммерсантами, что сужает возможности для принятия произвольных и «удобных» решений, порождающих коррупцию.

Для успеха реформ необходима также правильная финансовая стратегия. Во всех восьми рассмотренных странах критически важную роль в инициировании и осуществлении преобразований сыграли помощь и координация со стороны доноров. Большое значение в обеспечении успеха имело и внутреннее финансирование, дополняющее внешнее. Особенно актуальным это было для стран, где культуру управления «исходя из задач» надлежало заменить на культуру управления «по закону». Важное место занимала координация действий доноров на диагностической стадии.

Чтобы в полной мере пожать плоды реформ, необходимо также взаимодействие с другими агентствами. Ни в одном случае не было подтверждено документально, что достигнутые улучшения в торговле способны эффективно распространиться за пределы таможенной сферы, тем не менее ряд реформаторских инициатив ясно включают подобные цели в средне- и долгосрочные программы деятельности. Такая координация с другими органами необходима для того, чтобы устранить помехи при получении документов об авторизации импорта (медицинских сертифика-

тов, сертификатов о безопасности и др.), существенно замедляющих торговые операции.

Таможенные реформы нуждаются в поддержке работников таможни и других причастных сторон. В той же мере, в какой самостоятельность таможенной администрации может облегчить проведение реформ, она может укрепить и приверженность персонала высоким трудовым стандартам. Административная автономия таможни способствует также выполнению задач реформы. В идеале, в своей административной и оперативной деятельности руководство таможни должно обладать максимально возможной самостоятельностью и адекватным бюджетом, для того чтобы эффективно и продуктивно осуществлять свои функции. Оно также должно располагать четкими оценочными критериями.

Важным фактором в повышении качества работы и надежности персонала была кадровая политика. Кадровая реформа содействовала успешной реализации программ модернизации таможенного дела. Особенно это наблюдалось в тех странах, которые проводили широкомасштабную смену кадров и где имеющийся персонал был обязан пройти через те же процессы найма, как и новички, а также получал стимулы для ухода в отставку. Повышение ставок зарплаты имело целью привлечь и сохранить квалифицированных работников, а также укрепить благонадежность и финансовую самостоятельность. Существенным элементом этой новой политики стало введение близких к требованиям ВТО расценок на обработку деклараций, что позволило таможням накапливать достаточные ресурсы для поддержания их новых усовершенствованных структур.

Значительное место в успехе реформ принадлежало сотрудничеству между таможенниками и представителями частного сектора. Переориентация таможни с почти полного акцента на функции «надсмотрщика» и «сборщика» платежей на роль провайдера услуг, сочетающую эффективное их оказание с ответственностью за привлечение поступлений, требует энергичной поддержки со стороны торгового сообщества. Такая поддержка может быть обеспечена посредством продуманной программы укрепления контактов с частным сектором, включая проведение периодических консультативных встреч на высоком уровне. Однако наиболее убедительное воздействие на торговое сообщество оказывают полная прозрачность регулирующих правил, экономические показатели деятельности и другая статистическая информация.

Использование ясных индикаторов деятельности для мониторинга проводимых преобразований имеет большое значение не только для оценки достигнутых результатов, но и для корректировки мероприятий реформы сообразно меняющимся

обстоятельствам без утери общего видения происходящего. Во всех исследованных странах время таможенного оформления товаров сократилось. Хорошими индикаторами здесь являются коли-

чество грузов, проходящих через «зеленый» коридор, и количество физических проверок, которые должны оцениваться в контексте принципов управления рисками.

Примечания

¹ Исследования ситуаций по странам были проведены следующими консультантами: Боливия – Flavio Escobar; Марокко – Marcel Steenlandt и Luc De Wolf; Мозамбик – Anthony Mwangi, Пепу – Adrien Goorman; Филиппины – Guillermo L. Parayno, Jr.; Турция – M. Bahri Oktem; Уганда – Luc De Wolf. Доклад по Гане (Luc De Wolf) был сделан по поручению группы World Development Report из Всемирного банка.

² Программа Содействия торговли и транспорта в Юго-Восточной Европе (ТТФСЕ) представляет собой интегрированный подход к вопросам таможенного и приграничного управления, который охватывает восемь стран: Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Македонию, Молдову, Румынию, Сербию и Черногорию.

³ Таможенные поступления представляют собой сумму стоимости импортных товаров, умноженную на таможенные ставки по импорту, минус сумма налоговых освобождений (некоторые из них определяются международными соглашениями, другие местной юрисдикцией, например льготы для определенных отраслей, новых инвестиций и пр.). Размер поступлений меняется с изменением либо налоговых ставок, либо стоимости импорта. Колебания последней обусловлены изменениями в ВВП, импортных ценах, институциональном потенциале оценки и объеме контрабанды.

⁴ Для контроля за контрабандой большинство таможенных администраций имеют подразделения полицейского типа, призванные обеспечивать исполнение законов в принудительном порядке. Некоторые страны (например, Чили и Аргентина) наделяют этими функциями такие органы, как силы общей полиции или специальной пограничной полиции. Осуществление контроля за контрабандой порождает множество сложных вопросов, в том числе о выработке наиболее эффективных мер борьбы с ней, определении оптимальной – в зависимости от объема импорта и протяженности границ – численности персонала, которому поручена эта задача, и ряд других проблем, выходящих за пределы данного обзора.

⁵ В Уганде в ходе реформы было создано независимое Управление по поступлениям Уганды, которое в качестве двух отдельных департаментов включает в себя таможенную службу и службу внутренних налогов.

⁶ Изменения, введенные в марокканский кодекс, включали разъяснение, допускающее рисковую верификацию (на основе статистической вероятности) вместо стопроцентной физической проверки, а также

положение о некоторых небольших санкциях за неумышленные ошибки в таможенной декларации. Кроме того, в новый кодекс был включен ряд различных норм, введенных в действие в предшествующие годы.

⁷ Хотя поначалу законодательные новшества копировали Таможенный кодекс Европейского союза, быстро выяснилось, что он обходит стороной вопросы сохранения национального суверенитета, такие, как меры принудительного исполнения, организационные аспекты и уголовно наказуемые деяния, и, таким образом, «в чистом виде» неприменим. Кроме того, возникли серьезные разночтения между таможенным законодательством, сделанным «под ЕС», и остальными законами и регулируемыми нормами, что обусловило неприемлемость этого законодательства, особенно в области принудительных мер.

⁸ Таможенная служба готовит предложения об изменениях законодательства в своей области, но не участвует в выработке налогового законодательства и политики.

⁹ Сингапурская TradeNet объединяет многочисленных участников внешней торговли, в том числе 34 правительственных агентства, создавая для них единое место заключения сделок по большинству коммерческих операций.

¹⁰ Подробности см. в гл. 4. С целью укрепления лояльности в таможенных структурах Арушская декларация призывает к введению упрощенного торгового режима, ускоренных и прозрачных процедур, автоматизации процессов, правильной кадровой политики и эффективного аудита. Для помощи странам-членам рабочая группа разработала план действий в области обеспечения благонадежности, который был принят в 1999 г.

¹¹ Более подробно процесс оценки рассматривается в гл. 8.

¹² Счета-фактуры подделываются легче всех других документов. В отличие от чеков, облигаций, акций и других ценных бумаг или инструментов заимствования счета-фактуры не имеют способов защиты.

¹³ Привлечение компаний КГО имеет как достоинства, так и недостатки. Обязанностью правительственных органов является четкое определение их функций и ответственности, а также организация надежного мониторинга их деятельности. С этим связан вопрос о том, на какой стадии процесса оценки должны подключаться компании КГО. В большинстве стран они начинают работу на первой фазе, т.е. помогают или непосредственно выполняют оценку. В Мексике, од-

нако, они привлекаются на второй стадии, после того как таможенник уже оценил и классифицировал товар. Таким образом, они проверяют декларацию импортера и действительность и честность работника таможни.

¹⁴ Подобные действия могут включать дробление груза (на меньшие партии) или занижение его стоимости, с тем чтобы он оставался ниже инспекционного по-

рога, или попытки использования нечетких режимов, таких, как транзит или режим временного допуска [Parayno 2004].

¹⁵ Произвольный отбор товаров для физической проверки в рамках системы общей рискованной выборки используется для тестирования пригодности указанной системы, особенно в плане эффективности избранных критериев риска.

Дополнительная литература

Различные конкретные примеры, относящиеся к данной главе, опубликованы в работе: De Wulf, Luc, and Jose Sokol, eds. 2004. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank, выпущенной в качестве вспомогательного пособия для настоящей публикации.

Molnar, Eva, and Lauri Ojala. 2003. "Transport and Trade Facilitation Issues in the CIS-7, Kazakhstan and Turkmenistan." Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 2002. *Trade and Transport Facilitation in South-East Europe Programm*. Washington, D.C. www.seerecon.org/ttfse.

Библиография

De Wulf, Luc. 2004. "Uganda." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Goormann, Adrien. 2004. "Peru." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Mwangi, Anthony. 2004. "Mozambique." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Oktem, M. Bahri. 2004. "Turkey." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Parayno, Guillermo L., Jr. 2004. "The Philippines." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. "Morocco." In Luc De Wulf and Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

ГЛАВА 7. Два десятилетия кредитования таможенных реформ Всемирным банком: тенденции в разработке и осуществлении проектов и извлеченные уроки

Михаэль Энгельсшальк, Туан Минх Ле*

Содержание

Содействие Банка в связанных с таможенной проектах	124
Предпроектная диагностика и разработка проекта	126
Выполнение проектов и их результаты	136
Проблемы предпроектной экспертизы и дизайна	138
Основные выводы и уроки для будущих операций Банка по содействию модернизации таможи	140
Приложение 7.А. Распределение проектов, имеющих таможенный компонент, по регионам, 1982–2002 финансовые годы	143
Приложение 7.Б. Отдельные критерии для проектных оценок ДОО	143
Приложение 7.В. Определение корреляций	144
Приложение 7.Г. Реформирование налоговых систем: список Всемирного банка за 1990-е гг.	145
Дополнительная литература	147
Библиография	147

Таблицы

7.1. Утвержденные суммы для таможенных компонентов проектов технического содействия в 1982–2002 гг.	125
7.2. Распределение утвержденных операций, содержащих таможенный компонент, по категориям проектов в 1982–2002 гг.	125
7.3. Предпроектный диагностический анализ в проектах технического содействия в 1982–2002 гг.	126
7.4. Перечень основных целей	129
7.5. Индикаторы деятельности в 1982–2000 гг.	130

7.6. Полнота разработки проекта	134
7.7. Предложенный рейтинг результатов выполнения мероприятий в таможенной области	137
7.8. Оценка корреляции: краткое изложение	138
7.А.1. Распределение проектов, имеющих таможенный компонент, по регионам, 1982–2002 гг.	143

Рисунки

7.1. Рамки оценки институциональной среды	132
---	-----

Вставки

7.1. Рамки диагностики. Три примера	127
7.2. Неадекватность индикаторов деятельности. Несколько проектов	131
7.3. Разработка всеобъемлющего набора индикаторов деятельности: Проекты совершенствования торговли и транспорта в Юго-Восточной Европе ТТФСЕ	131
7.4. Интегрированный подход к управлению процессами. Проект развития экспорта в Тунисе	135
7.5. Растущее внимание Всемирного банка к координации действий с другими донорами	136
7.6. Качество предварительной подготовки и вопросы разработки проекта: два примера	139
7.7. Чем вызван пересмотр целей или компонентов проекта	140
7.8. Вопросы управления ходом работ: проект развития менеджмента в Сенегале	141

За прошедшие двадцать лет Всемирный банк оказал многим развивающимся странам значительную помощь в реформировании таможенной службы. Хотя эта помощь редко предоставлялась в форме непосредственно связанных с таможенной технических операций, многие проекты в области совершенствования торговли, инфраструктуры и государственного сектора включали в качестве составной части таможенную реформу. Занимаясь такими реформами, Банк накопил значительный объем знаний и опыта, которые можно использовать как для улучшения действующих проектов, так и при разработке новых.

Настоящая глава имеет следующую структуру. Первый раздел обобщает уровень, формат и распределение по регионам займов, выданных Все-

мирным банком для таможенных реформ. Этот анализ основывается на базе данных Проекта (ТАЕРД), составленной Независимой группой по оценкам (ОЕД, IEG) Всемирного банка, и на основе документации по конкретным проектам, включая оценочные отчеты о персонале (SAR), оценочные документы по проекту (PAD), отчеты о завершении проекта (ICR) и оценочные резюме независимой группы по оценкам (OED)¹. Второй раздел подробно обсуждаются вопросы, тенденции и примеры постановки задач, выбора

* Авторы благодарят за исследовательскую помощь Патрисию Лэверли (OED PK) и Гонзало Салинас (OEDCR). Они также выражают признательность Ивонн Тсиката (OEDCR), Джанни Занини (WBIPR) и Майклу Зарневецки (ECSIE) за ценные комментарии и предложения, полученные от них в процессе подготовки данной главы.

индикаторов деятельности и определения проектных работ. В третьем разделе описываются основные проблемы диагностической работы, дизайна, осуществления менеджмента и надзора, оказывающие влияние на конечные результаты и устойчивость проекта. В заключение рассматриваются вопросы разработки и хода выполнения проектов, связанных с таможенной реформой, и излагаются основные выводы и уроки для будущих операций Банка по поддержке модернизации таможни.

Содействие Всемирного банка в связанных с таможней проектах

Всемирный банк активно помогает проводить реформы таможенного дела во всех географических районах. Для этих целей используется целый ряд инструментов предоставления займов, и в каждом регионе проекты имеют свои отличия.

Основные мотивы и инструменты заимствования

Деятельность Всемирного банка в области таможенной модернизации обычно является частью программ более широкой реформы по совершенствованию торговли, содействию мобилизации общих поступлений, укреплению государственного управления финансами, улучшению кадрового менеджмента в госсекторе, развитию инфраструктуры и повышению конкурентоспособности. Во многих случаях таможня представляет собой только небольшой компонент более сложной программы реформы². Однако в отдельных случаях, таких, как Проект развития таможенной службы в России (RCDP), реорганизация таможенного дела была единственной целью операции.

Составные элементы таможенной реформы включены в займы на инвестиции и техническое содействие (ЗТП), а также в займы и кредиты на структурную корректировку (ЗКСП). В случае операций по техническому содействию проектный документ уточняет распределение фондов для каждого конкретного компонента проекта. Операции по структурной корректировке обычно призваны обеспечивать финансовую поддержку политических программ, таких, как фискальная реформа или управление государственными ресурсами. Эти мероприятия не требуют углубленной спецификации компонентов проекта и не уточняют распределение фондов между ними. Учитывая разнообразие займов типа SAL, последующий анализ фокусируется только на компонентах технического содействия Банка, что позволит извлечь уроки на будущее в области модернизации таможенного дела.

Объем и распределение помощи Всемирного банка

В период 1982–2002 гг. Банк участвовал в 117 реформах, содержащих компонент таможенной реорганизации; 38 из них были проектами технического содействия и 29 проектами ЗКСП. В приложении 7.1 показывается их распределение по регионам

Две трети политических реформ, для которых привлекались ЗКСП, содержащие таможенные компоненты, были связаны с перестройкой торговли, а оставшаяся треть касалась государственных финансов. 75% этих компонентов, связанных с таможенным делом, имели целью упрощение (таможенного) процесса, 16 – совершенствование законодательства, 9% – развитие человеческих ресурсов.

Связанные с таможней аспекты и объемы работ, включенные в ЗКСП, варьировались в широком спектре – от очень специфических до самых амбициозных. В ряде ЗКСП фигурировали особые положения, касающиеся отдельных таможенных процедур и операций (Третий проект кредитования структурной реорганизации в Грузии, Третий проект выделения займа для экономической реформы и развития в Иордании, Проект займа для поддержки политической реформы в Марокко), специфических аспектов управления человеческими ресурсами и тренинга (Второй проект технического содействия в Гаити, Проект развития потенциала управления внешней торговлей в Тунисе), пересмотра таможенного кодекса (Проект займа для торговли и инвестиций в Нигерии), задач по упрощению процедур и облегчению торговли (Второй проект займа на корректировку промышленной и торговой политики в Марокко). Некоторые ЗКСП предусматривали широкие и жесткие условия модернизации таможни, например укрепление ее администрации (Проект совершенствования планового выполнения бюджета и контроля в Сен-Томе и Принсипи, Проект кредита на экономическое восстановление в Камбодже) или усиление роли правительства в контроле за качеством импорта (Проект кредитования реорганизации аграрного сектора в Сенегале). В настоящей главе мы не анализируем конкретно 79 ЗКСП, содержащихся в базе данных, потому что трудно проследить связь условий этих документов с предоставленным техническим содействием, и в целом в ЗКСП опыт Банка в явном виде не подвергается проверке.

Таблица 7.1 показывает распределение одобренных операций в области технического содействия с таможенным компонентом (всего на сумму примерно 309 млн долл.) по периодам и регионам. Один только проект развития российской таможни (RCDP) потребовал 140 млн долл. – более поло-

Таблица 7.1. Утвержденные суммы для таможенных компонентов проектов технического содействия в 1982–2002 гг., млн долл.

Финансовый год	1982–1986 гг.		1987–1991 гг.		1992–1996 гг.		1997–2002 гг.		1982–2002 гг.	
	УС	Доля, %	УС	Доля, %	УС	Доля, %	УС	Доля, %	УС	Доля, %
Африка к югу от Сахары	0,24	8	8,63	86	5,29	7	11,67	5	25,8	8
Восточная Азия и Тихий Океан					20,3	26	1,1	1	21,4	7
Европа и Центральная Азия ^а			0,3	3	48,2	62	164,5	75	213,0	69
Латинская Америка и Карибский бассейн	2,6	92	1,15	11			22,0	10	25,7	8
Ближний Восток и Северная Африка					3,28	5	9,0	4	12,8	4
Южная Азия							10,45	5	10,5	3
ВСЕГО	2,8	100	10,1	100	77,6	100	218,7	100	309,2	100

^а RCDP был утвержден в 2002 г. в сумме 140 млн долл.

Источник. Данные Всемирного банка.

Таблица 7.2. Распределение утвержденных операций, содержащих таможенный компонент по категориям проектов в 1982–2002 гг., млн долл.

Категория проекта	Общая утвержденная сумма средств (таможенная и нетаможенная деятельность)	Количество проектов	Утвержденная сумма на таможенные цели	Средняя сумма средств на таможенные цели для одного проекта	Доля таможенных операций в утвержденных операциях по категориям проектов, %	Доля в общей сумме, выделенной на таможенные цели, %	
						включая ПРРТ ^а	без ПРРТ ^б
	[1]	[2]	[3]	[4] = [3] : [2]	[5] = [3] : [1]		
Сугубо Таможенные (ПРРТ)	140,0	1	140,0	140,0	100,0	45,0	
Связанные с торговлей	227,8	14	50,9	3,6	18,0	16,0	30,0
Инфраструктура	210,5	5	8,6	1,7	4,0	3,0	5,0
Государственные финансы	229,2	7	100,0	14,3	44,0	32,0	59,0
Прочие	127,9	11	9,6	0,9	8,0	3,0	6,0
Всего (включая ПРРТ)	985,4	38	309,2	8,1	31,0	100,0	
Всего (без ПРРТ)	845,4	37	169,2	4,6	20,0		100,0

^а Определяется доля в общем объеме утвержденных операций на цели таможи, включая RCDP (309,2 млн долл.).

^б Определяется доля в общем объеме утвержденных операций на цели таможи без RCDP (169,2 млн долл.).

Источник. База данных Всемирного банка.

вины всех финансовых средств, выделенных Банком на связанные с таможенной проекты. С RCDP или без него государства Европы и Центральной Азии (ЕЦА) существенно превосходят страны любого другого региона по привлекаемым финансам Банка. С учетом RCDP регион ЕЦА получил 213 млн долл. (примерно 69% всей заимствованной суммы — 309 млн долл. на связанное с таможенной техническое содействие), а без учета российского проекта — 73 млн долл. (43% всех займов).

Таблица 7.2 показывает распределение 38 операций технического содействия (ТС), содержащих

таможенные составляющие, по пяти проектным категориям: проекты, связанные с таможенной, с торговлей, инфраструктурой, государственными финансами, прочими моментами. Один связанный с таможенной проект — RCDP — вобрал в себя наибольшую долю утвержденных займов, направляемых на таможенные компоненты (45%), в то время как на таможенные аспекты инфраструктурных проектов направлена наименьшая часть (3% общей суммы таможенных займов с учетом RCDP и 5% без него). Проекты реформ в области государственных финансов получили в этом

Таблица 7.3. Предпроектный диагностический анализ в проектах технического содействия в 1982–2002 гг.

	1982–1993 гг.		1994–2002 гг.		1982–2002 гг.	
	Кол-во проектов	Доля ^а , %	Кол-во проектов	Доля ^б , %	Кол-во проектов	Доля ^в , %
Общее количество проектов, прошедших диагностический анализ	3		17		20	
Области диагностики						
<i>Оценка институциональной среды</i>						
Общая экспертиза таможенных законов и норм	3	100	16	94	19	95
Планируемая или проводимая таможенная реформа	3	100	16	94	19	95
Индикаторы таможенной администрации						
<i>Эффективность</i>						
Показатели времени обслуживания	0	0	9	53	9	45
Организационная структура и функции	1	33	13	76	14	70
Наличие опыта рискованного менеджмента	1	33	3	18	4	20
Количество прибывающих пассажиров	1	33	0	0	1	5
Обрабатываемый тоннаж	1	33	0	0	1	5
Отношение собранных налогов и пошлин к ВВП (устойчивость)	1	33	4	24	5	25
Отношение собранных поступлений к их потенциальному объему	1	33	0	0	1	5
<i>Производительность</i>						
Примерные административные издержки, приходящиеся на одну сделку	1	33	0	0	1	5
Внедрение гармонизированной системы классификации	0	0	12	71	12	60
Численность штатных работников	2	67	2	12	4	20
Объем торговли	1	33	5	29	6	30
Процедуры оценки	0	0	3	18	3	15
Сложность правил или процедур	2	67	12	71	14	70
Автоматизированные таможенные процедуры	2	67	11	65	13	65
<i>Экспертиза человеческих ресурсов</i>						
Процесс найма (отбор менеджеров администрации)	1	33	2	12	3	15
Тренинг (формальный или на рабочем месте)	1	33	8	47	9	45
<i>Лояльность (благонадежность)</i>						
Офисные средства	2	67	11	65	13	65
Кодекс поведения (опубликованный или обсуждаемый)	0	0	4	24	4	20
Наличие продвижения «по заслугам»	0	0	3	18	3	15
Зарплата и льготы	2	67	3	18	5	25
Внутренний контроль и аудит	0	0	2	12	2	10
Описание и оценка методов выявления коррупции и обеспечения безопасности	0	0	9	53	9	10

^а Доля общего количества ТС-проектов с диагностическим анализом (всего 3 проекта).

^б Доля общего количества ТС-проектов с диагностическим анализом (всего 17 проектов).

^в Доля общего количества ТС-проектов с диагностическим анализом гг. (всего 20 проектов).

Источник. Данные Всемирного банка.

списке второе место (32 и 59% суммы таможенных займов, соответственно, с учетом и без учета RCDP), за ними следуют проекты, связанные с торговлей (соответственно, 16 и 30%). За исключением RCDP, проекты в области государственных финансов и торговли занимают в таблице второе и третье места по среднему объему выделенных средств (колонка 4) и доле торговых операций в общем объеме одобренных банком операций по категориям проектов (колонка 5).

Предпроектная диагностика и разработка проекта

Проектная документация банка дает детальные сведения о предварительном изучении проекта и его разработке. Чтобы проследить эволюцию предпроектной экспертизы, рассматриваемый период 1982–2002 гг. разбит на два вспомогательных периода – 1982–1993 и 1994–2002 гг. Выбор точки хронологического раздела объясняется двояким об-

разом. Поскольку база данных ДОО (департамента оценки операций) за 1982–1984 гг. не содержит каких-либо инвестиционных или ТС-проектов с таможенным компонентом, то естественной точкой равного разделения периода 1985–2002 гг. будет период 1993–1994 г. Кроме того, ряд проектов со значительным таможенным компонентом – проекты по управлению государственными финансами в Турции, RCDP, TTFSE были утверждены после 1993 г., что позволяет анализировать любой сдвиг в подходе Всемирного банка к поддержке таможенных реформ.

Рамки предпроектной диагностики

Качественная предпроектная подготовка и экспертиза имеют очень важное значение для выбора направления реформы, определения приоритетов проекта и правильной последовательности действий. Для обеспечения предпроектной диагностики имеется несколько инструментов (см. гл. 1). В принципе, при всесторонней экспертизе должны применяться и количественные, и качественные индикаторы и даваться оценка эффективности и продуктивности существующих институтов, институционального дизайна и менеджмента проекта, а также институциональной и экономической среды, в которой работает таможенная администрация.

Однако обзор деятельности Банка показывает, что значительному количеству операций ТС

недостает действенного диагностического анализа. В то время как уровень и масштабы предварительной диагностики зависят от величины намеченного проекта, институциональный анализ необходимо проводить даже для малых проектов, затрагивающих только отдельные элементы таможенного менеджмента и операций. Тем не менее из имеющихся в базе данных IEG 38 проектов технического содействия, содержащих компоненты таможенной реформы, только 20 (менее 53%) были разработаны на базе институциональной диагностики. В проектах, принятых после проведения предварительного анализа, отмечаются широкие различия в подходах к выявлению институциональных слабостей, а также потребностей и приоритетов реформы. Это указывает на то, что их подготовка и дизайн значительной мере проводились по принципу *ad hoc* – применительно к конкретному случаю – и не опирались на общие методологические рамки. В табл. 7.3 помещены сведения о диагностическом анализе по 20 проектам, по которым проводилась предпроектная экспертиза³. Вставка 7.1 предлагает вниманию три конкретных примера.

Хотя все 20 упомянутых проектов в той или иной мере прошли предварительную качественную экспертизу, лишь в нескольких случаях проводился количественный анализ для определения сильных и слабых сторон администрации таможни, особенно в плане эффективности, производительности и благонадежности. Тем не менее пред-

Вставка 7.1. Рамки диагностики. Три примера

Руководители **танзанийского Проекта в области налоговой администрации** (одобрен в 1999 финансовом году, общая утвержденная сумма 40 млн долл. США) ограничились своей экспертизой качественным анализом проблем или недостатков таможенной администрации и не провели подробную количественную оценку ее производительности и эффективности. Между тем проект был призван специально выявить институциональные слабости, обуславливающие плохое управление, недостатки кадровой политики, обременительные требования к документации, сочетающиеся с бюрократическими и допускающими произвол бумажными процедурами, нехватку материальной инфраструктуры и оборудования, устарелость законодательной или нормативной базы с ее неадекватными системами полномочий и наказаний, а также неэффективную практику полного исполнения (требований), которая в значительной мере опиралась на физические проверки, а не на использование компаний доотгрузочной инспекции.

Филиппинский Проект компьютеризации налоговой сферы (одобрен в 1993 финансовом году, общая утвержденная сумма 63 млн долл.) и **Проект развития таможенной службы в России** (принят в 2003 финансовом году, общая утвержденная стоимость 140 млн долл.) дают примеры более всесторонней экспертизы. Диагностика филиппинского проекта основывалась на выполненном Международным валютным фондом анализе плана действий в области таможенной реформы. В результате последующей исследовательской работы, инициированной Всемирным банком, к рекомендациям МВФ по плану действий были сделаны дополнения. Проект анализирует нынешнюю систему поступлений и институциональный потенциал администрации по их сбору. В нем исследуется исторический фон и общий реформаторский контекст процесса компьютеризации, а также характеризуется ее значение для таможенной службы и налоговой администрации. Это одновременно дополняет анализ институционального потенциала статистическими данными о работе таможни и налоговых властей. Статистика по таможне включает численность персонала, объем налогов, собираемых таможенным управлением (ТУ), производимые расходы, число пассажиров (общее и в расчете на одного работника ТУ), тоннаж обработанных грузов (общий и в расчете на одного работника ТУ), товарные потоки (стоимость экспорта и импорта) и продуктивность усилий в налоговой сфере (определяемые как доля собранных налогов в ВВП).

Для RCDP группа специалистов-проектировщиков Банка разработала совместно с экспертами по таможенным делам МВФ специальный вопросник. Он был направлен Государственному таможенному комитету России до начала практической разработки проекта. Сведения, предоставленные Госкомитетом, были проанализированы до выполнения предварительной оценки проекта и подкреплены дополнительной предпроектной экспертизой с использованием методов, разработанных Всемирной таможенной организацией и руководствами для таможенных администраций Европейского союза, а также диагностического инструментария Гилла [Gill 2000]. Предпроектная экспертиза охватывала все необходимые области – от анализа среды, в которой будет осуществляться проект, степени приверженности (правительства) реформе, нужд и ожиданий заинтересованных сторон до оценки потребности в правовых и нормативных изменениях, институциональной эффективности, вопросов человеческих ресурсов, тренинга и проблем благонадежности.

Источник. World Bank 1993b, 1999b, 2003.

проектная диагностика со временем улучшилась, особенно в самых последних проектах (утвержденных в конце 90-х – начале 2000-х годов).

Таможенная реформа охватывает гораздо больше аспектов, чем только деятельность администрации таможни. В более чем половине проектов в представленной таблице оцениваются законодательные рамки таможенных операций, текущая или планируемая стратегия реформы, организационная структура и функции ведомства, внедрение гармонизированной системы, таможенные правила и процедуры, статус автоматизации и офисные средства. Глубина анализа, однако, в разных проектах и областях оценки была неодинаковой. К примеру, почти во всех проектах, прошедших предварительную диагностику, изучались существующие законы и нормы (95%), но в гораздо меньшем их числе исследовались более специфические вопросы, такие, как введение гармонизированных систем (60%) или сложность правил и процедур (70%). Тот факт, что значительная часть работы по подготовке проектов (65%) включала экспертизу имеющейся информационной инфраструктуры и планов автоматизации, отражает в целом высокую долю связанных с ИТ издержек в таможенных компонентах ТС-проектов⁴. Интересно, что системы инспекции товаров и применение систем проверки, основанных на риске, анализировались в гораздо меньшей степени, хотя составляли важный элемент стратегии всеобъемлющей компьютеризации (только в 20% проектов оценивалось наличие опыта рискованного менеджмента). При исследовании таможенной среды в большинстве проектов не проводилась экспертиза процедур оценки, которая была осуществлена только в 15% подготовительных работ.

Менеджменту в сферах благонадежности и человеческих ресурсов было уделено относительно незначительное внимание. Лишь в нескольких проектах четко анализировались наличие и качество кодекса поведения (20%), продвижение по службе «по заслугам» (15%), пакеты выплат и льгот (25%). Только в 10% проектов изучались системы внутреннего контроля и аудита, которые форми-

руют институциональную основу для сокращения побудительных мотивов и возможностей для коррупции. Вместо этого многие проекты свели свою экспертизу к общему упоминанию о наличии методов выявления коррупции (45%) и описанию офисных средств (65%). При оценке опыта или положения в области человеческих ресурсов проекты в основном делали акцент на тренинг (45%), но обходили стороной критически важный вопрос о найме персонала, особенно процесс набора менеджеров (15%).

Важной частью предварительной экспертизы проекта должна быть оценка его устойчивости. Здесь появляется ряд вопросов. Помимо приверженности правительства его осуществлению необходима ясность в том, как будут финансироваться операционные издержки (таможенного) агентства после завершения работ. Это особенно важно для проектов с большим компонентом ИТ и тех, которые способствуют введению специальной системы поощрений и стимулов для персонала таможни. К примеру, группа специалистов, работавшая над филиппинским Проектом компьютеризации налоговой сферы, до окончания его обсуждения не поднимала вопрос о стоимости регулярного обслуживания и совершенствования ИТ-системы. В итоге получить от правительства гарантии выделения нужных фондов для таможенного управления с целью замены устаревшего электронного оборудования не представилось возможным, и статус компьютеризации после закрытия проекта существенно понизился.

Способность таможенного агентства привлекать и удерживать квалифицированные кадры – другой ключевой момент стабильности проекта таможенной реформы. Эта способность будет зависеть от гибкости кадрового менеджмента, особенно в плане создания достаточного количества должностей для экспертов и предоставления работникам адекватного пакета компенсационного вознаграждения. Предпринимаемые в рамках реформы усилия по созданию более профессионального таможенного агентства не увенчаются успехом, если оно не проявляет достаточной гибкости

Таблица 7.4. Перечень основных целей

Период	1982–1993 гг.		1994–2002 гг.		1982–2002 гг.	
	Кол-во проектов	Доля ^а , %	Кол-во проектов	Доля ^б , %	Кол-во проектов	Доля ^в , %
Увеличение поступлений	1	8	9	35	10	26
Облегчение торговли	3	25	17	65	20	53
Безопасность	0	0	0	0	0	0
Укрепление таможенного органа	8	67	19	73	27	71
Благонадежность	1	8	3	12	4	11
Улучшение соответствия (требованиям)	1	8	11	42	12	32
Улучшение услуг для декларантов	0	0	13	50	13	34
Расширение участия игроков	0	0	0	0	0	0

^а Доля исследованных ТС-проектов (12 проектов).

^б Доля исследованных ТС-проектов (26 проектов).

^в Доля исследованных ТС-проектов (38 проектов).

Источник. Данные Всемирного банка.

для привлечения необходимого числа квалифицированных и мотивированных специалистов. Это должно быть подтверждено еще до финальной стадии разработки проекта.

Организаторы большинства рассмотренных проектов пренебрегли количественным анализом эффективности работы таможенной администрации. Кроме того, только в одном из 20 проектов, прошедших предварительную экспертизу, был проведен анализ издержек администрации на каждую совершаемую сделку, а между тем это серьезный показатель ее производительности. С другой стороны, в диагностической работе наблюдается очевидная эволюция. Из 26 проектов технического содействия, предпринятых в 1994–2002 гг., в 17 проектах экспертиза в том или ином виде была проведена. Это резко контрастирует с незначительностью доли проектов, прошедших диагностику, в 1982–1993 гг., когда только 3 из 12 ТС-проектов подверглись предварительному изучению. Сопоставление долей проектов с индивидуальными показателями в общем количестве проектов с диагностикой в двух десятилетних периодах показывает улучшение качества экспертизы, за исключением области оценки производительности. Диагностика, предпринимавшаяся в 1994–2002 гг., была намного более широкой по охвату фундаментальных аспектов таможенных операций и менеджмента — особенно это относится к показателям времени обслуживания (53% во втором полупериоде против нулевой величины в первом), организационной структуре (76 против 33%), внедрению гармонизированной системы (71% против нуля) и сложности правил и процедур (71 против 67%). Кроме того, во втором полупериоде отмечена существенная эволюция оценок благонадежности⁵.

На что направлены таможенные проекты? Анализ их целей

Таблица 7.4 дает общее представление о связанных с таможенной целью 38 проектов технического содействия (ТС). В реформе таможенной администрации можно выделить три основные задачи: мобилизацию поступлений, минимизацию бремени, приходящегося на торговлю, и обеспечение национальной безопасности. Более специфические цели касаются отдельных составляющих проекта или отражают его суженный фокус и обычно являются субкомпонентами трех главных функций таможни. К этим целям относятся, например, такие, как укрепление лояльности персонала или улучшение услуг, предоставляемых сообществу декларантов. Многие проекты содержат список подробных разработанных задач и не направлены на усиление в целом одной или нескольких базовых функций таможни. Другие просто обозначают общую цель — укрепление таможенного органа — и не упоминают конкретные задачи повышения эффективности, производительности или лояльности.

Главной целью 38 проектов оказалась минимизация возлагаемого на торговлю бремени — в 1982–2002 гг. свыше половины из них в целом имели в качестве основной задачи содействие торговле. В десяти проектах таковой было увеличение поступлений. Ни в одном из проектов в качестве цели не фигурировали вопросы национальной безопасности, что вполне понятно, поскольку они не входят в полномочия Всемирного банка. Сопоставление данных по периодам показывает, что идентификация целей проекта в общем плане — облегчение торговли или увеличение поступлений — в последние годы стала более распространенной, чем в ранних проектах Банка. В 1982–1993 гг. только 25% проектов имели главной целью улучшение условий торговли, между тем как для проектов,

Таблица 7.5. Индикаторы деятельности в 1982–2000 гг., кол-во проектов

	Период	1982–1993 гг.	1994–2002 гг.	1982–2002 гг.
	Индикатор	Кол-во проектов	Кол-во проектов	Кол-во проектов
Результаты, ориентированные на производительность	Поступления на одного работника таможни	0	8	8
	Полные издержки таможни по сравнению с объемом собранных поступлений	0	7	7
	Фонд зарплаты по сравнению с объемом поступлений	0	7	7
	Объем торговли на одного работника	0	8	8
	Количество деклараций на одного работника в год	1	9	10
Результаты, ориентированные на эффективность	Время оформления импортного груза	1	12	13
	Физические инспекции и введение рискованного менеджмента	0	14	14
	Информирование торгового сообщества	0	4	4
	Нарушения на число проверок	0	8	8
	Зафиксированные случаи коррупции/неблагонадежности	0	2	2
	Более эффективные физические инспекции	0	4	4
	Отказ в приеме неполных или неточных деклараций	0	1	1
	Своевременность и точность выпускаемой торговой статистики	0	2	2

Источник. Данные Всемирного банка.

разработанных между 1994 и 2002 гг., эта цифра подскочила до 65%. Аналогичным образом, только 8% проектов, разработанных между 1982 и 1993 гг., выделяют увеличение поступлений в качестве основной задачи. Соответствующая цифра для проектов периода 1994–2002 гг. составляет 35%. Таким образом, ТС-проекты Банка, по-видимому, отражают и реагируют на тот факт, что в последние годы среди политиков развивающихся стран росло осознание важности совершенствования торговли в целом и важности проведения для этого таможенной реформы.

Тот факт, что в 1982–2002 гг. в большинстве проектов (27 из 38 упомянутых, или 71%) в качестве главной называется глобальная – и весьма расплывчатая – задача «укрепления таможенного органа», указывает на некоторое нежелание (организаторов) связывать себя обязательством обеспечить более конкретные и поддающиеся измерению результаты⁶. Тем не менее последующие проекты Всемирного банка, принятые в 1994–2002 гг., свидетельствуют о резком изменении определения целей в сторону их большей конкретизации. Помимо этого, если в 1982–1993 гг. ни в одном из проектов не фигурировала цель улучшения услуг для сообщества декларантов, в 1994–2002 гг. это стало ключевой задачей для половины ТС-проектов. Ни один проект не рассматривал мобилизацию голосов и участия частного сектора, особенно торговых кругов, в качестве цели, достаточно важной для того, чтобы выделить ее отдельным пунктом.

Оценка работы.

Разработка индикаторов деятельности

В табл. 7.5 приводятся отметки, или индикаторы деятельности, которые обычно применяются для мониторинга выполнения поставленных в проекте задач⁷.

Особенно слабо оценка деятельности проводилась по проектам, разработанным до 1994 г. Только в одном проекте периода 1982–1993 гг. содержится упоминание о каких-либо показателях работы. Подобная оценка сводилась лишь к двум индикаторам – времени таможенного оформления, или выпуска, товара и количеству деклараций, приходящихся в год на одного работника таможни. Среди последующих проектов Банка наиболее широкий набор индикаторов используется в (российском) RCDP, турецком проекте управления государственными финансами, тунисском проекте развития экспорта и проекте TTFSE.

Выбор индикаторов деятельности зависит от целей и охвата ТС-проекта. Чем более широким и всесторонним он задуман, тем более развитой должна быть система таких индикаторов. Поэтому в случае ограниченного ТС-проекта, сфокусированного на реализации узких задач, может быть абсолютно оправданным небольшой набор показателей деятельности. Тем не менее из 38 рассмотренных проектов только 17 (или примерно 45%) имеют те или иные ориентиры для мониторинга, оценки хода работ и результатов. Большинство проектов были разработаны без должного набора индикаторов деятельности и значительно различаются между собой по их охвату. В гл. 1 настоящей

книги предлагается ряд приемлемых критериев для мониторинга роста поступлений. Во вставке 7.2 приводится несколько примеров неполного на-

бора показателей деятельности, а во вставке 7.3 — несколько примеров хорошей практики в составлении полного набора.

Вставка 7.2. Неадекватность индикаторов деятельности. Несколько проектов

Большинство рассмотренных ТС-проектов не содержали каких-либо показателей для оценки их осуществления. Так, отсутствие индикаторов деятельности было выявлено Департаментом оценки операции в филиппинском Проекте компьютеризации налоговой сферы, в котором присутствует существенный компонент таможенной реформы. Ряд других проектов не содержали того необходимого набора индикаторов деятельности, который отвечал бы их целям и функциям. Дополнительную сложность при осуществлении надзора за исполнением создавало то, что проектные документы часто не называли четкий срок достижения заданных ориентиров.

В колонке «Ключевые индикаторы деятельности» в таблице внизу приводится индикатор компонента «Мобилизация ресурсов» из предоставленного Армении Второго кредита на техническое содействие структурной корректировки (утвержден в 1998 финансовом году в общей сумме 5 млн долл.). Проект включал отдельные мероприятия по компьютеризации Государственной таможенной инспекции и Департамента таможен, однако при этом отсутствовало упоминание о стратегии проводимой или планируемой всесторонней реформы таможенной администрации. Проект не был основан на диагностическом анализе, который позволил бы убедиться в том, что предлагаемые меры окажут ощутимый (положительный) эффект на сбор поступлений. Как следствие, индикатор носит расплывчатый характер, смешивает понятия производство продукта и результат и не уточняет, когда будут достигнуты намеченные ориентиры.

Ожидаемые результаты/воздействие	Ключевые индикаторы деятельности	Индикаторы мониторинга и надзор	Критические допуски и риски
Процесс таможенного декларирования полностью компьютеризован, система оплаты улучшилась	Таможенные декларации и платежи обработаны с помощью компьютеризированной системы	Регистрационные данные таможенного департамента	Исполнительский потенциал Департамента таможен

Источник. World Bank 1997a, 2000g.

Вставка 7.3. Разработка всеобъемлющего набора индикаторов деятельности. Проекты совершенствования торговли и транспорта (TTFSE) в Юго-Восточной Европе

Семь стран Юго-Восточной Европы (Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Федеративная Республика Югославии и Румыния) участвуют в региональной программе по улучшению торговли и транспорта. Ее цель — модернизация таможенных ведомств и других органов пограничного контроля. Для облегчения координации работ был учрежден руководящий комитет RSC TTFSE. Таможенная реформа была определена как ключевое условие обеспечения вступления (этих стран) в Европейский союз, организационные мероприятия подкреплялись развитием инфраструктуры. Основу программы технического содействия составили руководства по проведению таможенных реформ и вступительные требования ЕС.

Был разработан шаблонный образец полного набора индикаторов деятельности, который одинаковым образом использовался в пилотных портах всех участвующих стран (единственным исключением стал показатель зарегистрированных случаев коррупции, которая оценивалась только Албанией). Все индикаторы основывались на ситуации 1999 г. и были уточнены для последующих четырех лет. Они включали установленные нормативы по таможенной обработке в пилотных пунктах (например, время таможенного оформления в минутах, процент физических проверок, процент ускоренного оформления грузовиков, когда они пропускаются быстрее чем за 15 минут; доля нарушений в общем количестве проверок) и нормативы для оценки достигнутого уровня производительности и эффективности (например, средний сбор поступлений на одного работника таможни, доля фонда заработной платы в общем объеме поступлений, среднее количество деклараций на одного работника в год).

Тот факт, что программа TTFSE охватывала все пограничные инспекционные ведомства, позволил выработать индикаторы, измеряющие не только продолжительность непосредственно таможенного оформления, но и общее время прохождения груза через границу. В проектах, связанных только с сугубо таможенными операциями, воспользоваться этими индикаторами будет сложнее. Тем не менее таможня обычно несет основную ответственность за координацию с другими органами мероприятий по сокращению времени обработки товаров, и поэтому исполнители проектов таможенной реформы, имеющей целью содействие торговле, могут посчитать полезным оценивать совокупное время оформления импорта в течение всего периода их осуществления. Этого можно добиться, добавив к перечню сугубо таможенных индикаторов несколько показателей более широкого плана, касающихся облегчения торговли в целом, которые будут использоваться только для ознакомительных целей. Такое делалось и прежде, например в российском RCDP.

Источник. World Bank 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000h, 2001, 2002a, 2002b.

Рисунок 7.1. Рамки оценки институциональной среды



Источник. Lane 1998.

Табл. 7.5 показывает, что лишь небольшой набор индикаторов эффективности и производительности пользовался вниманием со стороны команд проектантов. За период 1982–2002 гг. из 17 ТС-проектов, содержащих индикаторы деятельности, более половины оценивали некоторые аспекты улучшения таможенного обслуживания (или результаты, направленные на эффективность) и производительности персонала таможни в обработке деклараций. Тринадцать проектов содержали установленные нормативы времени выпуска или оформления импортного груза, 14 рассматривали введение практики рискového менеджмента, а 10 сосредоточили внимание на индикаторе ежегодного количества деклараций на одного работника (результаты, ориентированные на производительность). Ряд других полезных показателей производительности – в частности, средний объем собранных поступлений на одного работника, средние издержки таможенной администрации относительно общего объема поступлений, соотношение между фондом зарплаты и объемом поступлений и объем торговли в расчете на одного работника – фигурировал менее чем в половине займов на оказание технического содействия, содержащих индикаторы деятельности. Еще более длинный набор важнейших показателей эффективности – таких, как обслуживание декларантов, соотношение между количеством ошибок и количеством сделанных проверок и отказ в приеме неполной или неточной декларации, – представлен в весьма ограниченном количестве проектов. Это может указывать на от-

сутствие оценки эффективности в предпроектной диагностике. Следует особо подчеркнуть, что хотя во многих проектах (10 из 38) фигурировала цель увеличения поступлений (см. табл. 7.4), ни в одном из них не были установлены нормативы этого роста.

Ключевые аспекты разработки проекта

Модернизация таможенного дела – сложный и длительный процесс. Она требует долгосрочных обязательств и продуманной стратегии создания необходимого потенциала, включающей развитие различных систем, процедур и процессов, а также повышение компетенции персонала. Пересмотренная Киотская конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур дала примерное представление о современной организации таможни и наметила основные положения стратегии реформ⁸ в этой области. В своей книге «Модернизация таможенного дела и супермагистраль международной торговли» Майкл Лейн [Lane 1998] разрабатывает всеобъемлющие и практические рамки этих реформ. Рамки имеют форму пирамидальной структуры, основанием которой служат элементы фундаментального свойства (среда, таможенная экспертиза, благонадежность) и инструментального характера (анализ данных, автоматизация, управление процессами); средний уровень включает передовые процессы (рискový менеджмент, аудит, обеспечение соответствия, полное (принудительное) исполнение, а верхний уровень содержит

процессы осуществления проекта (см. рис. 7.1)⁹. В настоящей главе мы используем эту аналитическую схему для изучения ТС-проектов Всемирного банка за 1982–2002 гг.

Табл. 7.6 суммирует мероприятия по модернизации в ТС-проектах Всемирного банка. В ней не только перечисляются области и виды деятельности, но также приводятся ключевые элементы выполнения проекта, такие, как последовательность (шагов), план работ и координация (усилий) между администрацией таможенной службы и другими причастными ведомствами. Два последних десятилетия были свидетелями неуклонной эволюции стратегии Банка в области модернизации таможенного дела. В период 1994–2002 гг. размах проектов по сравнению с 1982–1993 гг. последовательно возрастал. Несмотря на эту тенденцию к расширенному подходу, в проектах не всегда уделялось достаточное внимание некоторым основополагающим аспектам реформы. В частности, нередко игнорировалось совершенствование институциональных рамок таможенных операций, управление изменениями (change management), эффективная координация усилий между таможенной и другими агентствами, занимающимися обработкой импорта, вопросы лояльности, последовательность реализации проекта.

Большинство проектов не уделило достаточного внимания вопросам управления происходящими изменениями. Административные реформы могут увенчаться успехом только в такой нормативно-правовой среде, которая позволяет их полное воплощение в жизнь. Типичным примером может служить основанная на риске система избирательного физического контроля и поствыпускной (конечный) аудит, введение которых во многих странах при существующих там таможенных кодексах невозможно. Тем не менее только в 15 из 38 ТС-проектов в представленной ранее подборке (39%) указано на необходимость модернизации и пересмотра таможенного законодательства. Большинство проектов при разработке не охватывало вопросов оценки: она упоминалась только в 11% случаев, из чего следует, что Токийский раунд и Соглашение ГАТТ о таможенной стоимости (СТС) в значительной мере игнорировались¹⁰. Примечательно, что ни в один из проектов, имеющихся в базе данных, при разработке не был включен компонент доотгрузочной инспекции (либо укрепление режима КГО, либо поэтапное свертывание инспекций), хотя в это время в ряде клиентских стран режим КГО уже действовал (например, на Филиппинах и в Танзании)¹¹.

Лишь несколько проектов имели среди целей управление происходящими изменениями и обеспечение устойчивости. Так, только в трех проектах (8%) планировалась разработка пакета льгот для сохранения добросовестного персонала. Наибо-

лее тщательным подходом в этом плане отличается RCDP. В компоненте человеческих ресурсов этого проекта сделан акцент на внедрение и совершенствование системы материального и нематериального вознаграждения таможенных работников и менеджеров; цель состояла в том, чтобы улучшить возможности Государственного таможенного комитета в вопросах найма и сохранения квалифицированных кадров.

Любопытно отметить, что только в половине проектов таможенный компонент увязывается со стратегией планируемой или проводящейся таможенной реформы. В определенной степени это можно объяснить тем, что в остальных случаях правительства не были готовы взвалить на себя бремя осуществления всесторонних преобразований.

Ни в одном проекте, кроме RCDP, в предложениях по проведению таможенной реформы не содержалось ссылок на исходную конвенцию Всемирной таможенной организации или Пересмотренную Киотскую конвенцию. Предложенные мероприятия фокусировались главным образом на упрощении процессов, включая введение поствыпускного аудита и бухгалтерского менеджмента (71%), автоматизацию (84%) и тренинг (71%). Несмотря на значительный акцент, сделанный на автоматизацию, лишь немногим более половины проектов (55%) предусматривали введение рискованного менеджмента; это дает основание полагать, что цель автоматизации не всегда была ясно определена и в достаточной мере увязана с другими существенными компонентами реформы. Примечательно, что лишь в некоторых проектах затрагивается вопрос о том, что таможенная служба — это только одно из нескольких ведомств, занимающихся оформлением импорта. Воздействие мероприятий таможенной реформы на эффективность общего процесса импортной обработки может быть значительно усилено либо путем поддержки дополнительных и вспомогательных реформ в других ведомствах по оформлению импорта, либо в крайнем случае путем содействия лучшей координации действий причастных сторон. Тем не менее только в 14 из 38 рассмотренных проектов подчеркивается необходимость одновременной реорганизации этих институтов и лучшей координации обработки (грузов). Вставка 7.4 излагает ситуацию с тунисским Проектом развития экспорта, которая подтверждает необходимость интегрированного подхода к рационализации межведомственной координации в вопросах экспорта и импорта. Это было также главной целью ганского Проекта торговых и инвестиционных «ворот»¹².

Анализ также показывает неодинаковый охват вопросов, связанных с различными аспектами управления человеческими ресурсами. Хотя необходимость обучения упоминается в двух третях ТС-проектов, большинство проектов игнориру-

Таблица 7.6. Полнота разработки проекта

	1982–1993 гг.		1994–2002 гг.		1982–2002 гг.	
	Кол-во проектов	Доля ^а , %	Кол-во проектов	Доля ^б , %	Кол-во проектов	Доля ^в , %
Законодательная среда						
Новый кодекс или законодательство ^г	0	0	15	58	15	39
Новая структура тарифов ^д	1	8	11	42	12	32
Оценка ^е	1	8	3	12	4	11
Увязка со стратегией планируемой или проводящейся таможенной реформы	3	25	16	62	19	50
Управление процессом						
Упрощение процесса	5	42	22	85	27	71
Координация с другими ведомствами по оформлению импорта	0	0	14	54	14	37
Автоматизация	8	67	24	92	32	84
Рисковый менеджмент (управление рисками)	3	25	18	69	21	55
Менеджмент/развитие человеческих ресурсов						
Процедуры найма	0	0	6	23	6	16
Тренинг	7	58	20	77	27	71
Зарплата	1	8	10	38	11	29
Продвижение по службе	1	8	4	15	5	13
Наказания	0	0	4	15	4	11
Кодекс поведения ^ж	0	0	4	15	4	11
Другие аспекты обеспечения благонадежности (средства, аудит)	1	8	13	50	14	37
Интеграция таможни и департамента поступлений ^з	0	0	2	8	2	5
Информирование или обучение вовлеченных структур	1	8	15	58	16	42
Анализ данных для обеспечения соответствия (требованиям) и облегчения условий деятельности	0	0	12	46	12	32
Устойчивость управления изменениями						
Пакет льгот или политика сохранения хороших работников	0	0	3	12	3	8
Обязательства государства по бюджету ^и	0	0	9	35	9	24
Развернутый план работ	4	33	16	62	20	53
Последовательность мероприятий (представленная ясно и адекватно)	1	8	3	12	4	11
Мониторинг и оценка (индикаторы деятельности)	1	8	16	62	17	45
Оценка проекта (финансовая или экономическая)	2	17	14	54	16	42
Предусмотренное сотрудничество Всемирного банка с другими донорами в подготовке или выполнении проекта	2	17	15	58	17	45
Надзор за проектом или подбор менеджеров с участием МВФ, Всемирной таможенной организации или ЮНКТАД	2	17	14	54	16	42

^а Доля всех рассмотренных ТС-проектов (12 проектов).

^б Доля всех рассмотренных ТС-проектов (26 проектов).

^в Доля всех рассмотренных ТС-проектов (38 проектов).

^г Новый кодекс или законодательство является частью проекта или фигурирует в других связанных с ним программах.

^д Новая, упрощенная структура тарифов является частью проекта или принята в другой связанной с ним программе.

^е Включая любое упоминание о пересмотре системы оценки или роли КГО либо о сдвиге в сторону СТС.

^ж Издан в качестве части рассматриваемого проекта или связанных с ним мероприятий по модернизации таможенной администрации.

^з Интеграция либо уже произошла, либо является частью рассматриваемого проекта. Два проекта в представленном образце начали осуществляться, когда департаменты таможни и поступлений были объединены.

^и Правительственные обязательства (приверженность) включают бюджет, политическую волю или либерализацию торговли на региональном уровне (например, страны Юго-Восточной Европы участвуют в проектах совершенствования торговли и транспорта).

Источник. Данные Всемирного банка.

ют другие важные элементы этой сферы, определяющие как успех, так и неудачу таможенной реформы, такие, как процедуры найма (названы только в 16% ТС-проектов), зарплата и система льгот (29%) или управление продвижением по службе (13%)¹³. С учетом того, что таможенные ведомства, согласно опросам их клиентов, во многих странах считаются наиболее коррумпированными правительственными институтами, можно считать явно недостаточным внимание, уделяемое вопросам благонадежности, которые в большинстве проектов не затрагиваются. Повсеместно признается, что совершенствование таможенного дела улучшит ситуацию. Только 11% рассмотренных ТС-проектов предусматривали при составлении пересмотр дисциплинарных мер и наказаний, призванных противодействовать коррупции, и выработку кодекса поведения; аналогичным образом, всего 37% проектов затрагивали введение или улучшение системы внутреннего аудита.

Хотя более половины изученных проектов (53%) содержали развернутые планы выполнения работ,

только в 11% случаев имелась ясная и адекватная последовательность мероприятий реформы. Лишь в нескольких проектах реально приводился конкретный срок их завершения. Недостаток внимания к подготовке надлежащего плана действий может привести к серьезным ошибкам в дальнейшем. В ливанском Проекте технического содействия в области финансового менеджмента и увеличения поступлений первая фаза внедрения компьютерной программы ASUCYDA по графику предшествовала мероприятиям реорганизации бизнеса, между тем как обучение ее использованию должно было начаться только через девять месяцев после начала этой фазы [World Bank 1994].

Тем не менее сравнение двух периодов выявляет наличие постоянного прогресса в разработке проектов. Так, все проекты 1982–1993 гг. пренебрегали необходимостью улучшения правовой и нормативной среды для таможенных операций, но в 1993–2002 гг. внимание к этим аспектам значительно возросло. Во втором десятилетии гораздо больше проектов стали также придавать достаточное зна-

Вставка 7.4. Интегрированный подход к управлению процессами. Проект развития экспорта в Тунисе

Компонент таможенной реформы в этом поддержанном Всемирным банком проекте (одобрен в 1999 финансовом году, общая утвержденная сумма 34,7 млн долл.) направлен на развитие торговли в целом, особенно на развитие экспорта; при этом увеличение поступлений не является специальной задачей реформы. Реформы сочетают введение обмена электронными данными (ЭОД) с упрощением процедур, развитием сотрудничества и партнерства, управлением рисками и развитием человеческих ресурсов. Было предложено сделать сервер ЭОД центральным элементом преобразования существующей сложной паутины пересекающихся информационных связей, основанных на ручной обработке различных формуляров и посланий между участниками торговли (таможня, банки, судовые агенты, декларанты, таможенные брокеры, транспортные экспедиторы, министерство торговли, портовые власти) – показанными на рис. А, – в новую систему прямых отношений между ними (см. рис. Б).

Этот компонент таможенной реформы был разбит на три последовательных этапа. На первом предусматривается упрощение процедур предоставления судовых манифестов. На втором этапе внедряется автоматизированная (в реальном времени) обработка таможенных деклараций; надлежит также освоить технику конечного аудита и рискованного менеджмента. Главная задача третьего этапа – переобучение сотрудников таможни с целью одинакового применения ими новых процедур и правил.

Источник. World Bank 1999с.

Рис. А. Обработка товарных документов – нынешнее состояние

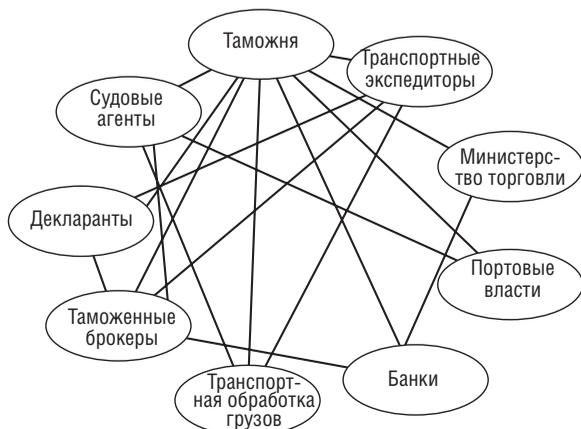


Рис. Б. Обработка товарных документов – после осуществления таможенного компонента



чение таким важным реформаторским мерам, как упрощение процедур (85%), автоматизация (92%) и управление рисками (69%). Проекты, принятые между 1994 и 2002 гг., демонстрируют гораздо более широкий охват вопросов координации действий с другими значимыми агентствами по обработке импорта, вопросам благонадежности, оценки проекта, обслуживания клиентов. Наконец, резко расширилось сотрудничество Всемирного банка — в той или иной форме — с другими донорами в подготовке или реализации проектов; этот показатель возрос с 17% в 1982–1993 гг. до 58% в 1994–2002 гг. (см. вставку 7.5 с конкретными примерами).

Выполнение проектов и их результаты

В данном разделе рассматриваются 22 завершенных проекта технического содействия (ТС), содержащих таможенные компоненты. Достигнутые по ним результаты сопровождаются анализом факторов, которые повлияли на их выполнение и на последующее их воздействие.

Осуществление проектов, их результаты и возникающие вопросы

Работа по оценке проекта имеет два измерения. Первое касается извлеченных уроков, в нем

делается упор на индикаторы качества дизайна и деятельности. Во второй фазе должны рассматриваться результаты сделанного и выявляться факторы, которые привели к такому исходу. Из 38 ТС-проектов, утвержденных Всемирным банком в 1982–2002 гг., 22 были завершены, что позволяет оценить ход работ по ним и достигнутые результаты¹⁴. Наш анализ основывается прежде всего на отчетах о завершении проекта (ICR) и, в определенной мере, на отчетах о состоянии проекта (PSR)¹⁵. Доклады ICR и IEG используют единый набор критериев оценки и охватывают предпроектную подготовку, дизайн, осуществление работ, воздействие институциональных факторов, устойчивость проекта и деятельность заемщика и Банка. Обзор критериев для оценочных отчетов группы IEG помещены в приложении 7.2.

Мы также попытались оценить выполнение таможенных компонентов в текущих проектах. Предлагаемый нами рейтинг проводимых таможенных реформ основывается преимущественно на внутренней документации, в частности среднесрочных обзорах, служебных записках, отчетах наблюдателей и PSR. Однако по многим проектам такую оценку невозможно было получить либо потому, что они были лишь недавно утверждены и начаты, либо потому, что к моменту написания данной главы не имелось достаточно подробных отчетов о ходе их реализации.

Вставка 7.5. Растущее внимание Всемирного банка к координации действий с другими донорами

Проекты совершенствования торговли и транспорта в Юго-Восточной Европе. Компонент таможенной модернизации в этих проектах был предложен как наименее затратный способ помочь таможенным реформам, проходящим в странах региона при поддержке Европейского союза. Для большей части технического содействия, оказывавшегося при реализации этого компонента, использовались гранты от Всемирного банка, ЕС и США. В Боснии и Герцеговине всю техническую помощь для проведения таможенной реформы обязался предоставить ЕС.

Доноры активно содействовали реализации проектов и надзору за ними. В частности, все их представители участвовали в качестве наблюдателей в руководящем комитете (RSC) по мониторингу общего хода выполнения программы. Активное участие доноров было призвано гарантировать, что компонент таможенной модернизации будет полностью учтен в ходе текущей реформы. В дополнение к этому Экономическая комиссия ООН для Европы предоставила каждой стране — члену RSC секретаря для поддержки реализации программы.

Турецкий Проект управления государственными финансами (утвержден в 1996 финансовом году, общая сумма 62 млн долл.). Всемирный банк и МВФ продемонстрировали тесную координацию усилий на стадиях от разработки проекта до его выполнения. Для помощи в реализации технических аспектов плана таможенной модернизации Банк привлек Департамент по финансовым вопросам МВФ. Департамент осуществлял общий надзор за деятельностью советника таможенной администрации, советника по информационным технологиям, назначенного в рамках соглашения о займе, и временных советников по оказанию специфических технических услуг. Была также достигнута договоренность, что Департамент будет проводить регулярные инспекционные миссии (приблизительно каждые шесть месяцев) и поможет оценить результаты пилотной таможенной операции.

Проект диверсификации экспорта в Бангладеш (утвержден в 1999 финансовом году в общей сумме 32 млн долл.). Правительство убедило Всемирную таможенную организацию в своей достаточной готовности к началу Программы таможенной реформы и модернизации для Бангладеш в качестве части Проекта диверсификации экспорта. Последний предусматривал привлечение всемирной организации к тренингу персонала таможенной администрации, а ЮНКТАД к установлению ASYCUDA++ и соответствующему обучению.

Источник. World Bank 1995, 1999a, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000h, 2001, 2002b.

Таблица 7.7. Предложенный рейтинг результатов выполнения мероприятий в таможенной области, %

	Завершенные проекты	Продолжающиеся проекты
Проекты, по которым проведено ранжирование таможенных результатов	77	50
Оценка «весьма удовлетворительно» («уд») или выше ^а	50	38
Оценка «весьма неудовлетворительно» («неуд») или ниже ^б	27	12
Проекты, по которым ранжирование таможенных результатов не проводилось ^в	23	50
ВСЕГО	100	100

^а Включая «очень УД», «УД» «весьма УД».

^б Включая «весьма НЕУД», «НЕУД» и «очень НЕУД».

^в Ранжирование не могло быть проведено по ряду причин, в частности из-за отсутствия оценочных документов на момент написания данной главы, из-за недостаточной полноты имеющейся документации или отказа от осуществления таможенного компонента на стадии выполнения проекта (как, например, в ситуации с Проектом поддержки экономического менеджмента в Гане).

Источник. Данные Всемирного банка.

В табл. 7.7 приводится предложенный нами рейтинг таможенных компонентов применительно к завершенным и продолжающимся проектам в виде относительной величины. Цифры показывают, что хотя большая часть мероприятий в таможенной области была выполнена или выполняется удовлетворительно, значительное число проектов все же получило низкий балл.

Для анализа связи между результатами осуществления таможенного компонента и общими вопросами качества работы Всемирного банка «на входе» (начальная стадия проекта), а также (последующими) действиями Банка и заемщика мы попытались вывести ряд коэффициентов корреляции¹⁶. На предварительном этапе мы определяем корреляцию между предложенным нами рейтингом таможенной деятельности и общим рейтингом IEG по совокупному результату проекта (см. табл. 7.8, раздел А). Затем мы определяем корреляцию между предложенным таможенным рейтингом и рейтингом качества диагностики и индикаторами

деятельности — две колонки для качества на входе — только для таможенных компонентов (см. табл. 7.8, раздел Б). Приложение 7.3 разъясняет методологию и данные, избранные для этого анализа. Таблица 7.8 показывает наличие положительной, но относительно слабой взаимозависимости между рейтингом таможенного компонента и общим рейтингом IEG по совокупному результату проекта, работой Всемирного банка «на входе» и действиями заемщика (величина корреляции колеблется от 0,2 до 0,38). Коэффициенты корреляции между рейтингом таможенного компонента и показателями общего банковского надзора и деятельности немного выше (соответственно, 0,51 и 0,5)¹⁷. Оценки могут быть несколько искажены нетаможенными компонентами проектов, особенно для случаев, когда модернизация таможенного дела составляет в них лишь небольшую часть.

Отмечается относительно сильная связь между качеством диагностики и разработки таможенных мероприятий и достигнутыми результатами. Раз-

Таблица 7.8. Оценка корреляции: краткое изложение

А. Коэффициенты корреляции между предложенным рейтингом результатов выполнения таможенных компонентов (таможенных результатов) и отдельными рейтингами IEG по проектам в целом (рейтинг IEG относится как к таможенным, так и нетаможенным составляющим)

	Общие результаты проекта	Качество работы Банка «на входе»	Надзор Банка	Общая работа Банка	Общая работа заемщика
Таможенные результаты	0,38	0,23	0,51	0,50	0,33

Б. Коэффициенты корреляции между предложенным рейтингом таможенных результатов и качеством диагностики и индикаторов деятельности для таможенных компонентов

	Диагностика таможенных компонентов	Индикаторы деятельности для таможенных компонентов
Таможенные результаты	0,54	0,67

Источник. Данные Всемирного банка.

дел Б табл. 7.8 показывает значительную корреляцию между предложенным рейтингом результатов таможенного компонента и двух величин для качества «на входе» таможенных компонентов, а именно качества диагностики и индикаторов деятельности (соответственно, 0,54 и 0,67). Эти результаты подтверждают наличие цепи взаимодействий «качество предпроектной экспертизы – разработка – осуществление» таможенной модернизации, заложенной в финансируемых Банком проектах.

Факторы, влияющие на результаты и воздействие проектов

Результаты проектов и их воздействие на институциональное развитие зависят от различных факторов, которые в интересах настоящего исследования разбиты на три категории: а) предпроектная диагностика (экспертиза) и дизайн; б) правильное определение целей и компонентов проекта; в) выполнение работ по проекту и управление изменениями (преобразованиями). В третью категорию также включены некоторые моменты, касающиеся устойчивости достигнутых результатов.

Проблемы предпроектной экспертизы и дизайна

Оценочные доклады ISR и IEG ясно обозначали ряд проблем предварительной подготовки и дизайна, ведущих к неудовлетворительному выполнению некоторых проектов.

- *Неполнота и изолированность мероприятий реформы.* Обзор 38 ТС-проектов свидетельствует о том, что включение в них таможенных компонентов во многом соответствовало либо Стратегии зарубежной помощи Всемирного банка, либо общей правительственной стратегии в области развития, либо тому и другому вместе. Тем не менее некоторые проекты были нацелены только на отдельные процессы или на решение вопросов организационного или кадрового характера без ясной координации с планируемыми или проводимыми в стране-заемщике специфическими реформами таможенного дела. Только в 6 из 22 завершенных проектов таможенные компоненты были в той или иной степени увязаны с проводимой в стране общей таможенной реформой. Такой разрозненный и узкий подход отчасти является следствием недооценки сложности модернизации таможенного дела, неспособности признать наличие институциональных барьеров для проведения реформ и отсутствия опыта разработки проектов таможенной реорганизации.
- *Конструктивное несоответствие между предложенными мероприятиями реформы и уровнем*

финансирования, а также недостаточная координация действий с другими донорами. Некоторые проекты оказались слишком амбициозными по охвату на фоне очевидной нехватки финансов. Их разработка и выполнение стали проблематичными, особенно в отсутствие ясных усилий по координации технического содействия с другими донорами или включения проекта в долговременную стратегию помощи со стороны Банка. Координация с донорами отмечена только в 5 из 22 законченных проектов.

- *Несоответствие между конструкцией проекта и интересами правительства.* В ряде случаев при подготовке и разработке проекта не были должным образом приняты во внимание цели и интересы правительства. Предполагалось, что оно поддержит преобразования, но подобные допущения в некоторых ситуациях не отражали реального положения дел. Как следствие, отсутствие со стороны правительства приверженности реформам оказало негативное влияние на проект еще на самых ранних стадиях его осуществления.
- *Поспешная подготовка без должного анализа.* Некоторые проекты были разработаны без проведения диагностического анализа или в них не было уделено нужного внимания правильной последовательности шагов.

Вставка 7.6 иллюстрирует эти проблемы на нескольких конкретных примерах.

Внесение поправок в цели и компоненты. Обзор 22 законченных ТС-проектов выявляет, что хотя обозначенные цели большинства проектов (65%) не изменялись, компоненты более чем в половине из них (примерно 55%) подверглись пересмотру¹⁸. Пересмотр целей, перетряска финансирования или модификация компонентов проекта не обязательно означает, что его разработка была несовершенна. В принципе, есть две группы факторов, обуславливающих изменение набора задач или компонентов. Первая – это неожиданные изменения в среде, окружающей проект, независимо от качества его предварительной экспертизы и дизайна. Факторы второго рода возникают в период выполнения работ, и становится необходимым корректировать под них непроработанные компоненты. Для успеха проекта и его устойчивости необходимо избегать проблем второго типа, тем не менее будет лучше (вовремя) произвести потребовавшуюся модификацию компонентов, чем упрямо следовать заведомо слабой начальной схеме. Вставка 7.7 иллюстрирует некоторые специфические проблемы, которые обусловили пересмотр целей или составляющих элементов проекта.

Реализация проекта и управление происходящими изменениями. Можно выделить следующие главные причины неудач в осуществлении проектов и управлении преобразованиями, имевших целью поддержание достигнутых результатов. Это: а) слабые менеджмент (со стороны Всемирного банка и правительства-заказчика) и надзор за выполнением проекта¹⁹; б) недостаточность прав владения, приверженности правительства и подотчетности; в) неадекватная координация действий с другими донорами; г) отсутствие стратегии управления происходящими изменениями в интересах обеспечения стабильности проекта. Вставка 7.8 иллюстрирует основные проблемы управления работами по проекту.

Основные выводы и уроки для будущих операций Банка по содействию модернизации таможни

В своих проектах Всемирный банк проявлял очень разные подходы к таможенной реформе. Она рассматривалась в качестве одного из многих элементов инвестиционного и технического содействия или проектов структурной реорганизации. Поддержка реформы осуществлялась в контексте более широкой задачи преобразования государственного сектора, что служило признанием того, что таможенная служба является крупным и важным пра-

Вставка 7.6. Качество предварительной подготовки и вопросы разработки проекта: два примера

Проект технического содействия в области управления государственным сектором в Аргентине (одобрен в 1986 финансовом году; утвержденная сумма займа 18,5 млн долл.; утвержденная сумма займа на компонент таможенной реформы – 2,4 млн долл.; оценка по предложенной шкале таможенных результатов: – «НЕУД»). Этот проект служит иллюстрацией того, что происходит, когда уровень финансирования не соответствует честолюбивым замыслам. Хотя рейтинги проекта как целого были положительными (за исключением неудовлетворительной оценки деятельности заемщика), реализация таможенного компонента со всей очевидностью провалилась. В отчетах ISR перечисляются следующие проблемы.

- Обозначенная в проекте цель – укрепление потенциала Национальной таможенной администрации по сбору импортных пошлин и экспортных налогов, упрощению экспортных процедур и обеспечению статистической базы для мониторинга экспорта – оказалась чрезмерно амбициозной, между тем как приверженность (правительства) проведению действительной реформы таможенной системы была в тот период не слишком очевидной. Финансирование получилось недостаточным – всего лишь на уровне 900 тыс. долл., и проект был подготовлен при отсутствии четкого мандата правительства на проведение глубоких преобразований.
- Отсутствие ясности в первоначально предложенном плане мероприятий, существенные разногласия в отношении их направленности и скоропалительное решение применить в качестве основы реформирования аргентинской таможенной администрации французскую модель, натолкнувшуюся на серьезную оппозицию в Координационном подразделении, свидетельствуют о недостаточно тщательной проработке указанных мероприятий и их издержек. Провал проекта был отнесен на счет сужения масштабов диагностического компонента и подготовки новой программы модернизации и реорганизации таможни. Большая часть фондов поэтому была перераспределена. В итоге в рамках проекта удалось освоить только 77 616 долл. на автоматизацию Национальной таможенной администрации.

Проект компьютеризации налоговой сферы на Филиппинах (одобренный размер займа на компонент таможенной реформы 20,3 млн долл.; оценка по предложенной шкале таможенных результатов – «УД»). Качество «на входе» всех компонентов проекта было оценено как неудовлетворительное. Хотя окончательные результаты проекта применительно к компоненту таможенной модернизации получили удовлетворительный балл, PSR и IEG выявили при разработке таможенных мероприятий ряд недостатков:

- Недооценка трудностей разработки программного обеспечения для таможни и обслуживания венчуров для ТУ. В оценочном отчете о персонале (SAR) не были точно определены риски при осуществлении всего проекта. В нем принижалась опасность того, что проект, возможно, не сможет сохранить обученных и квалифицированных работников; напротив, предсказывалось, что обширные программы тренинга уменьшат эту угрозу. Кроме того, в отчете были недооценены институциональные препятствия (например, уровень зарплат гражданских служащих) на пути реализации проекта и обеспечения его устойчивости.
- SAR не включал ориентировочные нормативы деятельности.
- Отчет о персонале недооценил важность управления изменениями – необходимого элемента широкомасштабных усилий (любого) ведомства по совершенствованию своей работы. А именно: в SAR отсутствовала четкая увязка проекта с необходимостью для каждого ведомства усовершенствовать, реорганизовать и перестроить процессы бизнеса до начала этапа компьютеризации. В нем также не признавалась необходимость повышения качества и эффективности связи между Бюро по внутренним поступлениям, ТУ и Департаментом финансов. Особенно примечательно то, что эти трудности возникли на стадии разработки проекта, хотя (предварительная) экспертиза уже ясно обозначила проблемы в сферах администрирования и коммуникаций.

Источник. World Bank 1993a, 2000f, 2000g.

Вставка 7.7. Чем вызван пересмотр целей или компонентов проекта

Второй Проект модернизации портов Танзании (утвержден в 1990 финансовом году в сумме 137 млн долл.; сумма займа на таможенный компонент 2,0 млн долл., оценка по предложенной шкале результатов — «УД»). Главная первоначальная задача проекта состояла в расширении физических, управленческих и операционных возможностей танзанийской администрации портов по обработке грузопотока, ожидаемого в 90-х годах XX в. Проект был призван помочь таможенным органам внедрить упрощенный документооборот, провести компьютеризацию работ и обучение персонала. Исполнители проекта, однако, пересмотрели свои цели по двум причинам — из-за создания полунезависимого АНО Танзании и развития региональной интеграции, что сразу вызвало потребность обеспечить поддержку пунктам таможенного и транзитного контроля. С учреждением в 1994 г. АНО кредитное соглашение в области развития было в 1995 г. дополнено положением о необходимости укрепления и поддержки этого агентства. Кроме того, в проект был внесен дополнительный раздел о реформировании таможенного крыла АНО с упором на восстановление и укрепление приграничных пунктов и их компьютеризацию.

Первый проект развития дорог и прибрежного судоходства Мозамбика (одобрен в 1992 финансовом году в сумме 74,3 млн. долл., сумма займа на таможенный компонент 0,8 млн долл., предложенный рейтинг таможенных результатов — «УД»). В ходе реализации проекта его составляющие были изменены, чтобы отобразить изменившуюся среду и восполнить важный компонент, упущенный при разработке. В частности, в 1994 г. после создания в Министерстве планирования и финансов Технического отдела по реструктуризации таможни (UTRA), в рамках компонента малых портов и прибрежного судоходства возникла отдельная структура (Activity) по совершенствованию таможни и торговли, управляемая непосредственно UTRA. Реструктуризация таможенных операций потребовала адекватного обучения персонала. Однако на стадии разработки проекта тренинговый компонент был упущен и поэтому был добавлен уже в ходе реализации проекта. Эта модификация способствовала успеху таможенного компонента. Были достигнуты все ключевые нормативы деятельности, обозначенные в предыдущем отчете о надзоре за ходом работ, и показатели сбора импортных пошлин повысились с 6% в 1996 г. до 11% в 1999 г.

Филиппинский Проект компьютеризации налоговой сферы. В проект была добавлена еще одна задача — удовлетворить новый растущий спрос на более совершенные системы коммуникации. В Департаменте финансов была установлена система FINLINK для связи с другими правительственными ведомствами, ответственными за сбор налогов и управление финансами (Бюро по внутренним поступлениям, ТУ, Бюро торговли, Центральный банк, Агентство по регистрации земель и др.).

Источники. World Bank 2000e, 2000f, 2000g, 2000i.

Вставка 7.8. Вопросы управления ходом работ: проект развития менеджмента в Сенегале

Этот сенегальский проект (одобрен в 1988 финансовом году; утвержденная сумма 17 млн долл.; заем на компонент таможенной реформы 2,2 млн долл.; предложенный рейтинг таможенных результатов — «неуд») оказался провальным по всем оценочным критериям и ICR, и IEG. Применительно к таможенному компоненту обучение персонала было проведено в манере ad hoc, отсутствовали оценка потребностей и последовательная политика увязки тренинга с производительностью труда. Помимо проблем с разработкой проекта, в частности несоответствия между его масштабами и обязательствами заемщика, низкие результаты обусловлены и другими многочисленными и взаимно сочетающимися недоработками. В их числе:

Частые перестановки в руководстве проекта и слабая координация в области надзора. За восемь с половиной лет существования проекта за него отвечали шесть разных ведущих менеджеров, и было проведено 11 мониторинговых миссий, значительно различающихся между собой по пониманию его целей.

Низкое качество оценки надзора. Слабость надзора не позволила своевременно выявлять проблемы и предлагать пути их устранения. Фактически оценки надзорных миссий относительно выполнения целей развития и институционального развития, несмотря на серьезные трудности, оставались (неоправданно) высокими.

Неадекватные действия управляющих Всемирного банка. В период осуществления проекта менеджеры Банка игнорировали предупреждения персонала о том, что правительство Сенегала не проявляет к нему достаточного интереса. Они не возражали против продолжения благоприятного рейтинга в области целей развития и в институциональной области, хотя было очевидно, что прогресс носит замедленный и ограниченный характер.

Источник. World Bank 1997b; OED 2004.

вительственным институтом, который во многих странах испытывает серьезные трудности в плане благонадежности. В силу своей решающей роли в управлении налогом на добавленную стоимость (НДС), таможня даже в условиях снижения торговых налогов и ставок тарифов остается ключевым механизмом обеспечения сбора поступлений. Таможенная реформа включалась также в программы совершенствования торговли, что обусловлено ее значением для экспорта и импорта. Наконец, таможенные реформы входили в проекты по улучшению инфраструктуры, особенно морских портов, обеспечивая поддержку их главным задачам.

Всесторонние проекты создания потенциала, нацеленные на таможенные службы, ввиду своей специфики составляют в деятельности Банка не правило, а исключение. Его проекты имеют тенденцию делать упор на предварительную диагностику, а также на разработку отдельных элементов таможенной организационной структуры, менеджмента и процедур. По-видимому, участвующие в проектах работники были недостаточно информированы о том, что организационная структура, менеджмент и процедурные аспекты прочих, помимо целевых, элементов тесно связаны и их должное функционирование зависит от набора последовательных преобразований. Таким образом, в этих проектах, по-видимому, имела место недооценка сложности таможенной реформы и необходимости всестороннего подхода к ней для получения устойчивых результатов. Как видно, частичный подход к таможенной реформе угрожает подорвать ожидаемые выигрыши в эффективности и производительности таможенных операций и устойчивость сделанного. Другие недостатки рассмотренных проектов связаны с проведением диагностической работы в манере *ad hoc* — «по случаю», с отсутствием должного внимания к индикаторам деятельности и упорядочению компонентов проекта, невыполнением правительством своих обязательств по адекватной финансовой поддержке достигнутых результатов, особенно в отношении обслуживания и модернизации информационных технологий. Таможня слишком часто рассматривалась в проектах как некое изолированное звено в цепи торговой логистики, поэтому прогресс, достигнутый в таможенной сфере, зачастую не трансформировался в общее улучшение условий торговли ввиду плохого функционирования смежных ведомств и служб инфраструктуры.

Обзор показывает, что подготовка и разработка проектов в 90-х годах прошлого века значительно улучшились и целый ряд более поздних проектов таможенной реформы могут служить полезными практическими руководствами.

В 1999 г. тематическая группа Всемирного банка по налоговой политике и налоговому админис-

трированию опубликовала рабочий документ в области политических исследований под названием «Реформирование налоговой системы: список Всемирного банка на период 1990-х годов». Документ содержит ряд предложений по улучшению содействия Банка в реорганизации органов, отвечающих за сбор поступлений; они охватывают как налоговые, так и таможенные ведомства. Эти предложения, остающиеся актуальными и поныне, воспроизводятся в приложении 7.4. На основании настоящего обзора к ним теперь можно добавить несколько новых рекомендаций, связанных с таможенным делом.

- При подготовке проекта технического содействия таможенной реформе следует максимально широко использовать стандарты Пересмотренной Киотской конвенции в качестве нормативных показателей ожидаемых результатов. Как уже говорилось в гл. 3, эта конвенция обеспечивает важные руководящие принципы для разработки и введения в строй современной и эффективной таможенной организации.
- В диагностической работе целесообразно применять существующие механизмы оценки сильных и слабых сторон таможенных администраций.
- Для наблюдения за ходом реализации проекта необходимо выработать всеобъемлющий набор индикаторов деятельности практического характера. Эти индикаторы должны оценивать и эффективность, и продуктивность мероприятий таможенной реформы.
- Таможня лишь одно из ведомств, занимающихся экспортной и импортной обработкой грузов. Руководители проектов должны предпринять все усилия, для того чтобы другие заинтересованные ведомства тоже подключились к анализу и изучению возможностей ускорения всего процесса таможенного оформления. Улучшение координации между таможней и другими органами — это основной путь улучшения процесса обработки и исполнительских мер с наименьшими затратами.
- Могут быть оправданными отдельные и частичные компоненты таможенной реформы в более широких ТС-проектах, непосредственно не связанных с таможенной сферой. Однако при подготовке и разработке проекта необходимо удостовериться в том, что была проведена достаточно широкая институциональная экспертиза, что специфические мероприятия реформы, поддерживаемые проектом, увязаны с более общей и долговременной стратегией таможенных преобразований и что реализация этого компонента проходит под надлежащим контролем.

- До последнего времени Всемирный банк располагал лишь ограниченным экспертным и кадровым потенциалом для подготовки и мониторинга проектов в области таможни. Поэтому (ему) необходимо развивать сотрудничество с другими многонациональными агентствами, обладающими опытом конкретной экспертизы таможенных реформ – особенно МВФ и Всемирной таможенной организацией, – для обеспечения высококачественной подготовки и мониторинга проекта. В 2004 г. Банк укрепил собственную внутреннюю экспертизу в таможенной сфере.
- Чтобы повысить шансы на получение устойчивых результатов, необходимо заблаговременно, еще на подготовительной стадии, заручиться обязательством правительства по финансированию последующих – по завершении проекта – издержек, связанных, в частности, с ИТ и поддержанием инфраструктуры.
- С учетом широких масштабов коррупции в таможенных органах необходимо уделить особое внимание разработке антикоррупционной стратегии как части всеобъемлющего проекта технического содействия таможенной реформе. Следует, однако, помнить, что лояльность не создается какими-то одиночными акциями. В значительной мере она является результатом эффективного применения правильных процедур, отвечающих Пересмотренной Киотской конвенции. Схемы разработки связанных с благонадежностью разделов проекта должны соответствовать общей модели таможенной модернизации и могут принести весомый результат.
- Нельзя недооценивать важность управления проводимыми преобразованиями, и на соответствующие мероприятия следует выделять достаточно значительные ассигнования.
- Необходимо добиваться более ясных и четко выраженных политических обязательств заемщика «наверху» и обязательств таможенной администрации.
- Очень высокую отдачу приносит координация усилий доноров на стадии разработки проекта таможенной модернизации и в процессе реформы.
- Большое значение для обеспечения устойчивости реформы имеет определение стратегии «на выходе» – при завершении проекта. После того как средства на него выплачены полностью, Банк объявляет о прекращении своего участия в этой операции, и на обеспечение устойчивости (достигнутого) больше не выделяется никаких ресурсов. Поэтому для продолжения процесса реформы очень важно наладить связи с частным сектором.

Приложение 7.А Распределение проектов, имеющих таможенный компонент, по регионам, 1982–2002 финансовые годы

Таблица 7.А.1. Распределение проектов, имеющих таможенный компонент, по регионам, 1982–2002 гг.

Распределение проектов технического содействия

Финансовый год	1982–1986 гг.		1987–1991 гг.		1992–1996 гг.		1997–2002 гг.		1982–2002 гг.	
	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %
Африка к югу от Сахары	1	33	5	71	3	38	2	10	11	29
Восточная Азия и Тихоокеанский регион			1	14	1	13	1	5	2	5
Европа и Центральная Азия			1	14	3	38	12	60	16	42
Латинская Америка и Карибский бассейн	2	67	1	14			2	10	5	13
Ближний Восток и Северная Африка					1	13	1	5	2	5
Южная Азия							2	10	2	5
ВСЕГО	3	100	7	100	8	100	20	100	38	100

Распределение проектов структурной корректировки

Финансовый год	1982–1986 гг.		1987–1991 гг.		1992–1996 гг.		1997–2002 гг.		1982–2002 гг.	
	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %	Кол-во проектов	Доля, %
Африка к югу от Сахары	1	20	7	37	13	45	8	31	29	37
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	1	20	1	5	3	10	1	4	6	8
Европа и Центральная Азия					2	7	10	38	12	15
Латинская Америка и Карибский бассейн			8	42	7	24	2	8	17	22
Ближний Восток и Северная Африка	2	40	2	11	3	10	5	19	12	15
Южная Азия	1	20	1	5	1	3			3	4
ВСЕГО	5	100	19	100	29	100	26	100	79	100

Источник. Расчеты авторов.

Приложение 7.Б Отдельные критерии для проектных оценок группы IEG

Ниже следует краткое изложение индикаторов, применяемых группой IEG [OED 2004] для оценки проектов после их завершения на основе целевого подхода.

Соответствие целей. Степень, в которой цели проекта соответствуют текущим приоритетам развития страны, нынешним стратегиям Всемирного банка в отношении помощи отраслям и странам, а также корпоративным целям (изложенным в документах о стратегии сокращения бедности, стратегиях помощи странам, документах о стратегии по отраслям, операционной политике).

Действенность. Степень, в которой были достигнуты или, как ожидалось, будут достигнуты цели проекта с учетом их относительного значения.

Производительность (эффективность). Степень, в которой проект достиг или, как ожидается, достигнет отдачи более высокой, чем возможная стоимость (приращение) капитала при альтернативных вариантах, взятых по наименьшей стоимости.

Результаты. Степень, в которой были эффективно достигнуты или, как ожидается, будут достигнуты основные цели соответствия.

Устойчивость. Способность эластично восстанавливаться после возможного с течением времени чистого оттока прибылей.

Воздействие на институциональное развитие (IDI). Степень, в какой проект улучшает способность страны или региона более эффективно, справедливо и устойчиво использовать свои человеческие, финансовые и природные ресурсы через: а) большие определенность, стабильность, прозрачность, действенность и предсказуемость институционального устройства, или б) лучшее соответствие задач и потенциала организации ее мандату, вытекающему из этого институционального устройства, или в) через то и другое вместе. IDI включает как планируемые, так и незапланированные эффекты проекта.

Деятельность Всемирного банка. Степень, в которой предоставленные Банком услуги обеспечили качество «на входе» (начальном этапе) и поддерживали реализацию проекта посредством организации надлежащего надзора (включая обеспечение адекватных переходных мероприятий для нормального функционирования проекта).

Деятельность заемщика. Степень, в какой заемщик принял на себя владение собственностью и ответственность за обеспечение качества подготовки и реализации проекта и в какой соответствовал договорам и соглашениям относительно его целей развития и устойчивости.

Приложение 7.В Определение корреляции

Коэффициент корреляции измеряет взаимосвязь между двумя переменными величинами. Это относительная единица, и потому она не зависит от единиц измерения двух переменных. Для подсчета коэффициента корреляции между x и y используется следующая формула:

$$r_{xy} = \frac{\delta_{xy}}{\delta_x \delta_y}.$$

δ_{xy} – пример ковариантности между x и y , где N – количество наблюдений в примере,

$$\delta_{xy} = \frac{\sum (x_i - \mu_x)(y_i - \mu_y)}{N - 1}.$$

а μ_x и μ_y , соответственно, средние значения x и y .

Стандартные отклонения x и y составляют, соответственно, δ_x и δ_y . Отметим, что в приведенном примере стандартное отклонение переменной (например, x) представляет собой квадратный корень из величины, рассчитываемой следующим образом:

$$\delta^2 = \frac{\sum (x_i - \mu)^2}{N - 1}.$$

Чтобы выяснить взаимосвязь между результатами таможенного компонента и выведенными группой IEG отдельными рейтингами общего качества на входе и выполнения проекта в целом, а также влияние качества предпроектного дизайна и разработки конкретных мероприятий таможенной модернизации на результаты таможенного компонента, мы рассчитываем серию корреляций. Требуемые данные включают: а) предложенный нами

рейтинг результатов (выполнения) таможенных компонентов и качества диагностики и индикаторов деятельности применительно к таможенным компонентам; б) рейтинги IEG касательно общего результата выполнения проекта, качества работы Банка на входе, надзора со стороны Банка и общих действий Банка и заемщика.

Рейтинги результатов таможенного компонента, таможенной диагностики и индикаторы деятельности предложены нами на основе проектных документов и всех имеющихся среднесрочных (промежуточных) обзоров Всемирного банка, внутренних служебных записок, документов о надзоре, оценки проектов, оценок ICRs и IEG. Набор корреляций между таможенными результатами и совокупным рейтингом проекта выводится из данных упоминавшегося списка 22 завершенных проектов. Однако корреляция между таможенными результатами и качеством таможенной диагностики и индикаторами деятельности выводится по комбинированному набору завершенных и продолжающихся проектов. Проекты с неранжированными таможенными компонентами удалены из образцов, используемых для определения корреляции.

Имеется шесть степеней рейтинга, применяемых для оценки корреляции: очень удовлетворительно, удовлетворительно, весьма удовлетворительно, весьма неудовлетворительно, неудовлетворительно и очень неудовлетворительно. Чтобы рассчитать корреляцию, мы присваиваем этим словесным характеристикам числовые значения от 1 до 6, где 6 означает высший балл – «очень удовлетворительно», а 1 низший – «очень неудовлетворительно». Эта нумерация последовательно используется в отношении всех переменных.

Приложение 7.Г Реформирование налоговых систем. Список Всемирного банка за 1990-е годы

Нижеследующие выдержки из работы Барбона и др. [Barbone et al. 1999] содержат предложения по улучшению оказываемого Всемирным банком содействия административным реформам в области поступлений. Предложения приемлемы для проектов реформ как в налоговой, так и в таможенной сфере.

Диагностика

1. Предпроектная диагностическая работа должна опираться на всеобъемлющую рамочную схему, в которой уделяется достаточное внимание институциональным аспектам помимо традиционных интересов налоговых администраторов. В идеальном случае во всей работе Банка должна действовать единые, но гибкие рамки.
2. Оценку диагностической работы следует, где возможно, проводить в количественном виде в соответствии со стандартными показателями и, предпочтительно, в сравнении с аналогичными данными по другим странам.
3. Предпроектная работа также должна включать обзор (или цитирование) определяющих показателей (детерминант) качественного администрирования и осуществления проекта.

Разработка проекта

4. Разработка проекта должна основываться на стратегическом видении вопросов администрирования, при этом надлежит учитывать качество (государственного) управления; тем не менее она не должна выходить за рамки исполнительного потенциала страны. Следует также проводить анализ разумных альтернативных вариантов дизайна и последовательности действий.
5. Чтобы способствовать извлечению долговременных уроков, проекты должны содержать ссылки на концепции, которые подвергаются практической проверке в ходе их осуществления.

Индикаторы деятельности

6. Необходимо выработать для налоговых и таможенных администраторов стандартный набор индикаторов деятельности (эффективности, производительности, подотчетности) и применять его во всех проектах.
7. Диагностическая работа должна способствовать использованию предпроектных базовых

значений индикаторов деятельности для оценки результатов.

8. Индикаторы результатов деятельности должны не только позволять отслеживать ход работ по проекту, но и должны быть выбраны таким образом, чтобы позволить оценить применяемые концепции.
9. Неотъемлемой частью как диагностической работы, так и оценки результатов деятельности должны стать опросы налогоплательщиков, если только этому не препятствуют соображения стоимостного характера.
10. Должны быть составлены и утверждены стандартные руководства для (выработки) количественных индикаторов вводных, промежуточных и выходных данных.

Оценка

11. Для проектов в области налогового администрирования необходимо разработать стандартные рамки или механизм количественной оценки. По возможности это должно быть увязано с оценкой экономического эффекта проекта, и в упомянутый механизм необходимо включить такие элементы, как модель 1-2-3, разработанная DEC.
12. Этот инструментарий должен быть разработан таким образом, чтобы допускать оценку рисков и быть восприимчивым к таким ключевым параметрам, как shadow values (неявные величины, теневые значения, оценки..?).

Постпроектная оценка

13. Применение перечисленных в проекте индикаторов деятельности необходимо, если оценка должна быть сопоставимой с аналогичными оценками других проектов.
14. Введение оценочных баллов за достигнутые результаты, устойчивость, институциональное развитие и деятельность Банка и заемщиков должно по возможности основываться на указанных количественных индикаторах.
15. Для облегчения сбора информации о проекте и о его проверочной функции применительно к используемым концепциям (полученные уроки) желательно на стадиях предварительной экспертизы, разработки и оценки проекта привлекать больше академических консультантов.

Примечания

- ¹ См. Также: Operations Policy and Country Services 2003; OED 2004.
- ² Типичным примером может служить Проект кредитования экономического восстановления (Чад), где среди разных задач упоминается «усиление таможенной службы путем тренинговых программ и предоставления оборудования и материалов». Проектный документ, однако, не содержит никакого специфического плана выполнения этой задачи, не приводится в нем и детальное распределение издержек по разным компонентам проекта.
- ³ Структура табл. 7.1 следует схеме Лейна [Lane 1998] для оценки фундаментальных параметров работы администраций таможни, а также основным методологическим указаниям Гилла [Gill 2000] для административных по сбору поступлений.
- ⁴ Например, доля ИТ-издержек на модернизацию таможни в проекте компьютеризации налогового дела на Филиппинах и в турецком проекте управления государственными финансами составляет, соответственно, 52 и 82% от общей стоимости таможенного компонента.
- ⁵ Проекты 1982–1993 гг., прошедшие предварительную экспертизу, похоже, были больше сконцентрированы на количественной оценке эффективности работы таможенной администрации. Тем не менее при сопоставлении данных по двум периодам следует учитывать важную оговорку: перекося количеству проектов с предварительной диагностикой в сторону второго десятилетия при очень малой исходной величине в первом — всего лишь три аналогичных проекта — имеет тенденцию к переоценке доли диагностики в первом периоде.
- ⁶ Из 27 ТС-проектов, включавших задачу укрепления таможенного органа, 7 упомянули ее в качестве единственной цели компонента реформы таможенной администрации.
- ⁷ Перечень основан на наборе индикаторов, разработанных в турецком Проекте управления государственными финансами и в семи ПСТТ в Юго-Восточной Европе.
- ⁸ Всемирная таможенная организация разработала первоначальную конвенцию в 1974 г. и пересмотрела ее в 1999 г., чтобы адаптировать к изменениям в глобальной торговле, происходившим в 80-х и 90-х годах. Этот документ, официально именуемый Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур, содержит базовые принципы для современной администрации таможенной службы и предлагает типовой вариант таможенной реформы.
- ⁹ В одном из проектов Всемирного банка — Проекте торговых и инвестиционных ворот в Гане — эта схема использовалась при формулировании мероприятий в области таможенной реформы.
- ¹⁰ СТО направлено на введение справедливого, унифицированного и нейтрального набора стандартов оценки с целью недопущения использования произвольных или надуманных методов измерения.
- ¹¹ В танзанийском Проекте налоговой администрации вопросы, связанные с ДОО, затронуты еще на стадии его диагностики, однако акцентируется деятельность инспекций только на период проведения миссий надзора.
- ¹² См.: De Wulf 2004.
- ¹³ Нетрудно понять, что вопросы заработной платы не могут быть легко решены отдельно от всесторонней реформы гражданской службы или учреждения полунезависимого агентства по поступлениям.
- ¹⁴ Нашу оценку результатов выполнения таможенных компонентов следует понимать так, что она выведена из сведений, изложенных в ОЗП, ДОО и ОСП. Предложенный нами рейтинг не отражает официального рейтинга, сделанного каким-либо регионом или ДОО. Рейтинг пригоден для сопоставления результатов (реализации) таможенных компонентов с их индикаторами деятельности, если таковые имеются, или с их целями, как они сформулированы в проектных документах.
- ¹⁵ Регионы подготавливают ОЗП для каждой операции займа на основе информации и данных, полученных в ходе подготовки проекта и его оценки, а также отчетов наблюдателей. Одна из целей ОЗП — «улучшить собственные оценки Банка и заемщиков, в том числе оценки воздействия проекта на развитие» [Operations Policy and Country Services 2003, p. 2]. ДОО, тем не менее, после завершения проекта выводит независимую оценку.
- ¹⁶ Качество на начальном этапе («на входе») отражает качество разработки проекта. Здесь учитываются и классифицируются такие факторы, как концепция проекта, его цели и подход в период его идентификации. Разработка квалифицируется по ряду различных параметров, в числе которых технический и финансово-экономический, аспекты окружающей среды, сокращения бедности, социального, институционального и финансового менеджмента, готовности к проведению работ, оценки риска и устойчивости. Детальное описание концепции и критериев рейтинга «качества на входе» — см.: OED Evaluation Tools and Approaches на сайте: www.worldbank.org/oed_approach_summary.html.
- ¹⁷ Эти цифры затушевывают наличие сильной взаимозависимости между результатами общего выполнения проектов и качеством дизайна, надзора со стороны Всемирного банка, действий Банка и заемщика. К примеру, корреляция между общими итогами проектов и совокупным качеством работы Банка «на входе» округленно составляет 0,9.
- ¹⁸ Эти процентные показатели рассчитаны на базе неполного набора из 20 законченных проектов, потому что к моменту написания данной статьи ОЗП (отчеты о завершении работ по проекту) по двум проектам еще находились в процессе подготовки.
- ¹⁹ Обзор завершенных проектов дает представление о некоторых типичных проблемах заемщика при модернизации таможенного дела. В их числе отсутствие координации между таможней и другими причастными ведомствами и частые перетряски управленческого персонала, что ставит под угрозу последовательность в проведении реформы.

Дополнительная литература

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf, and Anna Hanson. 1999. "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s." Policy Research Working Paper 2237. Washington, D.C.: The World Bank.
- European Commission Directorate General XXI, Taxation and Customs Union. 1998. *Blueprints to Improve the Operational Capacity of Customs Administrations of Candidate Countries*. Brussels: European Commission.
- Gill, Jit B. S. 2000. "A Diagnostic Framework for Revenue Administration." World Bank Technical Paper No. 472. Washington D.C.: The World Bank. Available at www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf.
- Lane, Michael H. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OED. 2004. *OED Evaluation Tools and Approaches*. Washington, D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html.
- Operations Policy and Country Services. 2003. *Guidelines for Preparing Implementation Completion Reports*. Washington D.C.: The World Bank. Available at <http://opcs.worldbank.org/opcil/icrguide.html>.
- Raven, John. 2001. *Trade and Transport Facilitation – a Toolkit for Audit, Analyses and Remedial Action*. Washington, D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/transport/publicat/twu-46.pdf.
- World Customs Organization. 1998. *Integrity and Customs Administration: A Self-Assessment Guide, "Putting the WCO Arusha Declaration into Action."* Malacca, Malaysia.

Библиография

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf, and Anna Hanson. 1999. "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s." Policy Research Working Paper 2237. Washington, D.C.: World Bank.
- De Wulf, Luc. 2004. "TradeNet in Ghana: Best Practice in the Use of Information Technology." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gill, Jit B. S. 2000. "A Diagnostic Framework for Revenue Administration." World Bank Technical Paper No. 472. Washington, D.C.: World Bank. Available at www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf.
- Lane, Michael H. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OED (Operations Evaluation Department). 2004. *Evaluation Tools and Approaches*. Washington, D.C.: The World Bank. Available at www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html.
- Operations Policy and Country Services. 2003. *Guidelines for Preparing Implementation Completion Reports*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1993a. "Argentina Public Sector Management Technical Assistance Project." ICR Report No. 12124. June 30. Washington, D.C.
- World Bank. 1993b. "The Philippines Tax Computerization Project." Staff Appraisal Report, No 11355-PH. Washington, D.C.
- World Bank. 1994. "Lebanese Republic Revenue Enhancement and Fiscal Management Technical Assistance Project." Report No. P-6374-LEB. June 10. Washington, D.C.
- World Bank. 1995. "Republic of Turkey – Public Financial Management Project." Report No. 14656-TU, vol. 3. Washington, D.C.
- World Bank. 1997a. "Armenia – Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit." Project Information Document No. 5430. Washington, D.C.
- World Bank. 1997b. "Senegal – Development Management Project." Report No. 17247. Washington, D.C.
- World Bank. 1998. "Senegal Development Management Project." OED Evaluation Summary. February 24. Washington, D.C.
- World Bank. 1999a. "Bangladesh – Export Diversification Project." Report No. 19250. Washington, D.C.
- World Bank. 1999b. "Tanzania – Tax Administration Project." Report No. 17713. Washington, D.C.
- World Bank. 1999c. "Tunisia – Export Development Project." Report No. 18778. Washington, D.C.
- World Bank. 2000a. "Albania – Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20828. Washington, D.C.
- World Bank. 2000b. "Bulgaria – Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20036. Washington, D.C.
- World Bank. 2000c. "Croatia – Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20459. Washington, D.C.
- World Bank. 2000d. "Macedonia – Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20493. Washington, D.C.
- World Bank. 2000e. "Mozambique First Roads and Coastal Shipping Project." Report No. 20682. June 29. Washington, D.C.
- World Bank. 2000f. "Philippines Tax Computerization Project." ICR Report No. 20554. June 29. Washington, D.C.
- World Bank. 2000g. "Philippines Tax Computerization Project." OED Evaluation Report: August 16. Washington, D.C.
- World Bank. 2000h. "Romania -- Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20407. Washington, D.C.
- World Bank. 2000i. "Tanzania Port Modernization Project II." Report No. 21559. December 28. Washington, D.C.
- World Bank. 2001. "Bosnia and Herzegovina -- Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 20714. Washington, D.C.
- World Bank. 2002a. "Russian Federation – Customs Development Project." Report No. 24232. Washington, D.C.
- World Bank. 2002b. "Yugoslavia – Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project." Report No. 23888. Washington, D.C.
- World Bank. 2003. "Russian Federation Customs Development Project." PAD Report No. 24690-RU. March 12. Washington, D.C.

Часть III

РУКОВОДСТВО ПО ВОПРОСАМ, ЗАТРАГИВАЮЩИМ РОЛЬ ТАМОЖНИ

Глава 8. Оценка таможенной стоимости в развивающихся странах и правила оценки Всемирной торговой организации

*Эдриен Гормен, Люк де Вульф**

Содержание

Значение оценки таможенной стоимости, ее история.....	150
Соглашение об оценке таможенной стоимости: введение.....	152
Исполнение СТС в развивающихся странах.....	154
Совершенствование практики оценки таможенной стоимости.....	156
Компании предотгрузочной инспекции и другие программы сопутствующих услуг.....	160
Традиционные программы КГО.....	162
Практические выводы.....	166
Приложение 8.А. Решение в отношении случаев, когда таможенная администрация имеет основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости.....	167
Приложение 8.Б. Соглашение об оценке таможенной стоимости: требования к исполнению.....	168

Приложение 8.В. Вопросы исполнения, касающиеся органов ВТО в соответствии с министерским решением Дохи.....	169
Приложение 8.Г. Программы КГО, осуществляемые членами комитета КГО IFIA.....	170
Приложение 8.Д. Контрольный лист по оценке таможенной стоимости.....	172
Дополнительная литература.....	174
Библиография.....	174

Таблицы

8.Г.1. Программы КГО, осуществляемые членами Комитета КГО IFIA.....	170
--	-----

Вставки

8.1. Перу. Программа верификации импорта.....	161
8.2. Контракт Мадагаскара в области КГО вводит целевые и эволюционирующие услуги по верификации.....	165

Недостаточное понимание оценки таможенной стоимости и сопутствующих ей процедур — один из главных факторов снижения продуктивности работы таможенных служб во многих развивающихся странах. Отсутствие эффективной системы такой оценки сказывается на результатах таможенной и торговой политики государства, подвергает опасности его деятельность по мобилизации финансовых поступлений, обостряет проблемы лояльности. Системы оценки таможенной стоимости остаются предметом международных договоров, ибо могут создавать барьеры на пути торговли. Соглашение об оценке таможенной стоимости (СТС) ВТО предписывается для использования всем членам Организации. СТС устанавливает, что таможенная стоимость импортируемого товара должна в максимально возможной степени основываться на цене сделки, т.е. на цене, реально

уплаченной или подлежащей уплате за данный товар. Развивающиеся страны, несмотря на оказываемое им значительное техническое содействие, не преуспели в надлежащем выполнении стандартов оценки ВТО.

Чтобы полностью уяснить основные положения данной главы — о трудностях многих развивающихся стран при реализации СТС и возможностях их преодоления, — необходимо понять сложную природу оценки таможенной стоимости и тех ограничений, с которыми эти страны сталкиваются при ее практическом выполнении. Соответственно, настоящая глава вкратце описывает устройство и значение систем оценки таможенной

* Выражаем особую признательность за ценные комментарии г-же Ли Диган из таможенной службы Австралии, работавшей прежде во Всемирной таможенной организации.

стоимости и практику их применения, а также их международную стандартизацию. Она дает глубинный анализ трудностей развивающихся стран в этой области и при реализации СТС. В ней также исследуются различные меры, которые могут помочь эффективному определению стоимости импортных грузов. В первом разделе показывается важность оценки таможенной стоимости и ее развитие во времени. Во втором разделе рассматриваются основные характеристики СТС. Третий раздел посвящен проблемам осуществления СТС в развивающихся странах. В четвертом разделе предлагаются методы решения этих проблем. Пятый раздел вкратце рассматривает роль служб предотгрузочных инспекций (КГО) и другие программы в области оценки таможенной стоимости. В заключение приводятся основные операционные выводы из сказанного.

Значение оценки таможенной стоимости, ее история

Основу самых важных тарифов составляет налог с объявленной цены (*ad valorem*), т.е. выраженная в процентах доля цены импортного груза. Операция оценки таможенной стоимости есть определение величины, из которой исчисляется пошлина². В то время как ставки пошлин твердо зафиксированы законом в тарифной шкале, объявленная стоимость импортируемых товаров может различаться от сделки к сделке. Из этого вытекает три важных следствия для тарифной политики. Во-первых, импортер может прибегнуть к занижению суммы сделки и не полностью декларировать стоимость груза, чтобы уменьшить налогооблагаемую базу. Пока это нарушение не выявлено, государство теряет в своих поступлениях, а импортер имеет несправедливое преимущество перед конкурентами. Во-вторых, правительства могут выгодно использовать систему оценки для увеличения или уменьшения базы налогообложения в целях мобилизации поступлений или протекционизма, компенсируя таким образом тарифные уступки, сделанные ими по многосторонним или двусторонним соглашениям. В-третьих, завышение или занижение стоимости используется при бегстве капиталов.

По этим причинам как на национальном, так и на международном уровне нужен стандарт оценки, который обеспечивает правильное взимание пошлины и одинаковое игровое поле для всех импортеров. Он необходим также для повышения прозрачности и предсказуемости международных операций. Качественные стандарты оценки и хорошее применение их на практике облегчают ведение торговли и подготовку надежной торговой статистики.

Международные стандарты оценки

Системы оценки таможенной стоимости явились объектом ряда международных мероприятий в области гармонизации и стандартизации. Международные усилия по гармонизации стали предприниматься с начала XX в., однако значимые результаты были получены только с заключением в 1947 г. Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ). За этим соглашением в 1950 г. последовала Конвенция об оценке товаров в таможенных целях, устанавливавшая Брюссельскую дефиницию стоимости (BDV), а в 1979 г. Соглашение об исполнении Статьи VII ГАТТ (СТО), которое стало результатом Токийского раунда. В 1994 г. на Уругвайском раунде было выработано решение (основанное на Статье 17 Соглашения об оценке ГАТТ), касающееся случаев, когда таможенные администрации имеют основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости.

Принципы оценки. Статья VII ГАТТ. Первое важное международное соглашение в области оценки таможенной стоимости было достигнуто в 1947 г. на переговорах по ГАТТ, установивших принципы, которых надлежало придерживаться торговым партнерам. Эти принципы, воплощенные в Статье VII ГАТТ, гласят, что таможенная стоимость не должна быть произвольной, фиктивной или основываться на стоимости товаров местного производства. Она должна быть реальной и иметь в основе действительную стоимость импортного товара или его аналога. Таможенная стоимость должна исходить из цены продажи либо из предложения о продаже в обычных условиях ведения бизнеса и при полной конкуренции. Если реальную цену товара установить невозможно, таможенная стоимость должна опираться на ближайший имеющийся эквивалент такой цены с использованием предписанных критериев расчета. С момента принятия эти принципы остаются основой проведения оценки таможенной стоимости.

Брюссельская дефиниция стоимости (BDV). Первый международный стандарт, основанный на принципах оценки ГАТТ, — BDV — был введен в 1950 г. BDV исходит из концепции «нормальной цены», т.е. цены, которую товар получил бы в условиях открытого рынка между не связанными между собой покупателем и продавцом в условиях конкретного времени и места. На практике, поскольку общая масса импорта является предметом добросовестной продажи (*bona fide*), что выражается в условиях, соответствующих терминам дефиниции, базой для оценки большей части ввозимых товаров может быть избрана цена сделки или инвойса (счета-фактуры). BDV рекомендует, чтобы

для максимально точного эффекта применялась цена, указанная в инвойсе. Там, где ее использовать невозможно, например если условия сделки неизвестны, как в случаях, когда товары отданы на консигнацию, импортируются агентами или концессионерами, или когда объявленная цена подозрительно низка, — таможня может применить другую подходящую базу для реконструирования нормальной цены, воспользовавшись имеющейся информацией и принимая во внимание реальные условия, относящиеся к оцениваемой сделке. Такая гибкость, однако, имеет в рамках СТС жесткие пределы.

Принятие BDV ознаменовало значительный прогресс в международной стандартизации систем оценки. К 1970 г. брюссельской схемой пользовалось около 100 стран (многие де-факто), и ее взяли в качестве стандарта оценки несколько экономических ассоциаций: ЕЭС, Таможенный союз государств центральной Африки (UDEAC) и Карибское сообщество (КАРИКОМ). Однако несколько крупных торгующих стран (среди прочих США и Новая Зеландия) не приняли BDV и продолжали применять свои собственные системы, основывающиеся преимущественно на позитивной концепции стоимости. Еще несколько государств приняли BDV, когда она распространилась на ряд стран (например, Австралию), тогда как Канада продолжала использовать цену справедливого рынка экспортирующей страны, что побудило ее к проведению (ценовых) расследований в таких странах. Сама BDV тоже не всегда применялась единообразно, и экспортеры жаловались на произвольное и необоснованное игнорирование таможенной цены инвойса и увеличение декларируемой стоимости. Наряду с этим многие государства полагались на справочные цены с целью протекции и для облегчения таможенного оформления товара без угрозы бюджетным поступлениям. Поэтому вопросы оценки таможенной стоимости были включены в переговоры по нетарифным барьерам Токийского раунда ГАТТ (1972–1979 гг.).

Токийский раунд и Соглашение об оценке таможенной стоимости. Целью переговоров об оценке таможенной стоимости на Токийском раунде была выработка справедливого, одинаково применяемого и нейтрального стандарта стоимости, который бы исключал использование произвольных или фиктивных оценок, соответствовал коммерческим условиям и не становился препятствием для торговли³. После трудных переговоров между индустриальными и развивающимися странами был подготовлен документ о новом стандарте проведения оценки — Соглашение об исполнении Статьи VII ГАТТ³.

Развивающиеся страны вступили в переговоры, всецело поддерживая идею оценки, предложенную

ЕЭС, которая основывалась преимущественно на BDV. Однако после достижения сепаратного взаимопонимания с США страны ЕЭС отошли от своей поддержки BDV и выступили в пользу позитивной концепции оценки. Эта концепция предполагала, с несколькими исключениями, что (таможенная) стоимость должна определяться на базе цены, реально уплаченной или подлежащей уплате за импортируемый товар. Исключения были перечислены, равно как и пять альтернативных методов, которые следовало применять в строго иерархическом порядке, если первоначальный метод — цена сделки — не мог быть использован.

Развивающиеся страны выступили с решительными возражениями против нового предложения, особенно в плане его неспособности обеспечить таможенной службе достаточные полномочия, для того чтобы отвергать цену сделки, которая серьезно расходится с ценой сделок по аналогичным товарам, и это различие не учитывается. Они говорили, что предлагаемое соглашение не позволит им предпринимать действия против занижения инвойсовой стоимости — явления, которое в их странах распространено гораздо больше, чем в развитых государствах. Они также высказывали мнение, что принятие СТС увеличит риск мошенничества и приведет к потерям поступлений. Эти возражения были отчасти приняты во внимание путем введения положений о специальной и дифференцированной обработке (СДО). Главное из них давало странам больше времени на полное выполнение СТС. Однако, поскольку участие в ГАТТ не требовало от стран-членов реализовывать отдельные кодексы ГАТТ, они не были обязаны вводить у себя Кодекс оценки.

Уругвайский раунд и решение о переносе бремени доказательства

Переговоры Уругвайского раунда привели к принятию «Решения в отношении случаев, когда таможенные администрации имеют основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости» (Решение 6.1, основывающееся на Статье 17; см. приложение 8.A). Оно получило известность как ПОД (перенесение обязанности доказательства) и было добавлено к СТС для разъяснения целей исходных положений об оценке. ПОД устанавливает, что в случаях, когда таможня имеет разумные сомнения относительно достоверности или точности декларации импортера, бремя доказательства (правоты) может быть возложено на импортера, которому надлежит убедить, что объявленная стоимость представляет собой всю сумму, реально уплаченную или подлежащую уплате за товар. В ходе этой процедуры таможня называет импортеру причины ее сомнений в объявленной стоимости, дает ему возможность

для ответа, а затем информирует его о своем окончательном решении. Решение может гласить, что таможня по-прежнему имеет обоснованные сомнения, т.е. что, по ее мнению, таможенная стоимость товара не может быть рассчитана на базе цены сделки, и поэтому она переходит на альтернативные методы оценки СТС, которые надлежит применять в строго определенном порядке.

Ход выполнения

Все индустриальные страны применяют СТС. Уругвайский раунд сделал выполнение Соглашения обязательным для всех членов Всемирной таможенной организации⁴. Тем развивающимся странам, которые еще не приняли СТС, был дан, согласно положениям СДО СТС, пятилетний срок для введения его в силу, но не позднее 1 января 2000 г. Для стран, вступающих во Всемирную таможенную организацию после этой даты, пятилетний период начинается с момента их присоединения к этой организации. По просьбе конкретной страны Комитет по оценке таможенной стоимости Всемирной таможенной организации может продлить его.

С момента завершения Уругвайского раунда о пятилетней отсрочке исполнения попросили 58 развивающихся стран⁵. Из них только две ввели СТС до 2000 г. Для 29 государств период отсрочки истек 1 января 2000 г. и еще для 25 стран в период между 2000 и 2001 гг. Двадцать две страны либо получили продление пятилетней отсрочки, либо их просьба о продлении находится на рассмотрении, и 13 стран выполнили СТС (с оговорками относительно использования минимальных стоимостей)⁶. В дополнение к этому 23 страны, в основном из числа самых бедных среди развивающихся, ни запросили об отсрочке, ни уведомили Всемирную таможенную организацию о принятии закона. Таким образом, похоже, что многие развивающиеся страны сталкиваются с проблемами выполнения СТС, несмотря на значительное техническое содействие, которое им оказывается.

Соглашение об оценке таможенной стоимости: введение

СТС устанавливает, что таможенная стоимость должна в максимальной степени основываться на цене сделки, т.е. цене, фактически уплаченной или подлежащей уплате за оцениваемый товар с некоторыми допустимыми корректировками. Для случаев, когда цена сделки не может быть применена по причине ее отсутствия или потому, что она подверглась влиянию некоторых обстоятельств либо ограничений, СТС предусматривает пять альтернативных методов, которые должны

использоваться в установленном порядке. Вкратце методы оценки СТС таковы:

- *Цена сделки (Статья 1 – Исходный метод)*. Это цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате за товар, проданный для экспорта в страну импорта, которую допустимо корректировать по некоторым издержкам и соображениям в соответствии со Статьей 8 СТС. Возможные корректировки включают комиссионные, контейнеры, упаковку, некоторые товары и услуги, платежи «роялти» и лицензионные платежи. Комиссионные при покупке не должны учитываться, а законные скидки исключительным агентам и исключительным концессионерам (sole agents, sole concessionaries) подлежат включению. Статья 1 также устанавливает, что если покупатель и продавец связаны по бизнесу, это само по себе не создает основания для отвержения цены сделки. Такая цена должна быть принята при условии, что деловые отношения на нее не влияют.
- *Цена сделки по идентичным товарам (Статья 2 – Первый альтернативный метод)*. Цена сделки по идентичным товарам, проданным для экспорта в ту же страну импорта, в то же или примерно в то же время, при продаже на том же коммерческом уровне и в значительной мере в том же объеме, что и оцениваемые товары.
- *Цена сделки по схожим товарам (Статья 3 – Второй альтернативный метод)*. Цена сделки по похожим товарам, проданным для экспорта в ту же страну импорта, в то же или примерно в то же время и на тех же условиях, что и идентичные товары, однако при иных стандартах дефиниции.
- *Метод вычитания (Статья 5 – Третий альтернативный метод)*. Согласно ему, таможенная стоимость основывается на цене за единицу (товара), по которой импортируемые товары либо идентичные или одинаковые товары продаются в наибольшем совокупном количестве в сделке не связанной иной стороны (unrelated party transaction), с вычитанием прибыли и некоторых издержек и затрат, произведенных после ввоза.
- *Метод расчетной стоимости (Статья 6 – Четвертый альтернативный метод)*. Стоимость определяется как сумма стоимостей материалов и производства, прибылей и общих затрат, равных тем, что обычно отражаются в продажах товаров того же класса производителями страны-экспортера для экспорта в страну импорта.
- *Метод отступления (Статья 7 – Пятый альтернативный метод)*. Если таможенную стоимость импортируемых товаров невозможно определить на базе любого из предыдущих

методов, то ее следует исчислять с использованием «разумных способов, соответствующих принципам СТС». Это подразумевает, что предыдущие методы должны применяться в гибкой форме. Статья 7 запрещает определение стоимости на основе:

- а) продажной цены товаров, произведенных в стране импорта;
- б) системы, основанной на принятии более высокой из двух альтернативных стоимостей (величин);
- в) цены товаров на внутреннем рынке страны-экспортера;
- г) стоимости производства иной, чем расчетная, определенная в соответствии с методом расчетной стоимости;
- д) цены товаров для экспорта в страну иную, чем (данная) страна-импортер;
- е) минимальных стоимостей;
- ж) произвольных или фиктивных стоимостей.

СТС включает положения, касающиеся обращения с транспортными и страховыми издержками, конверсии валюты, права апелляции, публикации законов и регулирований, затрагивающих таможенную оценку, и ускоренных таможенных процедур. В нем также устанавливается, что по письменному запросу импортер имеет право получить письменные объяснения относительно того, как была исчислена таможенная стоимость. В документе подчеркивается, что никакое положение СТС не должно толковаться как ограничивающее право таможенного органа удостовериться в правдивости или точности любого заявления, документа или декларации, представленных для целей произведения оценки. Включено также положение, касающееся вопросов администрирования, консультаций и урегулирования споров, а также учреждения двух комитетов для наблюдения за выполнением Соглашения – Комитета по оценке таможенной стоимости во Всемирной таможенной организации и Технического комитета по таможенной оценке под эгидой Организации.

Специальные положения для развивающихся стран

СТС содержит специальные положения для развивающихся стран. Они гласят, что при определенных условиях эти страны могут делать следующее:

- переносить введение СТС на срок до пяти лет и, при определенных обстоятельствах, просить о продлении этого периода;
- откладывать применение метода расчетной стоимости на срок до трех лет после введения ими в силу всех других положений;

- при использовании официально установленных минимальных стоимостей делать оговорки относительно сохранения этих величин стоимостей на ограниченной и временной основе;
- делать оговорку, позволяющую импортерам применять в обратном порядке метод вычитания и метод расчетной стоимости в зависимости от решения таможенной администрации;
- делать оговорку, позволяющую оценивать импортируемые товары, подлежащие обработке после ввоза, на основе метода вычитания вне зависимости от того, просит об этом импортер или нет.

Связанное с этим решение постановляет, что развивающиеся страны, сталкивающиеся с проблемами в связи с ввозом товаров исключительными агентами и концессионерами, могут потребовать изучения этого вопроса. СТС также детализирует процедуры, которым необходимо следовать в случаях, когда таможенные администрации имеют причины сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости. В документе разъясняется, что эти процедуры не быть пристрастными относительно законных интересов декларантов.

Требования исполнения

Выполнение СТС требует создания законодательных и нормативных рамок; механизма для судебного рассмотрения; административных процедур; организационной структуры; системы тренинга. Эти требования вкратце излагаются ниже, а более подробно описаны в приложении 8.Б.

Законодательство и регулирование. Положения СТС должны быть включены в национальное законодательство. Хотя конкретная форма включения этих положений может диктоваться правовой практикой данной страны, законодательство об оценке таможенной стоимости должно быть всеобъемлющим, охватывая само СТС и Интерпретирующие примечания к нему, а также ряд специфических положений, касающиеся обмена валюты, права на апелляцию, освобождения товара до окончательного определения его стоимости, обращения с транспортными и страховыми издержками (режимы ФОБ или СИФ).

Процедуры оценки и контроль. Функция оценки должна быть полностью интегрирована в общую операционную структуру таможи и ее работу. Это подразумевает следующее:

- На импортере лежит ответственность объявления импортной стоимости в соответствии с СТС.

- Проверки стоимости во время оформления груза должны быть ограниченными и выборочными; груз не должен задерживаться из-за разногласий вокруг его стоимости, но должен быть выпущен с оговоркой относительно цены и залогового обеспечения, имея в виду возможность взимания дополнительных пошлин.
- Выборочная верификация и постаудит должны проводиться путем отбора товара или импортера на основе данных системы управления рисками.
- Таможня должна располагать всесторонней системой информации и базой данных. Эти сведения помогают выявлять случаи занижения или завышения стоимости; проводить сравнение стоимостей имея в виду применение Статьи 2 (идентичные товары) и Статье 3 (схожие товары); развивать и совершенствовать системы анализа и управления рисками, дают возможность центральному и региональным офисам отвечать на запросы служб, занимающихся оформлением товара.

Организационная структура и тренинг

Рекомендованная организационная структура для выполнения оценки требует учреждения специализированного центрального офиса и дополнительных региональных и местных отделений; это осуществляется с учетом размеров страны и особенностей общей таможенной службы. Центральный офис по оценке должен отвечать за определение политики в этой области, разработку процедур, надзор за правильной и единообразной работой всех подразделений, обеспечение необходимого обучения и мониторинг международных событий в сфере оценок. Ему надлежит развивать базу стоимостных данных и может быть вменена ответственность за систему управления рисками, связанными с оценкой. Местные и региональные офисы выполняют оперативные функции. Сложность СТС и стратегий контроля (обследования и аудит после оформления груза) требует услуг специалистов по стоимостной оценке, компетентных в соответствующем законодательстве, процедурах и проведении аудита счетов компании.

Исполнение СТС в развивающихся странах

Многие развивающиеся страны сталкиваются с серьезными трудностями в реализации СТС. Мы обсудим основные.

Плохое внедрение

Как уже отмечено, тревога развивающихся стран относительно принятия во Всемирную та-

моженную организацию системы (таможенной) оценки, по всем свидетельствам, были учтены не полностью и даже в значительной степени игнорировались. К примеру, обязательства, которые давали их министры торговли, представлявшие свои страны в Организации, зачастую были плохо увязаны с мнениями их министров финансов, отвечающих за выполнение СТС. В результате Соглашение нашло лишь слабое внутреннее воплощение в этих странах. Режим СДО придал большую гибкость в плане сроков введения СТС, но повсеместно рассматривался как не способный полностью учесть специфические трудности развивающихся стран. Слабое внутреннее освоение СТС нередко также выражалось в неточном или неполном включении его положений во внутреннее законодательство, что породило системы, которые более не соответствовали (правилам) Всемирной таможенной организации. Так происходило, например, в случаях, когда было опущено требование Организации о том, чтобы импортерам было предоставлено право выдвигать жалобу через своего торгового представителя в этой организации.

Потери в поступлениях

Развивающиеся страны выражают серьезную озабоченность сокращением финансовых поступлений. Плохое соблюдение правил плательщиками-декларантами и административные недостатки на таможнях затрудняют эффективную проверку декларированной стоимости. Занижение стоимости ввозимого товара становится для импортера привлекательным из-за высокого уровня ставок сборов на стадии импорта. Однако эмпирических подтверждений этих тревог не имеется, и компетентные специалисты приводят список стран, которые внедрили СТС без каких-либо потерь в поступлениях. Кроме того, трудно определить размер урона, вызванного непосредственно СТС, потому что страны, официально подписавшие под ним, практикуют методы оценки, существенно расходящиеся с подлинными положениями Соглашения, причем делают это как раз с целью защиты своих поступлений. Этот вопрос с регулярной частотой возникает в дискуссиях по СТС, отражая тревоги таможенных руководителей, чьей основной обязанностью является сбор поступлений, от которого зависит сохранение ими своей должности. Значительная зависимость от таможенных доходов (см. Приложение 8.А), разумеется, усиливает их опасения, что реализация СТС может привести к потенциально значительному сокращению поступлений⁷.

В силу технических причин стоимость, определяемая по СТС, ниже, чем определяемая по БДС, поскольку она исключает из базы налогообложе-

ния комиссионные покупателя (когда они берутся импортером) и рекламу и требует от таможни разрешать законные скидки для исключительных концессионеров, исключительных дистрибьюторов и исключительных агентов⁸.

Высокие тарифные ставки

Хотя в контексте многосторонних и региональных соглашений многие страны снизили свои тарифные ставки, в развивающихся государствах их средний уровень остается намного выше, чем в развитых. Данные на 2001 г. показывают, что в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) средние ввозные пошлины составляли 1,1% импортной стоимости против 11,8% в государствах за ее пределами. Среди развивающихся стран средний тариф сбора снизился на 7–17%. Даже когда средняя тарифная ставка данной страны относительно низка, максимальные тарифы (пики) создают стимулы для занижения импортной стоимости этих товаров. В той мере, в какой уклонение от высоких таможенных ставок способствует неуплате пошлин, занижение инвойсовой стоимости становится для импортеров развивающихся стран все более привлекательным делом, и они практикуют это чаще, чем кто бы то ни было.

Менее законопослушная торговая среда

Нередко значительная часть импорта приходится на неформальный сектор, компании которого применяют ненадежные инвойсы, используют плохие бухгалтерские стандарты или вообще не ведут бухгалтерии, не имеют постоянного адреса и часто меняют свой облик в интересах собственного бизнеса. В подобных условиях контроль произведенной оценки в форме постаудита едва ли пригоден. Таможенные чиновники многих стран вполне имеют представление о том, с какой легкостью поддельваются импортные инвойсы в пунктах отправки либо даже изготавливаются в стране назначения. Некоторые из этих фальсифицированных инвойсов раскрыть несложно. Другие весьма совершенны и готовятся средними и даже крупными импортерами. Только хорошо развитая таможенная организация имеет шансы обнаружить подделки. Считается, что чрезмерный акцент на инвойсы зачастую осложняет решение (общей) проблемы занижения стоимости.

Административные ограничения

Во многих развивающихся странах ощущается недостаток административного потенциала для эффективного претворения в жизнь системы СТС. Огромное разнообразие находящихся в обороте

товаров, значительное расхождение цен на многие одинаковые продукты, постоянно изменяющиеся цены, а также различные условия сделок и продаж затрудняют проведение правильной оценки импорта. Многие данные, необходимые для определения стоимости сделки, в нужный момент отсутствуют, ибо находятся у иностранного поставщика. Например, перекрестная сверка исходящих инвойсов продавца (экспортера) с поступающими инвойсами покупателя (импортера) или проведение таких простых проверок, как подтверждение существования экспортера, обычно невозможны или чрезвычайно затруднительны. Тот факт, что к нарушениям в области стоимостных параметров следует подходить не как к проблеме оценки, а как к преступной деятельности, тоже составляет одну из проблем исполнения СТС.

Применение альтернативных методов СТС в строгой последовательности — обременительное, дорогостоящее и затратное по времени дело. Оно требует самых последних сведений об идентичных или схожих товарах и данных, которых на данный момент может не иметься или которые требуют сложных расчетов. Применение метода расчетной цены предполагает проведение расследований в странах-экспортерах — процедуры, которая попросту не под силу большинству развивающихся стран из-за нехватки бюджетных ресурсов и персонала. Точное выполнение этих правил приведет к задержкам при таможенном оформлении груза, особенно в ситуациях, когда постаудит еще не введен. В результате многие развивающиеся страны прибегают при оценке значительной части импорта к методу «отступления» (от правил) (fallback). Понятно, что все это далеко от идеальной ситуации для системы оценки, которая, как предполагалось, должна облегчать процесс торговли⁹.

Основные ограничения, характерные для развивающихся стран, обусловлены рядом моментов.

- Неадекватные для выполнения оценки данные, слабые средства сбора информации и связи, в результате чего таможне малодоступны или вообще недоступны ценовая информация и средства перепроверки декларированной стоимости.
- Значительные административные ограничения, такие, как нехватка обученного персонала; низкое качество или отсутствие тренинговых возможностей; низкие служебные оклады, которые намного меньше, чем в частном секторе, и нередко не соответствуют прожиточному уровню либо недостаточны для привлечения самых лучших работников.
- Ограниченная и зачастую плохо поддерживаемая компьютерная база, выполняющая только статистические функции; неавтоматизированный процесс оформления груза, в котором со-

храняется слишком много ручных операций и простора для произвольных решений.

- Неадекватная организация и плохое управление, что приводит к отсутствию оперативных пособий, недостаточному контролю («сверху») и слабости либо отсутствию внутреннего аудита, а также неадекватная система информационного менеджмента и отсутствие базового оборудования.
- Сложность процедур ПОД (перенесение обязанности доказательства) — в случае разумных сомнений относительно декларированной стоимости таможенна должна затребовать от импортера дополнительные разъяснения и документы, подкрепляющие его оценку; уведомить, если необходимо, импортера письменно; дать ему возможность для ответа, после чего изложить свое окончательное решение в письменном виде.

Эти различия привели к тому, что ряд стран, которые ввели СТС, реализовывали его далеко не лучшим образом. Эмпирические данные подтверждают, что таможенные службы зачастую не соблюдают требования уведомлять импортеров о том, на каком основании оспаривается декларированная ими стоимость, и не дают письменного разъяснения своих претензий. В других случаях таможенна некоторым образом вводит импортеров в заблуждение, заявляя им, что если они не повысят свою декларированную стоимость, то их товар не пройдет оформление. Результатом становится условное освобождение товара, а потом импортеры испытывают трудности при возвращении своих депозитов. Все вместе создает ситуацию, когда импортеры знают, что объявленная ими стоимость почти наверняка будет оспариваться, а потому имеют стимул недозаявлять; таможенна же приходит к выводу, что весь импорт поступает с заниженной (декларированной) стоимостью. Этот порочный круг надо разорвать, однако пока в этом направлении предпринималось мало усилий. Распространенное заблуждение многих стран состоит в том, что для верификации стоимости нужны физические инспекции. На деле процесс оценки мало зависит от этих инспекций, за исключением отдельных очевидных случаев, когда характеристики товара недостаточно или неадекватно описаны в (сопроводительных) документах¹⁰. Это уже из области применения в таможенной работе системы рискованного менеджмента.

Министерская конференция в Дохе

Развивающиеся страны продолжили свои усилия по изменению СТС в рамках Всемирной торговой организации. На министерской конференции в Дохе (ноябрь 2001 г.) были представлены пред-

ложения о внесении поправок в СТС для лучшей адаптации его к торговой среде и административным реалиям развивающихся стран. Конференция выпустила Решение по вопросам, связанным с выполнением (СТС), которое включает обмен информацией об экспортной стоимости между странами-экспортерами и странами-импортерами (см. приложение 8.В)¹¹. В соответствующих органах ВТО ведутся переговоры или дальнейшее изучение вопросов выполнения этого постановления и выдвинутых предложений.

Совершенствование практики оценки таможенной стоимости

Существует ряд политических мер и подходов, которые могут привести к улучшению практики оценки таможенной стоимости в развивающихся странах. Они также могут обеспечить защиту финансовых поступлений, более высокую прозрачность и свести к минимуму помехи движению товаров. Некоторые из этих мер потребуют рассмотрения на уровне Всемирной торговой организации и Всемирной таможенной организации, другие предполагают оказание ТС (техническое содействие), однако главные связаны с действиями заинтересованных правительств.

Подход к вопросам внедрения СТС

Недостаточное освоение СТС развивающимися странами, обусловленное историческим пренебрежением к их заботам, не может быть преодолено полностью. Есть, однако, способы исправить положение частично. На переговорах Уругвайского раунда развивающиеся страны добились некоторых результатов в своих требованиях о поправках, включая ПОД. Этот процесс должен быть продолжен. Одним из путей достижения этого было бы ясное формулирование развивающимися странами своих претензий в области реализации СТС на следующих торговых переговорах Всемирной торговой организации и предложение практических подходов по воплощению духа СТС. Начать можно было бы с выявления тех сфер, где таможенные органы могли бы помогать друг другу, обмениваясь данными и опытом модернизации. Это должно быть дополнено работой над предложениями, сформулированными на конференции в Дохе. Необходимо, чтобы индустриальные страны — члены Организации признали наличие у развивающихся стран реальных трудностей с реализацией положений СТС.

Реформа тарифного и таможенного режимов

Стимулы к занижению стоимости или иному уклонению от уплаты пошлин обусловлены в основном высокими уровнями тарифов и торговыми ограничениями. Более низкие налоги на импорт и более либеральный торговый режим облегчают проблему недооценки и вызываемое этим недополучение доходов. Укрепление режима косвенного налогообложения (налог на добавленную стоимость, или НДС) могло бы помочь компенсировать потери, возникающие вследствие сокращения тарифов. НДС тоже взимается на стадии импорта и подпадает под риск недооценки, однако любые потери в поступлениях обычно могут быть восполнены при взимании налогов на операции на последующих стадиях производственной и распределительной цепочки через внутритерриториальные сборы или аудит после оформления груза. Но если эти товары не включаются в будущие налогооблагаемые операции (например, в неформальном секторе), то поступления от налогов на продажу не появляются.

Модернизация таможенных администраций

Главная работа по модернизации таможенной службы состоит в разработке и претворении в жизнь всеобъемлющей программы в этой области. Таможенная оценка выполняется не изолированно от операционной или управленческой деятельности администрации. Способность эффективно проводить оценку прямо зависит от общей компетенции таможенной службы. Программа модернизации должна включать ряд ключевых элементов.

- Рационализация и компьютеризация операционных процедур.
- Внедрение современных методов оформления (груза) т.е., избирательных проверок на основе анализа и управления рисками, а также наблюдения на конечной (поствыпускной) стадии.
- Повышение профессионализма таможи через правильный набор персонала, политику развития и управления кадрами; через увеличение окладов, адекватное и непрерывное обучение, внутренний контроль.
- Внедрение современных форм организации и менеджмента, основанных на принципах административной, финансовой и технической самостоятельности в сочетании с подотчетностью.

Чтобы всеобъемлющая программа модернизации по этим направлениям увенчалась успехом, нужна сильная и стабильная поддержка со стороны высших эшелонов власти. Кроме того, такие

программы должны быть наилучшим образом приспособлены к восприятию ТС и должны осуществляться с помощью организаций, имеющих опыт в проведении проектов реформы таможенных структур. Некоторые правительства обратились на временной основе к услугам КГО и подобных им служб, чтобы получить от них содействие в сборе информации и развитии базы данных в первые годы действия программы таможенной администрации.

Укрепление организационной основы и инфраструктуры оценки

Эффективное выполнение СТС требует действенной таможенной администрации, и это должно учитывать любая инициатива по модернизации таможи. Даже если проведение всеобъемлющей реформы задерживается, функция оценки по-прежнему может и должна развиваться. Для этого необходимо следующее:

- Обеспечение необходимых законодательных рамок, в том числе в сфере обмена иностранной валюты, режимов перевозки и страхования (ФОВ или СИФ), права на апелляции и пр.
- Разработка декларации о стоимости и процедур проверки, включая собственную оценку импортера, выборочные проверки, анализ и управление рисками, выходной контроль и аудит.
- Учреждение центрального и региональных офисов по выполнению оценок, включая подразделения выходного контроля и аудита.
- Обучение сотрудников службы оценки применению системы СТС и процедур выходного контроля и аудита.
- Создание системы оценочной информации и базы данных.

Обеспечение импортеров последними нормативами по оценке тоже может ускорить эти процедуры. Такие пособия могут предоставляться импортеру заблаговременно, когда он предъявляет таможенные документы по сделке. Получив нормативы, импортер отмечает регистрационный номер правила, под которое подпадает его декларация на стадии ввоза, после чего необходимость в дальнейшей оценочной работе отпадает, что ускоряет процедуру оформления.

Формирование базы оценочных данных

Эффективное выполнение СТС требует от таможи также владения ценовой информацией, позволяющей ей развеять сомнения в правильности декларированной стоимости путем исчисления ее величины на основе альтернативных методов, изложенных в СТС. Порой высказывается мнение,

что, когда таможня действует в почти идеально законопослушном торговом окружении, где за пределами системы оценки встречается мало случаев искаженных инвойсов (таких, как дела о мошенничестве), необходимость в базе данных отпадает. Все же отдельные развитые страны по-прежнему оснащены ею. Для развивающихся же стран, где по значительной доле импорта цены инвойса не могут быть приняты на веру — в качестве цен, реально уплаченных или подлежащих уплате за товар, — создание баз данных является приоритетом, и без этого нельзя ожидать нормальной работы системы СТС. База данных оценок, используемая в качестве источника информации и руководства, совместима с выполнением СТС; должна быть изучена возможность создания ее и на региональной основе¹³. В самом деле, она позволяет таможене принимать решения в условиях лучшей информированности и, таким образом, укрепляет ее потенциал по надлежащему выполнению СТС. Вместе с тем практика показала, что подобные базы данных имеют тенденцию превращаться в куцые прайс-листы, что, очевидно, противоречит СТС.

Всемирная таможенная организация в настоящее время готовит документ, который обеспечит директивы для разработки и использования национальной базы стоимостных данных в качестве инструмента оценки рисков. Ряд наблюдателей считают, что эта система могла бы сфокусироваться на сто наиболее важных позициях импорта и, таким образом, покрывать большую часть общего импорта. Создание базы данных должно быть достигнуто почти всем развивающимся странам. Вот возможные источники ее формирования:

- *Надежные, тщательно заполненные и свежие импортные декларации.* Это главный ресурс базы данных, который должен дополняться сведениями из прайс-листов, каталогов, торговых публикаций, исследований рынка и других источников. Хорошими примерами являются базы данных, которые имеют в Интернете таможенные администрации Перу и Пакистана.

- *Удостоверяющие сертификаты от провайдеров КГО.* Они могут быть хорошим справочным пособием для стран, использующих КГО. Такие страны могут пожелать включить в свои контракты с компаниями КГО создание баз оценочных данных.

- *Международные банки данных, уже существующие или разрабатываемые, в частности, ИТ-компаниями, специализирующимися на формировании массива сведений о мировых ценах.* Умелое использование Интернет-сайтов может дать ценную информацию, имеющую отношение к стоимостным оценкам¹³. Таможенные службы могут даже доводить до сведения импортеров ссылки на сайты, к которым они прибегают, — так делает

Пакистан. Развитые страны, использующие свои банки данных для целей таможенных оценок, могли бы оказывать развивающимся странам содействие, предоставляя им информацию из этих систем.

- *Расширение электронного обмена данными предполагает наличие технологий, позволяющих приобретать ценовую информацию¹⁴.* Этот процесс может обеспечить международно признанные и стандартизированные описания продукта. Он привязан к ценам на определенном этапе дистрибутивного цикла. Подобный подход также позволяет выявлять контрафактные изделия (использующие штриховой код оригинального производителя, но изготовленные не имеющим лицензии производителем и потому более дешевые), которые, по справедливости, должны оцениваться по цене подлинного продукта. Некоторые исследования на эту тему предприняла Уганда. Этот подход основан на использовании штриховых кодов и электронных чипсов, в которых применяется технология радиочастотной идентификации с задачей отслеживать движение товаров и автоматически фильтровать разные виды данных на основе беспроводного обмена информацией между встроенной памятью и считывающим устройством, также именуемым IC tags (этикетки, ярлычки). Указанный метод заслуживает дальнейших опытных проверок, результаты которых должны стать достоянием гласности.

Обмен информацией между таможенными службами стран экспорта

На министерской конференции в Дохе было выдвинуто предложение относительно выработки в рамках СТС многостороннего решения, которое позволило бы таможенным администрациям стран-импортеров требовать и получать в сомнительных случаях информацию об экспортных стоимостях, заявленных в декларациях экспортеров¹⁵. Предыдущая попытка обязать страны — члены Всемирной таможенной организации помогать друг другу в области предотвращения, расследования и санкций (за нарушения)¹⁶ на сегодняшний день не принесла успеха, поскольку положения, касающиеся фальсификаций стоимости было ратифицировано только 28 странами. Большинство индустриальных государств этого не сделали. Выдвинутое в Дохе предложение имело целью противопоставить обязательству по СТС связывающие обязательства стран-членов об оказании содействия в верификации таможенной стоимости в сомнительных случаях.

Участники конференции согласились, что таможенные администрации имеют право запрашивать у таможенных служб стран-экспортеров содействия в выяснении стоимости сомнительных товаров и что страны-экспортеры должны предло-

жить такую помощь и сотрудничество в соответствии с их внутренними законами и процедурами, включая предоставление сведений об экспортной стоимости означенных товаров. В результате этих дискуссий Комитет по оценке таможенной стоимости Всемирной торговой организации и Технический комитет по оценке таможенной стоимости Всемирной таможенной организации получили мандат на выработку и определение практических мер, учитывающих озабоченность ряда развивающихся стран проблемами точности декларированной стоимости, включая обмен информацией и руководство по использованию базы оценочных данных¹⁷.

Как явствует из дискуссий в Комитете по оценке таможенной стоимости Всемирной торговой организации и дебатов в Политическом комитете Всемирной таможенной организации, в области информационного обмена наблюдаются значительные трудности. На своем заседании в декабре 2002 г. Политический комитет изучил вопрос о том, как содействие такому обмену может быть использовано в качестве кратковременной стратегии, дополняющей мероприятия в области модернизации таможенного дела. Представители таможенных служб развивающихся стран твердо выступали за взаимопомощь в вопросах оценки. Однако представители таможен индустриальных стран поддерживали такой подход только в пределах того, что связано с криминальными расследованиями или ситуациями, влекущими за собой значительные последствия для национальных поступлений. Они утверждали, что им не разрешено предоставлять такие сведения, что подобная деятельность будет слишком обременительной и что данные, которые они могли бы предоставить, вообще не принесут особой пользы.

Представители ряда индустриальных государств указывали, что их внутренние законодательства (законы о конфиденциальности и тайне) не позволяют их таможенным органам предоставлять такую информацию в рутинном порядке или прямо запрещают передавать подобные сведения, кроме как в случаях, связанных с преступлениями. Такая информация, как правило, находится в компетенции других агентств, которые зачастую отказываются делиться ею.

Они также выразили свою озабоченность в связи с тем, что «лавина запросов» из страны-импортера возложит на таможенную чрезмерное бремя в плане предоставления информации. Некоторые таможенные администрации могут не обладать достаточными ресурсами для удовлетворения таких требований. Чтобы ослабить эти опасения, Всемирная таможенная организация подготовила в 2002 г. Примерное руководство по обмену информацией в области оценки таможенной стоимости, призванное помочь решению проблем в области информаци-

онного обмена. Это пособие содержит контрольный лист по мерам верификации оценки, которые надлежит выполнить таможенной администрации импортера до того, как она обратится с запросом к своим коллегам из страны-экспортера. Названные меры предусматривают и гарантируют, что подобные запросы не будут носить легковесный характер и не будут подменять собственную тщательную работу таможи, требующей такую информацию. Это руководство было принято Техническим комитетом по таможенной оценке в начале 2003 г. Оно также было передано в Комитет по таможенной оценке Всемирной торговой организации в качестве практического ответа на высказанную развивающимися странами озабоченность в области проведения оценки.

К этому следует добавить, что данные по оценкам, которыми располагает страна-экспортер, ненадежны и не проходят столь же тщательное изучение, как данные в стране-импортере. Некоторые страны используют ценовую информацию только для статистики и не отслеживают ее на операционно, как того требует запрос о сотрудничестве, предполагающий сопоставление данных. Кроме того, такая информация будет бесполезна в случае наличия тайного сговора между импортером и экспортером. Расхождение между объявленной стоимостью экспорта и объявленной стоимостью импорта не обязательно означает мошенничество — это может быть установлено только после того, как органы страны-экспортера перепроверят сведения. Представители индустриальных государств утверждают, что все это переложит бремя расследования на экспортирующую страну, а на такое они не могут согласиться. В противовес этому некоторые говорят, что налоговые органы тщательно удостоверяют большинство экспортных оценок, когда в этом участвуют кредиты и возмещение средств по НДС. Улучшение координации между таможенной и органами по возмещению НДС могло бы повысить надежность данных.

В заключение и по вышеизложенным причинам большинство индустриальных стран заявили, что будут отвечать на запросы о сотрудничестве в области оценки на индивидуальной основе, главным образом в контексте двусторонних соглашений о содействии. Из этого следует, что перспективы создания в ближайшем будущем работоспособной многосторонней системы обмена информацией о декларированной стоимости экспорта, которая могла бы применяться странами-импортерами для оценки таможенной стоимости на базе СТС, выглядят не слишком обнадеживающими¹⁸. Более обещающими представляются соглашения между субъектами, действующими в рамках таможенных или экономических союзов. Такие соглашения могут основываться на создании взаимного доверия и процедур и могут опираться на Модель двусто-

ронного соглашения о взаимной помощи Всемирной таможенной организации. Одним из примеров может служить содействие в вопросах оценки, полученное Департаментом по делам таможен и акцизам Ботсваны от соседних стран.

Минимальная стоимость и справочные цены

Многие развивающиеся страны применяют минимальные величины стоимости для решения проблемы оценки импорта в случаях, где участвуют легко подделываемые товары и присутствует фактор регулирования трансграничного движения. В подобных ситуациях инвойсы либо отсутствуют, либо ненадежны, а верификация «на выходе» нецелесообразна. Некоторые страны используют подобные процедуры также для того, чтобы избежать тайного сговора между таможенниками и импортерами; другие применяют этот механизм для защиты национального производства.

Положения СТС допускают применение минимальных стоимостей на ограниченной и временной основе. Что выгоднее мировой торговле: когда шире используются административно управляемые минимальные величины стоимости и справочные цены или когда вводится система оценок, основанная на ценах последовательных сделок, но не могущая нормально работать? Некоторые наблюдатели отвечают на этот вопрос положительно — естественно, в пользу стандартизированного импорта (сырье, транспортные средства и т.д.), который основывается на общеизвестных мировых ценах или широко распространенных прайс-листах (например, поддержанные автомобили). Вопрос о том, как сделать такие прайс-листы доступными торговому сообществу, заслуживает изучения, однако это потребует высокого уровня прозрачности при их составлении, и существует опасность, что декларанты постараются повлиять на этот процесс в своих интересах. Прайс-листы необходимо периодически обновлять, причем способы сбора сведений должны быть в них четко изложены. В подготовке таких материалов могла бы быть задействована межведомственная группа, а поддерживать прайс-листы может работающая по контракту независимая группа [Finger and Schuler 1999]. Эта инициатива заслуживает дальнейшего обсуждения на международных форумах.

Техническое содействие

Подготовка развивающихся стран к внедрению СТС проходила при существенном техническом содействии, особенно со стороны Всемирной торговой организации и Всемирной таможенной организации. В период 1998–2001 гг. Всемирная торговая организация с этой целью организовала

для них в общей сложности 47 миссий. Всемирная таможенная организация в период с 1996 по 2001 г. провела 50 миссий по вопросам оценки таможенной стоимости. Эти меры позволили дать работникам и старшим менеджерам таможен должное понимание системы СТС и требований к его выполнению. Однако, хотя такое усвоение является необходимым условием надлежащей реализации Соглашения, операции по оценке таможенной стоимости будут успешны лишь в той мере, в какой таможенная служба эффективна в целом. Одно лишь обучение ее сотрудников применению положений СТС может принести только ограниченные результаты, если таможня не располагает полноценной компьютерной системой, адекватными данными для выполнения оценок, если законы и нормы остаются слишком сложными и несогласованными, если произвол таможенников является правилом, а не исключением и если сохраняются проблемы благонадежности. До тех пор пока не будет создана благоприятная среда, в которой полученные навыки могли бы использоваться надлежащим образом, большая часть усилий в рамках ТС будет растрочена впустую.

Большую пользу могла бы принести лучшая координация усилий институтов, предоставляющих ТС. Однако нельзя обойти вниманием тот факт, что именно на странах — получателях технического содействия лежит ответственность за то, чтобы оно было ориентировано на общую модернизацию таможенных служб, — это условие эффективной реализации СТС. Политическая приверженность этим усилиям является абсолютной необходимостью и требует привлечения доноров к процессу модернизации. Тем временем техническое содействие должно фокусироваться на развитии базы оценочных данных, обучении специалистов, анализе рисков и управлении ими, обучении специальным навыкам оценки, проведении выходного контроля и аудита.

Компании предотгрузочной инспекции и другие программы сопутствующих услуг

Компании КГО предоставляют услуги в таможенных зонах с середины 70-х годов XX в. Поначалу такие услуги оказывались центральным банкам, стремящимся разобраться в проблемах утечки капиталов через завышение стоимости импорта. По мере развития процесса либерализации движения капиталов фокус услуг КГО постепенно сместился на вопросы финансовых поступлений. Сейчас главными задачами программ КГО в пространстве таможенных операций являются недопущение завышения и занижения стоимости импортируемых товаров; предоставление правительству точной информации о зарубежных

сделках компаний-импортеров и базе их налогообложения, а в некоторых случаях контроль за правильным использованием донорских финансовых фондов, выделенных на поддержку импорта.

В настоящее время услугами КГО пользуются около 40 стран, многие из которых относятся к числу наименее развитых (см. приложение 8.Г). Международная федерация инспекционных агентств (IFIA) — общемировая ассоциация компаний этой области — продвигает признанные на международном уровне стандарты и методы и предоставляет документацию и характеристики на компании и их персонал. Соглашение ВТО о предотгрузочной инспекции, выработанное на переговорах Уругвайского раунда, признает право развивающихся стран пользоваться услугами КГО в течение того срока, который им необходим для проверки качества, количества или цены ввозимых товаров. Не допуская, чтобы выполнение указанных программ приводило к ненужным задержкам или неодинаковому обращению, Соглашение устанавливает права и обязанности представителей пользователя и экспортеров по обеспечению того, чтобы к действи-

ям всех субъектов доотгрузочной инспекции применялись принципы и обязательства ГАТТ 1994 г. Оно также предусматривает быстрое, эффективное и справедливое рассмотрение споров между экспортерами и организациями КГО, которые могут возникнуть в рамках Соглашения¹⁹.

Во вставке 8.1 рассказывается об использовании компаний КГО в программах верификации импорта в Перу.

Привлечение КГО для таможенных целей остается спорным вопросом. Приверженцы метода заявляют, что КГО препятствуют мошенничеству в международных операциях и суживают простор для злоупотреблений и коррупции на таможне. По их мнению, это оправдывает издержки, поскольку оказывает положительное воздействие на сбор поступлений и уменьшает перекосы в торговых операциях. Критики утверждают, что:

- Инспекция грузов, предназначенных для экспорта, налагает определенное бремя на экспортеров и импортеров, приводя к задержкам и дополнительным затратам.

Вставка 8.1. Перу. Программа верификации импорта

В контексте таможенной реформы 1990 г. в Перу была инициирована Программа верификации импорта (IVP), которая обязала импортеров получать сертификаты об инспекторской проверке, выдаваемые авторизованной компанией КГО перед отгрузкой товара из страны экспорта. Этот шаг имел целью помочь таможне в удостоверении импортного груза для исчисления и взимания пошлины. Контракт на КГО ежегодно возобновлялся даже после того, как перуанская таможенная служба укрепила свой оценочный потенциал [Goorman 2004]. Таможенная служба считает этот договор удачным, несмотря на периодически возникающие проблемы.

Ключевые положения. Программа требовала, чтобы компания КГО сертифицировала вид, качество и стоимость товара в соответствии с национальным законодательством и физически опечатывала грузовой контейнер после проведения проверки. Поначалу таможня должна была исчислять пошлины на основе данных, указанных в сертификате инспекции, однако после принятия в 2000 г. обязательств по СТС она стала использовать информацию компании в качестве индикатора риска, и от импортеров больше не требуется приводить стоимость КГО в своих декларациях. Таможенная служба может использовать эту индикацию в сочетании со своей системой рискованного менеджмента или базой оценочных данных для дополнительного расследования или выходного контроля. Перед выпуском товара она удостоверяется, что его вид и качество соответствует тому, что указано в сертификате инспекции, и что тарифная категория выбрана правильно. Если между данными сертификата и результатами верификации обнаруживаются расхождения, таможня разрешает выпуск товара и в течение 48 часов передает надлежащим образом оформленное дело в Национальный департамент оценки. Департамент принимает относительно данного расхождения свое постановление, которое может быть оспорено в Таможенном суде, а затем в Налоговом трибунале (полностью независимом от таможни), который принимает окончательное решение по делу.

Первоначально использовались услуги четырех компаний КГО (от одной отказались в 1996 г.). В их обязанность входило организация программы тренинга персонала таможни и помощь в создании базы оценочных данных, а также предоставление таможне ежемесячной статистики для мониторинга, контроля и оценки их работы.

Оплата инспекций, выбор импортеров и товары импорта, исключенные из программы. С 1999 г. инспекторская плата в Перу составляет 0,5% стоимости проверяемой товарной партии, но не менее 250 долл. США за инспекцию. Эти средства выплачиваются импортером непосредственно компании КГО. Импортеры свободны в выборе любой утвержденной компании для проверки своих сделок по импорту. Таможня обязана информировать их о соблюдении положений IVP. Из сферы действия программы исключены грузы стоимостью менее 5 тыс. долл. (в отношении легко подделываемых товаров недавнее решение требует проверок при сумме партии более 2 тыс. долл.), товары, ввозимые в режиме временного допуска, денежные пожертвования при определенных условиях, товары, предназначенные для посольств, и почтовые посылки, не имеющие коммерческой ценности. Инспекторским проверкам подвергается от 80 до 85% импорта. Согласно данным компаний КГО, в целом после инспекций таможня обнаруживает нарушения по количеству, качеству или стоимости только в 0,17% импорта.

Источник. Goorman 2004.

- Нет гарантий того, что ввозимые товары являются теми же самыми, что проходят инспекцию, поскольку уже после ее проведения могут произойти те или иные изменения, вызванные проблемами практического свойства при опечатывании всего проверенного груза.
- Требование к экспортерам доверить компаниям КГО деликатную информацию о своих сделках является вторжением в область коммерческой тайны.
- Скудные резервы иностранной валюты, расходуемые на КГО, можно было бы использовать с большей пользой на финансирование таможенных реформ. Правительствам следует сопоставить издержки найма компании КГО с тем, как таможня могла бы улучшить свою работу, если бы эти средства были предоставлены в ее распоряжение.
- Результаты инспекций разрозненны и не вызывают доверия.

Есть также критики, которые считают, что агенты КГО за границей представляют собой в плане лояльности проблему не меньшую, чем местные таможенные сотрудники, и что компании КГО зачастую незаконно используют свое влияние и финансовые стимулы для приобретения контрактов²⁰. Наем компаний КГО нередко рассматривается как контрпродуктивный по отношению к таможенной реформе, если они подменяют работу по улучшению совершенствованию таможенной службы²¹. Основываясь на этих аргументах и практике, многие компетентные наблюдатели указывают, что при определенных обстоятельствах, в том числе в ситуациях, когда государственные службы подорваны конфликтами, а экспертиза отсутствует, применение в течение непродолжительного времени КГО может принести некоторым развивающимся странам определенные выгоды.

Традиционные программы КГО

По условиям традиционных программ КГО, соответствующая компания инспектирует товар в стране экспорта до его отгрузки в импортирующую страну, проверяет его количество, качество, цену и тарифную классификацию; согласно некоторым программам, она также исчисляет величину налогов и сборов. Компания выпускает отчет о верификации, который передается импортеру и включается в таможенную декларацию при ввозе товара. В процессе таможенной оценки груза и расчета пошлины импортер может использовать или не использовать этот отчет. В разных странах сертификаты КГО применяются по-разному. При определении конечной стоимости груза таможня тоже может — если таковое оправданно — не принимать ценовые расчеты КГО во внимание.

Программы КГО, как правило, охватывают весь импорт, за исключением малоценных поставок (пороговое значение 5 тыс. долл. США, но может быть и 2 тыс. долл.) и некоторых других категорий товаров, таких, как беспошлинные продукты, импорт для нужд обороны, дипломатические грузы и личное имущество. Договоры КГО часто содержат положения, предусматривающие обучение таможенных сотрудников и содействие в формировании базы оценочных данных. Оплата КГО зависит от спектра оказываемых услуг и может быть возложена на правительство либо импортера. Эти издержки составляют от 0,6 до 1% стоимости инспектируемых грузов, и обычно их несут импортеры.

Согласно системе оценок, основанной на BDV (брюссельская дефиниция стоимости), верификация цен доотгрузочными инспекциями имела целью удостовериться, что цена, указанная в инвойсе, соответствует ценам открытого рынка, определенным по нормативам оценки. В тот период таможни при определении стоимости груза часто пользовались ценами, рекомендованными компаниями КГО. Согласно же СТС, таможни не имеют права рассчитывать налогооблагаемую базу автоматически на основе цен, предоставляемых компанией КГО. Верификация цены КГО основывается на сравнении цены инвойса с ценой аналогичного или схожего товара, предлагаемого на вывоз той же страной экспорта в то же самое или примерно в то же время. Когда таких цен не имеется, компании КГО опираются на цены, установленные для иных экспортных рынков (экспортные цены третьих стран). Однако ввиду того, что все страны — члены Всемирной таможенной организации обязаны претворять в жизнь СТС, которое запрещает использование экспортных цен третьих стран для таможенной оценки, такая информация КГО может использоваться только в качестве тестовых оценок либо рекомендованных параметров при установлении достоверности или точности декларированной импортером стоимости²². Если цена КГО отличается от величины, декларированной импортером, у таможни могут возникнуть причины «сомневаться в точности объявленной стоимости». Это (расхождение) может быть использовано в качестве индикатора риска, порождающего вопрос о применимости (в данной ситуации) метода оценки на базе цены сделки и указывающего, с учетом процедур, прописанных в СТС, на недооценку товара. Кроме того, ценовая информация от компании КГО может быть использована в качестве справочной для пополнения историй импортных грузов с целью формирования и обновления базы оценочных данных страны. Весь этот процесс дает таможенным службам информацию, подобной которой у них не будет до тех пор, пока они не наладят надежную

систему оценок. Применение услуг КГО в Перу рассмотрено во вставке 8.1.

Оценка эффективности традиционных услуг КГО

Основные услуги КГО были введены для того, чтобы помочь таможенным организациям улучшить сбор поступлений и оптимизировать проведение внешнеторговых операций [Anson, Cadot, and Ollageaga 2003]²³. Эта поддержка обеспечивает правительству необходимое время для укрепления своей таможенной структуры. Тем не менее зачастую привлечение служб КГО не приносило сколь-либо заметных улучшений работы таможни. Нередко это приводило к тому, что контракты КГО вновь автоматически продлевались. Сказанное не должно рассматриваться как провал самих программ КГО, которые имели ограниченные и, как правило, кратковременные задачи, не включающие создание таможенного потенциала. Прежде всего это следует расценивать как неспособность правительства провести необходимую реформу, чтобы уверенно взять на себя выполнение таможенной функции. Степень полезности, производительности и эффективности КГО надо рассматривать в сравнении с результатами сбора финансовых поступлений и содействия торговле и их совокупного влияния на таможенную администрацию. Между тем полезность программ КГО остается неясной. Очевидно, что для анализа имеет значение и цена тех усилий, которыми эти результаты достигнуты.

Воздействие на поступления. Влияние КГО на сбор поступлений трудно оценить, потому что введение этой меры зачастую совпадало со снижением торговых налогов и другими элементами либерализации торговли. Обособить воздействие на поступления каждого из этих факторов практически невозможно, даже несмотря на то, что компании КГО предоставляют подробную статистику, указывая, какой положительный эффект мог быть достигнут за счет использования их сведений. Равным образом нельзя измерить, какой возможный эффект наличие КГО оказывает на сдерживание правонарушений, хотя он может быть значительным. Влияние программ КГО на финансовые поступления было противоречивым, а во многих странах и разочаровывающим. Одной из причин могло быть то, что при оценке импорта сведения КГО порой применялись несистематически. Таможенники также выражают скептицизм в отношении информационной ценности некоторых данных КГО. Серьезный мониторинг и отслеживание таких сведений во многих странах отсутствует, их конечное сведение воедино не проводится.

Содействие торговле. Неясно, в какой мере КГО облегчают торговлю в плане сокращения сроков оформления и рационализации таможенной обработки импортных грузов. Большая часть свидетельств на этот счет носит отрывочный характер. Были жалобы на задержку отгрузки в стране-экспортере, дублирование контроля, ошибки со стороны компаний КГО; однако были и сообщения об ускорении процесса оформления и о меньшем количестве контактов с коррумпированными таможенниками.

Точная оценка того, в какой мере КГО способствовали торговле, была сделана только в нескольких случаях. Согласно сообщениям Всемирного банка, в Индонезии введенная в 1985 г. программа КГО привела к значительному сокращению времени оформления грузов в контейнерах. С началом ее реализации процент контейнеров, обработанных таможней менее чем за четырехдневный период, вырос с 13 до 63. Аналогичные результаты были достигнуты в рамках программы КГО на Филиппинах. В обеих странах эти начинания составляли лишь один из элементов более обширной программы улучшения торговли. Отчасти успех был достигнут за счет того, что компании КГО полностью опечатавали грузовые контейнеры в пункте отправки и требовали, чтобы таможня пропускала их до конечного пункта без досмотра, за исключением оговоренных случаев.

Влияние на таможенную администрацию. Привлечение услуг КГО может деморализовать сотрудников таможни и породить у них нежелание сотрудничать с этими компаниями. Это можно объяснить тем фактом, что большинство контрактов по организации КГО совершается министерствами финансов и не пользуется полной поддержкой таможни. КГО также могут отрицательно повлиять на модернизацию таможенного дела, поскольку работа, выполняемая компаниями КГО, ослабляет стремление к реформе и приобретению необходимого опыта в проведении оценки. Это может также привести к тому, что некоторые таможенные службы будут пренебрежительно относиться к собственной оценочной деятельности. Хотя тренинг, обеспечиваемый указанными компаниями, в некоторых случаях приносит пользу, он не заменяет практические навыки и чувство ответственности, которые сотрудники таможни могут приобрести, работая самостоятельно, без компаний КГО. Практика показала, что последние обычно не слишком усердны в обучении и передаче технологий.

Влияние на поведение декларантов. Пока нет ясных подтверждений тому, что повышение величин импортной стоимости таможнями, использующими услуги КГО, сколько-нибудь сильно отбило

у некоторых импортеров стремление занижать ее. Хотя некоторые декларанты, по-видимому, извлекают полезные уроки и реже используют заниженные данные, практика ряда стран, где наказания за нарушения отсутствуют, не создает у импортеров стимула декларировать полную цену сделки по ввозимым ими товарам.

Обстоятельства, которые следует учитывать при обращении к услугам КГО. Опыт ряда стран показывает, что опора на КГО может принести пользу в случае, если это тщательно встроено в программу модернизации таможни или если это компенсирует неспособность таможни самостоятельно выполнять функцию оценки. КГО могут сыграть определенную роль в обеспечении более точного расчета пошлины и сбора поступлений в первые годы таможенной реформы, пока идет создание таможенного потенциала. На основании обширных данных о работе предотгрузочных инспекций можно выделить несколько моментов, которые следует изучить при рассмотрении возможности привлечения этих компаний или при оценке соответствующей программы.

- Заключайте контракт только с теми компаниями КГО, которые имеют хорошую репутацию. IFIA предоставляет Кодекс поведения для компаний КГО.
- Отбирайте провайдеров услуг КГО и возобновляйте контракты с ними на основе прозрачного состязательного процесса торга²⁴.
- Заключайте с одной компанией КГО контракт только на несколько лет и, если его решено возобновить, делайте это на состязательной основе. Избегайте «раздробленных» (по многим участникам) соглашений, ибо несколько компаний труднее поддаются надзору, контрактные издержки имеют тенденцию быть выше, и индивидуальные компании менее тщательно контролируются из их соответствующих штаб-квартир, для которых они представляют собой прибыльный, но все же маленький бизнес. Кроме того, раздробленные контракты могут побудить импортеров перестроить схему своего импорта, с тем чтобы извлекать выгоду из наиболее удобных для них провайдеров инспекционных услуг. Лучше сохранять единственного провайдера на фиксированный период и придерживаться принципа состязательности при продлении контракта.
- Добивайтесь того, чтобы контракты КГО полностью утверждались таможенной службой, а не министерством финансов или Центральным банком.
- Увязывайте контракты КГО с проектом модернизации таможенной службы, который четко разделяет сферы ответственности таможни и компании КГО.

- Делайте контракт КГО ясным и подробным: услуги, которые должны быть оказаны (стоимость, категория, оплаченные сборы, специальный режим импорта); срок действия без автоматического продления; список товаров, подлежащих инспекции, с подробным перечнем исключений; помощь таможне в формировании базы данных; четкие критерии работы, что позволяет правительству контролировать проверять деятельность КГО, и санкции за их несоблюдение; обязательства по обучению персонала таможни и передаче технологий; требуемые отчетные документы, в которых указываются, в частности, количество инспекций, выявленные нарушения, сделанные стоимостные корректировки и вытекающие из этого повторные оценки; полученные жалобы.
- Регистрируйте сведения КГО, приводимые в таможенных декларациях, и вносите их в автоматизированную систему управления таможни. Сопоставляйте данные отчетов КГО с таможенными декларациями и стоимостными данными, хранящимися для исчисления пошлин и налогов. Этот анализ должен объяснить причины появления выявленных искажений.
- В случае занижения импортерами стоимостных показателей применяйте предусмотренные законом санкции, с тем чтобы улучшить соблюдение декларантами установленных правил.
- Перечислите процедуры арбитража и апелляции, с тем чтобы обеспечить импортерам возможность оспорить оценки КГО.
- Создайте комиссию по регламенту (расположенную вне стен таможни, но с участием ее представителей) для надзора за деятельностью КГО. Она должна периодически отчитываться перед гражданским обществом.
- По возможности проработайте стратегию прекращения контракта, чтобы обеспечить плавную передачу таможенной службе функций, осуществлявшихся КГО. После выхода из контракта с компаниями КГО можно поддерживать связи для получения от них помощи при работе с легко подделываемыми товарами или в других ситуациях, когда выполнение оценки вызывает большие трудности.
- Организуйте информационную кампанию по разъяснению декларантам и общественности систем КГО.

Новые тенденции в предоставлении услуг по таможенной оценке

По мере перехода многих развивающихся стран от системы BDV к системе СТС частные фирмы, которые обычно занимались оказанием услуг КГО, стали искать пути изменения традиционных схем в этой области. Новое направление предпо-

лагает более избирательные программы, опирающиеся на выборочные проверки, анализ рисков и контроль «на выходе». Предстоит, однако, еще посмотреть, насколько успешными окажутся эти новые услуги. Наметившаяся тенденция подразумевает, что частные провайдеры должны будут сосредотачивать усилия на следующих моментах:

- Разработка инструментов оценки риска, чтобы помочь таможенной службе освоить выборочный подход к верификации, позволяющий ей сконцентрироваться на наиболее рискованных иностранных торговых сделках, что является ключевым элементом ускорения процесса оформления грузов. (Описание см. в приложении 1.4.)
- Разъяснение, что объем предоставляемых услуг будет со временем сокращаться и что компания будет помогать таможене постепенно принимать на себя всю ответственность согласно договоренности. Недавний контракт в КГО на Мадагаскаре перечисляет эти положения и станет тестом нового подхода (см. вставку 8.2).
- Услуги по верификации оценки и развитие базы оценочных данных. Цель состоит в том, чтобы обеспечить таможену информацией, которая позволит ей оспаривать декларированные импортные цены и в дальнейшем проводить оценку в полном соответствии с правилами СТС. Создание и обновление базы

данных по импортным ценам являются важной частью этого процесса. Подобная информация необходима для применения альтернативных методов оценки, когда имеются обоснованные сомнения относительно цены сделки на импортируемые товары.

- Укрепление постаудита, когда компания КГО по просьбе таможенного департамента предоставляет конфиденциальную (разведывательную) информацию относительно грузов, отбираемых для аудита после прохождения ими таможенного оформления. Мексика инициировала такую услугу в 2003 г.
- Помощь таможене в организации служб обеспечения, в том числе в области информационных технологий.

Опыт работы с такими более направленными программами невелик, и поэтому суждений о них пока нет. По всей вероятности, они будут менее дорогостоящими, чем традиционные услуги КГО, поскольку меньше по объему и лучше сфокусированы на рискованном импорте. Чтобы соответствовать условиям контракта, такие программы потребуют эффективной передачи знаний и технологий. Их успех будет также зависеть от наращивания таможенного потенциала, особенно в области сбора ценовой информации и формирования базы оценочных данных, от выполнения СТС, развивающего избирательное применение

Вставка 8.2. Контракт Мадагаскара в области КГО вводит целевые и эволюционирующие услуги по верификации

В начале 2003 г. Республика Мадагаскар инициировала четырехлетний контракт по услугам КГО с компанией «Сосьете женераль де сюрвейанс» (SGS). Договор предусматривает постепенное наращивание в таможенной администрации потенциала проведения инспекций, оценки и классификации грузов. Это достигается через интенсивное внедрение методов и инструментов рискованного менеджмента.

Инспектирование. В течение первых шести месяцев программы SGS будет инспектировать 100% товаров (стоимостью свыше 3 тыс. долл.) до их отгрузки на Мадагаскар. В течение второго года эта цифра должна уменьшится до 45% и до 10% в течение третьего и последнего годов контракта. Процесс будет проходить под внимательным надзором со стороны таможен и SGS с целью недопущения снижения эффективности программы. SGS окажет властям содействие в налаживании программы «второй инспекции» для небольшого процента прибывающих товарных партий с целью повышения надежности проверок, проводимых таможен; со временем эта функция второй инспекции будет передана специальному аудиторскому подразделению Министерства финансов.

Оценка. В течение первых двух лет контракта все сделки стоимостью более 3 тыс. долл. будут проходить через процедуру одобрения. В течение третьего года доля таких одобренных сделок сократится до 65–70%, а четвертого года – до 30%; предусматривается, что цены сделок, определенные таможен, должны одобряться SGS. Эта компания обеспечит справочную систему оценок, которой таможен будет руководствоваться в самостоятельной работе. Персонал таможен будет обучен проведению контроля после оформления груза.

Тарифная классификация. Доля сделок (дороже 3 тыс. долл.), подлежащих таможенной квалификации, будет быстро снижаться со 100% в первый год до примерно 40% через два года. В последний год контракта определение тарифной категории товара будет полностью возложено на таможену.

Программа предусматривает немедленное введение системы рискованного менеджмента, интенсивный тренинг и налаживание тесного сотрудничества между компанией КГО и властями. Чтобы добиться максимальной эффективности программы и обеспечить обратную информационную связь, властям надлежит сверять данные SGS с теми оценками, которые выполнили они сами перед окончательным выпуском товара. Это сведет в минимум опасность того, что мнение КГО не будет учитываться.

Источник. Сообщение Таможенного департамента Мадагаскара.

имеющихся механизмов контроля, укрепления потенциала постаудита. Необходим надежный мониторинг этих новых услуг для определения их эффекта на модернизацию таможни.

Международные базы оценочных данных

В последние годы ряд компаний в области информационных технологий стали специализироваться на создании банков данных по мировым ценам и системам маркировки и отслеживания товаров международной торговли. Эти программы могут снабжать онлайн-ценовой информацией покупателей и продавцов по всему миру. Данные о ценах поступают и обновляются через международную сеть представителей и агентов. Поставщики могут обновлять спецификации и цены на свои продукты электронным методом. Предоставляемые данные возможно использовать в форме, совместимой с правилами Всемирной торговой организации. Но цена, по которой таможня могла бы приобрести такую информацию, неясна.

Привлекательные возможности открывает другая инициатива, основанная на штрих-кодах и разработанная для отслеживания движения товаров в сети международной торговли. Подобный метод, хотя и не предназначен специально для целей оценки таможенной стоимости, дает таможенным сотрудникам полезную ценовую информацию, если цена продукта упоминается в типичных сведениях о товаре. Такой подход, испытанный в одной из стран, принес таможне необходимую ценовую информацию по 80% потребительских товаров. Эксперименты продолжаются на основе данных розничных продаж в соседней стране. Необходимо проведение дальнейшего тестирования и исследований, чтобы выяснить, насколько легко получить доступ к этим сведениям и сколько это будет стоить; как этот метод способен помочь таможенникам убедиться в наличии или отсутствии «разумных оснований для сомнения», требуемых СТС для пересмотра декларированной цены; как все это будет сочетаться с новыми услугами КГО. Как отмечалось, в этом плане возможно также изучить применение «электронных ярлыков».

Практические выводы

Развивающиеся страны с самого начала возражали против введения СТС, поскольку оно затрудняет им борьбу с занижением инвойсовых стоимостей в их коммерческой среде, которая сильно отличается от коммерческой среды, существующей в индустриальных государствах. Развивающиеся страны сталкиваются с проблемами существования неформального сектора и несоблюдения правил даже известными декларантами. В ходе Уруг-

вайского раунда к СТС было добавлено решение, предусматривающее перенос бремени доказательств на импортера в случаях, когда возникают серьезные сомнения в точности декларированной стоимости. Хотя это решение дает развивающимся странам инструмент противодействия занижению стоимости, сама процедура сложна и оставляет СТС плохо приспособленным к их нуждам. Эти страны не освоили систему СТС полностью. Более того, выполнение Соглашения требует ценовой информации, которой они не обладают и которая дорого стоит. Наконец, схема цены сделки может эффективно внедряться только в хорошо организованной и обученной таможенной службе, которая имеет высокий уровень компьютеризации и в которую информация поступает равномерно и в адекватном объеме. Во многих развивающихся странах такого нет, что вызывает у них опасения относительно возможной потери части финансовых поступлений при выполнении СТС.

Вот ряд мер, могущих способствовать реализации СТС.

- Правительства должны осознать, что разрозненное техническое содействие (ТС) в области оценки таможенной стоимости, предоставляемое без всеобъемлющей программы модернизации таможенного дела, скорее всего, принесет разочарование. Наивно ожидать качественной оценочной работы в технически и административно плохо организованном таможенном подразделении. Реформы должны включать рационализацию операционных процедур; внедрение современной стратегии таможенного контроля на основе выборочных проверок, рискованного менеджмента и аудита «на выходе»; повышение профессионализма работы через надлежащую кадровую и управленческую политику, увеличение зарплат и непрерывное обучение; внедрение современных форм организации, основывающихся на большей самостоятельности в сочетании с подотчетностью и прозрачностью.
- Большая часть ТС должна направляться на проекты всеобъемлющей таможенной реформы. ТС, относящееся к вопросам оценки, должно концентрироваться на развитии соответствующей баз данных, системы анализа и управления рисками, «выходного» контроля и аудита.
- Необходимо укреплять функцию оценки путем развития соответствующей правовой базы; введения процедур контроля оценок, опирающихся на выборочные проверки; анализа и управления рисками и аудита «на выходе»; учреждения центрального и региональных отделений по оценке; организации специального обучения.
- Необходимо создать и постоянно обновлять базу оценочных данных.

- По возможности следует заблаговременно информировать импортеров о правилах оценки, чтобы ускорить процесс оформления и дать им твердую уверенность относительно величины тарифов и пошлин.
- В определенных обстоятельствах может оказаться полезным привлечение в помощь таможенным компаниям предотгрузочной инспекции. Цель этой меры – облегчить оценочные операции на начальных стадиях проведения реформы при параллельном создании потенциала для самостоятельного выполнения таможенной этой функции. Однако там и когда используются услуги КГО, необходимо внимательно следить за тем, чтобы они в максимальной сте-

пени способствовали проводимой модернизации таможенной структуры. В противном случае правительствам следует пересмотреть свое отношение к ним.

- Когда страны привлекают услуги частного сектора, то должны стараться извлечь максимальную выгоду из современных программ, основывающихся на проведении верификации путем выборочных проверок, создании базы оценочных данных, развитии систем рискowego менеджмента и других важных методах. Эти более современные программы, по-видимому, лучше, чем старые, сфокусированы на первостепенных потребностях выполнения СТС и менее дорогостоящие.

Приложение 8.A Решение в отношении случаев, когда таможенная администрация имеет основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости

Министры призывают Комитет по оценке таможенной стоимости, учрежденный согласно Соглашению о выполнении Статьи VII ГАТТ 1994 г. (т.е. Соглашению о таможенной оценке), принять следующее решение:

Комитет по оценке таможенной стоимости

подтверждая, что цена сделки является исходной базой оценки согласно Соглашению о выполнении Статьи VII ГАТТ 1994 г. (именуемому далее «Соглашение»);

признавая, что таможенный орган может столкнуться со случаями, когда у него есть основания сомневаться в достоверности или точности отдельных деталей или документов в целом, выпущенных декларантами в обоснование декларированной стоимости;

подчеркивая, что, поступая так, таможенный орган не должен наносить ущерб законным коммерческим интересам декларантов;

принимая во внимание Статью 17 Соглашения, параграф 6 Приложения III к Соглашению, и относящиеся к делу решения Технического комитета по оценке таможенной стоимости,

постановляет следующее:

Когда и где при предоставлении декларации таможенный орган имеет основания сомневаться в достоверности или точности деталей или документов, подкрепляющих декларацию, он может

предложить импортеру дать дополнительные разъяснения, включая предоставление документов или иных свидетельств, о том, что объявленная стоимость представляет собой полную сумму, реально уплаченную или подлежащую уплате за импортируемый товар и скорректированную в соответствии с положениями Статьи 8. Если после получения дополнительной информации или в случае отсутствия ответа таможенный орган все еще имеет обоснованные сомнения в отношении достоверности или точности декларированной стоимости, то он вправе прийти к выводу, памятуя о положениях Статьи 11, что таможенная стоимость импортируемого товара не может быть исчислена согласно положениям Статьи 1. Перед принятием окончательного решения таможенный орган, если понадобится, доведет до сведения импортера свои основания для сомнений в достоверности или точности деталей или представленных документов, и импортеру должна быть предоставлена разумная возможность для ответа. По принятии окончательного решения таможенный орган в письменном виде уведомит о нем и его основаниях импортера.

Совершенно уместным является применение Соглашения таким образом, чтобы один его Участник помогал другому Участнику на взаимно согласованных условиях.

Источник. WTO 1994.

Приложение 8.Б Соглашение об оценке таможенной стоимости. Требования к исполнению

Выполнение СТС требует учреждения законодательных и нормативных рамок, механизма судебного наблюдения, административных процедур, организационной структуры и системы обучения.

Законодательство и регулирующие нормы

Положения СТС должны быть включены в национальное законодательство. При том что реальные формы этого могут быть продиктованы правовой практикой страны, сам закон в области оценки должен носить всеобъемлющий характер, охватывая СТС и комментарии к нему, а также ряд специфических положений, включая следующие:

Валютный курс. Когда и где должен быть опубликован курс обмена денежных средств в иностранной валюте; какой курс должен применяться — на момент вывоза товара или на момент его ввоза.

Право на апелляцию. Соглашение требует, чтобы его участники обеспечивали импортеру право на апелляцию в связи с исчислением таможенной стоимости и на заключительное обращение к судебному органу. В таможенном органе должен быть создан справедливый и независимый механизм рассмотрения дела в первой инстанции, предусматривающий право дальнейшего обращения импортера к трибуналу (если таковой имеется) или судебному органу в качестве второй и третьей инстанций.

Выпуск товара до окончательного определения стоимости. Законодательство должно позволять импортеру изымать товар из-под таможенного контроля в ситуациях, когда окончательное исчисление таможенной стоимости задерживается, при условии, что импортер разместит гарантийное обеспечение для покрытия подлежащей выплате пошлины, которая может возникнуть в результате рассмотрения дела.

Транспортные и страховые издержки. Национальное законодательство должно определять, должны ли эти издержки быть включены или исключены из налогооблагаемой стоимости (оценки на базе СИФ или ФОб).

Основания для сомнения. Ничто в СТС не должно трактоваться как ограничивающее или ставящее под вопрос право таможенного органа удовлетворить свой интерес в отношении достоверности или точности любого заявления, документа или декларации, представленных для целей оценки таможенной стоимости.

Процедуры оценки и контроль

Сложность норм оценки и их приложения к реальным сделкам приводит таможенную администрацию к необходимости юридически организовать функцию оценки в плане мер, процедур и организационного устройства. Таможенная оценка производится не изолированно от общей системы таможенного оформления и контроля — она является их ключевым элементом. Ее качество зависит от общей компетентности таможенной администрации и от того, в какой мере последняя использует информационные технологии и современные стратегии контроля. Процедуры оценки, соответствующие уровню сложности СТС, требуют, как минимум, следующего:

Собственное определение декларированной стоимости (импортером). Импортеру должна быть вменена ответственность за определение стоимости в соответствии с СТС. Он обязан заявить о существенных элементах, влияющих на размер налогооблагаемой базы, в форме декларации о стоимости, которая подлежит представлению или передаче электронным путем наряду с декларацией об импорте.

Ограниченные и выборочные проверки во время таможенного оформления (в местном отделении). Проверки во время оформления должны для большинства импортируемых товаров ограничиваться выявлением допустимости или действительности декларации и выяснением — на базе имеющейся информации — необходимости в дополнительных шагах, типа физической инспекции или передачи дела в центральное либо региональное подразделение по оценке²⁵. В условиях компьютеризации выборка (образцов) для инспектирования или иных целей обычно производится компьютерными системами на основе программ управления рисками. Отгрузка товара не должна задерживаться по причине разногласий, однако его оформление проводится с оговоркой относительно стоимости и залогового обеспечения на случай необходимости выплаты дополнительной пошлины.

Выборочная верификация и аудит «на выходе» товара после оформления (региональный офис). Согласно общим принципам, оценочный контроль должен быть сосредоточен на верификации и аудите после оформления груза. Современные масштабы торговли и сложность оценки таможенной стоимости делают невозможной эффективную оценку в пункте ввоза товара. Контроль груза после оформления проводится региональными офисами по оценке, но в отдельных странах выполняются центральным офисом. Отбор деклараций для

конечной верификации или аудита должен опираться на информацию, получаемую из системы управления рисками. Контроль может включать верификацию документов, физическую инспекцию или бухгалтерскую проверку данных, приведенных импортером, для подробного изучения условий совершения сделки.

Система оценочной информации и база данных. Различные сведения и данные необходимы для того, чтобы:

- дать таможене возможность выявлять случаи занижения или завышения стоимости;
- позволить сопоставление стоимостей для применения Статьи 2 СТС (идентичные товары) или 3 (схожие товары);
- развивать и совершенствовать систему анализа и управления рисками;
- дать возможность центральным и региональным офисам отвечать на запросы от подразделений, ведающих оформлением груза.

Главным источником информации для базы данных являются цены, получаемые из надежных, тщательно выполненных и последних по времени импортных деклараций. Эту информацию необходимо дополнять сведениями из прайс-листов, каталогов, маркетинговых исследований и других источников. Информация базы данных должна приниматься не в качестве явной цены, но как основа изучения сделок. Прямое использование информации базы оценочных данных было бы не-

совместимо с СТС и недопустимо в качестве системы оценки.

Организационное устройство и тренинг

Эффективная организация мероприятий оценки требует создания специализированного центрального офиса, дополненного при необходимости региональными и местными отделениями в зависимости от размеров страны и общей структуры таможенного департамента. Центральный офис, отдел или подразделение в штаб-квартире таможен отвечает за политику в области оценок, разработку процедур, надзор за правильным и единообразным применением правил местными офисами, обеспечение необходимых кадровых резервов и их обучение, мониторинг международных событий, касающихся вопросов оценки; играет роль последней внутренней апелляционной инстанции для импортера в спорных решениях об оценке, а также поддерживает связи со специализированными институтами (например, со Всемирной таможенной организацией). Местные и региональные офисы выполняют оперативные функции, как это описано в разделе «Процедуры оценки и контроль» данного приложения. Центральный офис должен развивать базу оценочных данных и систему управления рисками. Сложность СТС и стратегии контроля (аудита после стадии оформления) требуют специалистов, обученных законодательству и процедурам в области оценок и аудиту корпоративных счетов²⁶.

Приложение 8.В Вопросы исполнения, касающиеся органов ВТО в соответствии с Министерским решением Дохи

Параграф 8: Соглашение о выполнении Статьи VII ГАТТ 1994 г. (Таможенная оценка).

Министерское решение.
Министерская конференция принимает следующее решение.

Параграф 8.3 подчеркивает важность укрепления сотрудничества между таможенными органами стран-членов с целью предупреждения таможенных правонарушений. В этой связи в развитие Министерского решения от 1994 г. относительно случаев, когда таможенные органы имеют основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости, достигнута договоренность, что если таможенный орган импортирующей страны-члена имеет обоснованные причины сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости, то может просить содействия у таможенного органа экспортирующей

страны-члена относительно стоимости интересующего его товара. В этих случаях страна-экспортер предложит сотрудничество и помощь, совместимые с ее внутренними законами и процедурами, включая предоставление информации об экспортной стоимости означенного товара. Любая информация, предоставляемая в этом контексте, получит обращение в соответствии со Статьей 10 Соглашения об оценке таможенной стоимости. Кроме того, в подтверждение законной озабоченности, выраженной таможенными администрациями ряда импортирующих стран-членов относительно правильности декларированной стоимости, Комитету по оценке таможенной стоимости поручено идентифицировать и определить практические средства для устранения таких опасений, включая обмен информацией об экспортных стоимостях, и представить Генеральному совету отчет не позднее конца 2002 г.

Мнение Комитета по таможенной оценке

Этот вопрос был рассмотрен Комитетом по оценке таможенной стоимости, который, среди прочего, доложил Генеральному совету в декабре 2002 г. (G/VAL/50), что для дальнейшей оценки всех предложений и мнений ему потребуются технические вводные и рекомендации, каковые он запросил у Технического комитета по оценке таможенной стоимости (ТССВ), и что последнему надлежит завершить свое изучение и отчет для Комитета к 15 мая 2003 г., с тем чтобы Комитет мог рассмотреть представленные им технические вводные и рекомендации. Комитет просил Генеральный совет принять к сведению достигнутый на данный момент прогресс, чтобы дать ему возможность продолжить работу по существующему мандату и установить приемлемый срок для отчета по этому вопросу.

Мнение Генерального совета от 2002 г.

Генеральный совет рассмотрел доклад Комитета от декабря 2002 г. (WT/GC/M/77). Пос-

ле обсуждения доклада Генеральный совет принял к сведению этот документ и достигнутый на сегодня прогресс и уполномочил Комитет продолжать работу в рамках существующего мандата и представить Генеральному комитету отчет по завершении работы.

Далее последовало:

ТССВ представил Комитету 15 мая 2003 г. свой отчет (G/VAL/54), который был рассмотрен на заседании Комитета 23 мая. Члены Комитета пришли к договоренности, что его следующий Председатель проведет неформальные консультации о том, как работать дальше, и одновременно отметили свое мнение по этому вопросу. Председатель проводит консультации с делегациями и доложит Комитету об их итогах; тем временем Комитет примет решение о том, как завершить свой мандат, включая отчет Генеральному совету.

Источник. Документ ВТО WT/MIN(01)/17 от 20 ноября 2001 г.; документ ВТО WT/GC/M/77 от 13 февраля 2003 г.; документы Комитета по оценке таможенной стоимости G/VAL/50 от 11 декабря 2002 г. и G/VAL/54 от 16 мая 2003 г.

Приложение 8.Г Программы КГО, осуществляемые членами Комитета IFIA по КГО

Таблица 8.Г.1. Программы КГО, осуществляемые членами Комитета IFIA по КГО (на 21 января 2004 г.)

Страна	Тип	Члены комитета IFIA по КГО ^а	Базис применения контракта
Ангола	Таможня	BIVAC	—
Бангладеш	Таможня	BIVAC, BSI-inspectorate, Intertek	географический
Бенин	Таможня	BIVAC	—
Буркина-Фасо	Таможня	SGS	—
Бурунди	Инвалюта/таможня	SGS, Baltic Control	по выбору импортера
Венесуэла	Таможня	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS	выбор импортера
Гана ^б	Таможня	BIVAC, COTECNA& Others ^г	воздушный и наземный фрахт, морской фрахт
Гвинея	Таможня	SGS	—
Демократическая Республика Конго	Инвалюта/Таможня	SGS	—
Занзибар ^к	инвалюта	SGS	—
Индия ^д	качество/кол-во	BIVAC, BSI-Inspectorate, SGS&others ^б	выбор импортера
Индонезия ^е	Качество/кол-во/классификация	любой инспектор, имеющий лицензию на работу в стране поставки ^б	выбор импортеров/экспортеров
Индонезия ^ж	Качество/кол-во/классификация	SGS	—
Иран ^з	Качество/кол-во/Таможня	BIVAC, COTECNA, BSI- Inspectorate, Intertek, OMIC, SGS and others ^б	выбор импортера
Камбоджа	Таможня	SGS	—
Камерун	Таможня	SGS	—
Кения	Таможня	COTECNA, BIVAC	географический
Коморские Острова	Таможня	COTECNA	—
Конго	Таможня	BIVAC	—
Кот-д'Ивуар	Таможня	BBIVAC, COTECNA	таможенный режим ^б

Страна	Тип	Члены комитета IFIA по КГО ^a	Базис применения контракта
Либерия	Таможня	BIVAC	—
Мавритания	Таможня	SGS	—
Мадагаскар	Таможня	SGS	—
Малави	инвалюта/таможня	Intertek	—
Мали	инвалюта/таможня	COTECNA	—
Мексика ^и	Таможня	BIVAC, Intertek, SGS	выбор импортера
Мозамбик	Таможня	Intertek	—
Нигер	Таможня	COTECNA	—
Нигерия	инвалюта/таможня	COTECNA, Intertek, SGS	—
Перу	Таможня	BIVAC, COTECNA, SGS	географический
Руанда	Таможня	Intertek	выбор импортера
Сенегал	Таможня	COTECNA	—
Сьерра-Леоне	Таможня	BIVAC	—
Танзания	Таможня	COTECNA	—
Того	Таможня	COTECNA	—
Узбекистан	инвалюта/таможня	Control Union Intl., Intertek, OMIC,	выбор импортеров/ экспортеров
Центрально-Африканская Республика	Таможня	SGS	—
Чад	Таможня	BIVAC	—
Эквадор	Таможня	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS	выбор импортера
Эфиопия	Инвалюта/таможня	SGS	—

Источник. Международная федерация инспекционных агентств (МФИА) 2004 www.ifia-ac.org/.

Примечания.

BIVAC – Bureau of Inspection, Valuation, Assessment and Control (Бюро инспекции, оценки, исчисления и контроля).

BSI – British Standard Institute (Британский институт стандартов).

OMIC – Overseas Merchandise Inspection Corporation (Корпорация инспекции заморских товаров).

SGS – Société Générale de Surveillance («Сосьете женераль де сурвейанс»).

Инвалюта – Forex (Foreign Exchange).

«—» – нет базиса применения.

^a Не члены Комитета IFIA по КГО тоже действуют в Иране и Индии.

^b BIVAC занимается товарами, ввозимыми для прямого потребления, COTECNA занимается товарами, ввозимыми в режиме таможенной отсрочки.

^c КГО включает оценку и классификацию, проводимые BIVAC или COTECNA. Физические инспекции выполняются по прибытии товара в Гану местными компаниями, представляющими собой совместные предприятия, соответственно, с BIVAC или COTECNA.

^d Others – не члены Комитета IFIA по КГО также действуют в Гане, Индии, Индонезии и Иране. BIVAC занимается верификацией товаров, ввозимых для прямого потребления, COTECNA – товаров, ввозимых по режиму таможенной отсрочки.

^e Охватывает только качество и количество контрактных спецификаций импортеров.

^f Охватывает только списанное и использованное промышленное оборудование.

^g Охватывает только нитроцеллюлозу, сталь и текстиль.

^h Добровольная программа на усмотрение импортеров (для облегчения торговли); может осуществляться одновременно с программой по качеству/количеству.

ⁱ Охватывает только товары определенных категорий и происхождения, перечисленные в Статье 10 «Соглашение об автоматически значимом извещении».

^k Охватывает только определенные виды импорта по усмотрению правительства.

Приложение 8.Д Контрольный лист по оценке таможенной стоимости

- Полностью ли соответствует законодательство об оценке таможенной стоимости ВТО СТС?
- Получили ли таможня и импортеры или их агенты (брокеры) достаточный тренинг, для того чтобы в полной мере понимать и правильно выполнять СТС?
- Проводятся ли стоимостные проверки в момент ввоза на ограниченной и выборочной основе; опирается ли эта выборка на систему анализа и управления рисками?
- Соответствует ли практика оценки требованиям СТС, в частности:
 - Применяет ли таможня цену сделки в качестве исходного метода оценки; если стоимость сделки невозможно использовать, применяет ли она последующие методы оценки в строгой иерархической последовательности?
 - Если таможня имеет обоснованные причины сомневаться в декларированной стоимости и считает невозможным использовать метод стоимости сделки, – проводит ли она надлежащие консультации с импортером и дает ли ему возможность дать ответ на решение таможни?
 - Имеет ли импортер право оспорить решение таможни о таможенной стоимости, подав первую апелляцию в высший административный или независимый орган, а конечную апелляцию в судебный орган?
- Если в момент ввоза оценку произвести невозможно, имеется ли механизм условного освобождения товара, чтобы решить вопрос о стоимости уже после его выпуска?
- Существует ли в штаб-квартире таможни центральный офис, отвечающий за разработку процедур, наблюдение за правильным и одинаковым применением СТС, организацию адекватного тренинга и развитие или поддержание центральной базы оценочных данных?
- Располагает ли таможня достаточным числом работников, специально обученных проведению оценки таможенной стоимости и аудиту счетов компании?
- Использует ли таможня компьютерную базу данных, которая постоянно и своевременно обновляется?
- Ведется ли мониторинг услуг КГО, если они применяются, по установленным критериям?
- Адекватны ли санкции за занижение стоимостей, реалистичны ли они (не слишком значительны, но и не слишком легки, для того чтобы перестать быть сдерживающим фактором), эффективно ли применяются?

Примечания

- ¹ Когда тарифы основываются на специальных ставках, т.е. когда данная сумма пошлины уплачивается за каждую единицу товара, его стоимость не оказывает влияния на размер пошлины. В этом случае для расчета пошлины не требуется определять стоимость, хотя такое понадобится для статистических целей или для исков, не связанных с пошлинами.
- ² Задача Токийского раунда состояла в том, чтобы обеспечить расширение и еще большую либерализацию мировой торговли через прогрессивное устранение торговых барьеров.
- ³ Которое до Уругвайского раунда обычно именовалось как Кодекс оценки ГАТТ (GVC), а потом как СТС.
- ⁴ При создании Всемирной таможенной организации (Марракешское соглашение 1994 г.) всем членам Организации было предложено подписать все ее соглашения, включая СТС.
- ⁵ По данным различных недатированных документов Комитета по оценке таможенной стоимости Всемирной таможенной организации, касающихся хода выполнения СТС, включая вопросы отсрочки, по состоянию на 31 августа 2002 г.
- ⁶ Несколько развивающихся стран сделали также оговорку касательно использования в обратном порядке статей 5 и 6 – методов вычитания и расчетной стоимости (52 страны на октябрь 2001 г.) и трехлетней отсрочки для введения метода расчетной стоимости (46 стран на октябрь 2001 г.).
- ⁷ В марте 1999 г. в предложении Преференциальной торговой зоны о внесении изменений в СТС утверждалось, что если Соглашение не будет дополнено в духе того, что предлагается 17 странами – членами ПЗА, то его реализация приведет к снижению таможенных поступлений почти на 10%. [WTO 1990]. В 1996 г. неофициальное исследование, проведенное индийской таможенной службой, оценило потери поступлений от занижения объявленной стоимости в 100 млрд рупий (2,8 млрд долл. США). Это исследование послужило толчком к учреждению в Индии в 1997 г. Директората по оценке таможенной стоимости (источник: личные беседы авторов с индийской делегацией во Всемирной торговой организации). Доклад 2002 г. о злоупотреблениях в этой области в Китае приводит 12 соответствующих случаев, потери в которых составили в целом 1,5 млн долл. (источник: индийская делегация во Всемирной торговой организации). Представители компаний КГО подтверждают, ссылаясь на свой опыт, значительное количество случаев мошенничества с инвойсами и недооценки товара, отправляемого в развивающиеся страны.
- ⁸ В одном из исследований Всемирной таможенной организации высказывается мнение, что принятие СТС странами ОЭСР привело к небольшому снижению таможенной стоимости и размера таможенных пошлин по сравнению с BDV [Customs Cooperation Council 1985]. По оценкам Австралии, сокращение поступлений эквивалентно общему снижению ставок пошлин на 2 процентных пункта. ЕЭС сообщало об уменьшении совокупной налогооблагаемой базы, что, впрочем, особенно не отразилось на доходах. По подсчетам Финляндии, поступлений сократятся на менее чем 1% взимаемых таможенной пошлин и сборов со стоимости *ad valorem*. Испания прогнозировала потери на уровне 4% по наиболее чувствительным товарным позициям, но меньший процент совокупных убытков. Канада договорилась о корректировке тарифных ставок ГАТТ, чтобы сохранить тарифную защиту некоторых отраслей на существующем ныне уровне, однако не ожидала значительного сокращения доходов. Новая Зеландия сообщила о потерях в 0,25% таможенных поступлений.
- ⁹ В 1990 г. Всемирный банк опубликовал следующий комментарий: «Предписанная система таможенной оценки не приспособлена для проблем, с которыми сталкиваются наименее развитые страны, некорректна как решение их проблем с оценкой таможенной стоимости, неполна как решение их проблем таможенной службы. Она также несоразмерна ресурсам, которыми они располагают» [Finger and Schuler 1999, p. 24].
- ¹⁰ К примеру, когда наименования тарифных категорий совпадают с брендами существенно отличающихся стоимостей.
- ¹¹ Решение 8.3 «подчеркивает важность укрепления сотрудничества между таможенными администрациями стран-членов с целью предупреждения таможенных злоупотреблений. В этой связи в развитии Министерского решения 1994 г. в отношении случаев, когда таможенные администрации имеют основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости, достигнута договоренность, что когда таможенная администрация страны (члена)-импортера имеет основания сомневаться в достоверности или точности декларированной стоимости, она может обратиться за содействием к торговой администрации страны-экспортера по поводу стоимости интересующего ее товара. В таких случаях экспортирующая страна предложит свое сотрудничество и содействие в соответствии со своими внутренними законами и процедурами, включая предоставление информации об экспортной стоимости означенного товара. Любые сведения, предоставленные в этом контексте, должны получить обращение в соответствии со Статьей 10 Соглашения об оценке таможенной стоимости» [WTO 2001, pp. 5–6].
- ¹² Эти вопросы обсуждались на симпозиуме, проведенном во Всемирной торговой организации в апреле 2003 г.; соответствующее сообщение см. на веб-сайте www.wcoomd.org.
- ¹³ Пакистанская таможенная служба публикует список «относящихся к ценам элементов» – веб-сайтов, к которым она обращается для получения информации по импортным ценам: (см.: www.cbr.gov.pk/newscu/portals.htm). Тот же сайт еженедельно обновляет фактические оценки (Assessed Values Evidences) из подробной Согласованной системы классификации. Другим источником ценовых данных является сайт www.pricesaroundasia.com, на котором подписчики могут искать информацию. Очевидно, что эти ресурсы следует использовать внимательно.
- ¹⁴ Модуль таможенных данных Всемирной таможенной организации, определяющий сведения, подлежащие

- передаче электронным способом, включает информацию об оценке.
- ¹⁵ Предложение было внесено Индией и поддержано рядом других развивающихся стран.
- ¹⁶ См.: WCO 1997.
- ¹⁷ Министерская конференция, четвертая сессия, 14 ноября 2001 г.: Решения по вопросам, связанным с исполнением, и Министерская декларация [WTO 2002].
- ¹⁸ В 2003 г. Совет Всемирной таможенной организации принял новую Международную конвенцию об административной взаимопомощи в таможенных делах. Она включает положение, которое требует сотрудничать в предоставлении информации для исчисления импортных или экспортных налогов и пошлин. Поскольку эту конвенцию еще только предстоит ратифицировать, было бы преждевременно говорить о том, как она сможет реально отвечать интересам развивающихся стран.
- ¹⁹ Это относится к вопросам выполнения КГО, соблюдения стандартов инспектирования, прозрачности процедур, соблюдения конфиденциальности в деловой информации, максимальных сроков осуществления предотгрузочных проверок, верификации цен, методологии и процедур апелляции. Соглашение также описывает обязательства стран-экспортеров касательно недискриминации, доступности законов и регулирования, предоставления ТС другим участникам.
- ²⁰ Известен случай, когда контракт на КГО, выданный Пакистаном в начале 90-х годов, привел к потряске руководства участвующей компании КГО.
- ²¹ См.: Low 1995. Он разъясняет, что такое КГО, как эта схема работает, какую пользу и при каких условиях она может принести стране-пользователю, ее недостатки и ловушки. Его работа содержит различные конкретные случаи и рекомендации в отношении разработки, выполнения и мониторинга программы КГО.
- ²² Во время переговоров о Соглашении ВТО по КГО все страны – пользователи услуг предотгрузочных инспекций применяли систему BDV, которая не препятствует использовать экспортные цены третьих стран для определения таможенной стоимости. Чтобы приспособиться к этой ситуации, участники переговоров добавили в Соглашение сноску, разъясняющую, что страны-пользователи (КГО) должны быть связаны обязательствами, налагаемыми СТС при применении мнений или цен, рекомендуемых компаниями КГО для определения стоимости [Rege 2002].
- ²³ В этой работе предлагается новый эконометрический подход для оценки воздействия услуг КГО на сбор поступлений и уровень правонарушений. Она показывает, что теоретически привлечение КГО оказывает на таможенные нарушения амбивалентный (неоднозначный) эффект и что в рассмотренных случаях сделанные выводы не были последовательными. Дин Янг [Yang 2003] свидетельствует, что если КГО вводится как изолированная инициатива, то контрабандисты найдут пути облегчить бремя пошлин либо путем разделения груза на более мелкие партии, чтобы оставаться ниже порогового значения, установленного для предотгрузочной инспекции, либо путем импорта через зоны переработки экспорта, где контроль за утечками может быть слабее.
- ²⁴ Документы об условиях конкурса должны содержать подробный перечень требуемых услуг и предложения по ценам, обязать участника представить рассказ о его предшествующем опыте, позволяющем ему справиться с заданием, разъяснить условия прекращения контракта. Конкурсанты должны заблаговременно быть поставлены в известность о критериях оценки и грузового веса, которые предполагается ввести. Должен быть сформирован тендерный комитет, включающий представителей заинтересованных правительственных ведомств и частных фирм, причастных к сфере торговли. Его состав необходимо огласить до издания документов о торгах. Компаниям должно быть запрещено общаться с индивидуальными членами комитета с момента публикации условий конкурса до объявления результатов. Комитет обязан сообщить всем участникам конкурса результаты технической и финансовой экспертиз, которые должны быть опубликованы в местной прессе. Если тендерный документ предлагает комитету дать рекомендации более высоким органам власти, то они должны быть опубликованы до окончательного решения.
- ²⁵ В большинстве случаев проведение оценки не требует физической инспекции товара. Однако инспекция может понадобиться для правильного установления типа, бренда, модели, серийного номера и других характеристик товара, чтобы обеспечить правильную его идентификацию при позднейшей верификации или аудите «на выходе».
- ²⁶ Более подробно об этом см.: WCO 1996.

Дополнительная литература

- Finger, Michael J., and Philip Schuler. 1999. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge". Policy Research Working Paper No. 2215. Washington, D.C.: World Bank.
- International Trade Center, and Commonwealth Secretariat. 2001. "Frequently Asked Questions on Customs Valuation". Geneva.
- Low, Patrick. 1995. "Pre-shipment Inspections Services." World Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.: The World Bank.
- Rege, Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform." In Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, eds. *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D.C.: World Bank.
- WCO (World Customs Organization). 1996. *Brief Guide to the Customs Valuation Code*. Brussels: WCO.
- WCO (World Customs Organization). 1997. *Compendium: Customs Valuation*, with Amending Supplements. Brussels: WCO.
- WCO (World Customs Organization). Various Years. Legal Texts on Customs Valuation. See WCO Web site at www.WCO.ORG/.
- World Trade Organization. Various years. Customs Valuation Agreement, technical information, discussion papers, minutes of meetings, working documents, decisions and recommendations, and other work of the Committee on Customs Valuation. See WTO Web site at <http://www.wto.org/>.
- World Trade Organization. 1993. *Agreement on Pre-shipment Inspection*. Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e21-psi.pdf.

Библиография

Слово *processed* описывает неформально воспроизводимые работы, которые могут не иметься в общем доступе в библиотеках

- Anson, José, Olivier Cadot, and Marcelo Olarreaga. 2003. "Tariff Evasion and Customs Corruption. Does Pre-shipment Inspection Help?" Policy Research Working Paper No. 3156. Washington, D.C.: World Bank.
- Customs Cooperation Council. 1985. *Customs Valuation, Economic Consideration*. Document 31906E. Brussels.
- Finger, Michael J., and Philip Schuler. 1999. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge." Policy Research Working Paper No. 2215. Washington, D.C.: World Bank.
- Goorman, Adrien. 2004. "Peru." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives*. Washington, D.C.: World Bank.
- Low, Patrick. 1995. "Pre-shipment Inspections Services." World Bank Discussion Paper No. 278. Washington, D.C.: World Bank.
- Rege, Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform." In Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, eds. *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D.C.: World Bank.
- WCO (World Customs Organization). 1977. *The International Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences*. Signed in Nairobi in June 9, 1977. www.wcoomd.org/ie/EN/Recommendations/naieng.pdf.
- WCO (World Customs Organization). 1996. *Brief Guide to the Customs Valuation Agreement*. Brussels.
- WTO (World Trade Organization) (1990). GATT Document MTN.GNG/NG8/W/73. Geneva.
- WTO (World Trade Organization). 1993. *Agreement on Pre-shipment Inspection*. Geneva. www.wto.org/english/docs_e/legal_e21-psi.pdf.
- WTO (World Trade Organization). 1994. Agreement on Customs Valuation. Decision 6.1. Geneva.
- WTO (World Trade Organization). 2001. "Implementation-Related Issues and Concerns." WTO Document WT/MIN(01)/17. November 20.
- WTO (World Trade Organization). 2002. Compilation of Discussions in Various WTO Bodies on Implementation-Related Issues Concerning Customs Valuation – Background Note by the Secretariat. Document G/VAL/W/97 of March 26, 2002. Geneva.
- Yang, Dean. 2003. "How Easily Do Lawbreakers Adapt to Increased Enforcement? Philippine Smugglers' Response to a Common Customs Reform." University of Michigan. Prossed.

Глава 9. Правила определения происхождения товара, торговля и таможня

*Пол Брентон, Хироши Имагава**

Содержание

Определение происхождения товара	177
Методы определения существенной переработки	177
Статус Программы работы по гармонизации в области непреференциальных правил определения происхождения товара	180
Установление преференциальных правил определения происхождения товара	184
Правила происхождения в действующих соглашениях о свободной и преференциальной торговле	189
Экономические последствия правил определения происхождения товара	192
Правила происхождения и использование торговых преференций	193
Правила происхождения и экономическое развитие	195
Таможня и издержки администрирования в области преференциальных правил определения происхождения товара	196
Дохийский раунд и правила происхождения	201
Практические выводы	201
Приложение 9.А. Общие характеристики разных подходов к определению происхождения товара	203
Приложение 9.Б. Правила происхождения в действующих соглашениях о свободной торговле и о торговых преференциях	204
Примечания	207
Дополнительная литература	207
Библиография	207

Определение страны происхождения, или «национальности», импортируемых товаров является условием применения основных мер торговой политики, как-то: тарифов, количественных ограничений, антидемпинговых и компенсационных пошлин и защитных мер, а также требований, связанных с маркировкой происхождения, государственными закупками и статистическими целями. Эти задачи решаются через применение базовых, или непреференциальных, правил определения происхождения товара. Страны могут использовать нулевые либо сниженные ставки пошлин по отношению к импорту определенных торговых партнеров, но применять другой, зачастую весьма отличный набор преференциальных правил происхождения для выявления того, какие товары могут пользоваться льготным ввозом. Использование преференциальных правил определения происхождения товара обосновывается задачей предотвращения дефлексии торговли (deflection — «отклонение с прямого пути»), или, проще гово-

Таблицы

9.1. Участие таможни в выдаче, проверке и предоставлении информации о преференциальных сертификатах происхождения для экспортеров	197
9.2. Кадровые аспекты правил определения происхождения товара в преференциальных торговых соглашениях	198
9.3. Взаимно пересекающиеся торговые соглашения создают проблемы для таможен	200
9.А. Общие характеристики разных подходов к определению происхождения товара	203
9.Б. Правила происхождения в действующих соглашениях о свободной торговле и о торговых преференциях	204

Рисунки

9.1. Региональные торговые соглашения в Восточной и Южной Африке	199
---	-----

Вставки

9.1. Пример ограничительных правил определения происхождения товара: ситуация с импортом рыбы Европейским союзом	184
9.2. Более жесткие правила происхождения: ситуация с одеждой в системе НАФТА	190

ря, перегрузки товара, когда продукты из стран, не пользующихся преференциями, переправляются через партнера, пользующегося свободой торговли, с целью избежать уплаты таможенной пошлины. Отсюда задача преференциальных правил состоит в обеспечении того, чтобы льготами пользовались товары, происходящие только из стран — участниц определенного соглашения. Поэтому эти правила являются неотъемлемой частью соглашений о торговых преференциях, таких, как двусторонние и региональные соглашения о свободе торговли, а также о преференциях, которые индустриальные страны на невзаимной основе предоставляют развивающимся.

* Авторы благодарят Энтони Эстевадеордала, Моше Хирша, Холма Кеплера, Кунио Микурия, Марка Пирсона, Кэти Суоминен за комментарии и рекомендации. Данная глава отражает личное мнение авторов, и оно не может быть приписано организациям, с которыми они связаны или были связаны.

Характер правил определения происхождения товара и практика их применения могут оказывать существенное влияние на товарные потоки и работу таможни. Их можно разработать в такой форме, что они будут ограничивать торговлю; поэтому они были и остаются инструментом торговой политики. Распространение соглашений о свободе торговли с сопутствующими преференциальными правилами происхождения возлагает на таможенные службы многих стран дополнительное бремя с вытекающими последствиями для идеи облегчения торговли. Удивительно, быть может, то, что правила происхождения — учитывая их потенциал воздействия на товарные потоки — остались той сферой торговой политики, которая претерпела очень незначительные корректировки за почти 50 лет существования многосторонней и основанной на правилах системы, руководимой сначала ГАТТ, а позднее ВТО. Следует упомянуть также о том, что за это время установление страны происхождения товара усложнилось, поскольку технологические новшества, сокращение транспортных издержек и процесс глобализации привели к раздроблению производственных цепочек и размещению элементов изготовления продукта по разным географическим районам. Отсюда возникает вопрос: какая или какие из этих стадий производства определяют страну происхождения товара?

В данной главе обобщаются ключевые аспекты преференциальных и непреференциальных правил и исследуется их возможный экономический эффект. Она фокусирует внимание на последствиях правил определения происхождения товара для таможни, опираясь на недавний опрос таможенных администраций стран мира. Главный вывод состоит в том, что форма и практическое применение правил могут оказать значительное влияние на работу как декларантов, так и таможни. Сложные правила происхождения, которые различаются по странам и соглашениям, могут стать существенным препятствием для торговли и немалым бременем для таможенных служб и способны затруднить рационализацию торговли. Они могут также работать против целей, провозглашенных в соглашениях о торговых преференциях.

В первом разделе данной главы разъясняется, что подразумевает собой понятие происхождения. Во втором разделе исследуются методы определения существенной переработки товара. В третьем разделе обсуждается нынешняя ситуация с непреференциальными правилами — в этой области предпринимаются согласованные усилия (результаты которых еще предстоит увидеть) для гармонизации правил в отношении полностью произведенных продуктов и существенной переработки. Четвертый раздел приводит дефиницию преференциальных правил определения происхождения товара, по которым до сегодняшнего дня не

делались попытки гармонизации и для которых не имеется реальных и эффективных многосторонних дисциплин. В пятом разделе исследуются правила происхождения в существующих соглашениях о свободной торговле и преференциях. В шестом разделе рассматриваются экономические эффекты правил определения происхождения товара. В седьмом разделе обсуждается взаимосвязь между ними и торговыми преференциями. В восьмом разделе анализируется использование правил определения происхождения товара в качестве инструмента экономического развития. Девятый раздел рассказывает о проблемах применения преференциальных правил в таможенных службах. Десятый раздел рассматривает правила происхождения в контексте Дохийского раунда. В заключение излагаются некоторые практические выводы.

Определение происхождения товара

Когда продукт производится в ходе одной стадии или *полностью произведен* в одной стране, его происхождение установить относительно несложно. Это в основном относится к натуральным продуктам и товарам, полностью изготовленным из них, — т.е. к продуктам, которые не содержат импортных компонентов или материалов. Доказательство, что такой товар произведен в стране, пользующейся торговыми преференциями, обычно обладает признаками достаточности. Для всех остальных случаев, когда в производстве товара участвовали две страны или более, правила происхождения описывают методы, с помощью которых может быть установлено, в какой стране данный товар претерпел достаточную обработку или переработку или подвергся существенной переработке (в общих случаях эти термины могут использоваться на взаимозаменяемой основе). Существенной считается переработка, которая придает продукту его главные характерные свойства.

Методы определения существенной переработки

К сожалению, не существует простого и стандартного правила происхождения, которое могло бы считаться однозначно определяющим страну происхождения продукта. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Пересмотренная Киотская конвенция) устанавливает (в Приложении D1 к Конвенции) три основных способа определения происхождения: изменение тарифной классификации; на основе добавленной стоимости; на основе специфического производственного процесса (change of tariff classification; value-added; specific manufacturing process).

Изменение тарифной классификации

Происхождение устанавливается, если экспортируемый продукт попадает в иную часть тарифной классификации по сравнению с любым импортным компонентом, использованным в его производстве. Этот метод «смещения тарифа» лежит в основе усилий Всемирной таможенной организации по гармонизации непреференциальных правил определения происхождения товара. Применение этого подхода стало возможным благодаря повсеместному принятию Согласованной системы (СС), по которой подавляющее большинство (свыше 190) стран мира ныне классифицируют товары по одним и тем же согласованным категориям. Остается, однако, еще вопрос об уровне классификации, на котором требуется изменение. Обычно считается, что изменение должно иметь место на уровне наименования разделов (т.е. на четырехзначном уровне СС)¹. Вот примеры простых названий:

- Пиво, произведенное из солода (HS 2203).
- Зонты и противосолнечные зонты (HS 6601).

Приведем другой пример — более изощренного наименования:

- Механизм, агрегат или лабораторное оборудование, имеющие или не имеющие электрообогрев (за исключением печей, нагревателей и другого оборудования по разделу 8514), для обработки материалов путем процесса, включающего изменение температуры, такого, как подогрев, готовка, жарка, дистиллирование, ректификация, стерилизация, пастеризация, парообработка, сушка, выпаривание, парообразование, конденсация или охлаждение, отличное от механизма или иного оборудования того типа, что используется для бытовых нужд; мгновенные или резервуарные нагреватели воды, не электрические (HS 8419).

Однако СС не была разработана специально как средство определения «национальности» продукта; ее задача — обеспечивать унифицированную товарную классификацию для определения тарифной категории и сбора статистических данных. Таким образом, в каких-то случаях можно говорить, что изменение тарифных наименований не идентифицирует существенную трансформацию, в то время как в иных случаях она может иметь место без изменения тарифного раздела. В результате этого схемы, использующие критерий изменения тарифного раздела, обычно порождают широкий спектр исключений, так что для присуждения происхождения приходится применять другой критерий.

Изменение тарифной классификации может дать как позитивный критерий (тест) происхождения, обозначая категорию импортных компонентов, которые могут использоваться в производстве экспортируемого товара (например, находящихся в разных разделах), так и негативный критерий, обозначая случаи, когда изменение тарифного раздела не позволяет присудить происхождение. Например, в НАФТА правило происхождения для Томатного кетчупа, которое определяется в подразделе, или на шестизначном уровне СС, гласит, что изменение (категории) на Кетчуп (HS 210320), произведенный из импортных компонентов любой главы, будет устанавливать происхождение; исключение составляет подраздел 200290 (Томатная паста). Иными словами, любому кетчупу, произведенному из импортных свежих помидоров, будет присуждено происхождение, но кетчуп, изготовленный из томатной пасты, импортированной из-за пределов территории (действия соглашения), не будет квалифицирован для получения преференциального режима, даже если требование о базовом изменении тарифной классификации было выполнено². По правилам происхождения, действующим в Европейском союзе, хлеб, печенье и другие кондитерские товары (HS 1905), могут быть изготовлены из любых импортных продуктов, кроме поименованных в гл. 11, которая включает муку — основной компонент этих продуктов.

Соглашение ВТО о правилах происхождения (СПП) гласит, что преференциальные и непреференциальные правила происхождения должны основываться на позитивном стандарте. Однако оно допускает использование негативных стандартов (определение того, что *не* устанавливает происхождение), если они «проясняют позитивный стандарт». Последний достаточно расплывчат, чтобы оказывать большое влияние, поэтому правила происхождения, например, в ЕС и НАФТА изобилуют негативными стандартами.

Таким образом, хотя в принципе изменение тарифной классификации может дать простой унифицированный метод определения происхождения, на практике вместо одного общего правила применяется множество индивидуальных. Тем не менее правило изменения тарифной классификации, однажды выработанное, остается ясным, недвусмысленным и простым для запоминания декларантами. Ему присуща относительная прямолинейность в выполнении. В плане необходимых документов оно требует от декларантов поддерживать записи, показывающие тарифный класс конечного продукта и всех импортных компонентов. Это может не понадобиться, если экспортер прямо импортирует комплектующие, но может вызвать затруднения, когда они произведены через посредников на внутреннем рынке.

Добавленная стоимость

Когда стоимость, добавленная в данной стране, превышает некоторый установленный процент, товар считается произведенным в этой стране. Названный критерий можно определить двумя путями — либо как минимальный процент стоимости продукта, который должен быть добавлен в стране происхождения, или как максимальный процент импортных компонентов в общих составляющих или стоимости продукта.

Как и в случае с изменением тарифного класса, правило добавленной стоимости имеет то достоинство, что оно ясно, просто и однозначно в своей определении. Однако при практическом применении оно может стать сложным и неопределенным. Во-первых, существует проблема оценки материалов, стоимость которых может рассчитываться по ценам франко-, FOB, СИФ или по цене поступления на предприятие. Каждый метод оценки даст разные — в нашем перечне возрастающие — значения стоимости материалов не собственного происхождения. Во-вторых, этот метод может оказаться для некоторых фирм слишком дорогим, ибо им понадобятся усовершенствованные бухгалтерские системы и навыки проведения зачастую весьма сложных расчетов. Наконец, при использовании метода добавленной стоимости происхождение чувствительно к изменению факторов, определяющих разницу издержек производства в разных странах, таких, как обменный валютный курс, зарплаты и коммерческие цены. Например, операции, достаточные для установления происхождения для одного места, могут не быть таковыми в другом из-за различий в издержках на заработную плату. Операция, определяющая происхождение сегодня, может не работать завтра, если изменится валютный курс.

Специфический производственный процесс

Этот критерий выделяет для каждого продукта или группы продуктов некоторые производственные операции или операции по обработке, которые обуславливают происхождение (позитивный критерий/тест), либо производственные или обрабатывающие операции, которые не обуславливают происхождение (отрицательный критерий). Формулировки этих правил могут предусматривать применение некоторых элементов, создающих происхождение, либо запрещать использование каких-то элементов, не создающих его. К примеру, правила происхождения ЕС в отношении предметов одежды требуют их «производства из пряжи», а правила для труб и фитингов из нержавеющей стали предусматривают проведение операций «кручения, вращения, рассверливания, нарезания резьбы, зачистки заусенцев и обдувания заготовок струей песка»³.

Главным преимуществом правил специфического производственного процесса является то, что, будучи установленными однажды, они остаются ясными и не допускающими двойного толкования, так что производители могут с самого начала четко идентифицировать, какое происхождение будет иметь их продукт. Однако в этой системе тоже есть ряд недостатков — в частности, она устаревает вследствие изменения технологий и требований к документации, таких, как обновление описи производственных процессов, которое может быть трудным и утомительным делом.

Табл. 9.А.1 (см. приложение 9.А) приводит основные достоинства и недостатки этих разных методов определения достаточной переработки или существенной трансформации. Ни одно из этих правил не имеет приоритета над другими в качестве механизма формального определения национальности любого продукта. Каждое имеет свои плюсы и минусы. Однако понятно, что разные правила происхождения могут привести к разным результатам его установления.

К примеру, в области непреференциальных правил определения происхождения товара США изменили в 1996 г. свои требования к текстильным продуктам и одежде, так что товары, считавшиеся прежде произведенным в Европе, стали считаться товарами, имеющими азиатское происхождение и, следовательно, подпадающими под количественные ограничения по Соглашению о текстиле и одежде. Эти нововведения также требовали, чтобы маркировка товаров типа шелковых галстуков, имеющих лейбл «Сделано в Италии», была изменена на «Сделано в Пакистане» с соответствующими последствиями для покупательских решений потребителей, для которых страна-изготовитель является индикатором качества товара [Dehousse, Ghemar, and Vincent 2002].

В конце 90-х годов XX в. ЕС изменил свои непреференциальные правила происхождения для фотокопировальных аппаратов, чтобы операции, выполняемые в США дочерним предприятием одной японской компании, не делали эти аппараты американскими. Данные товары отныне считались произведенными в Японии и, соответственно, стали объектом антидемпинговых пошлин [Hirsh 2002]. В условиях преференциальных режимов производители, пользующиеся правом льготного ввоза на различные рынки при разных схемах и правилах происхождения, могут обнаружить, что их товар по одним схемам получает привилегии, а по другим нет. К примеру, компания развивающейся страны может столкнуться с тем, что ее продукт квалифицируется для преференциального доступа на европейский рынок по Всеобщей системе преференций (ОСП) ЕС, но что тот же самый товар не удовлетворяет правилам происхождения по американской схеме ОСП.

Рекомендации о наилучшем подходе к разработке правил определения происхождения товара для каждого конкретного случая дать трудно, но можно высказать несколько общих положений, применимых как к преференциальным, так и к непреференциальным правилам происхождения.

- Правила происхождения должны быть простыми и в то же время точными, прозрачными, предсказуемыми и стабильными. Они должны исключать или сводить к минимуму возможность иного толкования или административного произвола.
- Правила происхождения должны быть разработаны таким образом, чтобы вносить в торговлю как можно меньше искажений, и не должны становиться для нее скрытым нетарифным барьером.
- Они должны быть в максимальной степени согласованными применительно к разным товарным группам и разным соглашениям. Чем больше будет несогласованностей, тем сложнее будет система правил определения происхождения товара как для компаний, так и для чиновников, управляющих различными торговыми схемами.

Статус Программы работы по согласованию в области непреференциальных правил определения происхождения товара

Согласование правил определения происхождения товара — давняя мечта таможенников и торговых чиновников. Согласно принятому в 1947 г. Генеральному соглашению о тарифах и торговле, его страны-участницы имели право свободно определять собственные правила происхождения товара. Тем не менее, как показывает история, уже в 1951 г. ГАТТ занялось рассмотрением возможности гармонизации этих правил. Спустя два года, в 1953 г., после рекомендаций от Международной торговой палаты о принятии общей определения национальности производимых товаров, была создана рабочая группа ГАТТ по теме «Страна происхождения импортных товаров», которая начала изучать вопросы определения и доказательства происхождения.

Эти первые попытки ГАТТ не увенчались успехом, но в дальнейшем Всемирная таможенная организация сделала значительный шаг вперед, разработав Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Пересмотренная Киотская конвенция), которая вступила в силу в 1997 г. Приложения с D1 по D3 к этому документу охватывают правила происхождения, включая административные вопро-

сы. Хотя эти приложения были ратифицированы лишь небольшим количеством стран-участниц⁴, их воздействие оказалось весьма значительным, поскольку они установили первые международные стандарты или модели в области происхождения. Так, ряд нынешних преференциальных и непреференциальных правил определения происхождения товара, в том числе принятых странами, не подписавшими Пересмотренную Киотскую конвенцию, содержат определения полностью произведенных товаров, близкие или почти идентичные тем, которые установлены в Приложении D1. Однако по переработанным продуктам это приложение не дает единого набора стандартных правил определения происхождения товара в плане критерия идентификации существенной переработки. Вместо этого оно разъясняет наиболее широко применяемые критерии — изменение тарифного класса, добавленной стоимости и специфических производственных или перерабатывающих операций — и предлагает практические рекомендации по их применению. Вместе с тем каждая таможенная администрация сохранила свободу выбора любого из этих критериев или их комбинации и могла уточнять их по своему разумению.

Применительно к правилу изменения тарифного класса основным техническим препятствием прошлого было отсутствие общего международно согласованного инструмента классификации продуктов. Крупный прорыв в этой области произошел в 1988 г. с вступлением в силу Согласованной системы, и теперь все ведущие торговые нации используют одну и ту же систему классификации при кодировании товаров для таможи или статистических целей. Однако усилия по гармонизации правил определения происхождения товара — ввиду их воздействия на торговую политику (например, для установления антидемпинговых мер) — были предприняты только после того, как этот вопрос был включен в повестку дня масштабных многосторонних торговых дискуссий — Уругвайского раунда переговоров ГАТТ.

Уругвайский раунд и Соглашение о правилах происхождения

В ходе заседаний Уругвайского раунда в июне 1989 г. Япония предложила обсудить гармонизацию преференциальных и непреференциальных правил определения происхождения товара, а также механизм уведомления, консультаций и разрешения споров. В числе прочего одной из причин этого была серия торговых диспутов 80-х годов между Японией и другими странами Восточной Азии, с одной стороны, и их главными торговыми партнерами — с другой. Некоторые из этих споров были результатом применения правил определения происхождения товара в сочетании с антидемпин-

говыми процедурами. США одобрили идею включения этого вопроса в повестку дня Уругвайского раунда, однако страны Европейского сообщества и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) поначалу не проявили такого желания. Они считали, что этот вопрос лучше подходит для более технической по характеру Всемирной таможенной организации и что обсуждения не должны касаться правил определения происхождения товара в рамках преференциальных соглашений [Croome 1995].

В феврале 1990 г. была достигнута договоренность, что политические принципы (например, недискриминация, прозрачность, предсказуемость), определяющие применение правил определения происхождения товара, будут выработаны специальной переговорной группой. Другое компромиссное решение было принято перед брюссельской Министерской встречей в декабре 1990 г.; оно предусматривало, что гармонизированные правила происхождения должны охватывать только непреференциальную торговлю. На этой встрече была согласована общая необязывающая декларация в отношении преференциальных правил определения происхождения товара. Она содержала ряд общих призывов к участникам сделать их ясными, положить в их основу позитивный стандарт, опубликовать в соответствии с требованиями ГАТТ, а также заявить, что вносимые изменения не будут иметь обратной силы и что предусмотрено учреждение судейского надзора.

Итоги этих переговоров составили Соглашение о правилах происхождения, которое было приложено к Марракешскому соглашению, учредившему Всемирную торговую организацию; оно вступило в силу в январе 1995 г. Соглашение о происхождении уполномочило Технический комитет по правилам происхождения (TCRO) под эгидой Всемирной таможенной организации и Комитет по правилам происхождения (CRO) под эгидой ВТО осуществить в трехлетний период Программу работы по согласованию (HWP) в области непреференциальных правил определения происхождения товара. Согласно Соглашению о происхождении, его участники по достижении целей HWP обязаны следовать следующим положениям (Статья 3: Дисциплины после переходного периода):

- Правила происхождения применяются одинаково во всех аспектах (например, в области режима наиболее благоприятствуемой нации — НБН, антидемпинговых и компенсационных пошлин, защитных мер, требований к маркировке происхождения, любых дискриминационных количественных ограничений или тарифных квот, государственных закупок, торговой статистики).
- Правила происхождения определяют Страну происхождения товара либо посредством опре-

деления полностью произведенных продуктов, либо по критерию существенной переработки.

- Правила происхождения соблюдают национальный режим и требования НБН.
- Практическое применение правил определения происхождения товара должно осуществляться на последовательной, единообразной, непредвзятой и рациональной основе.
- Законы, регулирования, судебные решения и административные нормы общего назначения, имеющие отношение к правилам происхождения, должны предаваться гласности.
- Оценка происхождения в случае соответствующего запроса, должна производиться в течение 150 суток (и быть действительной в течение трех лет).
- Изменения в правилах происхождения не должны иметь обратной силы.
- Любая административная мера в отношении определения происхождения является предметом возможного рассмотрения.
- Необходимо соблюдать конфиденциальность информации.

Программа работы в области гармонизации и Проект гармонизированных непреференциальных правил определения происхождения товара

Имагава и Вермулст [Imagawa and Vermulst 2003] изучили вопрос о HWP и правилах происхождения в своем исследовании «Правила происхождения в глобализованном мире: работа продвигается», которое составляет основу предлагаемой дискуссии.

С момента своего инаугурационного заседания в феврале 1995 г. TCRO занимался технической работой, разрабатывая определения для полностью произведенных товаров и минимальных операций, а также для процессов и усовершенствований в рамках критерия существенной переработки. Тем временем базирующийся в Женеве CRO занимался вопросами политики, в том числе утверждением результатов технической экспертизы TCRO. Последнему для завершения своей работы понадобилось около четырех лет (и 20 формальных и неформальных заседаний). Главным содержанием этого процесса было обсуждение правил на «потоварной»* основе, как того требовало Соглашение о происхождении⁶. Результаты работы TCRO были представлены в CRO в мае 1999 г. Члены TCRO согласовали индивидуальные правила для 500 из 1241 наименования товарных разделов; 486 вопросов были отданы в CRO⁷. Последний продолжил работу по HWP на основе результатов технического анализа TCRO и значительно сузил количество остающихся нерешенными вопросов⁸. В сентябре 2002 г.

* product-by-product — «детализированная», «товар-за-товаром» (англ.)

94 ключевые политические темы были переданы Генеральному совету ВТО, и переговоры по ним на уровне послов все еще продолжаются⁹. Генеральный совет главным образом спорил по так называемому вопросу о последствиях — должны ли гармонизированные неpreferенциальные правила происхождения (CRO) быть приложимы на обязательной основе к другим инструментам ВТО, в частности к процедурам по антидемпинговым и компенсационным пошлинам¹⁰. Несмотря на все усилия, Организация не сумела завершить НWP, и крайний срок окончания работы несколько раз переносился.

Какие же подспудные факторы воспрепятствовали завершению НWP? Процесс согласования требовал стандартизации определений, правил и практических мер, которые в разных странах и регионах различны. Это, в свою очередь, подразумевало подход на основе консенсуса, что является затратной по времени процедурой. Ибо вопросы в значительной мере носили технический характер и требовали проведения очень большого объема трудоемкой работы; разногласия между делегациями по техническим аспектам некоторых важных тем, в том числе касающихся ряда товаров, своими корнями уходили глубоко в национальную промышленную и торговую политику, и участникам пришлось бы изменить свою национальную политику, если бы они приняли альтернативные точки зрения. Само Соглашение о происхождении (Статья 9.2с) требовало, чтобы работа TCRO по гармонизации велась «на базе товарных секторов, как они описаны в различных главах и статьях номенклатуры СС». Это отражает мнение тех, кто считает, что такой подход необходим, если речь идет о выработке «объективных, понятных и предсказуемых» неpreferенциальных правил определения происхождения товара, как это определено Соглашением о происхождении. Представляется, однако, что, когда переговоры проводятся на основе детального обсуждения индивидуальных товаров, в них неизбежно вовлекаются те или иные национальные группы интересов, в результате чего разные страны занимают различные и зачастую неуступчивые позиции.

Необходимо отметить, что большинство еще не урегулированных ключевых проблем, относящихся к потоварным правилам, касаются продуктов, особенно важных для экспорта развивающихся стран. Из этих 94 остающихся потоварных вопросов 69 (или 75%) относятся к таким группам, как сельскохозяйственные продукты (45 вопросов) и текстиль и одежда (24) [WTO 2002с]. Есть проблемы товаров, которые пользуются в промышленных странах высшим уровнем защиты. Только 10% остающихся вопросов затрагивают инжиниринговые продукты, которые превалируют в экспорте промышленных стран.

Проект «Согласованные бесприоритетные правила обозначения происхождения» НРО содержит Определения, Общие правила и два дополнения. Когда работа по программе НWP завершится, ее результаты будут добавлены в качестве неотъемлемой части к Соглашению о происхождении (Статья 9.4). Определения и Общие правила являются главными элементами, управляющими всей системой НРО. Дополнение 1 устанавливает два правила и определения для полностью произведенных товаров, которые вытекают из нынешних Киотских определений. Оно имеет две части: продукты, полностью произведенные в одной стране, и продукты, произведенные за пределами страны (такие, например, как выловленные в море за пределами территориальных вод). Продукты второй части все еще продолжают обсуждаться в ВТО. Дополнение 2 содержит правила происхождения по индивидуальным товарам, которые не приобретаются целиком (предусмотрен порядок применения двух этих документов, причем Дополнение 1 имеет преимущество над Дополнением 2). Были предложены и в основном согласованы семь правил, которые должны применяться только для целей Дополнения 2. Ключевым является Правило 3 (Определение происхождения), которое устанавливает ряд положений для последовательного использования.

В названных правилах установлены подробные товарные требования для каждого раздела или подраздела СС. Определены два вида правил — исходные и вспомогательные. Исходные правила — в форме изменения тарифной классификации, добавленной стоимости или специфических производственных процессов либо их комбинации, — применяются первыми (установлена определенная последовательность приложения исходных и вспомогательных правил). Среди исходных правил не существует какого-либо старшинства; иными словами, все они считаются равными по силе. Иерархия среди них отсутствует, вне зависимости от того, в каких главах, разделах или подразделах СС они находятся. Вспомогательные правила определяют страну происхождения товара, которую невозможно установить по исходному, например, по правилу изменения наименования раздела. Следует отметить, что, в то время как преференциальные правила происхождения приводят к ответу типа «да» (квалифицирующему) или «нет» (неквалифицирующему), при соблюдении НРО решение, определяющее страну происхождения, должно в конечном счете быть сделано всегда — не должно быть товара, для которого не подобрана страна происхождения. Вспомогательные же правила имеют иерархическую структуру — те, которые предназначены для специфических товаров на уровне главы, имеют преимущество перед общими вспомогательными правилами.

Реализация ГПП. Последствия

Достоинства гармонизированных правил определения происхождения товара для глобализованной мировой экономики невозможно переоценить. Применение единого набора правил определения происхождения товара для различных задач в области непреференциальной торговли сократило бы время и издержки в работе декларантов и таможенников всего мира. Это повысило бы степень определенности и предсказуемости торговли, обеспечив согласованность определения происхождения по странам и во времени. Гармонизированные непреференциальные правила происхождения также помогли бы избегать торговых споров, могущих возникать по причине неясности страны происхождения товара в сферах антидемпинговых и компенсационных пошлин, защитных мер, требований к маркировке страны производства, количественных ограничений или тарифных квот, решений о государственных закупках.

Согласно сведениям Секретариата ВТО, на момент написания данной главы 41 страна — член Организации не применяет непреференциальные правила происхождения в своих таможенных и торговых системах¹¹. Когда правила происхождения НРО станут неотъемлемой частью Соглашения о правилах происхождения (СПП), этим странам, как ожидается, придется реформировать свои юридические и административные системы:

Юридические вопросы

- Тем странам, которые не имеют непреференциальных правил определения происхождения товара, потребуется принять и выполнять НРО.
- Тем странам, которые имеют одно или более непреференциальных правил определения происхождения товара, необходимо будет включить их в НРО и выполнять.
- Поскольку ТСРО предпочел не гармонизировать процедурные вопросы НРО, каждой стране нужно будет установить либо модифицировать национальные правила для выполнения НРО в соответствии с внутренними юридическими или административными процедурами.

Организационная структура

- Тем странам, которые не имеют центрального и региональных подразделений, ответственных за НРО, понадобится надежная организационная структура для их выполнения.

Создание потенциала и распространение информации

- Странам, не имеющим непреференциальных правил определения происхождения товара, будет необходимо разработать и своевременно

осуществить интенсивные программы тренинга и специализации для таможенных работников, чиновников из сферы торговли и декларантов в целях выполнения НРО. Международным организациям типа Всемирной таможенной организации и странам-донорам следует учитывать этот момент при планировании своей деятельности.

- В странах, имеющих одно или более непреференциальных правил определения происхождения товара, необходимо будет информировать сотрудников таможни, торговых ведомств и декларантов о различиях между действующими и будущими правилами.

Согласование непреференциальных правил определения происхождения товара. Выводы

После почти десяти лет переговоров НРО стали приобретать все более четкие очертания. Они опираются на ясные принципы, заложенные в СПП. В техническом плане отмечено, что страны не могут прийти к абсолютной согласованности между детализированными потоварными правилами происхождения, поскольку результаты программы НWP являются плодом компромисса. Однако этот момент не подрывает преимуществ гармонизированных непреференциальных правил определения происхождения товара. Прозрачность и упорядоченность определения «национальности» не могут быть обеспечены без четкого стандарта. При этом наличие далекого от идеала стандарта лучше, чем отсутствие вообще любого, — что было доказано введением СС, которая создала удобный «общий язык» для нужд классификации. Таким образом, гармонизация правил определения происхождения товара — какими бы они ни были — делает их одинаковыми для применения как в стране экспорта, так и в стране импорта. В существенно взаимосвязанном мире наличие единого набора правил, применимых для всех стран — членов ВТО, может принести существенные выгоды.

Еще одним плюсом гармонизированных непреференциальных правил является то, что они могут обеспечить ориентир для определения правил определения происхождения товара в отношении преференциальных товарных потоков. Партнеры тех стран, которые стремятся использовать правила происхождения, отличные от непреференциальных, могут затребовать от них вразумительных объяснений, прочему им не хватает непреференциальных правил. С учетом сказанного, настоящая глава переходит к более подробному рассмотрению преференциальных правил определения происхождения товара и их воздействия на торговлю и таможенное дело.

Установление преференциальных правил определения происхождения товара

Преференциальные правила происхождения обозначают условия, которым должен удовлетворять продукт, чтобы считаться произведенным в стране, имеющей право на привилегированный доступ к рынку партнера, а не быть просто перевезенным из неквалифицирующей страны или подвергшимся всего лишь минимальной обработке. На практике чем больший объем переработки требуется правилами происхождения, тем труднее добиться соответствия им и тем больше они ограничивают доступ к рынку по сравнению с тем, что просто нужно для предотвращения дефлексии (обманного пути) торговли. Особенно это касается небольших и слабо диверсифицированных экономик развивающихся стран. Таким образом, чем больше величина внутренней добавленной стоимости, требуемая правилом добавленной стоимости, тем труднее добиться соответствия, поскольку уменьшается простор для применения импортных комплектующих и материалов. Правило происхождения, которое препятствует, к примеру,

использованию импортной муки в кондитерских изделиях типа печенья, будет чрезвычайно ограничительным для стран, которые не имеют конкурентоспособной мукомольной промышленности.

Преференциальные правила происхождения часто отличаются от непреференциальных. Это отличие наблюдается главным образом в требованиях, относящихся к специфической переработке, которые варьируются и в преференциальных торговых соглашениях обычно более жесткие. Бывают, однако, случаи — и некоторые из них любопытны в своей основе, — когда правила, относящиеся к продукту, который выглядит как полностью произведенный, имеют более ограничительный характер в преференциальных торговых соглашениях. (Один из таких примеров приводится во вставке 9.1).

Методы определения достаточной переработки

В плане требований, относящихся к достаточной переработке, в большинстве нынешних преференциальных торговых соглашений используется метод изменения тарифной классификации,

Вставка 9.1. Пример ограничительных правил определения происхождения товара: ситуация с импортом рыбы Европейским союзом

Внешне определение происхождения свежей или замороженной рыбы может выглядеть простым и ясным: оно приписывается стране, чей траулер поймал рыбу, — ведь в конечном счете в ней нет импортной составляющей. Однако на практике выявление происхождения рыбы, выловленной за границами территориальных вод, но в пределах исключительной экономической зоны страны, может вызвать сложности. Чтобы получить, согласно ОСП, преференциальный доступ к ЕС, нужно соблюсти все нижеследующие условия.

- Судно должно быть зарегистрировано в стране-бенефициарии (получателе преференций) или в ЕС.
- Судно должно ходить под флагом страны-бенефициария или страны — члена ЕС.
- Судно должно по меньшей мере на 60% принадлежать гражданам страны-бенефициария, или ЕС, или компаниям, которые имеют головной офис в стране-бенефициарии или стране ЕС и в которых председатель и большинство членов совета директоров являются ее гражданами.
- Капитан и офицеры должны быть гражданами страны-бенефициария или страны — члена ЕС, и не менее 75% членов экипажа должны быть гражданами страны-бенефициария или страны ЕС.

В Котонуском соглашении, дающем преференциальный доступ к рынку ЕС странам Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского бассейна (АКТ), правила происхождения в отношении рыбы немного иные и чуть более либеральные, чем в странах ОСП.

- Судно должно быть зарегистрировано в ЕС или любом государстве АКТ.
- Судно должно ходить под флагом любой страны АКТ или ЕС.
- Судно должно не менее чем на 50% принадлежать гражданам любой страны АКТ или ЕС, а председатель и большинство членов руководства (компании) должны быть гражданами любой из этих стран.
- При определенных обстоятельствах ЕС примет суда, зафрахтованные или арендованные государствами АКТ в рамках соглашения Котону (Cotonou).
- Согласно Соглашению Котону, 50% экипажа, капитан и офицеры должны быть гражданами любого государства АКТ или ЕС.

Словом, определение «национальности» рыбы может оказаться непростой задачей.

Источник. Official Journal of the European Communities 2000.

который зафиксирован в договорах и ЕС, и НАФТА. Исследования ВТО показывают, что в 87% изученных соглашений о свободной торговле ССТ и других соглашений о торговых преференциях для определения происхождения товара применяется именно этот метод [WTO 2002a].

Большинство соглашений устанавливает, что изменение классификации должно проводиться на уровне разделов (четырёхзначный уровень), хотя во многих соглашениях, особенно с участием ЕС и НАФТА, требования к «сдвигу тарифа» по разным товарам разнятся. Так, еще одно исследование показывает, что в НАФТА 40% тарифных линий требуют изменения разделов, однако для большинства тарифных линий (56%) необходимо изменить главу (двухзначный уровень) [Esteveadoral and Suominen 2003]. Требование о смене статьи носит более ограничивающий характер, чем требование о перемене раздела. Для небольшого количества товаров НАФТА предусматривает лишь изменения подраздела.

Хотя в большинстве преференциальных торговых соглашений используется метод изменения тарифного наименования, он редко остается единственным из используемых. Следует также отметить, что в некоторых соглашениях, например с участием ЕС, к одним продуктам применяется правило изменения тарифной классификации, а к другим иные методы (правило добавленной стоимости и специфических технических процессов). Во всех правилах НАФТА прослеживается тенденция требовать по меньшей мере изменения тарифной категории, однако уровень, на котором необходимо производить это изменение, по разным продуктам различен. Обычно это существенно осложняет таможенникам работу по установлению происхождения в преференциальных соглашениях. Напротив, многие соглашения с участием развивающихся стран имеют тенденцию формулировать общие правила происхождения и обходить детализированный «потоварный» подход, принятый в ЕС и НАФТА. Наряду с этим в соглашениях ЕС и соглашениях НАФТА по ряду продуктов зафиксированы такие положения, которые предусматривают соблюдение не одного, а нескольких правил установления происхождения. Понятно, что такое требование имеет более ограничивающий характер, чем использование единственного метода. Так, согласно правилам происхождения НАФТА, требованием для пассажирского моторного средства передвижения (HS 870321) является переход к подразделу 8703.21 от любого другого раздела при условии, что региональное стоимостное содержание, исчисленное по методу чистой стоимости, составляет не менее 50%.

В ряде соглашений по некоторым продуктам устанавливаются два или более методов, и соблюдение любого из них является достаточным

для присуждения происхождения. Так, по правилам происхождения ЕС требования к деревянной офисной мебели (HS 940330) таковы:

- Производство, в котором все используемые материалы классифицируются в пределах раздела иного, чем раздел самого продукта, или
- Производство, в котором стоимость всех использованных материалов не превышает 40% франко-цены.

Предоставление альтернативных возможностей соблюдения требований к происхождению отличается определенным либерализмом и облегчает торговлю в рамках преференциальных соглашений.

Относительно метода добавленной стоимости Всемирная торговая организация считает, что нормальным является среднее пороговое значение для внутреннего содержания в размере 40–60%, при средней величине импортной составляющей от 60 до 40% [WTO 2002a]. В соглашениях ЕС имеются разные пороговые значения для импорта, колеблющиеся между 30 и 50%. Согласно НАФТА, требование к внутреннему содержанию составляет либо 50, либо 60%, в зависимости от метода оценки товара. Пятидесятипроцентное требование к добавленной стоимости в сегодняшнем глобализованном мире может выглядеть слишком жестким, учитывая, что производство продукта становится «раздробленным», зачастую по большому количеству стран. Еще одной чертой глобализации является то, что в широком спектре изделий, таких, как одежда, компьютеры и телекоммуникационное оборудование, значительная часть добавленной стоимости ложится на промежуточные продукты. Поэтому высокие требования к добавленной стоимости становятся сложными для выполнения, особенно для развивающихся стран, потому что они размещают у себя как раз последнюю, трудозатратную фазу производства. В этом смысле ограничительные правила происхождения тормозят специализацию на уровне государства.

В целом эти правила процентной величины редко используются в качестве единственного критерия происхождения и обычно применяются вместе с методом изменения тарифной классификации. Исключения составляют Торговое соглашение об укреплении экономических связей между Австралией и Новой Зеландией (ANZCERTA), Соглашение о торговле и экономическом сотрудничестве между странами южной части Тихого океана (СПАРТЕКА) и Соглашение по Зоне свободной торговли АСЕАН (ЗСТА), в которых процентные требования не предусматривают дополнительно изменения тарифных разрядов, но при этом все три требуют, чтобы последний производственный процесс имел место в стране-экспортере.

Как указывалось, при использовании метода добавленной стоимости происхождение чувствительно к изменению таких факторов, как обменный курс валют, зарплаты и товарные цены. Это означает, что данный метод имеет тенденцию ставить в невыгодное положение районы с низкой стоимостью рабочей силы, которым будет труднее добавлять необходимую стоимость по сравнению с районами с более высокими зарплатами, и может усугубить проблему соответствия для компаний развивающихся стран, которые не имеют адекватных бухгалтерских систем, необходимых для использования этого метода.

Правила, основанные на специфических производственных процессах, широко распространены (они присутствуют в 74 из 83 преференциальных торговых соглашений, проанализированных Всемирной торговой организацией [WTO 2002a]) и часто применяются в сочетании с методами изменения тарифной классификации или добавленной стоимости либо с обоими. Они являются характерным элементом методов, действующих в секторах одежды и текстиля.

Вот два примера правил определения происхождения товара и их влияния на его присуждение.

- Производитель импортирует хлопчатобумажную ткань (HS 5208), которую затем красят, кроют и превращают в рубашки (HS 6105). Стоимость импортных материалов составляет 65% стоимости рубашки. В этом случае происхождение товара будет определяться по правилу изменения тарифного разряда. Оно не будет определяться по правилу добавленной стоимости, которое требует, чтобы импортная составляющая не превышала 60% (либо внутренняя превышала 40%). Требование специфического производственного процесса о том, чтобы продукт изготовлялся из пряжи (производственная стадия, предшествующая изготовлению ткани), означало бы, что он не будет считаться продуктом собственного происхождения¹².
- Детская кукла (HS 9502) изготавливается из импортного пластика, ее наряды и обувь тоже импортные. Стоимость импортных материалов составляет 50% стоимости куклы. В этом случае происхождение куклы будет устанавливаться по правилу добавленной стоимости, требующего, чтобы импортная составляющая не превышала 60%, но не будет устанавливаться по методу изменения тарифного раздела, поскольку кукольные одежда и аксессуары обычно классифицируются по тем же тарифным разделам, что и сама кукла.

Большинство соглашений о преференциальной торговле также перечисляют круг работ, считающихся недостаточными для присуждения проис-

хождения. В типичных случаях сюда включаются простые упаковочные операции, такие, как розлив по бутылкам, размещение в коробки, сумки и ящики, простое закрепление на картонках и досках; простое смешивание продуктов и простая сборка из частей; операции по обеспечению сохранности продуктов во время транспортировки и хранения. Эти положения имеют целью добиться того, чтобы такие элементарные работы не обозначали происхождения, даже если они удовлетворяют базовому правилу происхождения, такому, как изменение тарифной классификации.

Другие характеристики преференциальных правил определения происхождения товара

Есть еще несколько типичных аспектов правил определения происхождения товара в схемах преференциальной торговли, могущих повлиять на то, будет ли установлено происхождения товара, и, следовательно, на движение товаров. Это кумуляция (*cumulation*), правила терпимости (толерантности) (*tolerance rules*) и поглощение (*absorption*). Важное значение может также иметь режим возвратных пошлин (*duty drawback*) и внешней переработки (*outward processing*) за пределами стран — партнеров по свободной или преференциальной торговле.

Кумуляция (накопление). Базовые правила происхождения описывают обработку, которая должна быть произведена индивидуальным бенефициарием или партнером, чтобы обусловить происхождение. Кумуляция — это инструмент, позволяющий производителям импортировать материалы из конкретной страны или региональной группы стран без нарушения происхождения конечного продукта. По сути, материалы, ввезенные из определенных стран, получают такое же обращение, как если бы они были произведены внутри страны, запрашивающей преференциальный доступ. Существуют три типа кумуляции: двусторонняя, диагональная (или частичная) и полная.

Наиболее общей формой является *двусторонняя кумуляция*, которая используется в отношении материалов, предоставленных любым из двух партнеров по преференциальному торговому соглашению. В этом случае создающие происхождение компоненты — т.е. материалы, — которые были произведены согласно соответствующим правилам происхождения и были импортированы от (другого) партнера, квалифицируются как материалы собственного производства, если используются в экспорте данной страны своему партнеру. Например, согласно схеме ОСП ЕС, правило в отношении хлопчатобумажных рубашек гласит, что их происхождение присуждается стране-бенефициарию (получателю преференций), если рубашка изго-

товлена из пряжи. То есть пряжу можно импортировать, но превращение ее в ткань, крой последней и изготовление рубашки должны происходить в стране-бенефициарии. Схема ОСП ЕС позволяет двустороннюю кумуляцию, так что ткань, которая сделана в ЕС, — т.е. которая была произведена в соответствии с правилом происхождения для тканей (в случае схемы ЕС она была произведена со стадии волокна), может считаться происходящей из страны-бенефициария. Таким образом, ткани, создающие происхождение, могут быть импортированы (другой страной) из ЕС и использоваться (ею) для изготовления рубашек, которые затем будут квалифицироваться для преференциального доступа в ЕС. Однако ЕС зачастую не самый дешевый поставщик компонентов, поэтому преимущества этого типа кумуляции ограничены. Если дополнительные издержки от применения компонентов европейского производства по сравнению с самыми дешевыми компонентами, выпущенными в любом другом месте, превышают возможную выгоду от преференциального режима, то кумуляция не будет иметь эффекта, и улучшения рыночного доступа не произойдет.

Далее, может иметь место *диагональная кумуляция* на региональной основе, когда квалифицирующие материалы из любого района установленного региона могут использоваться без ущерба для преференциального доступа. Другими словами, части и материалы из любого места региона, которые квалифицируются как имеющие происхождение, могут использоваться в производстве конечного продукта, который затем может быть экспортирован на рынок страны-партнера на преференциальных условиях. Диагональное накопление широко распространено в соглашениях ЕС, но не применяется в системе НАФТА. В Европе была разработана общеевропейская система правил определения происхождения товара с диагональной кумуляцией, которая управляет соглашениями о свободной торговле ЕС со странами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и странами Центральной и Восточной Европы. По схеме ОСП ЕС диагональная кумуляция разрешена, однако только внутри ограниченного набора региональных групп, которые имеют собственные региональные торговые соглашения. К примеру, по схеме ОСП ЕС диагональная кумуляция может иметь место в рамках четырех региональных объединений — Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Центральноамериканского общего рынка (ЦАОР), Андского сообщества (Andean Community) и Южноазиатской ассоциации по региональному сотрудничеству (СААРК). Диагональная кумуляция допускает, чтобы материалы, происходящие из региональных стран-партнеров, подвергались дальнейшей переработке в другой стране или группе стран и получали обращение,

как если бы были произведены в стране, где она осуществлялась¹³.

Однако подобная гибкость в подходе к источникам материалов ограничивается дальнейшим требованием о том, чтобы стоимость, добавленная на конечной стадии производства, превышала максимальную таможенную стоимость любого из используемых компонентов, происходящих из стран региональной группировки. Так, при диагональной кумуляции производители рубашек в Камбодже могут употреблять ткани из Индонезии (при условии, что они имеют индонезийское происхождение, т.е. производятся со стадии волокон) и при этом пользоваться беспопытным доступом к рынкам ЕС, однако стоимость, добавленная в Камбодже, для этого должна превышать стоимость импортированных из Индонезии тканей. Аналогичным образом производители в Непале могут импортировать ткани индийского происхождения и по-прежнему квалифицироваться для получения преференциального доступа к ЕС, если стоимость, добавленная в Непале, достаточна по величине.

Однако ЮНКТАД и Секретариат (Британского) Содружества [UNCTAD and the Commonwealth Secretariat 2001] указывают, что вышеупомянутое требование о добавленной стоимости может обеспечить региональную кумуляцию. К примеру, добавленная стоимость при выпуске одежды в Бангладеш колеблется в пределах 25–35% от стоимости продукта, так что импортное содержание — ткани из Индии — составляет примерно от 65 до 75%. В этом случае требование о добавленной стоимости применительно к региональной кумуляции не выполняется, и происхождение готовой одежды приписывается не Бангладеш, а Индии. Региональная кумуляция все еще позволяет одежде, произведенной в Бангладеш из индийской ткани, пользоваться преференциальным доступом к рынку ЕС, однако уже не по нулевой тарифной ставке (под которую подпадает Бангладеш), а по ставке, которая применяется к Индии и составляет тариф НБН за вычетом 20%. Таким образом, вместо нулевой пошлины, которая в принципе разрешена Бангладеш в рамках инициативы «Все, кроме оружия», такой ее экспорт в ЕС будет подпадать под тарифную ставку более 9%.

Наконец, может применяться *полная кумуляция*, когда любая переработка, выполненная в любой стране — участнице региональной группы, может считаться квалифицирующей содержание вне зависимости от того, является ли эта переработка достаточной, для того чтобы присудить статус происхождения самим материалам. В некоторых схемах ОСП кумуляция допускается по всем развивающимся странам-бенефициариям. Полная кумуляция позволяет добиться большей фрагментации производственного процесса среди

членов региональной группировки, чем стимулирует укрепление экономических связей и торговли в регионе. При полной кумуляции более развитым странам с высоким уровнем оплаты труда становится легче переводить трудоемкие и низкотехнологичные стадии производства в менее развитые страны-партнеры с низкой оплатой труда при сохранении в то же время преференциального статуса товаров, изготовленных в таких районах с низкими издержками. Диагональная кумуляция, требующая, чтобы в странах с низкими издержками выполнялось больше стадий производства или создавалась более высокая добавленная стоимость, может затруднить квалификацию для преференциального доступа товаров, выпущенных за счет «аутсорсинга» (outsourcing – «перенос производства вовне»). Однако требования к документации при полной кумуляции более обременительные, чем при диагональной. Первая допускает запрашивание подробной информации от поставщиков комплектующих, между тем как при диагональной кумуляции для подтверждения соответствия может быть достаточно сертификатов о происхождении, сопровождающих импортные материалы. По этой причине желательно, чтобы торговцам предоставлялся выбор, какой из двух этих видов кумуляции использовать.

При полной кумуляции при решении о том, имела ли место существенная переработка, учитывается весь объем переработки, произведенной в участвующих странах. Из чего следует, что этот метод обеспечивает более глубокую интеграцию между ними. Полная кумуляция встречается редко и в настоящее время присутствует в соглашениях ЕС со странами ЕАСТ; в соглашениях ЕС с Алжиром, Марокко и Тунисом; и в рамках Котонуского соглашения между ЕС и странами АКТ. Она также допускается в схемах ОСП Японии и США, среди стран – членов названных группировок, а на глобальном уровне – среди всех развивающихся стран-бенефициариев в схемах Австралии, Новой Зеландии и Канады, а также в соглашениях ANZCERTA и СПАРТЕКА.

Например, одежда, изготовленная в одной стране из ткани, сделанной в стране – партнере по региональному союзу из пряжи и не произведенной им самим, будет пользоваться беспопылинным доступом на рынок ЕС при полной кумуляции, однако не будет пользоваться при диагональной, поскольку ткань не будет считаться национально-го происхождения (правило происхождения для ткани требует ее изготовления из волокон).

Другой пример. Страна А поставляет в страну Б некоторые компоненты (скажем, рамы для велосипедов), которые затем обрабатываются (подготовка и окраска) и отправляются в страну В для окончательной сборки, в которой используются другие произведенные на местах части

(шины и сиденья), после чего товар экспортируется в страну Г. Страны Б, В и Г – участники одного и того же соглашения о свободной торговле (ССТ), но страна А в него не входит. Стоимость конечного продукта (велосипеда), экспортируемого из страны В в страну Г, включает 25% комплектующих из страны А, 25% добавленной стоимости из страны Б и 50% компонентов и добавленной стоимости из страны В. Стоимость комплектующих из страны А составляет 50% стоимости промежуточного продукта, экспортируемого из страны Б в страну В. Если установлен 40-процентный максимум для импортного содержания всех продуктов, то велосипед, экспортируемый из страны В в страну Г, будет квалифицирован на получение преференциального доступа по схеме полной кумуляции (не имеющими происхождения являются только 25% комплектующих из страны А). Однако по методу диагональной кумуляции он не будет квалифицирован (стоимость несобственных материалов в продукте, экспортируемом страной Б, превышает 40%). Этот промежуточный продукт не получит статуса собственного производства, и общая доля материалов несобственного происхождения в конечном продукте теперь будет оцениваться в 50% от конечной цены велосипеда (стоимость, внесенная двумя странами – А и Б).

Терпимость (толерантность), или de minimis. Правила терпимости, или de minimis, разрешают использование определенной доли несобственных материалов без того, что это изменит происхождение конечного продукта. Таким образом, правило терпимости может облегчить продуктам с комплектующими, не произведенными внутри страны, претендовать на получение преференций в рамках правил изменения тарифного разряда или специфического производственного процесса. Это положение не затрагивает метод добавленной стоимости. Правило терпимости не направлено на снижение ограничений на стоимость импортированных материалов. Материалы несобственного происхождения будут всегда учитываться в импортной составляющей стоимости.

В рамках НАФТА материалы несобственного производства возможно использовать, даже если правило достаточной переработки не выполняется, при условии, что их стоимость не превышает 7% стоимости конечного продукта. Согласно схеме ОСП ЕС, пороговым считается значение 10%, а по Соглашению Котону между ЕС и странами АКТ правило терпимости допускает 15% несобственных материалов, которые в противном случае не были бы допущены для использования. Так, в вышеприведенном примере с куклой, импортная одежда и аксессуары которой воспрепятствовали установлению происхождения конечного продук-

та по методу изменения тарифного наименования (поскольку аксессуары классифицируются по тому же разделу), происхождение по ОСП ЕС было бы присуждено, если стоимость кукольной одежды и аксессуаров составляет менее 10% стоимости куклы.

Таким образом, правило терпимости может облегчить продуктам с компонентами не национального происхождения квалифицироваться для получения преференций по правилам изменения тарифной классификации и специфического производственного процесса. Однако правила терпимости в секторах текстиля и одежды часто сформулированы иначе и в целом менее благосклонны, чем общие правила терпимости. Во многих случаях это в них используется термин максимального веса, а не стоимости несобственных материалов, а в случаях, когда указан стоимостной порог, он установлен на более низком уровне, чем в общем правиле.

Принцип поглощения (или «развертывания» – roll-up). Принцип поглощения подразумевает, что комплектующие или материалы, которые получили статус происхождения данной страны, ибо удовлетворили соответствующим правилам происхождения, могут считаться продуктами ее национального производства и в ходе любой последующей переработки и переработки. Особенно это относится к критерию добавленной стоимости. Например, при производстве какой-то детали происхождение присуждено на основании того, что импортные материалы составляют 20% ее конечной цены, т.е. меньше, чем максимальные 30%, предусмотренные для импортной составляющей правилами происхождения. После включения в конечный продукт эта деталь будет считаться на 100% имеющей внутреннее происхождение. При определении импортного содержания конечного продукта это 20-процентное импортное содержание детали не будет учитываться. И наоборот – если деталь не отвечает необходимому правилу происхождения, она будет считаться на 100% не местного производства (так называемое «свертывание» происхождения – roll down). В идеальном случае, даже если компонент или материалы не удовлетворяют соответствующему правилу, доля добавленной внутри данной страны стоимости все же должна учитываться при установлении происхождения конечного продукта.

Возвратная пошлина. Положения, относящиеся к возврату пошлин, могут привести к выплате обратно пошлин за не собственные компоненты, использованные в производстве конечного продукта, который экспортируется партнеру по свободной или преференциальной торговле. Некоторые соглашения содержат ясные правила невозврата

пошлины. Эти правила оказывают определенное влияние на решения, связанные с выбором источника комплектующих фирмами, занимающимися экспортом в пределах определенной торговой зоны, и переключают прежние стимулы использовать импортные комплектующие из стран, не участвующих в этой зоне, на производство компонентов из стран-участниц. Все большее значение приобретают правила, касающиеся *территориальности* и режима внешней переработки, когда компании, расположенные внутри зоны свободной торговли, передают операции компаниям, расположенным вне ее. Эти правила определяют, нарушает ли переработка, осуществляемая за пределами зоны, статус местного происхождения конечного продукта, экспортируемого одним партнером другому.

Правила происхождения в действующих соглашениях о свободной и преференциальной торговле

Табл. 9.Б.1 (см. Приложение 9.Б) приводит в упрощенном виде основные характеристики правил определения происхождения товара, применяемых в ряде региональных и двусторонних торговых схем. Таблица показывает типы правил, а также использование механизмов кумуляции, правил терпимости и поглощения.

Из таблицы явствует, что в соглашениях с участием ЕС и НАФТА используются все три метода установления происхождения. Главной чертой моделей правил определения происхождения товара ЕС и НАФТА является то, что они детализируются по каждому товару. Этот подход применяется и в недавнем японо-сингапурском соглашении. Соглашение о свободной торговле между США и Сингапуром имеет правила происхождения, схожие с НАФТА; это означает, что применяются выработанные по каждому отдельному продукту и зачастую сложные методы. Приложения, излагающие их, бывают весьма значительными по объему. В американо-сингапурском соглашении такие потоварные правила происхождения занимают свыше 240 страниц. Вставка 9.2 приводит еще один пример сложных и ограничительных по сути правил определения происхождения товара НАФТА применительно к предметам одежды.

Такой детализированный подход к каждому товару в правилах происхождения ЕС и НАФТА контрастирует с большинством соглашений с участием развивающихся стран, таких, как принадлежащие сообществу ЗСТА, Общий рынок для Восточной и Южной Африки (COMESA), и Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР), где обычно разъясняются общие правила и нет или

почти нет правил определения происхождения товара на потоварной основе. Из этого следует, что национальные отрасли не играют большой роли в выработке этих правил. Некоторые соглашения, такие, как ЗСТА, всецело полагаются на метод добавленной стоимости. Правила происхождения COMESA требуют соблюдения стоимостного критерия (либо цена СИФ импортных компонентов не должна превышать 60% стоимости всех использованных материалов, либо внутренняя добавленная стоимость должна составлять, как минимум, 35% стоимости франко-предприятия)¹⁴ или изменения тарифной классификации¹⁵.

Каковы достоинства этих разных подходов для выработки преференциальных правил определения происхождения товара? Установление подробных правил на детализированной товарной основе делает их точными, что оставляет мало места для

интерпретации. Поэтому некоторые считают, что такой потоварный метод, основанный на затратах национальных производителей, представляет собой лучший путь установления правил определения происхождения товара. Однако, как показывают приведенные в данной главе примеры, детализированные по товарам правила могут стать излишне сложными и ограничивающими, ибо подобный подход позволяет отраслевым кругам влиять на их установление таким образом, который не имеет прямого отношения к их функциям идентификации «национальности» товара и предупреждения торговой дефлексии. Чем более сложный и технический характер принимают правила происхождения, тем больше у местных промышленных кругов появляется простора для придания им ограничительных свойств [Ноекман 1993]. В самом деле, «формирование подробных правил

Вставка 9.2. Более жесткие правила происхождения: ситуация с одеждой в системе НАФТА

Приводимый пример относится к мужским или подростковым пальто из шерсти (HS 620111).

«Переход к подразделу 620111 от любой другой главы, кроме разделов с 5106 по 5113, с 5204 по 5212, с 5307 по 5308 или с 5310 по 5311, Главы 54 или разделов с 5508 по 5516, с 5801 по 5802 или с 6001 по 6006, при условии что: Товар скроен и сшит или собран иным образом на территории одного или большего количества Сторон».

Базовое правило происхождения устанавливает изменение главы, однако затем приводит список наименований разделов и глав, из которых компоненты не могут быть взяты. Таким образом, пальто должно, по сути, изготавливаться со стадии шерстяных волокон и далее, поскольку ни импортированная шерстяная пряжа (HS 5106–5110), ни импортированная шерстяная ткань (HS 5111–5113) применяться не могут. Помимо этого, правило также устанавливает, что импортные хлопчатобумажные нитки (HS 5204) и импортные нитки из искусственного волокна (HS 54) не могут использоваться для сшивания частей пальто вместе. Подобное правило уже само по себе содержит ограничение, однако для рассматриваемого продукта оно еще более усложняется требованиями, относящимися к внешней (видимой) подкладке.

«За исключением тканей, классифицированных в 54082210, 54082311, 54082321 и 54082410, ткани, идентифицированные в нижеследующих подразделах и разделах и используемые в качестве материала внешней подкладки в некоторых мужских и женских костюмах, куртках пиджачного типа, юбках, пальто, автомобильных пальто, анораках, ветровках и аналогичных предметах, должны быть изготовлены из пряжи и закончены на территории стороны: 5111–5112, 520831–520859, 520931–520959, 521031–521059, 521131–521159, 521213–521215, 521223–521225, 540742–540744, 540752–540754, 540761–540774, 540782–540784, 540792–540794, 540822–540824 (исключая тарифные предметы 540822aa, 540823aa или 540824aa), 540832–540834, 551219, 551229, 551299, 551321–551349, 551421–551599, 551612–551614, 551622–551624, 551632–551634, 551642–551644, 551692–551694, 600110, 600192, 600531–600544 или 600610–600644».

Это означает, что используемая внешняя подкладка должна быть изготовлена из пряжи и закончена в любой из сторон соглашения. Подобное правило, скорее всего, было введено, чтобы ограничить влияние правила терпимости, которое в нормальных условиях допускает, чтобы 7% веса товара было изготовлено из материалов не собственного производства. В пальто и костюмах вес подкладки, вероятно, составляет менее 7% общего веса изделия.

Наконец, примечательно то, что эти правила содержат и ряд очень специфических исключений для материалов, которые в США имеются в недостаточном количестве или не производятся. Это результат лоббизма в пользу определенных фирм, предпринимавшегося для преодоления ограниченности этих правил в период, когда выработывались базовые правила происхождения НАФТА. Наиболее специфический пример – какой должна быть вышивка, составленная из импортных компонентов, чтобы получить надлежащее происхождение. Она должна быть изготовлена из

«ткани подразделов 511111 или 511119, сотканной вручную на станке шириной менее 76 см и выполненной в Соединенном Королевстве в соответствии с правилами и регулированиями Harris Tweed Association, Ltd., что удостоверяется этой Ассоциацией...».

В общем, понятно, что работа по проверке предпринимателями и чиновниками соответствия товара этим правилам будет не из легких.

Источник. U.S. International Trade Commission 2004.

определения происхождения товара по товарам по своему характеру находится в значительной мере вне практического контроля «генералистов» — скажем правительственных чиновников политического уровня — и в очень большой степени находится под практическим контролем специалистов, которыми являются, скажем, представители заинтересованных отраслей» [Palmer 1997, p. 353]. Интересы иных слоев, например потребителей данных продуктов, фактически исключены из тематики дискуссий по правилам происхождения. Круги, наиболее рьяно выступающие за правительственные интервенции, отнюдь не альтруистичны, и их целями в отношении правил определения происхождения товара являются, вероятнее всего, ограничение конкуренции со стороны импорта и расширение собственного экспорта внутри зоны свободной торговли за счет поставщиков из третьих стран. Эти цели удобнее всего осуществлять в среде, где отсутствует прозрачность и открытость, а такое легко случается, когда правила происхождения определяются в детализированной потоварной форме.

С точки зрения перспектив торговой политики ограничительный характер правила добавленной стоимости — в плане его влияния на торговлю — более ясен и очевиден, чем характер правил изменения тарифной классификации и специфического производственного процесса. Оно выглядит относительно открытым и простым по сравнению с альтернативными ему методами. Гораздо труднее выявить уровень протекционизма, порожаемого технически сложными правилами происхождения, которые меняются от товара к товару. Эта информационная асимметрия — одна из причин того, почему протекционистские круги добиваются принятия более сложных правил определения происхождения товара и почему правила изменения тарифной классификации и специфического производственного процесса могут быть более чувствительным объектом воздействия со стороны национальных протекционистских групп [Hirsh 2002].

Таким образом очевидно, что принятие детализированного потоварного подхода в правилах происхождения имеет тенденцию способствовать методам более ограничительным по характеру, чем это необходимо для предотвращения дефлексии торговли, — т.е. протекционистским методам, и может привести к чрезмерно усложненной системе, которая будет трудна для декларантов и существенно увеличит бремя, лежащее на таможене.

Вместе с тем более общие правила происхождения, по-видимому, чреватые большим произволом в их толковании; на это указывает, в частности, Izam (2003) на примере Ассоциации по латиноамериканской интеграции. В Азии иногда высказываются мнения о недостаточном исполь-

зовании преференций ЗСТА, что отражает неопределенность, царящую в отношении правил определения происхождения товара. В разных странах АСЕАН эти правила, похоже, могут иметь разную интерпретацию, что ведет к их неупорядоченному применению в регионе¹⁶. Все это свидетельствует о необходимости более эффективной координации между таможенными и другими властными структурами в странах-партнерах с целью прежде всего уточнения существующих правил и регулирований, а не формулирования новых ограничительных правил. Важно также изучать возможности применения альтернативных методов, которые дали бы производителям некоторую гибкость в доказательстве происхождения. Предоставление производителям выбора в отношении того, какое правило выполнять — добавленной стоимости или изменения тарифной классификации, по-видимому, способствовало бы облегчению торговли.

В табл. 9.Б.1 колонка, показывающая применение методов добавленной стоимости, выявляет колебания в различных соглашениях допустимой величины импортного содержания, не сказывающейся на происхождении. В канадско-чилийском соглашении, например, к товарам обычно применяется изменение тарифной классификации (уровень изменения зависит от вида продукта) и метод внутренней добавленной стоимости, величина которой колеблется от 25 до 60% (в зависимости от продукта и способа оценки). В соглашении США — Чили, где правила схожи с правилами НАФТА, хотя не одинаковы для всех продуктов, требуемое местное содержание составляет от 35 до 55%. По канадско-чилийскому соглашению, например, товары из пластмассы (HS 39) должны удовлетворять требованию изменения тарифных разделов и требованию 50–60% внутренней добавленной стоимости (в зависимости от метода оценки). Согласно американо-чилийскому соглашению, большинство товаров из пластмассы должны удовлетворять только требованию изменения подразделов, чтобы считаться местного производства. По американо-чилийскому соглашению, не электрические инжиниринговые продукты (HS 84), чтобы считаться чилийского происхождения, должны отвечать требованиям изменения подразделов и величине внутренней добавленной стоимости между 35 и 45% (в зависимости от метода оценки), между тем как по канадско-чилийскому соглашению такие продукты должны отвечать требованию изменения подразделов и требованию только 25–35% внутреннего содержания (в зависимости от метода оценки). Таким образом, некоторые товары, произведенные в Чили и пользующиеся беспрепятственным доступом в Канаду, могут не получить аналогичного доступа в США в силу более либерального отношения к ним в канадско-чилийском соглашении; другие же товары могут удовлетво-

рять американским требованиям о правилах происхождения, но не канадским.

Табл. 9.Б.1 показывает, что все соглашения содержат положения о кумуляции, но также и то, что ее виды значительно различаются. Так, ЕС разрешает диагональную кумуляцию в панъевропейской зоне кумуляции, охватывающей ЕАСТ, страны Центральной и Восточной Европы и Балкан, между тем среди африканских и карибских стран, согласно Котонускому соглашению, применяется полная кумуляция. То же самое видно в отношении правил толерантности, которые широко применяются в соглашениях, опирающихся не только на использование метода добавленной стоимости, — последние существенно различаются, даже те, которые включают одну и ту же страну. По соглашению о свободной торговле ЕС — Мексика, допускается использование несобственных материалов в объеме до 10% стоимости конечного продукта, а в соглашении ЕС — Южная Африка уровень толерантности составляет 15%. Часто для определенных секторов, особенно одежды и тканей, устанавливаются разные правила терпимости¹⁷. Табл. 9.Б показывает также широкое распространение принципа поглощения.

Таким образом, беглый взгляд на характер правил определения происхождения товара, применяемых в действующих соглашениях о свободной торговле и преференциях, свидетельствует о широком распространении методов определения происхождения и положений, связанных с кумуляцией, толерантностью и поглощением. Однако в деталях правил, сформулированных в этих соглашениях, мало общего. В целом можно сказать, что последние договоры с участием ЕС и США основываются на подробно разработанных, зачастую сложных по товарным правилам происхождения. Размер создаваемых ими ограничений варьируется по секторам. Так, правила для предметов одежды, требующие ее производства из пряжи, могут быть особенно трудны для соблюдения небольшими слаборазвитыми странами. Воздействие этих соглашений как таковых не будет одинаковым в разных секторах.

Экономические последствия правил определения происхождения товара

Выработка и выполнение правил определения происхождения товара могут быть важным фактором, определяющим эффект соглашений о свободной торговле (ССТ) и преференциальных торговых соглашений. На практике эти правила противоречивы, поскольку, как показывают факты, обсуждаемые в следующем разделе, преференции используются далеко не в полном объеме. То есть существенная доля экспорта, реально подпадающего под льготы,

поступает на рынок стран-партнеров не с нулевыми или пониженными пошлинами, а фактически облагается ими по режиму наиболее благоприятствуемой нации (НБН).

Следование правилам происхождения может повлиять на выбор источников комплектующих и инвестиционные решения компаний¹⁸. Когда оптимальный состав продукта фирмы предполагает использование импортных компонентов, предписываемых правилами происхождения ССТ, в котором участвует страна, то эти правила будут обесценивать значение имеющихся преференций. Фирма будет вынуждена перейти от самых дешевых к самым дорогим источникам комплектующих в национальной экономике, что снизит выгоды экспорта по пониженному тарифу. В крайнем случае, если стоимостная разница превышает размер тарифной льготы, фирма предпочтет найти иностранный источник и платить тариф НБН. Фактор накопления долей от других партнеров по схемам двусторонней, диагональной или полной кумуляции имеет тенденцию — в возрастающей последовательности — подталкивать к нахождению дешевых источников комплектующих, которые не подвергают опасности квалифицирующую природу конечного продукта. Тем не менее, если поставщик самых дешевых компонентов не является участником зоны кумуляции, выгоды, получаемые от преференциальной схемы, всегда будут меньше, чем определяется номиналом преференциального тарифа.

Правила происхождения способны также исказить относительные перспективы одинаковых компаний одной страны. К примеру, производитель одежды из Молдавии наладил эффективный производственный процесс на основе тканей, привозимых из Турции. Менее эффективный производитель, использующий ткани, импортируемые из ЕС, возможно, будет в состоянии расширить производство на основе преференциального доступа к рынку ЕС в рамках ОСП (при двусторонней кумуляции). Более эффективная компания, возможно, не сможет расширяться, поскольку ее товар не подпадает под преференции по причине использования ею неквалифицирующих тканей, а смена поставщиков тканей может привести к существенным издержкам.

Эти проблемы будут усугубляться в секторах, где важны крупномасштабные производства. Продуцент, который поставляет товары и преференциальным, и непреференциальным торговым партнерам или сталкивается с различающимися правилами происхождения у разных преференциальных партнеров, будет вынужден выпускать товар с разным составом компонентов для разных рынков, если хочет получить льготный ввоз. Это может уменьшить выгоды от более низких средних издержек, которые появились бы в случае, если бы общее производство основывалось на едином на-

боре материальных компонентов и едином производственном процессе.

Правила происхождения могут стать важным фактором принятия инвестиционных решений многонациональными фирмами. Такие фирмы часто полагаются на импортные компоненты из широкой международной сети, которые необходимы для поддержания их специфических преимуществ, например технологического превосходства в производстве некоторых продуктов. В более широком смысле если тип и применение данного набора правил определения происхождения товара увеличивают неопределенность относительно размера преференциального доступа, который может быть реально предоставлен, то уровень инвестирования будет ниже, чем в случае уменьшения этой неопределенности.

Правила происхождения и использование торговых преференций

О трудностях, которые могут возникнуть при выполнении правил определения происхождения товара, и стоимости доказательства соответствия им свидетельствует сравнительно незначительная степень использования преференциальных схем¹⁹. Автор (Sapir, 1998) показал, что в 1994 г. для получения преференциального доступа на рынок ЕС было квалифицировано 79% налогооблагаемого импорта ЕС из стран – бенефициариев ОСП, однако лишь 38% товаров реально вышло на этот рынок с пошлинами меньшими, чем ставки НБН. Причины такой разницы лежат в эффектах правил определения происхождения товара и тарифных квот, устанавливающих по конкретным товарам ограничения на объем импорта, который может получить льготный доступ на рынок ЕС.

Это также является следствием режима ввоза текстиля и предметов одежды, на которые приходится 70% импорта ЕС из стран, охватываемых ОСП, но по которым показатель использования преференций (отношение импорта, получившего привилегии, к импорту, подпадающему по ним) составляет только 31%. В 2001 г. для наименее развитых стран (НРС) он находился на уровне 47%. Важно подчеркнуть, что этот показатель измеряет долю экспорта в ЕС *при пересечении границы*, как это предусматривается преференциями, так что низкая величина этой цифры не может отражать неспособность стран-реципиентов соблюсти другие требования для доступа на рынок ЕС, такие как медицинские и санитарные требования или требования безопасности, либо ущербность их инфраструктуры, как это иногда утверждается. Слабость инфраструктуры могла бы объяснить очень вялую реакцию торговли на преференции, но не может объяснить, почему на границе не запраши-

ваются льготы на некоторые товары, которые под них подпадают.

Следует отметить, что схема ЕС имеет практически полный охват – под действие преференций подпадает свыше 99% импортных товаров из развивающихся стран, подлежащих обложению пошлинами. Поражает, однако, низкий уровень практического использования льгот этой схемы. По контрасту со сказанным, американская схема ОСП имеет гораздо более высокий показатель пользования – (свыше 76% в 1998 г. и 96% для НРС в 2001 г.), однако она гораздо менее широка по охвату (под преференции подпадает только около половины налогооблагаемого импорта из развивающихся стран). Это объясняется тем, что из американских схем ОСП в значительной мере исключены текстиль и предметы одежды. В европейскую систему эти товары включены, однако реально какие-то привилегии получает только незначительная их доля. Другим существенным отличием американской схемы является то, что на ввоз природного топлива из НРС она предоставляет преференции, в то время как в ЕС на импорт нефти установлены нулевые пошлины. По оценкам ЮНКТАД, когда минеральные продукты не учитываются, показатель использования преференций наименее развитыми странами падает ниже 50%. Важно также то, что по американской схеме действуют 100-процентные преференции, т.е. товар, получающий их, пошлиной не облагается. В европейской схеме ОСП имеется круг «чувствительных товаров», по которым льготы для стран, не относящихся к группе НРС, носят частичный характер. При нынешней схеме предусматривается сокращение в 3,5 процентных пункта, хотя для тканей и одежды сокращение составляет только 20% от ставки режима НБН. Иными словами, низкий показатель использования преференций ЕС может отражать тот факт, что издержки соответствия правилам происхождения, либо издержки доказательства соответствия, либо те и другие вместе превышают маржу преференций. В 2001 г. преференциальный доступ реально получило около 70% подпадающего под льготы экспорта НРС в Канаду²⁰.

По соглашению ВКО («Все, кроме оружия») Европейского союза для НРС, предоставляющему беспошлинный доступ для всех их товаров, почти весь экспорт Камбоджи в этот регион подпадал под нулевое налогообложение, однако в 2001 г. только 36% его было реально освобождено от пошлин. По мнению Брентона (Brenton, 2003), такое недоиспользование преференций означает, что в среднем экспорт Камбоджи в ЕС «оплачивался» по тарифному эквиваленту в 7,7% общей стоимости. И вновь главным подозреваемым в недостаточном использовании торговых преференций являются правила происхождения, особенно потому, что Камбоджа специализируется на про-

изготовлении предметов одежды, для которых правила ЕС ставят значительные препятствия, требуя производства из пряжи.

В работе [Brenton and Manchin, 2003] показано, что значительная доля одежды, которая импортируется Европейским союзом из стран Восточной Европы и изготовлена из произведенных в ЕС тканей, по-прежнему поступает на рынок ЕС по альтернативному таможенному режиму – внешней переработки, – даже несмотря на отсутствие фискальных стимулов для этого, ибо в соответствии с соглашениями о свободной торговле тарифы были упразднены. По всей видимости, это отражает опасения декларантов относительно возможных затрат и неопределенностей, которые могут возникнуть при доказательстве происхождения, требуемом нормальными таможенными процедурами при преференциальном режиме.

Одним из последних событий стало введение Соединенными Штатами Африканского акта о росте и возможностях (AGOA), расширяющего ассортимент продуктов, пользующихся беспоглиным доступом в США по схеме ГСП. В их число входит и одежда. Однако попадание в такую категорию AGOA не подразумевает, что страны-участницы автоматически получают право на льготы по одежде. Сначала страны должны быть утверждены на основе создания того, что считается эффективным механизмом исполнения (правил). В ОСП зафиксировано стандартное требование о 35-процентной добавленной стоимости с кумуляцией, разрешенной между (некоторыми) членами региональных групп, включая Андское сообщество, АСЕАН, Южноафриканское сообщество развития (САДК), Карибское сообщество (КАРИКОМ) и Западноафриканский валютный союз (West African Monetary Union).

AGOA расширяет правила ОСП, разрешая полную кумуляцию между любыми странами Африки к югу от Сахары, а также двустороннюю кумуляцию с США, при том что компоненты последних ограничены 15 процентами добавленной стоимости. Однако правила происхождения для одежды иные (текстильные товары остаются по сути исключенными из системы преференций).

Правила происхождения для одежды предусматривают ее производство или шитье в одной или более странах-бенефициариях, но требуют использования тканей, изготовленных в США из пряжи и нитей американского же производства. Ткани, сделанные в странах-бенефициариях из пряжи, выпущенной в них самих или США, могут использоваться при условии, что ввоз конечных продуктов в США не будет превышать нынешний лимит 4,2% общего американского импорта одежды, который к 2008 г. повысится до 7%²¹. Наконец, имеется специальное положение, разрешающее

использование тканей из любой страны при условии, что это будет одобрено и будет происходить в пределах определенных количественных объемов; первоначально указанное разрешение предназначалась только для наименее развитых стран Африки к югу от Сахары, но теперь оно распространено на некоторые страны с более высоким доходом, такие, как Намибия или Кения. Это положение, однако, действует только до конца сентября 2007 г. Оно предусматривает либеральные правила происхождения.

В работе [Mattoo, Roy, and Subramanian, 2002] показано, что базовые правила происхождения для одежды в AGOA жестко ограничивают преимущества этого соглашения и что общее использование более либеральных правил могло бы пятикратно увеличить выгоды от него для стран-бенефициариев. Наряду с этим последние тенденции в американском импорте из государств AGOA дают все основания полагать, что ограничительные правила происхождения способны значительно сдерживать торговлю. В период между 1999 и 2002 гг. американский ввоз одежды из стран, которые могли закупать ткани из любой страны, увеличился на 92%. Импорт же из стран, имевших право на преференции, но столкнувшихся с более ограничительными правилами происхождения (фактически это Маврикий и Южно-Африканская Республика), возрос только на 23%.

Систематических эмпирических исследований прямой взаимосвязи между ограничительными правилами происхождения и результатами торговли ведется не много. В работе [Estevadeordal and Miller, 2002] показано, что при переходе от американо-канадского СТТ к НАФТА правила происхождения для некоторых товарных секторов, в частности текстиля, стали более строгими, в результате чего использование имеющихся преференций сократилось. В [Estevadeordal and Suominen, 2004] введен синтетический измеритель ограничивающего эффекта правил определения происхождения товара в стандартную модель взаимодействия товарных потоков двусторонней торговли (Standard gravity model of bilateral trade flows). Эконометрический анализ приводит их к выводу, что ужесточенные правила, детализированные по товарам, подрывают общую торговлю между партнерами, а положения типа правил кумуляции или *de minimis*, которые увеличивают гибкость в применении данного набора требований переработки, способствуют развитию внутрирегиональной торговли. Применение этого подхода на уровне секторов подкрепляет гипотезу о том, что жесткость правил определения происхождения товара для конечных продуктов стимулирует торговлю промежуточными продуктами между преференциальными партнерами. Авторы работы [Cadot et al, 2002], используя тот же инструмент изме-

рения для правил определения происхождения товара НАФТА, обнаружили, что в секторах, где тарифные сокращения выше среднего, правила происхождения носят более ограничивающий характер, а степень использования мексиканскими экспортерами преференций ниже средней. Они пришли к выводу, что правила происхождения несут основную вину за это весьма умеренное влияние НАФТА на мексиканских экспортеров, ранее выявленное другими исследователями.

Правила происхождения и экономическое развитие

Могут ли и должны ли правила происхождения использоваться в качестве инструмента стимулирования экономического развития внутри региональных группировок? Проект Министерского документа для встречи в Канкуне членов ВТО, являвшейся частью торговых переговоров Дохийского раунда развития, предложил в контексте положений о специальном и дифференцированном режиме, чтобы «развивающиеся и наименее развитые страны-члены имели право принимать преференциальные правила происхождения с целью обеспечить выполнение задач торговой политики, связанных с ускорением их экономического роста, особенно через укрепление региональной торговли». Строгие правила происхождения рассматриваются некоторыми специалистами как механизм поощрения интегрированных производственных структур в развивающихся странах, позволяющих оказать максимальное воздействие на занятость и обеспечить большее, чем сейчас, приращение в них добавленной стоимости.

Это мнение, однако, небесспорно. Во-первых, подобные правила дискриминируют малые страны, где возможности для местного сорсинга (нахождения источников компонентов) незначительны либо вообще отсутствуют. Поскольку большинство развивающихся государств невелики по размеру, то жесткие правила происхождения ставят их в особо невыгодное положение по сравнению с более крупными странами. Во-вторых, нет подтверждений тому, что за последние тридцать лет строгие правила происхождения сколько-нибудь стимулировали становление в развивающихся странах интегрированных производственных структур. Фактически подобные аргументы утратили значение в свете технологических новшеств и глобальной либерализации торговли, которые привели к фрагментации производственных процессов и развитию глобальной сети сорсинга. Глобализация и разрыв производственных цепочек не допускают такой роскоши, как создание страной внутренних интегрированных производственных структур. Строгие правила происхождения ведут к уменьшению способности

компаний интегрироваться в эти глобальные и региональные производственные сети и фактически подавляют создание любого элемента, добавляющего стоимость. В современном мире гибкость в источниках комплектующих является ключевым элементом международной конкурентоспособности. Таким образом, вполне возможно, что ограничительные правила происхождения будут не столько стимулировать экономическое развитие, сколько повышать издержки производства, сдерживая доступ к дешевым комплектующим, и подрывать способность местных фирм конкурировать на зарубежных рынках.

Флаттерс и Кирк [Flatters, 2002; Flatters and Kirk, 2003] проясняют эти моменты, проследив эволюцию правил определения происхождения товара в САДК. Они показывают, что принятие жестких правил определения происхождения товара будет скорее тормозить, чем стимулировать региональное экономическое развитие. Их анализ дает наглядный пример того, как отраслевые интересы и неверная оценка роли и влияния этих правил могут вести к подрыву региональных торговых соглашений.

Участники САДК поначалу договорились о простых, общих и последовательных правилах происхождения, схожих с теми, которые действуют в соседней и пересекающейся по сферам действия группе COMESA. Исходные правила предусматривали изменение тарифной классификации и минимальную добавленную стоимость в 35% внутри региона либо максимальное содержание импортных компонентов до 60% общей стоимости компонентов. Простая упаковка и прочие аналогичные операции считались недостаточными для присуждения происхождения. Однако в дальнейшем правила были пересмотрены и ныне стали более ограничивающими по отраслям и товарным группам, ибо предусматривают, чтобы изменение тарифного раздела дополнялось подробным описанием технологического процесса, а также требуют более высокой величины местной добавленной стоимости и меньшего процента импортных составляющих. Во многом они стали напоминать правила ЕС и НАФТА, что отчасти отражает влияние недавно согласованного договора ЕС – Южно-Африканская Республика и правил определения происхождения товара, регулирующих преференции, предоставляемые европейцами странам АКТ. «Правила ЕС – Южно-Африканская Республика нередко выбивались группами особых интересов в ЮАР в качестве образца для САДК. Их претензии слишком часто принимались за чистую монету и не воспринимались как эгоистичные требования о протекционизме со стороны уже и так сильно защищенных национальных производителей. Было мало вопросов относительно пригодности для САДК лежащей под этим экономичес-

кой модели (какой бы она ни была)» [Flatters and Kirk 2003, p. 7].

По словам Флаттерса (Flatters, 2002), в ситуации с САДК появлялись также утверждения о слабости таможенных органов стран региона, что повышает вероятность проникновения через их «пористые границы» дешевой продукции из Азии, которая потом, при экспорте в другую страну SADC, будет претендовать на тарифные льготы. Поэтому делался вывод, что для предотвращения подобного явления необходимы ограничительные правила происхождения. Однако нет оснований ожидать, что слабые таможенные органы будут способны обеспечивать строгие правила происхождения лучше, чем менее строгие правила. Фактически во многих случаях эти правила становятся настолько ограничительными, что ни один региональный производитель не может соблюдать их так, чтобы не требовалось произвольного вмешательства таможи, — в результате преференции не предоставляются. Это, разумеется, означает, что преференциальное торговое соглашение не имеет никакого эффекта. Лучшим подходом было бы принять правила происхождения, чувствительные к экономическим аспектам, и программу укрепления административного потенциала таможи. Полезным может также быть принятие точно сконструированных защитных мер против наплыва импорта, проникающего через страны-партнеры.

Вывод: правила происхождения не являются эффективным инструментом достижения целей экономического развития. Для этого имеются политические меры. Правила происхождения должны использоваться в качестве механизма предупреждения торговой дефлексии. Ограничительные правила, выходящие за пределы данной функции и направленные на усиление использования местного компонента, будут, по всей вероятности, контрпродуктивны, ибо ведут к снижению конкурентоспособности местных перерабатывающих отраслей [Flatters 2001]. Если целью является стимулирование региональной торговли, то это лучше всего достигается путем введения простых, ясных, упорядоченных и предсказуемых правил определения происхождения товара, которые не требуют дополнительного административного вмешательства, не возлагают излишнее бремя на таможи и минимизируют для предпринимателей издержки их соблюдения.

Таможня и издержки администрирования в области преференциальных правил определения происхождения товара

Таможня обычно несет ответственность за функционирование системы правил определения происхождения товара. Как правило, в ее обязанности входит проверка сертификатов происхождения; она также может участвовать в выдаче таких сертификатов для национальных экспортеров. Хотя правила происхождения и являются существенным элементом соглашений о свободной торговле, они изрядно усложняют систему торговли для декларантов, сотрудников таможи и деятелей, отвечающих за государственную торговую политику. Для компаний проблема состоит не только в соблюдении требований достаточной переработки, но также в расходах на получение сертификата о происхождении с учетом любых возникающих при этом задержек. Затраты на доказательство происхождения включают расходы на выполнение ряда административных процедур для получения требуемой документации и на поддержание систем, которые точно рассчитывают стоимость импортных комплектующих из разных источников для подтверждения соответствия правилам. Доказательство происхождения товара может также вполне потребовать бухгалтерских процедур, которые малым компаниям развивающихся и переходных экономик могут показаться слишком современными и дорогостоящими. Но без подобных процедур компаниям трудно точно указать географическую принадлежность компонентов, которые они использовали.

Данных об этих затратах не много, однако имеющиеся исследования дают основания полагать, что для компаний развивающихся стран издержки на обеспечение необходимой документации могут составлять 2–3% или более стоимости экспортной поставки²². Расходы на доказательство происхождения могут быть еще выше, а для стран со слабыми таможенными механизмами даже быть запретительного свойства. Таким образом, даже если производители способны соблюсти правила происхождения с точки зрения технических требований, они могут не запрашивать преференциальный доступ, поскольку расходы на доказательство происхождения будут выше по сравнению с тем сокращением пошлин, которое они могут получить.

Издержки соблюдения сертификационных положений правил определения происхождения товара имеют тенденцию варьироваться по разным соглашениям, что зависит от конкретных деталей каждого установленного требования. Относительно выдачи и проверки преференциальных

Таблица 9.1. Участие таможни в выдаче, проверке и предоставлении информации о преференциальных сертификатах происхождения для экспортеров, %

Роль таможни	Доля ответов, %
Выдача экспортерам сертификатов о происхождении	66
Проверка действительности и аутентичности сертификатов о происхождении для экспорта	88
Проверка точности указания происхождения для экспорта	90
Предоставление информации по запросам других таможенных администраций	91

Источник. WCO and World Bank Survey of Customs Directorates 2003.

сертификатов происхождения соглашения ЕС, МЕРКОСУР, ЗСТА и соглашение между Японией и Сингапуром устанавливают, что сертификаты должны быть удостоверены и одобрены признанным официальным органом, таким, как таможня или министерство торговли. В некоторых случаях допускается участие частных организаций при условии, что они утверждены правительством и находятся под его надзором. Напротив, соглашения с участием США предусматривают самосертификацию, выполняемую экспортером. Власти страны экспорта к этому не причастны и не отвечают за точность сведений, приводимых в сертификате. Помимо этого в схеме НАФТА сертификат происхождения действителен для множественных отгрузок одного и того же товара в течение года, между тем как в большинстве других соглашений он требуется для каждой поставки. Вместе с тем соглашения ЕС позволяют экспортерам, которые утверждены правительством и занимаются регулярными поставками, иметь инвойсовую декларацию о происхождении.

Согласно положениям НАФТА, как импортер, так и экспортер должны вести необходимые записи. Оба они также обязаны хранить сертификаты происхождения и сопутствующие документы в течение пяти лет. Если таможня желает навести справки о какой-то конкретной поставке или поставках в рамках НАФТА, то адресует их экспортеру данного продукта. В случаях, когда экспортер не может должным образом обосновать свои претензии на преференциальный доступ, пошлина будет взиматься с импортера. В случае возникновения подозрений в мошенничестве налогообложение распространяется на обоих участников — экспортера и импортера, в то время как до НАФТА всю финансовую и юридическую ответственность за соблюдение таможенных правил нес импортер. Согласно соглашениям ЕС, все санкции за уклонение от уплаты пошлины юридически возложены на импортера, если впоследствии будет обнаружено, что продукт не должен был пользоваться преференциальным доступом²³.

Европейский союз по ОСП также возлагает на правительство страны-экспортера ответственность за административное сотрудничество с правом приостановки или изъятия преференций ОСП в качестве крайней меры наказания за неадекватное содействие. ЕС настаивает, чтобы сертификаты происхождения выпускались правительственными ведомствами, потому что считает, что «сертификат о происхождении есть действие по собственному усмотрению, которое должно быть отнесено на бюджет ЕС» [European Commission 2003].

Важной чертой большинства схем преференциальной торговли является требование о прямой консигнации или о прямой транспортировке. Оно устанавливает, что товары, по которым запрошены льготы, должны быть отгружены непосредственно на рынок страны назначения, а если они проходят транзитом через третью страну, то может быть затребовано документированное подтверждение того, что в этой стране транзита они находились под надзором таможенных властей, не были выпущены на внутренний рынок и не подвергались каким-либо операциям, кроме выгрузки и перегрузки. На практике заполучить необходимую документацию от иностранных таможен бывает очень сложно.

Чтобы лучше понять последствия правил определения происхождения товара, особенно преференциальных, для таможни, ВТО и Всемирный банк недавно провели письменное исследование таможенных ведомств. Вопросники были направлены всем членам Организации — 161 стране, 63 (т.е. 39%) возвратились заполненными. Ответы пришли со всех континентов, большинство (43%) поступило из развивающихся стран. Вопросники имели целью получить сведения о роли таможни в выдаче и проверке сертификатов происхождения и выяснить мнение таможенных руководителей относительно положения дел в этой области. Вот основные выводы, сделанные из опроса (см. табл. 9.1).

Проверка аутентичности и действительности сертификатов происхождения

Табл. 9.1 показывает процент респондентов, подтвердивших участие своих служб в выпуске сертификатов происхождения для продуктов, экспортируемых с их таможенной территории, в проверке обоснованности и аутентичности этих сертификатов, их точности, а также в предоставлении ответов на запросы других таможенных администраций по поводу указанных документов.

Около двух третей опрошенных таможенных ведомств подтвердили, что имеют обязательства по выдаче экспортерам сертификатов о происхождении, как минимум, по одной торговой схеме. Подавляющее большинство ведомств участвуют в проверке действительности и аутентичности сертификатов для экспорта и в удостоверении точности указания страны происхождения продукта. Таможни, не занимающиеся этими вопросами, обычно принадлежат к тем, которые в отношении этих документов практикуют метод самосертификации. Наконец, еще одна функция таможи в администрировании преференциальных правил состоит в предоставлении информации о происхождении по запросам других таможенных служб, что тоже свидетельствует о причастности государственных структур к соответствующей документации в преобладающем количестве схем преференциальной торговли. Данные опроса подтверждают, что в большинстве стран таможня играет ключевую роль в администрировании систем правил определения происхождения товара экспортных, равно как и импортных товаров. Таможенное оформление экспорта обусловлена потребностью таможенных органов в проверке информации о преференциальном происхождении. Существенные исключения имеются в схемах, допускающих самостоятельную сертификацию экспортерами.

Трудности для предпринимателей и таможен возникают, когда один и тот же продукт имеет разные страны происхождения — в зависимости от рынка, для которого он предназначен, и его правил определения происхождения товара. Например, сейчас компании по выпуску одежды некоторых африканских стран могут в рамках AGOA (с его либеральными правилами происхождения) получить беспопыльный доступ на рынок США, но точно такому же товару будет отказано в беспопыльном доступе в ЕС по соглашению ВКО (по причине требования ЕС, что, согласно правилам происхождения ЕС, такой продукт должен быть произведен из пряжи). Компания в Сингапуре может обнаружить, что ее товар способен выйти на рынки стран АСЕАН без пошлин при соблюдении требования о 60-процентом максимум импортного содержа-

Таблица 9.2. Кадровые аспекты правил определения происхождения товара в преференциальных торговых соглашениях, %

Согласны с тем, что «таможенное оформление товаров в рамках преференциальных схем потребует большего количества персонала для работы по преференциальным правилам происхождения», %	
Для экспорта	52
Для импорта	73

Источник. WCO and World Bank Survey of Customs Directorates 2003.

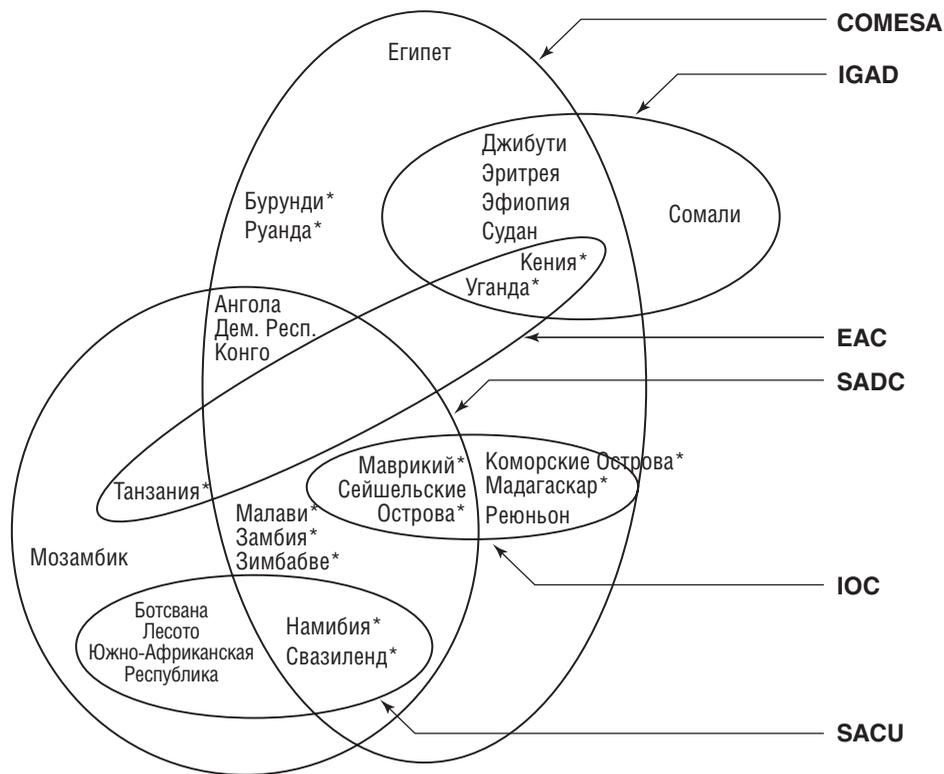
ния, однако в то же время не удовлетворяет требованиям происхождения по сингапуро-японскому соглашению. Это серьезно усложняет принятие решений о производстве и инвестициях. Это также возлагает на таможни дополнительное бремя в плане оформления экспорта, поскольку поставки одного и того же товара из одной и той же структуры, но на разные рынки должны оцениваться индивидуально.

Требования к персоналу при работе с преференциальными правилами происхождения

Табл. 9.2 показывает, что 52% таможенных руководителей, ответивших на вопросы анкеты, согласны с утверждением, что оформление экспорта для преференциальных зарубежных схем требует больше персонала и что почти три четверти респондентов считают, что оформление импорта, поступающего по преференциальным схемам, требует больше сотрудников для работы над вопросами, возникающими в аспекте преференциальных правил определения происхождения товара. Один из вероятных элементов объяснения этого состоит в том, что в большинстве торговых соглашений доказательство происхождения необходимо для каждой отдельной поставки. Из опрошенных участников исследования 88% заявили, что доказательство происхождения должно присутствовать для каждой и любой товарной партии. Таким образом, даже идентичные поставки, (но) совершенные в разные моменты времени будут по-прежнему требовать индивидуальных сертификатов о происхождении, которые затем могут проверяться таможней на действительность, аутентичность и точность.

Эти ответы подкрепляют аргумент о том, что требования, генерируемые правилами происхождения в преференциальных торговых соглашениях, имеют серьезные последствия для таможни и дела облегчения торговли. Преференциальные

Рис. 9.1. Региональные торговые соглашения в Восточной и Южной Африке



- COMESA** Common Market for Eastern and Southern Africa (Общий рынок для Восточно- и Южноафриканских государств).
EAC East African Cooperation (Восточноафриканское сообщество)
IGAD Intergovernmental Authority on Development (Межправительственное агентство по развитию)
IOC Indian Ocean Commission (Комиссия по Индийскому океану)
SACU Southern African Customs Union (Таможенный союз стран юга Африки)
SADC Southern African Development Community (Сообщество по вопросам развития юга Африки)
*** RIFF** Regional Integration Facilitation Forum (Форум содействия региональной интеграции)

Источник. Сотрудники Всемирного банка.

соглашения налагают на таможенную дополнительную бремя. Это бремя будет тем больше, чем сложнее правила происхождения и чем значительнее потребность в человеческих ресурсах, необходимых для проверки их соблюдения. Примечательно, что 42% всех респондентов и более половины (55%) таможенных администраций развивающихся стран предсказывают появление дополнительных правил определения происхождения товара, которые войдут в силу в течение 12 мес. Это отражает рост числа соглашений о свободной торговле. Вместе с тем это обусловлено также тенденцией к возрастанию лежащего на таможенную бремя и — с учетом вышесказанного — потребностью в дополнительных кадровых ресурсах для эффективного выполнения этих соглашений, если цели совершенствования торговли не должны пострадать.

Пересечение правил определения происхождения товара из нескольких ССТ

Большинство стран участвуют более чем в одном соглашении о преференциальной торговле. В некоторых случаях одни и те же страны являются партнерами по нескольким торговым соглашениям. Так, развивающиеся государства Африки к югу от Сахары имеют возможность осуществлять экспорт в ЕС и получать там преференциальный доступ по Котонускому соглашению либо же по соглашению ВКО, которое является частью ОСП. В ряде ключевых аспектов правила происхождения в этих двух схемах разнятся. Согласно правилам Котонуского соглашения, между странами АКТ действует полная кумуляция, но по правилам ОСП Европейского союза допускается только двусторонняя кумуляция. Как отмечалось выше, уровни толерантности, или *de minimis*, в двух этих схемах различные (подробнее об этом см.: Breton 2003). На юге Африки такие

Таблица 9.3. Взаимно пересекающиеся торговые соглашения создают проблемы для таможен, %

	Доля респондентов, согласных, по своему опыту, с тем, что «пересекающиеся правила происхождения по ССТ создают проблемы», %
Все респонденты	48
Респонденты Африки к югу от Сахары	67

Источник. WCO and World Bank Survey of Customs Directorates 2003.

страны, как Намибия и Свазиленд, входят в оба соглашения – САДК и COMESA, которые имеют разные правила происхождения. На рис. 9.1 показано, что членство в нескольких торговых схемах и «перехлестывание» их правил определения происхождения товара являются характерной чертой региональных торговых соглашений в Африке.

В табл. 9.3 представлены ответы респондентов на вопрос о том, создают ли подобные «перехлестывающиеся» правила происхождения особые трудности для таможен. Почти половина опрошенных заявили, что, по их опыту, наложение друг на друга правил определения происхождения товара является проблемой. В Африке так считают две трети опрошенных. Это дает основания полагать, что определенная координация правил определения происхождения товара из разных соглашений между их участниками могла бы принести пользу. Очевидно также, что движение к более простым и ясным правилам происхождения в преференциальных торговых соглашениях помогло бы ослабить проблемы, порождаемые их пересечением.

Трудности соблюдения критерия добавленной стоимости

Свыше 75% респондентов сообщили, что из всех методов установления происхождения самым трудным в применении является критерий добавленной стоимости. Результат поразительный, но понять его можно, учитывая объемность данных и подсчетов, которых требует этот метод. Правилам добавленной стоимости недостает предсказуемости, поскольку изменение внешних факторов, неподконтрольных фирме, таких, например, как курс валютного обмена, может привести к иному определению происхождения. Это важный момент, ибо, как показано в табл. 9.Б.1, значительное большинство торговых соглашений используют

критерий добавленной стоимости, как минимум, для нескольких товарных кодов.

Вместе с тем ограничивающий характер правил добавленной стоимости более очевиден, чем у других методов, которые имеют тенденцию в большей мере подчиняться местным интересам протекционизма. Торговля в рамках региональных или преференциальных соглашений может быть облегчена путем пересмотра правил добавленной стоимости с целью упрощения их применения, скажем, через соглашение о стандартных формулах, которые надлежит использовать при расчетах, и, возможно, путем обеспечения альтернативных способов установления происхождения, таких, как изменение тарифной классификации.

Ответы таможенных ведомств подтверждают то, что, вероятно, уже очевидно для некоторых, но все же заслуживает повторения, а именно что выполнение преференциальных торговых соглашений налагает на таможену дополнительное бремя. Ограниченные ресурсы и слабый административный потенциал многих развивающихся стран означают, что эти соглашения неизбежно влияют на усилия по облегчению торговли. Поэтому, разрабатывая торговые соглашения, их участники должны, как минимум, осознавать их последствия для таможен и то, что если эти соглашения призваны эффективно стимулировать торговлю, то должны учитывать вопросы административного потенциала. Усложненные системы правил затрудняют таможенные процедуры и увеличивают бремя, лежащее на институтах по сертификации происхождения. В наше время, когда все больший акцент делается на облегчении торговли и повышении эффективности работы таможен и других связанных с торговлей учреждений, проблемы, которые преференциальные правила происхождения создают фирмам и причастным властным структурам развивающихся стран, заслуживают серьезного внимания.

В целом, ясные, упорядоченные, прозрачные и предсказуемые правила происхождения, требующие незначительного или вообще не требующие административного вмешательства, будут для таможен меньшим дополнительным бременем, чем сложные правила. Иными словами, если цель состоит в стимулировании торговли, то применение общего, а не детализированного по товарам подхода выглядит более уместным для тех преференциальных правил определения происхождения товара, которые практикуют развивающиеся страны или которые практикуются в отношении них. Менее сложные правила происхождения поощряют торговлю между региональными партнерами за счет сокращения операционных издержек ее ведения по сравнению с более сложными и более ограничительными правилами.

Дохийский раунд и правила происхождения

В министерском документе, который положил начало Дохийскому раунду развития, нет прямого упоминания о правилах происхождения, однако министры призвали к завершению Программы работы по гармонизации в области непреференциальных правил. Как уже отмечалось, в контексте обсуждения специального и дифференцированного режима проходила дискуссия об использовании правил определения происхождения товара в интересах достижения целей развития через укрепление региональной торговли. Ранее говорилось, что правила происхождения едва ли могут быть подходящим инструментом достижения этих целей и что они могут использоваться весьма контрпродуктивно. Хотя в явном виде они не фигурируют в повестке дня Дохийского раунда, очевидно, что исход этих переговоров может повлечь за собой существенные последствия для них, и, наоборот, правила происхождения, принятые странами, способны повлиять на действенность любого договора.

К примеру, прогресс в прояснении применения антидемпинговых мер и эффективная либерализация всех сохраняющихся квот на текстиль и предметы одежды, как это постановлено Соглашением Уругвайского раунда по текстилю и одежде, могли бы способствовать прогрессу в гармонизации непреференциальных правил определения происхождения товара, поскольку эти инструменты торговой политики были в центре споров, касающихся определения непреференциального происхождения. Преференциальные правила влияют на последствия любого сокращения тарифов НБН, которые согласованы между преференциальными партнерами. По мере снижения тарифов маржа от преференций уменьшается, и ослабляется потенциальная угроза дефляции торговли. С учетом дополнительных административных издержек доказательств преференциального происхождения вполне вероятно, что правила происхождения для товаров, маржа по преференциям которых составляет менее 3%, будут ненужными, поскольку если не будет их, то не будет и дефляции.

Жесткие правила происхождения уменьшают возможности для развивающихся стран получать выгоды от преференций. Этот момент имеет большое значение в контексте текущих дискуссий о специальном и дифференцированном режиме для развивающихся стран и высказываемых тревог по поводу эрозии привилегий, предоставленных им в настоящее время богатыми индустриальными странами. С одной стороны, сказанное становится все более важным в свете снижения маржи по преференциям. С другой стороны, когда жесткие правила происхождения препятствуют полному использованию преференций, воздействие со-

кращения тарифов НБН на страны, получающие льготы, отличается неясностью. Страны с низким уровнем использования преференций могут остаться в выигрыше, поскольку выгоды от снижения тарифов НБН могут перекрыть все потери от эрозии преференций. Например, как уже указывалось, только 36% товаров камбоджийского экспорта в ЕС реально получают бесполошинный доступ, под который он теоретически подпадает. Это означает, что сокращение тарифов НБН принесет пользу 64 процентам текущего экспорта, а эрозия преференций окажет влияние только немногим более чем на одну треть камбоджийского экспорта в ЕС.

В любом случае очевидно, что либерализация индустриальной страной своих правил определения происхождения товара в рамках ОСП, особенно тех, которые регулируют импорт текстиля, одежды и продовольствия, оказала бы существенное положительное воздействие на развивающиеся страны типа Камбоджи. Более либеральные правила происхождения позволили бы смягчить воздействие сокращения тарифов НБН на те товары, которые сейчас пользуются преференциями, и помогли бы развивающимся странам полностью воспользоваться предоставленными им льготами. Анализ, приведенный в этой главе, позволяет предложить набор простых и ясных правил определения происхождения товара, общий для стран, предоставляющих преференции.

Практические выводы

Характер правил определения происхождения товара обычно отражает установленную для них цель, степень прозрачности процесса, посредством которого они определены, и состав группы, участвующей в этом процессе. В зонах преференциальной торговли сложные и строгие правила происхождения ведут к подавлению роста конкуренции для производителей конечной продукции данной страны со стороны поставщиков стран-партнеров и стимулируют внутризональный экспорт промежуточных продуктов за счет снижения спроса на услуги поставщиков третьих стран. Такие правила обычно появляются, когда формирующий их процесс лишен должной прозрачности и открытости и не отличается широким спектром участников и в особенности когда в нем преобладают интересы национальной промышленности. Если цель, определенная для преференциальных правил определения происхождения товара, состоит только в предупреждении дефляции торговли, то результатом должен быть простой и более либеральный набор инструментов в форме не потоварных, а общих правил. На нынешнем глобализованном мировом рынке такие правила будут, по-видимому, больше стимулировать торговлю и инвестиции

в регион, поскольку предоставляют производителям максимально возможную гибкость в размещении источников комплектующих и в то же время сохраняют способность препятствовать переправке товаров из третьих стран, не являющихся участниками данного соглашения.

Важно, чтобы цель, установленная для правил определения происхождения товара, была четко сформулирована и согласовывалась с задачами, поставленными для конкретного торгового соглашения или политики. Если задача состоит в продвижении торговли и развития, то наилучшим путем здесь будут простые и либеральные правила, а не такие, которые используются в качестве скрытых мер торгового протекционизма. В этом плане правила происхождения представляют собой ключевой элемент торговой политики, и устанавливаться они должны на открытой и прозрачной основе с участием всех заинтересованных групп. Эти правила – важный фактор, определяющий, будут ли преференциальные торговые соглашения достигать своих целей. Из всего сказанного в этой главе можно сделать ряд общих выводов.

- Ограничительные правила происхождения сдерживают международную специализацию и дискриминируют малые страны с низкими доходами, где возможности нахождения местных поставщиков компонентов (сорсинга) невелики. Простые, последовательные и предсказуемые правила будут с большей долей вероятности способствовать росту торговли и развитию. Правила происхождения, варьирующиеся по товарам и соглашениям, существенно увеличивают сложность и цену участия в торговых соглашениях и затрудняют их проведение в жизнь. Бремя этих издержек особенно ощутимо для малых и средних фирм, а также для фирм бедных стран. Громоздкие системы правил определения происхождения товара создают дополнительную нагрузку на таможенную и могут тормозить прогресс на пути облегчения торговли.
 - Важное значение имеют механизмы кумуляции. Полная кумуляция обеспечивает более глубокую интеграцию и позволяет более продвинутым странам выводить вовне трудоемкие фазы производства, организуя их в странах-партнерах с низкой заработной платой. Полная кумуляция дает странам с низкими доходами наибольшую гибкость в размещении источников комплектующих. Вместе с тем порой весьма обременительные требования к документации и административные проблемы, которые могут возникать при полной кумуляции, дают основания считать, что диагональная кумуляция тоже должна быть разрешена.
 - С точки зрения таможен самым трудным для применения представляется критерий добавленной стоимости. Особенно полезным в этой связи было бы соглашение о выработке стандартной формулы расчетов. Предоставление декларантам возможности применять альтернативные способы доказательства происхождения могло бы эффективно содействовать увеличению гибкости в торговых соглашениях.
 - Гармонизация непреференциальных правил определения происхождения товара и хотя бы консолидация – если гармонизация невозможна – преференциальных правил принесли бы существенные выгоды в плане увеличения предсказуемости условий, в которых компании ведут торговлю, и снижения нагрузки на таможенную в ведении ею как многосторонних, так и преференциальных торговых соглашений.
- Приведенный анализ позволяет дать ряд рекомендаций.
- Установление правил определения происхождения товара общего применения с ограниченным количеством четко определенных и оправданных исключений целесообразно тогда, когда задачей является стимулирование интеграции и минимизация бремени соблюдения этих правил, лежащего на фирмах и таможене. Применение без необходимости детализированного потоварного подхода может привести к сложным и ограничительным правилам происхождения и к сдерживанию интеграции.
 - Производителям должна быть обеспечена возможность гибкого применения правил определения происхождения товара – например, путем установления, что они могут использовать по своему выбору *либо* изменение тарифной классификации²⁴, *либо* метод добавленной стоимости.
 - При применении метода изменения тарифной классификации уровень, на котором производится изменение, должен быть по возможности максимально общим для продуктов. Наиболее целесообразным в качестве основного правила представляется изменение на уровне наименования раздела.
 - Преференции, предоставляемые Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию другим странам, могли бы более эффективно стимулировать экспорт из развивающихся стран, если бы управлялись менее ограничительными правилами происхождения. В идеальном случае правила происхождения для этих схем должны быть общими. Удобным форумом для достижения этой цели является Всемирная торговая организация. Производители развивающихся стран должны иметь возможность получать преференциальный доступ на рынки всех индустриальных стран, если их товар отвечает одному тесту на происхождение.

- Ограничительные правила происхождения не следует использовать в качестве инструмента достижения целей экономического развития, ибо это будет, вероятнее всего, контрпродуктивно. Потенциальные выгоды торговых соглашений, в которых участвуют развивающиеся страны, могут быть существенно ослаблены, если эти соглашения содержат ограничительные правила происхождения.
- Двусторонние соглашения между членом регионального соглашения и третьей страной должны обеспечивать альтернативный подход, позволяющий пользоваться преимуществами диагональной и полной кумуляции в отношениях с другими членами этой региональной группы.

Приложение 9. А Общие характеристики разных подходов к определению происхождения товара

Правило	Достоинства	Недостатки	Ключевые аспекты
Изменение тарифной классификации в Гармонизированной системе	Согласованность с непреференциальными правилами происхождения. Однажды установленное, правило остается четким, однозначным и простым для запоминания. Относительная прямолинейность в выполнении.	Гармонизированная система не предназначена для присуждения происхождения; в результате нередко имеется много отдельных правил по конкретным товарам, которые могут подвергаться воздействию со стороны внутренних отраслевых групп. Требования в отношении документации бывают трудны для соблюдения. Конфликты из-за классификации товаров могут внести неопределенность в предоставление рыночного доступа.	Уровень классификации, на котором требуется изменение, – чем он выше, тем более ограничивающий. Может иметь позитивный критерий (какие импортные компоненты возможно использовать) или негативный (определяет случаи, когда изменение классификации не будет устанавливаться происхождение) ^а – негативный критерий более ограничивающий.
Добавленная стоимость	Четкое, простое для установления, однозначное. Допускает в большей мере общие, а не детализованные по товарам правила.	Сложное для применения – требует от фирм современных бухгалтерских систем. Неопределенность, вызываемая чувствительностью к изменениям валютного курса, зарплат, товарных цен и пр.	Уровень добавленной стоимости, необходимый для присуждения происхождения. Метод оценки импортных материалов – методы, назначающие более высокую цену (например, СИФ), будут более ограничивать использование импортных компонентов.
Специфический производственный процесс	Однажды установленное, правило остается четким и однозначным. Обеспечивает определенность, если соблюдается.	Требования к документации могут быть обременительными и трудными для соблюдения. Ведет к детализованным потоварным правилам. Национальные отрасли могут влиять на установление правил. Могут быстро устаревать в результате технологического прогресса и поэтому требуют частой модификации.	Требуемая формулировка специфического производственного процесса – чем больше требуется процедур, тем более он ограничивающий. Каким должен быть тестовый критерий – негативным (процессы или компоненты, которые не могут быть использованы) или позитивным (которые могут быть использованы)? Негативный критерий более ограничительный.

^а Позитивное определение происхождения обычно выглядит как «изменение от любого иного наименования раздела», а негативное иное – «изменение от любого иного наименования, кроме разделов главы XX». Следует упомянуть, что изменение тарифной классификации, особенно при негативном определении происхождения, может быть установлено так, что результат будет идентичным тому, который получается по методу специфического производственного процесса (см. для примера вставку 9.2).

Приложение 9. Б Правила происхождения в действующих соглашениях о свободной торговле и торговых преференциях

	Изменение тарифной классификации основной, вторичный уровень)	Добавленная стоимость, %		Специфический производственный процесс	Кумуляция	Терпимость, %	Поглощение
		местное или импортное содержание	подразумеваемое импортное содержание				
<i>Соглашения с участием ЕС</i>							
ЕС – Панъевро	Да (4, 2)	Да – импорт (от 50 до 30)	От 50 до 30	Да	Двусторонняя, диагональная	Да, 10 ^б	Да
ЕС – ОСП	Да (4, 2)	Да – импорт (от 50 до 30)	От 50 до 30	Да	Двусторонняя, диагональная ^а	Да, 10 ^б	Да
ЕС – Котону	Да (4, 2)	Да – импорт (от 50 до 30)	От 50 до 30	Да	Полная	Да, 15 ^б	Да
ЕС – Чили	Да (4, 2)	Да – импорт (от 50 до 30)	От 50 до 30	Да	Двусторонняя	Да, 10	Да
ЕС – Мексика	Да (4, 2)	Да – импорт (от 50 до 30)	От 50 до 30	Да	Двусторонняя	Да, 10	Да
ЕС – Южно-Африканская Республика	Да (4, 2)	Да – импорт (от 50 до 30)	От 50 до 30	Да	Двусторонняя, диагональная (АКТ), полная (SACU)	Да, 15 ^б	Да
<i>Соглашения в обеих Америках и с США</i>							
НАФТА	Да (2, 4, 6)	Да – местн. (от 60 до 50)	От 50 до 40	Да	Двусторонняя	Да, 7 ^б	Да ^е
Канада – Чили		Да – местн. (от 60 до 25)	От 75 до 40	Да	Двусторонняя	Да, 9	Да
США – Израиль		Да – местн. (35)	65		Двусторонняя ^в	НП	Да
<i>Соглашения в Азии и Тихоокеанском регионе и с азиатскими странами</i>							
ЗСТА		Да – импорт (60) ^г	60		Диагональная	НП	Да
ANZCERTA		Да – местн. (50) ^г	50		Полная	НП	
Сингапур – Япония	Да (4)	Да – местн. (60)	40	Да	Полная	Да	Да
Сингапур – Новая Зеландия (ANZSCEP)		Да – местн. (40) ^г	60		Двусторонняя	НП	
Сингапур – США	Да (2, 4, 6)	Да – местн. (от 55 до 35)	От 65 до 45	Да	Двусторонняя	Да, 10 ^б	Нет

Соглашения между развивающимися странами						
ЦАОР	Да (4)				Двусторонняя	Нет
КАРИКОМ	Да (4)				Двусторонняя	Нет
COMESA	Да (4)	Да – импорт (60), местн. (35)	60		Полная	Нет Да
МЕРКОСУР	Да (4)	Да – местн. (60)	40		Двусторонняя	Нет Да ^е

НП – неприложима;

АКТ – Африка, Карибский и Тихоокеанский бассейны;

ЗСТА – Зона свободной торговли АСЕАН;

ANZCERTA – Торговое соглашение об укреплении экономических связей между Австралией и Новой Зеландией;

ANZSCEP – Соглашение между Новой Зеландией и Сингапуром об укреплении экономических связей;

АСЕАН – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии;

ОСП – Всеобщая система преференций;

МЕРКОСУР – Южноамериканский общий рынок;

НАФТА – Североамериканское соглашение о свободной торговле;

СААРК – Южноазиатская ассоциация регионального развития;

SACU – Таможенный союз стран юга Африки.

Примечание. В колонке «Изменение тарифной классификации» числа в скобках показывают цифровой уровень, на котором может потребоваться изменение.

^а Только в пределах Андской группы, АСЕАН, ЦАОР, СААРК и при условии требования о 50-процентной добавленной стоимости в стране экспорта.

^б Альтернативные правила для текстиля и одежды, часто в показателях веса, а не в показателях стоимости. Исключения по секторам – обычное явление. К примеру, соглашение ЕС – Южно-Африканская Республика исключает некоторые мясные продукты, рыбу, алкогольные напитки и табак из правила общей терлимости. По НАФТА, метод терлимости не охватывает молочные продукты, цитрусовые фрукты и соки и некоторые виды оборудования, в том числе кондиционеры.

^в Максимально до 15 процентов от стоимости продукта, плюс дополнительное требование о том, что последняя фаза производства проходила в стране экспорта, за исключением продукции автопромышленности.

^г Плюс дополнительное требование о том, чтобы последняя фаза производства проходила в стране экспорта

^д За исключением продукции автопромышленности.

Источник. WTO 2002a; Estevadeordal and Suominen 2003, а также конкретные соглашения.

Примечания

- ¹ Согласованная система содержит 96 глав (двухцифровой уровень), 1241 разделов (четырёхцифровой уровень), и около 5000 подразделов (шестицифровой уровень).
- ² Очевидная цель этого правила НАФТА состоит в защите производителей томатной пасты в Мексике от конкуренции со стороны ее производителей из Чили [Palmer 1997].
- ³ Соответствующее правило для этого продукта также требует, чтобы общая стоимость заготовок не превышала 35% от стоимости прошлого труда в продукте.
- ⁴ Пересмотренная Киотская конвенция имеет 31 приложение. Ее участники не обязаны принимать все эти документы, но должны уведомить Секретариат Всемирной таможенной организации о принятии одного и более приложений. Из нынешних 63 участников Конвенции 26 приняли Приложение D1, 25 стран приняли Приложение D2 и 8 стран – D3. Каждое приложение вступает в силу после того, как к нему присоединятся не менее пяти стран-членов.
- ⁵ ГС используется более чем 190 странами, таможенными и экономическими союзами (в том числе 112 участниками Конвенции СС), представляющими около 98% мировой торговли (на момент подписания).
- ⁶ Соглашение о происхождении отвергает возможность концептуальной определения существенной переработки в виде простого правила, полагая, как представляется, что такое правило будет лишено необходимой точности и его будет трудно применять. Вместо этого TCRO был уполномочен «рассматривать» использование изменения тарифных наименований разделов или подразделов на (детализированный) потоварной основе (Статья 9.2 с (ii)), хотя предусматривается дополнительное использование и других методов.
- ⁷ Объем вопроса колеблется от одного разряда (подзаголовок) до нескольких глав СС. Соответственно, наличие 486 тематических вопросов не означает, что остаются нерешенными потоварные правила для 486 наименований разделов.
- ⁸ К концу 2002 г. СРО разрешил 349 вопросов из 486-ти [WTO 2002c].
- ⁹ СРО должен был завершить работу к концу 2001 г. Эта дата была сначала перенесена на июль 2003 г. для 94 основных политических вопросов и на декабрь 2003 г. для остающейся технической работы. Указанные сроки были продлены, соответственно, до июля 2004 г. и декабря 2004 г.
- ¹⁰ Согласно Секретариату ВТО, делегации стали активно выступать в пользу упоминания о том, что «когда в Соглашении ВТО имеется обязательное юридическое требование об определении происхождения, отличное от Соглашения о правилах происхождения, должны использоваться гармонизированные правила происхождения» [WCO 2003].
- ¹¹ К ним относятся следующие страны: Боливия, Бразилия, Бруней Даруссалам, Бурунди, Чад, Чили, Коста-Рика, Кипр, Доминика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Фиджи, Гватемала, Гаити, Гондурас, Исландия, Индия, Индонезия, Ямайка, Кения, Макао (Китай), Малайзия, Мальдивы, Мальта, Маврикий, Монголия, Намибия, Никарагуа, Оман, Пакистан, Панама, Папуа – Новая Гвинея, Парагвай, Филиппины, Сингапур, Суринам, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Уганда, Объединенные Арабские Эмираты, Уругвай [WTO 2002b].
- ¹² Это правило «начиная с пряжи» является общим для соглашений ЕС по всем предметам одежды. США обычно применяют еще более строгое процедурное правило о том, чтобы одежда была сделана из волокон; это означает, что для присуждения происхождения процессы прядения, ткачества и изготовления из этой ткани одежды должны осуществляться в стране-экспортере.
- ¹³ Для обоих случаев – двусторонней и региональной кумуляции – может быть введено дополнительное требование, по которому выполненная обработка должна быть больше той, которая определяется понятием «недостаточная работа или переработка». Это типично для соглашений ЕС, но не для соглашений между другими странами; требование предусматривает выполнение более сложных операций, чем упаковка, смешивание, чистка, сохранение продукта и элементарная сборка.
- ¹⁴ Соглашение COMESA также устанавливает, что ряд товаров, которые считаются особо важными для нужд экономического развития, должны удовлетворять только 25-процентному критерию местной добавленной стоимости.
- ¹⁵ В настоящее время, однако, положение об изменении тарифной классификации не практикуется.
- ¹⁶ См.: Pricewaterhouse Coopers 2002.
- ¹⁷ Тем не менее правило толерантности может иметь большое значение, поскольку применительно к предметам одежды в НАФТА имеются правила на уровне главы, определяющие происхождение в зависимости от типа «внешней подкладки»; эти оговорки могут быть мотивированы стремлением ограничить сферу действия правила терпимости. Более подробно об этом говорится во вставке 9.2.
- ¹⁸ Правилам происхождения уделялось в целом мало внимания в обширном количестве экономических работ по зонам свободной торговли. Основной начальный вклад в исследование этой темы внесли Krueger (1997) и Krishna and Krueger (1995), которые показали, что правила происхождения могут работать в качестве инструмента «скрытого протекционизма» и провоцировать смещение спроса в странах – партнерах по свободной торговле с дешевых внешних комплектующих на дорогие комплектующие партнера, для того чтобы конечные продукты реально получили беспослинный доступ. Falvey and Reed (1998) показывают, как правила происхождения можно использовать для защиты национальной промышленности от нежелательной конкуренции, исходящей от страны-партнера, даже в условиях, когда дефлексия торговли маловероятна.
- ¹⁹ В течение многих лет ЮНКТАД подчеркивала относительно низкую степень пользования преференциями, предоставляемыми развивающимся странам развитыми. Последние данные по показателям ис-

пользования схем ОСП и правил определения происхождения товара см.: Inama 2002.

²⁰ Данные, приведенные в этом абзаце, принадлежат ЮНКТАД и Секретариату Содружества [UNCTAD and the Commonwealth 2001], а также ЮНКТАД [UNCTAD 2003].

²¹ Не похоже, что эта квота является — или имеет тенденцию быть — обязывающей.

²² См.: Cadot et al. (2002) и Herin (1986). В исследовании последнего также выявлено, что для производителей Европейской ассоциации свободной торговли изде-

жки доказательства происхождения привели к тому, что четверть экспорта ЕАСТ в ЕС оплачивается по тарифам режима НБН.

²³ Поскольку именно импортер несет риски за точность сертификата о происхождении, то преференциальный тариф может не запрашиваться. В одном недавнем исследовании высказывается мнение, что эта ситуация вызывает существенную озабоченность импортеров ЕС [Cerrex 2002].

²⁴ Либо в очень незначительном объеме специфические производственные процессы или операции.

Дополнительная литература

Flatters, F., and R. Kirk. 2003. "Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC." Presented at Institut National de la Recherche Agronomique. Conference on Rules of Origin. Paris. May. www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/flatters.pdf

Garay, S., Luis Jorge, and Rafael Cornejo. 2002. "Rules of Origin and Trade Preferences." In Bernard Hoekman, Philip English, and Aaditya Mattoo, eds. *De-*

velopment, Trade and the WTO, a Handbook. Washington, D.C.: World Bank.

Hariral, K., and P. Beena. 2003. "The WTO Agreement On Rules of Origin: Implications for South Asia." Working Paper 353. Trivendrum, India: Centre for Development Studies. http://www.cds.edu/download_files/353.pdf.

Hirsh, M. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin." *Journal of World Trade* 36(2): 171–88.

Библиография

Слово *processed* обозначает неформально воспроизводимые работы, которые могут не иметься для общего доступа в библиотеках.

Brenton, P. 2003. "Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences Under Everything But Arms." *Journal of World Trade* 37(3): 623–46.

Brenton, P., and M. Manchin. 2003. "Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin." *The World Economy* 26(5): 755–69.

Cadot, O., J. de Melo, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann, and B. Tumurchudur. 2002. "Assesing the Effect of NAFTA's Rules of Origin." Research Unit Working Paper 0306. Laboratoire d'Economic Appliquee, Institut National de la Recherche Agronomique – France.

Cerrex. 2002. "The Usage of the EU Trade Preferences (GSP and Lome)." Study Prepared for DFID. London. Processed.

Croome, J. 1995. *Reshaping the World Trading System – A History of the Uruguay Round*. Geneva: World Trade Organization.

Dehousse, F., K. Ghemar, and P. Vincent. 2002. "The EUUS Dispute Concerning New American Rules of Origin for Textile Products." *Journal of World Trade* 36(1): 67–84.

Estevadeordal, A., and E. Miller. 2002. "Rules of Origin and the Pattern of Trade between US and Canada." Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Estevadeordal, A., and K. Suominen. 2003. "Rules of Origin in FTA's in Europe and Americas: Issues and Implications for the EU-MERCOSUR Inter-Regional Association Agreement." In J. Valladao and R. Bouzas, eds. *Market Access for Goods and Services in the EU-Mercosur Negotiations*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po.

Estevadeordal, A., and K. Suominen. 2004. "Rules of Origin: A World Map and Trade Effects." In A. Estevadeordal, O. Cadot, A. Suwa-Eisenmann, and T. Verdier, eds. *The Origin of Goods: Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*. Inter-American Development Bank and Centre for Economic Policy Research. Forthcoming.

European Commission. 2003. *The European Community's Rules of Origin for the Generalized System of Preferences: A Guide for Traders*. Brussels. http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/gsp/index_en.htm.

Falvey, R., and G. Reed. 1998. "Economic Effects of Rules of Origin". *Weltwirtschaftliches Archiv* 134: 209–29.

Flatters, F. 2001. "The SADC Trade Protocol: Which Way Ahead?" *Southern African Update* 10: 1–4.

Flatters, F. 2002. "SADC Rules of Origin: Undermining Regional Free Trade." Paper presented at the Trade and Industrial Policy Secretariat Forum. Johannesburg. September.

Flatters, F., and R. Kirk. 2003. "Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC." Presented at Institut National de la Recherche Agronomique Conference on Rules of Origin. Paris. May.

Herin, J. 1986. *Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and in the EC*. Geneva: EFTA Secretariat.

Hirsh, M. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime of Rules of Origin." *Journal of World Trade* 36(2): 171–88.

Hoekman, B. 1993. "Rules of Origin for Goods and Services: Conceptual and Economic Considerations." *Journal of World Trade* 27(4): 81–99.

Imagawa, H., and E. Vermulst. 2003. *Rules of Origin in a Globalized World: A Work in Progress*. New York: Kluwer. Forthcoming.

- Inama, S. 2002. "Market Access for LDCs: Issues to be Addressed." *Journal of World Trade* 36(1): 85–116.
- Izam, M. 2003. "Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America." Paper presented at International Forum on Trade Facilitation. Geneva. May 14–15. http://www.unece.org/trade/forums/forum03/presentations/ventura_en.pdf.
- Krishna, K., and A. Krueger. 1995. "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection." NBER Working Paper 4983. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Krueger, A. 1997. "Free Trade Agreements Versus Customs Unions." *Journal of Development Economics* 54(1): 169–187.
- Mattoo, A., D. Roy, and A. Subramanian. 2002. "The Africa Growth and Opportunity Act and its Rules of Origin: Generosity Undermined?" *The World Economy* 26(6): 829–51.
- Official Journal of the European Communities. 2000. L317. Volume 43. December 15. http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2000/I_31720001215en.html.
- Palmeter, D. 1997. "Rules of Origin in Regional Trade Agreements." In P. Demaret, J. F. Bellis, and G. Garcia Jimenez, eds. *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round: Convergence, Divergence, and Interaction*. Brussels: European Interuniversity Press.
- Pricewaterhouse Coopers. 2002. "Strengthening the AFTA Rules of Origin." Presentation to the 10th Meeting of the ASEAN Directors-General of Customs, Singapore.
- Sapir, A. 1998. "The Political Economy of EC Regionalism." *European Economic Review* 42(3-5): 717–32.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2003. "Main Recent Initiatives in Favour of Least Developed Countries in the Area of Preferential Market Access: Preliminary Impact Assessment." Note for the 50th Session of the Trade and Development Board. October 6–17. Document TD/B/50/5. Geneva: UNCTAD Secretariat.
- UNCTAD and the Commonwealth Secretariat. 2001. "Duty and Quota Free Market Access for LDCs: An Analysis of Quad Initiatives." London and Geneva. <http://www.unctad.org/en/docs/poditctabm7.en.pdf>.
- U.S. International Trade Commission. 2004. "Harmonized Tariff Schedule of the United States. General Notes." Washington, D.C. http://hotdocs.usitc.gov/tariff_chapters_current/0410gn.pdf.
- WCO (World Customs Organization). 2003. "Report on 21st Session of the Technical Committee on Rules of Origin." Document OC0085E2. February 24–25. Brussels.
- WTO (World Trade Organization). 2002a. "Committee on Regional Trade Agreements – Rules of Origin Regimes in Regional Trade Agreements – Background Survey by the Secretariat." Document WT/REG/W/45. April 5. Geneva.
- WTO (World Trade Organization). 2002b. "Committee on Rules of Origin – Eight Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement on Rules of Origin – Note by the Secretariat." Document G/RO/55. December 3. Geneva.
- WTO (World Trade Organization). 2002c. "Committee on Rules of Origin – Report by the Chairman of the Committee on Rules of Origin to the General Council." Document G/RO/52. July 15. Geneva.

Глава 10. Управление режимами освобождения от уплаты пошлин и исключения

*Эдриен Гормен**

Содержание

Освобождение от уплаты пошлин при ввозе товаров для целей внутренней переработки.....	210
Таможенное складирование, временный ввоз и транзит.....	223
Исключения.....	226
Практические выводы и рекомендации	231
Приложение 10.А. Контрольный лист для режимов освобождения от уплаты и исключения.....	233
Дополнительная литература	235
Библиография	235

Вставки

10.1. Режимы освобождения от уплаты пошлин и исключения.....	210
--	-----

10.2. Реформа режимов освобождения от уплаты пошлин в Марокко.....	214
10.3. Схема отсрочки уплаты пошлин на Фиджи	215
10.4. Система расчетной книги в Непале	216
10.5. Специальная складская система для хранения неоплаченных таможенных грузов в Бангладеш.....	218
10.6. Таможенное администрирование в Зоне переработки экспорта Акабы	222
10.7. Мероприятия Таиланда в отношении открытых моделей таможенных складов	225
10.8. Применение компьютеров в управлении исключениями по инвестиционному проекту	229
10.9. Мали. Возмещение налогов и таможенных пошлин на ввозимое топливо	230

В этой главе рассматриваются два аспекта таможенного дела, которые имеют важное экономическое, фискальное и административное значение, — обеспечение функционирования и регулирование режимов освобождения от уплаты пошлин для временно ввезенных товаров, а также поддержание и регулирование всех прочих исключений из обложения пошлинами.

Под освобождением от уплаты пошлин понимаются таможенные режимы, по которым товары ввозятся с отсрочкой уплаты пошлины при условии их реэкспорта. Такое освобождение может иметь место при ввозе товаров для внутренней переработки, для производства под таможенную закладную, для ввоза в зоны переработки для экспорта, временного ввоза для последующего реэкспорта в исходное государство, таможенного складирования и транзита. Это также относится к ситуации, при которой пошлина, уплаченная при ввозе товаров, выплачивается обратно при их реэкспорте (возврат пошлины)¹.

Управление исключениями в уплате пошлин (exemption control) понимается как механизм, используемый таможней для выполнения или мониторинга полного либо частичного освобождения от уплаты пошлин, не имеющего отношения к экспорту или реэкспорту. Главные категории

таких исключений следующие: инвестиционные стимулы; импорт для правительственных проектов с иностранным финансированием и дипломатических представительств; импорт товаров в рамках гуманитарной помощи; импорт для учреждений, преследующих благотворительные, культурные, образовательные или религиозные цели.

Как показывает опыт, многие развивающиеся страны испытывают трудности в обеспечении надлежащего функционирования и мониторинга режимов отсрочки или освобождения от уплаты пошлин. Результатом этого стали злоупотребления, мошенничество и утечка доходов. В отсутствие бесперебойно действующих механизмов освобождения производители экспортной продукции вынуждены выпускать товары с более высокими издержками, чем если бы они имели широкий и легкий доступ к производственным компонентам по мировым ценам. В указанных условиях их конкурентоспособность на внешних рынках будет ослабленной.

* Эдриен Гормен — независимый консультант по таможенным вопросам, бывший заместитель руководителя отдела налогового администрирования Департамента по фискальным делам МВФ. Автор благодарит Межамериканский банк развития за помощь в подготовке этого материала.

Настоящая глава дает общий обзор основных режимов освобождения и исключения, их экономической оправданности и главных требований в области их эффективного администрирования. В ней также рассматривается опыт разных стран в применении соответствующих схем и приводятся рекомендации наилучшей практики. В первом разделе изучаются режимы освобождения от уплаты пошлин товаров для внутренней переработки. Во втором разделе — режимы освобождения для товаров, временно ввозимых для целей, не связанных с переработкой. В третьем разделе речь идет об экономических и административных аспектах полного исключения из уплаты пошлин. В заключение приводятся выводы и рекомендации. В приложении 10.А публикуется контрольный лист в области освобождения и исключений.

Во вставке 10.1 приводится системная классификация основных режимов освобождения и исключения, применяемых в мире.

Освобождение от уплаты пошлин для целей внутренней переработки

В данном разделе рассматриваются экономические причины для освобождения от уплаты пошлин с целью внутренней переработки, выявляются основные подходы к этому, обсуждаются административные вопросы, касающиеся сначала всех схем освобождения, а затем поочередно главных из них².

Экономическое обоснование

Правительства облагают пошлинами ввоз товаров с целью сбора фискальных платежей или защиты своей промышленности. Когда комплектующие импортируются с целью производства продуктов, предназначенных для экспорта, уплачиваемые за них пошлины увеличивают их стоимость, что затрудняет экспортерам их продажу за рубе-

Вставка 10.1. Режимы освобождения от уплаты пошлин и исключения

Освобождение от уплаты пошлин подразумевает невзимание пошлин и сборов с временно ввозимых товаров, либо — если они были уплачены при импорте — возвращение их при реэкспорте.

Товары, ввозимые с целью реэкспорта после переработки

- Переработка на таможенной территории (ПТТ)
- Переработка по таможенной закладной (ППЗ)
- Возврат пошлин
- Зоны переработки товара для экспорта (ЗПТЭ)

Таможенный склад, временный ввоз и транзит

- Таможенный склад
- Временный ввоз последующим вывозом товара в то же самое государство, откуда он поступил
- Транзит
- Исключение подразумевает ввоз товара при полном или частичном отказе от взимания пошлин для целей, не имеющих отношения к экспорту или реэкспорту. Такие изъятия применяются для различных задач правительственной политики или вытекают из международных конвенций и соглашений.

Международные конвенции

- Посольства и международные организации

Социальные и экономические цели правительства

- Правительственный импорт
- Налоговые стимулы для инвестиций
- Проекты с иностранным финансированием
- Продукты в рамках гуманитарной помощи
- Благотворительные, религиозные, образовательные, культурные и иные социальные цели

Некоммерческий импорт

- Рабочие-мигранты, лица, обустроивающиеся или возвратившиеся в страну
- Льготы при ввозе багажа
- Образцы, не имеющие коммерческой ценности
- Наследуемые вещи, подарки, трофеи, медали, призы и пр.
- Другие предметы некоммерческого ввоза.

Источник. Авторская разработка.

жом. Цель освобождения от уплаты пошлины — устранить это тарифное бремя и дать экспортерам доступ к иностранным промышленным комплектующим по мировым ценам. Это осуществляется путем исключения их из-под налогообложения на стадии ввоза либо путем возврата уже выплаченных пошлин, после того как товар, содержащий эти компоненты, уходит на экспорт. Таможенные законодательства содержат определенные положения для этих режимов и устанавливают правила администрирования и контроля в этой области.

Экономическая целесообразность для освобождения производителей экспортной продукции от уплаты пошлин на импортные компоненты покоится на принципе целевого назначения (*destination principle*) налогообложения, по которому товары, не предназначенные для внутреннего потребления, не подлежат косвенному налогообложению. Согласно этому принципу, нет основания взимать импортные пошлины, например, с товаров международного транзита или с комплектующих и материалов, ввозимых для использования в производстве продукции, которая впоследствии будет экспортирована³. Неспособность освободить местных производителей экспортных товаров от импортных сборов по сути будет равнозначна установлению налога на экспорт, что увеличит его стоимость и уменьшит конкурентоспособность местных производителей на внешних рынках.

В соответствии с принципом целевого назначения правила Всемирной Торговой Организации допускают возврат пошлин, уплаченных при ввозе импортных компонентов, используемых в изготовлении экспортного продукта, при том условии, что эти правила будут полностью соблюдены, а сумма возмещения не превысит суммы реально уплаченных пошлин. Если возвращенная сумма превысит уплаченную, то это уже будет эквивалентно дотированию экспорта и станет нарушением правил Организации об экспортных субсидиях и компенсационных пошлинах.

Очевидно, что предоставление освобождения от уплаты пошлин является лишь второй по выгоды процедурой после режима свободной торговли. Свободная торговля устраняет необходимость в схемах обособления экспортера и ликвидирует административные требования, которые часто трудно соблюдать. Большинство стран, однако, не имеют режима свободной торговли и могут снять со своих экспортных продуктов бремя импортных пошлин и налогов только посредством одной или более систем освобождения.

В современной высококонкурентной среде экспортеры вынуждены стремиться к максимальной эффективности работы и до минимума сокращать свои производственные и маркетинговые издержки, чтобы выжить на зарубежных рынках. Поэтому необходимо, чтобы политики и таможенные

руководители предоставляли экспортному сектору системы освобождения от уплаты пошлин, обеспечивающие полный (сто процентный) вывод из-под налогообложения производственных комплектующих. Они также должны создавать необходимые условия для эффективного функционирования таких режимов. Очевидно, что для таможенных органов, в чьи обязанности входит взимание пошлин в соответствии с тарифной шкалой, поддержание режимов освобождения создает проблему таможенного контроля. Поэтому таможенные органы должны создавать механизмы, призванные обеспечить, чтобы запросы об освобождении от уплаты пошлин были юридически верными и выполнялись правильно.

Отмена уплаты против возврата пошлин

Существуют два базовых подхода к предоставлению освобождения от уплаты пошлин для внутренней переработки: а) изъятие товаров из налогообложения в момент их ввоза с условием реэкспорта после обработки (часто называемое временным ввозом); б) возврат пошлины, что означает уплату пошлины за импортируемый продукт с последующим возмещением ее при его реэкспорте после переработки. Раннее (заблаговременное) исключение (*prior exemption*) осуществляется в различных формах, среди которых — временный допуск для переработки (ПТТ), производство против таможенной закладной (ППЗ), система расчетной книжки (*passbook system*), варианты и комбинации этих методов, а также зона переработки товара для экспорта (ЗПТЭ).

Хотя системы отмены уплаты и возврата пошлины преследуют одни и те же цели, они различаются по характеру преимуществ, которые дают производителям, и мерам контроля, которые таможня может ввести для защиты финансовых поступлений. Для конкретного экспортера одна система может быть предпочтительнее, чем другая. В целом экспортеры предпочитают возврату пошлины отмену уплаты; оно, однако, создает большие риски для государственных поступлений по силу возможного ухода ввезенных продуктов или товаров, выпущенных с их использованием, на внутренний рынок без выплаты пошлины. Возврат пошлины таит в себе меньше опасностей для поступлений, но одним из недостатков этой схемы является то, что производитель сначала должен уплатить налоги и пошлины, а затем ждать (порой долго), пока они будут возмещены, что снижает его рабочий капитал. Задержки и неопределенности, возникающие при такой системе, могут также дестимулировать экспортеров и побудить их учитывать эти моменты при расчете своих издержек и цен, что снижает их конкурентоспособность за рубежом.

В интересах экспортного сектора добиться того, чтобы все производители (из числа крупных предприятий, поставляющих основную массу своих товаров для экспортной переработки) имели доступ к одной или более схемам, которые удобны для их типа бизнеса и обеспечивают полное освобождение с минимальными административными и операционными издержками. Оптимальный вариант — иметь в наличии оба метода — отмену уплаты в одной или более формах и возврат пошлины. Если создание свободных зон экономически оправданно, то они должны создаваться. Вместе с тем ЗПТЭ учреждаются на основе более широкого набора целей и условий и являются гораздо более масштабным мероприятием, чем другие режимы отмены уплаты и возврата пошлины. Во многих случаях приемлемого решения на этот счет не существует.

Наличие на внутреннем рынке товаров-заменителей (субститутов) — материалов, которые идентичны по описанию, качеству и техническим характеристикам импортным компонентам, — не должно становиться определяющим фактором того, следует ли предоставлять производителям экспортной продукции доступ к системе освобождения от уплаты пошлин. Даже если использование импортных материалов затормозит развитие отсталых национальных производственных цепочек, освобождение от уплаты пошлин все равно будет отвечать политической цели дать экспортным предприятиям доступ к производственным компонентам по мировым ценам.

Администрирование. От физического контроля к аудиту

Традиционно таможенные процедуры, связанные с введением, поддержанием и регулированием схем освобождения от уплаты пошлин, как и другие аспекты таможенного управления, в значительной мере опирались на физический контроль. Физический контроль позволяет таможенникам осуществлять наблюдение за движением импортных материалов к складам производителя, за их использованием в производстве товаров на экспорт, за объемом выпуска и вывозом конечной продукции с предприятия. Физический контроль изнурителен и для таможи, и для производителей и экономически неэффективен по сравнению с контролем, основанным на проверке бухгалтерских счетов.

За последние несколько десятилетий проводимая по всему миру либерализация торговли, сочетающаяся с быстрыми технологическими изменениями, привела к стремительному росту международной торговли и безжалостной конкуренции на экспортных рынках. Тенденции в торговле и промышленности, в том числе необходимость

в быстрой доставке товаров, точной и своевременной инвентаризации и использовании новых технологий, вынудили многие таможенные администрации как индустриальных, так и развивающихся стран взять на вооружение современные стратегии таможенного контроля. В их основе лежат оценка рисков и управление ими, выборочные проверки, таможенный аудит после оформления импорта и интенсивное использование информационных средств. Они больше фокусируются на определении общего уровня соблюдения правил декларантом, чем на верификации отдельных операций. Компании, которые, как считается, представляют собой незначительный риск, таможня проверяет с меньшей тщательностью и в большей мере полагается на их собственные оценки соответствия таможенным правилам. Таким образом, добросовестные декларанты могут работать в менее обременительных условиях в плане процедур и требований к документации, что существенно упрощает им экспортные и импортные операции. Как показывает опыт, подобные стратегии не только значительно облегчают ведение торговли, но и гораздо более эффективны в защите налоговых поступлений, чем старые системы.

Страны обладают разным потенциалом применения современных стратегий таможенного контроля. Среди факторов, которые влияют на это, можно назвать: полноту и качество ведущихся декларантами записей и счетов, требуемых для проведения эффективного бухгалтерского контроля; общий уровень модернизации торгового сектора, определяющий качество электронного общения между таможней и декларантами по внешнеэкономическим делам; степень либерализации торговли (уровень тарифов, открытость экономики), что может влиять на налоговое «послушание» торгового сектора; объем человеческих, финансовых и физических ресурсов таможни, показывающих ее возможности соответствовать требованиям современной экономики. В зависимости от величины этих факторов некоторые страны будут вынуждены больше, чем другие, полагаться на физический контроль, пока их таможенные органы не создадут потенциала для большего применения бухгалтерского контроля и пока таможенный режим и торговая среда не станут благоприятными для этого.

Вне зависимости от уровня своей модернизации таможенные администрации должны придерживаться международных стандартов и директив в области систем освобождения от уплаты пошлин, включенных в Пересмотренную Киотскую конвенцию. Эти стандарты и директивы приняты во внимание в дальнейших дискуссиях, предложениях и рекомендациях данной главы. Автор не пытается охватить все положения упомянутой конвенции. Обсуждение скорее концентрируется на принципах и практических шагах по выработке

и эффективному применению режимов освобождения от уплаты пошлин; описывается также соответствующий опыт ряда стран.

Переработка на таможенной территории

ПТТ — это режим, при котором материалы могут импортироваться с условным освобождением от уплаты пошлин и сборов на основании того, что предназначены для производства, переработки или ремонта с последующим реэкспортом. Конечные продукты, появляющиеся в результате переработки, при определенных условиях могут быть получены и из других материалов (субститутов — *Ред.*), отличных от импортных. (См. ниже: Эквивалентная замена и предшествующая эквивалентная замена). Режим ПТТ охватывает также контрактную или «сдельную» переработку, при которой собственником импортированных продуктов остается иностранный клиент. ПТТ действует во многих развитых и ряде развивающихся стран.

Основные характеристики. Эффективное осуществление ПТТ требует хорошо развитой таможенной структуры. Производители, экспортирующие оговоренный минимум своей продукции на постоянной основе, имеют право заранее запросить регистрацию для работы в режиме ПТТ. Им, возможно, придется разместить залог в обеспечение уплаты таможенных пошлин и вести предписанные бухгалтерские книги и счета для регистрации импортируемых материалов и изготовленной из них конечной продукции. Необходимо установить процент содержания (*rate of yield*) (процент импортных материалов, потребляемых в производстве одной единицы готовой продукции), который должен быть согласован между производителем и таможенной и подлежит пересмотру при изменении производственного процесса или тарифных ставок. Во взаимодействии с производителем таможенная также должна учредить контрольный механизм для периодической проверки общего количества продукции, ушедшей на экспорт и проданной на внутреннем рынке, а также для определения суммы отсроченных пошлин и налогов, которая должна быть возвращена (для экспортированных товаров), и суммы, подлежащей оплате (за товары, ушедшие на внутренний рынок). Это требует подробной бухгалтерии и внимательной верификации со стороны таможенников, компетентных в проверке счетов производителя.

Поскольку подобная система в административном плане очень требовательна, то в обычных условиях она не слишком пригодна для предприятий, которые экспортируют лишь незначительную часть своей продукции либо экспортируют спорадически. Такие производители должны иметь доступ к более простой схеме временного

доступа либо к надежно функционирующей системе возврата пошлины.

Операционные и административные требования и процедуры. Ниже приводятся основные требования для обеспечения эффективного функционирования режима ПТТ.

- **Регистрация.** Производители, желающие импортировать в режиме ПТТ, должны зарегистрироваться для этой работы в таможенном органе. Регистрация позволяет таможенникам отслеживать и контролировать их деятельность. При первом обращении производителя за получением ПТТ представители таможни имеют право посетить его предприятие, чтобы удостовериться, что все записи и системы соответствуют таможенным целям, и получить дополнительную информацию об экспортно-импортных операциях заявителя.
- **Обеспечение.** Производитель обязан внести гарантийное обеспечение в форме залога для выплаты пошлины на случай каких-либо нарушений или мошенничества. Обеспечение может не требоваться от признанных и платежеспособных компаний, которые не создают опасности для финансовых поступлений.
- **Процент содержания.** Производитель и таможенная администрация должны установить и согласовать процент импортных материалов, используемых для выпуска единицы продукции; он должен обновляться периодически и всякий раз, когда меняются производственный процесс или тарифные ставки.
- **Импорт.** Производитель может импортировать продукты, подлежащие обработке, напрямую либо приобретать их у другого зарегистрированного для ПТТ декларанта. При прямом импорте производитель декларирует товары для режима ПТТ, и они выпускаются с отсрочкой уплаты пошлин и налогов. При покупке материалов у другого декларанта, пользующегося ПТТ, производитель обязан предоставить ему свой регистрационный номер ПТТ и принимает на себя его обязательства по уплате пошлин и налогов.
- **Экспорт и освобождение от обязательств.** Производитель освобождается от ответственности за уплату пошлин и сборов, главным образом путем экспорта переработанных продуктов. Этот экспорт может быть разных видов: прямой вывоз, продажа в магазины беспошлинной торговли, продажа через магазины беспошлинной торговли, продажа лицам, имеющим право на дипломатические привилегии, а также поставка этих продуктов в качестве запасов на суда, отправляющиеся в зарубежные в пункты назначения. Наряду с этим обязательство по неуплаченным пошлинам может также быть

погашено путем передачи товара на таможенный склад или в ЗПТЭ, передачи их под другой режим временного допуска, продажи товара другому декларанту, имеющему ПТТ, и любых иных приравненных к экспорту процедур, предусмотренных в национальном таможенном законодательстве.

- *Поставка товаров на внутренний рынок.* Поставка товаров для внутреннего потребления сверх утвержденного количества влечет за собой требование уплаты ввозных пошлин. За задержки этой оплаты может взиматься определенный процент. Побочные продукты, металлолом и отходы производства, появившиеся в ходе переработки, обычно тоже подлежат обложению пошлинами, если только не будут экспортированы (законодательства разных стран в этом вопросе могут различаться).
- *Периодическая отчетность.* Производитель периодически предоставляет в подразделение таможни, ведающее освобождением от уплаты пошлин, отчеты, в которых указываются товары, ввезенные в режиме ПТТ или приобретенные у другого декларанта, имеющего такой режим, и пункт их назначения после выполнения

переработки. Существуют два главных способа проверки бухгалтерии и контроля. Первый состоит в сопоставлении экспортных документов с конкретными импортными документами. Это традиционный и сложный путь, которого следует избегать. Другой метод предусматривает составление одной общей декларации о совокупном количестве импортированных за данный период материалов и об общем количестве конечной продукции, отправленной за это время на экспорт и на внутренний рынок. Общая декларация — это единственный метод, позволяющий нормальное функционирование системы, и потому он рекомендован к применению.

- *Отчетные книги и записи.* Производитель обязан вести счета и записи: об импортированном сырье и отложенных пошлинах и налогах; о материалах, помещенных на складское хранение; о материалах, использованных в производстве продукта; о выпущенной конечной продукции; об объеме ее экспорта; о количестве продукции, проданной на внутреннем рынке; о побочных продуктах, металлоломе и других отходах, оставшихся в результате переработки. Эти за-

Вставка 10.2. Реформа режимов освобождения от уплаты пошлин в Марокко

Внутренняя переработка — неотъемлемый элемент марокканской экономики. В 2002 г. на режимы освобождения от уплаты пошлин приходилось более 50% зарубежных торговых сделок. Около 82% этого освобождения совершалось в режиме ПТТ.

В течение многих лет режимы освобождения функционировали неорганизованно и непрозрачно, пока, наконец, не стали полностью неуправляемыми. К 1996 г. количество необработанных счетов превышало 70 тыс. некоторые из них открыты еще в 1985 г. Эти проволочки были вызваны сложными, чрезмерно строгими и бюрократическими процедурами, требовавшими излишней бумажной работы, дотошных записей и подсчетов. Изучались все импортные и экспортные поставки, и для проверки отбиралось множество образцов. Импортёры страдали от значительных операционных задержек, а на правительственных счетах из-за опозданий с возвратом залоговых депозитов скапливались значительные связанные средства.

Ввиду этого было принято решение об осуществлении двух мер — полного реформирования процедур и исправления ситуации с задержками. С активным участием промышленного сектора режим ПТТ был пересмотрен. Результатом процедурной реформы стали менее суровые и обременительные требования и большая операционная гибкость, в том числе в плане принятия различных видов гарантийного обеспечения, больших допусков при расчете процента импортного содержания и возможности продажи части конечного продукта на внутреннем рынке с уплатой пошлины, но без банковского процента. Благодаря применению автоматической системы выявления нарушений и злоупотреблений и разработке процедур идентификации фиктивных компаний к 2003 г. свыше 90% счетов были приведены в порядок. Анализ работы промышленных отраслей и исследования на местах позволили применить санкции против держателей фиктивных и мошеннических счетов.

Помимо двух этих мер были предприняты специальные усилия для повышения качества услуг, оказываемых торговому сектору, включая сокращение времени оформления товаров до менее чем одного часа и разработку автоматизированных программ для режимов освобождения от уплаты пошлин. Это дает клиентам возможность получать онлайн-информацию о ходе обработки их деклараций, ситуации с их таможенными счетами и гарантийными залогами, а также обеспечивает виртуальное «окно», через которое они могут проводить свои операции по таможенному оформлению.

В последние годы руководители марокканской таможни сконцентрировали внимание на мотивации персонала и стимулировании инноваций. Результаты уже есть — например, при освобождении от уплаты пошлин теперь используется система персонализированного менеджмента. Она отвечает как целям совершенствования торговли, так и задачам контроля за поступлениями; она полностью сочетается с методами управления предприятиями. Ею пользуются уже около тридцати компаний. Исследование других методов улучшения работы продолжается.

Источник. Steenlandt and De Wulf 2004.

писи должны позволять таможене осуществлять контроль за соблюдением режима временного допуска.

- *Подразделение таможи, отвечающее за освобождение от уплаты пошлин.* Таможенный орган осуществляет мониторинг и контроль за функционированием системы ПТТ через специальное подразделение, которое может именоваться, например, отделом по внутренней переработке или по освобождению от уплаты пошлин. Это подразделение рассматривает заявки, дает разрешение на использование режима ПТТ, изучает соотношение поступивших и выпущенных материалов (процент импортного содержания) и осуществляет надзор за деятельностью производителя на основе его периодических отчетов, периодических визитов к нему и аудита его счетов. В главных промышленных центрах страны может потребоваться создание в таможенных офисах дополнительных отделов для мониторинга и аудита местных компаний-производителей, утвержденных для режима ПТТ. Сотрудники, занимающиеся вопросами ПТТ, должны иметь надлежащую подготовку, особенно бухгалтерскую.

- *Компьютеризация.* Система контроля ПТТ должна быть компьютеризованной, чтобы позволять: тщательно отслеживать временно введенные материалы и изготовленные из них экспортные товары; проводить мониторинг счета производителя, связанного с условно начисленной пошлиной; рассчитывать и обновлять показатели импортного содержания как базы для исчисления соотношения материалов в конечном продукте. (Примеры компьютерного обеспечения систем освобождения от уплаты пошлин приводятся во вставках 10.2 и 10.3.)

Эти требования могут быть упрощены: а) для декларантов, которые лишь периодически импортируют материалы для переработки на экспорт, — при условии, например, что общая стоимость такого импорта за календарный год не превышает установленной величины или что товары ввозятся для ремонта; б) для операций, которые не меняют тарифную классификацию товаров, например для простых операций по обеспечению сохранности продукта, улучшения его презентабельности и пригодности для рынка, подготовки товара для распространения или продажи.

Вставка 10.3. Схема отсрочки уплаты пошлин на Фиджи

Фиджийская СОП была разработана для облегчения и стимулирования экспорта посредством предоставления экспортерам возможности приобретать компоненты по мировым ценам.

По поручению Агентства по поступлениям и таможенным делам островов Фиджи управление системой осуществляется организацией «Клуб экспортеров», руководимой частным сектором.

Члены организации должны быть причастны к бизнесу, связанному с импортом материалов, предназначенных для выпуска экспортных товаров. «Клуб экспортеров» оценивает квалификацию заявителей, рекомендует список материалов, которые надлежит импортировать с последующим использованием в производстве экспортной продукции, рассчитывает авансированные кредиты и размеры допустимой доли импорта (ДД) и уведомляет таможену, когда все эти требования соблюдены.

Экспортер получает кредит из расчета на каждый доллар экспорта, осуществленного в рамках системы. Он может использовать эти средства для беспошлинного импорта утвержденных материалов. Кредит основывается на ДД, т.е. на процентной доле импортных компонентов, требуемых для выпуска единицы экспортного товара. До тех пор пока компания действует в пределах установленной для нее ДД, она имеет право покупать импортные материалы беспошлинно. Первоначальная величина ДД исчисляется при вступлении компании в схему СОП на основании ее импортной и экспортной историй и набора прошедших аудит счетов. Для первой экспортной операции компании могут получить авансированный кредит, позволяющий им импортировать в долг в течение двух месяцев.

В качестве приложения к системе ASYCUDA для таможи было разработано специальное программное обеспечение. Оно позволяет «Клубу экспортеров» контролировать повседневные операции индивидуальных членов и их работу с таможей. Члены «Клуба» имеют доступ к данным о себе, но не могут узнавать детали деятельности своих коллег.

«Клуб экспортеров» является некоммерческой организацией, которой владеют восемь ведущих промышленных групп, занимающихся продвижением экспорта. Компанией руководит совет, в котором представлены владельцы и таможенная служба. Помимо вышеупомянутых функций компания ведет мониторинг результатов деятельности каждого своего участника. Это осуществляется с помощью компьютерной системы, которая рассчитывает сумму заработанных кредитов и автоматически уменьшает ее на сумму импортируемых продуктов. Для покрытия издержек «Клуб» назначает вступительную и оценочную плату, ежегодную подписную плату и оплату деятельности.

Источник: Т. О'Коннор, Director General of Customs, Fiji Islands Revenue and Customs Authority. Публикация подготовлена для данной главы в июне 2003 г.

В подобных случаях заблаговременная регистрация для ПТТ не требуется — разрешение будет выдаваться в таможене на каждую импортную партию. В документе о регистрации должны быть зафиксированы данные о ввозимом товаре, производственном процессе, продуктах переработки, величине импортного содержания в них и крайнем сроке реэкспорта.

Эквивалентная компенсация и заранее произведенная эквивалентная компенсация. Продукты, появляющиеся в результате производства или переработки, называемые «компенсирующими», не обязательно должны изготавливаться только из тех материалов, которые допущены к внутренней переработке, поскольку производителю может понадобиться заменить материалы национального происхождения или те материалы, которые ранее были импортированы с уплаченными пошлинами и налогами. Такие субституты должны быть равноценны товарам, импортированным для внутренней переработки, которые они заменяют.

Эквивалентная компенсация — это процедура, позволяющая производителю использовать вместо товаров ПТТ товары-субституты, если последние имеются в свободном обращении на таможенной территории и могут быть сочтены равноценными товарам ПТТ. Чтобы считаться эквивалентными, субституты должны быть продуктами того же вида, иметь те же технические характеристики и коммерческое качество, как и товары ПТТ. Два эти вида продуктов должны быть взаимозаменяемыми.

Метод предшествующей экспортной компенсации допускает, чтобы экспорт товаров, изготовленных из эквивалентных продуктов, имел место до импорта материалов ПТТ. Некоторые страны разрешают беспошлинный ввоз материалов того же вида, технических характеристик и качества, что и местные материалы, которые входят в состав товаров, выпускаемых для экспорта производителями, пользующимися режимом ПТТ⁴.

Пример успешной реформы ПТТ. Поскольку внутренняя переработка является важной чертой марокканской экономики, режимы освобождения от уплаты пошлин составляют неотъемлемую часть стратегии Марокко по привлечению инвесторов. Вставка 10.2 описывает проблемы, которые многие годы накапливались в системе освобождения от уплаты пошлин этой страны, и меры, предпринятые правительством для их решения и создания более эффективного управления режимом ПТТ.

Варианты процедур ПТТ. Система отсрочки взимания пошлин в Фиджи. Введенная в Фиджи в 2002 г. система отсрочки взимания пошлин (СОП) представляет собой режим внутренней переработки, имеющий целью ликвидировать импортные тарифы и налоговое бремя для поставляемых на экспорт товаров. Она имеет несколько уникальных особенностей в плане конструкции, менеджмента и функционирования. С момента введения СОП позволила добиться успешного выполнения поставленных целей. Управление ею осуществля-

Вставка 10.4. Система расчетной книги в Непале

После многолетнего разочарования системой возврата пошлин Непал в 2001 г. ввел схему расчетной книги. По этой схеме производители экспортной продукции освобождаются от уплаты пошлин за материалы, ввозимые для переработки или превращения в товары, подлежащие экспорту или продаже на внутреннем рынке за иностранную валюту. Системой могут пользоваться только операторы, которые добавляют не менее 20% к стоимости импортируемых продуктов. Процент импортного содержания, т.е. количество импортных материалов, идущих на изготовление одной единицы экспортной продукции, подлежит утверждению техническим комитетом Департамента промышленности. Экспорт или внутренняя продажа готового продукта должны совершаться в течение 12 мес. с момента ввоза компонентов.

При импорте количество и стоимость товара, равно как и отложенные пошлины и сборы, записываются в расчетную книгу. Для покрытия отсроченных пошлин и налогов необходимо обеспечение в форме денежного депозита, кредит под который открывается в расчетной книге. После предоставления доказательства о факте экспорта изготовленного товара с депозита списывается сумма, соответствующая стоимости использованных в нем импортных компонентов. Регулярным импортерам-экспортерам списанная сумма не возвращается, но используется в качестве депозита для последующего импорта. Излишки средств на депозитном счете, неиспользуемые в течение месяца, возвращаются. Неспособность экспортировать товар в течение 12 мес. с момента импорта компонентов влечет обязательство по уплате пошлины и 10-процентный штраф. Таможенный департамент определяет таможенные отделения, через которые торговец имеет возможность импортировать материалы и экспортировать переработанные товары по системе ППЗ. Каждая компания имеет право импорта только через одно установленное таможенное отделение. Эти ограничения создали некоторым декларантам проблемы, однако в целом схема действовала успешно. Системой расчетной книги торговцы в основном были удовлетворены больше, чем системой возврата пошлин.

Источник. Авторская разработка.

ется организацией частного сектора, известной как «Клуб экспортеров», по поручению Агентства по поступлениям и таможенным делам островов Фиджи. Система носит гибридный характер, сочетая в себе черты ПТТ и механизма возврата пошлины. (Более подробно об этом см. вставку 10.3.)

Расчетная книжка. Система расчетной книжки представляет собой механизм освобождения от уплаты пошлин в рамках системы условного исключения, который применяется в ряде азиатских стран, в том числе в Индии, Бангладеш и Непале. В ней используется «гроссбух» (расчетная книга), с помощью которого обе стороны — импортер и таможня прослеживают количество и стоимость импортированных материалов и переработанных для экспорта товаров⁵. В таком гроссбухе также ведется учет гарантийного обеспечения импортера. Подробнее о том, как эта схема работает в Непале, см. вставку 10.4.

Переработка по таможенной закладной. Таможенные законодательства многих стран включает положения о переработке по таможенной закладной (ППЗ), имеющие целью освобождать от уплаты пошлин производителей экспортной продукции. Эта система действует во множестве стран, в том числе в Бангладеш, Канаде, Индии, Непале, Танзании, США, и напоминает ПТТ. Как и временный допуск, она разрешает производителям импортировать сырье без уплаты пошлины. После экспорта изготовленных продуктов пошлины на соответствующее количество сырьевых материалов аннулируются. Система ППЗ особенно полезна при сборке продукции, полностью изготовляемой из подлежащих налогообложению импортных компонентов, либо продукции, содержащей высокий процент таких компонентов. В этих случаях экономия финансовых средств, связанных с выплатой пошлин, может быть существенной.

Поскольку первоочередной целью введения ППЗ является продвижение экспорта, а не отсрочка в уплате таможенной пошлины на импортные материалы и комплектующие, разрешение производства под закладную не дает преимуществ, если большая часть конечной продукции поставляется на внутренний рынок. Однако эта схема может понадобиться, если производитель продает на внутреннем рынке часть изготовленной продукции⁶. Правительство должно установить минимальный процент товаров, подлежащих поставке на экспорт.

Многие развивающиеся страны испытывают трудности в обеспечении того, чтобы все импортные компоненты были действительно использованы в производстве экспортных товаров и не были направлены для других промышленных целей и чтобы вся готовая продукция реально шла на экспорт. Кроме того, юридические и административные требования, предъявляемые к пользова-

телям ППЗ, зачастую избыточны и дорогостоящи. В некоторых случаях лицензию на использование склада для хранения неоплаченных таможенных грузов (bonded warehouse) нужно возобновлять каждый год. Пользователь имеет доступ к своим сырьевым материалам, только когда таможенный склад открыт, а процедуры оформления сопряжены с бумажной волокитой и бюрократическими проволочками.

Операционные и административные требования и процедуры для режима ППЗ в значительной мере схожи с теми, которые описаны в разделе о режиме ПТТ. Традиционно программы ППЗ в большей мере, чем режим ПТТ, опираются на жесткий физический контроль, однако и здесь он постепенно заменяется на контроль, основанный на бухгалтерии. В большинстве развивающихся стран физический контроль по-прежнему практикуется очень широко.

Меры физического контроля могут предусматривать: надзор за доставкой импортных материалов от дока до таможенного склада; совместные проверки представителями таможни и производителя доступности склада; контроль за доступом к сырьевым материалам, готовым изделиям и любым промежуточным материалам, включая хранящиеся на складе отходы производства; физическое наблюдение за отправкой на экспорт и иными видами вывоза готовых изделий и других продуктов, возникающих в результате переработки под закладную.

Контроль может осуществляться через более простые меры, схожие с мерами ПТТ, которые, оберегая сбор поступлений, в то же время облегчают торговлю. К ним в первую очередь относятся: залоговое обеспечение для гарантии платежей; формула, выражающая допустимую долю импортного содержания; установленная форма учета производственных операций, т.е. полученных и использованных импортных материалов и объема произведенной и экспортированной конечной продукции; периодические незапланированные визиты на предприятия для обеспечения правильного ведения счетов.

Компьютеризированный мониторинг ППЗ может существенно улучшить качество общего контроля и эффективность всего процесса, создавая выгоду и для производителя, и для таможенных органов. Компьютеры могут выполнять такие функции, как электронное отслеживание движения товаров в направлении и из таможенного склада; расчет и обновление показателя импортного содержания и на этой базе определение количества материалов в конечном изделии; ведение точного учета импортных материалов, произведенных и экспортированных товаров.

Схема, действующая в Бангладеш, дает наглядный пример проблем систем освобождения от

уплаты пошлин и попыток решения их посредством установления компьютерного контроля (см. вставку 10.5).

Возврат пошлин

Возврат пошлин — это возмещение импортных налогов и пошлин, которые были уплачены за ввезенные материалы, использованные для производства товаров, которые в дальнейшем экспортируются⁷. Возврат пошлин не является экспортной субсидией и соответствует правилам ВТО до тех пор, пока возмещение не превышает сумму уплаченных налогов и пошлин за данные импортированные материалы⁸.

Основные характеристики. Возврат пошлин действует во многих странах, обычно одновременно с одной или несколькими системами временного ввоза. Хотя принцип возврата пошлин везде одинаков, существуют значительные различия по странам в размере их допустимой величины и в сопутствующих им административных правилах и

процедурах. В ряде стран эти пошлины выглядят скорее как некоторая привилегия или награда для производителя, между тем как их главное назначение состоит в возмещении того, что не должно облагаться налогом. Сказанное можно проследить по тем проблемам с возвратными схемами, которые наблюдаются в некоторых странах; они могут включать следующие моменты:

- Товарные категории, подпадающие под возврат пошлин, ограничены так, чтобы поощрять использование заменителей импорта, производимых внутри страны. Это ослабляет конкурентоспособность экспортера.
- Экспортер не получает полного освобождения от бремени пошлин, потому что не все связанные с импортом налоги включаются в эту схему либо же возврат средств делается только в пределах определенного процента уплаченного. Примером таких ограничений может служить индийская система возвратных пошлин, которая покрывает лишь те продукты, которые включены в установленный список, и разреша-

Вставка 10.5. Специальная складская система для хранения таможенных грузов в Бангладеш

Бангладеш имеет обширный сектор производства предметов готовой одежды (ПГО), который в значительной мере опирается на использование специальной складской системы для таможенных грузов (СТГ), ввозная пошлина на которые еще не уплачена. Сырье, потребляемое в производстве ПГО, поступает в СТГ беспошлинно, потом оно перерабатывается в готовые изделия, которые идут на экспорт. В стране насчитывается около 3400 таких таможенных складов, расположенных главным образом в Дакке и портовой зоне Читтагонг. Еще около 700 складов связаны с второстепенными операциями или снабжением, такими, как упаковка, шитье, вышивка, этикетки к экспортной одежде. Эти поставки считаются экспортом.

После одобрения схемы операции и размещения залога, который должен покрывать условно начисленную пошлину на складированные товары, выдает лицензию на СТГ. Клиент, отдающий товар на хранение, получает расчетные книги — одну для своего оператора, другую для таможи в порту экспорта/импорта для регистрации товаров, ввезенных и вывезенных со склада. Клиент (пользователь) может беспошлинно импортировать сырых материалов на сумму до 75% стоимости совокупного будущего экспорта. В момент ввоза он предоставляет наряду с другими необходимыми документами декларацию об импортном содержании (ДИ), выдаваемую бангладешской Ассоциацией по производству и экспорту одежды. Количество ввезенного товара записывается в расчетных книгах пользователя и таможи, которые регистрируют материалы, поступающие на хранение в СТГ. В дальнейшем пользователь фиксирует другие поставки сырья для передачи на склад. После изготовления конечного продукта пользователь во второй раз предоставляет все документы на экспорт вместе с ДИ, и в расчетных книгах делается соответствующая запись об экспорте. Пользователь несет ответственность за сопоставимость экспортных и импортных счетов в расчетной книге.

Эта система не дает безупречной защиты, и появляются сообщения о значительных недоборах финансовых поступлений из-за незаконного перенаправления конечных продуктов на внутренний рынок. Недавнее расследование одного мошенничества показало, что фальсификация клиентом экспортных документов и записей в расчетной книге обошлась таможе в 3,2 млн долл. недополученных поступлений.

Ключевой задачей проекта модернизации таможи, начатого в стране в 1999 г., является решение проблемы утечек поступлений, вызываемой системой СТГ. Основные меры в этой области включают централизованное управление схемой СТГ (что сократило количество выдаваемых лицензий на 20%) и электронное отслеживание движения товаров с помощью компьютерной системы ASYCUDA++. Это позволяет таможе выявлять точные данные общего импорта и экспорта любого индивидуального пользователя СТГ и сопоставлять движение товаров на склад и со склада, что сокращает применение системы расчетной книги. В будущем такую сверку облегчит новое программное обеспечение, в которой экспортно-импортные данные ASYCUDA++ и формула ДИ используются для расчета доли сырьевых материалов в конечном продукте, что означает автоматизацию отслеживания товарных потоков и выявления возможных нарушений.

Источник. Thomas, January 2003. Справка подготовлена для данной главы. Сотрудники Всемирного банка.

ет компенсацию только пошлин центрального правительства, но не налогов и пошлин, взимаемых правительствами штатов.

- Порой размер возвращенных пошлин уменьшается за счет платы за ведение схемы или услуги. К примеру, Танзания обычно взимает за это 4% возвращаемой суммы.
- Бюрократические требования, плохо продуманные процедуры, неэффективность таможенного администрирования (или все три фактора) приводят к ненужным затратам для экспортера в виде задержки выплаты возмещения, платы за услуги или иные прямые и непрямые административные требования.
- Задержки с возвратом пошлины зачастую непомерны, а то ее выплата и вообще не производится — такое особенно характерно для стран, где компенсация должна проводиться через специальную строку бюджета для возвратных пошлин. Когда же, наконец, возврат пошлины осуществляется, ценность суммы может быть изрядно убавлена инфляцией, что увеличивает и без того высокие для экспортера издержки финансирования пошлин и сокращает его операционный капитал. Например, в Танзании, до того как несколько лет назад там была проведена реформа системы возвратных пошлин, скопились значительные задолженности по возмещению по причинам недостаточного бюджета на эти цели и чрезмерных требований к документации. С теми же проблемами часто сталкиваются Непал, Индия и ряд африканских стран⁹.
- Излишние требования к документации ведут к запаздыванию возврата средств и увеличивают издержки для экспортера (равно как и для таможи). Некоторые страны требуют, чтобы заявки на возвращение пошлины были подкреплены не только экспортными записями и инвойсом, но и также документом о погрузке товара, сертификатом о его прибытии в пункт назначения, доказательством получения вырученных от экспорта средств, а также документами об импорте комплектующих, за которые была уплачена пошлина. Помимо того что большинство этих документов не нужны для рутинного процесса подачи заявки на возвращение пошлины, они еще являются и главным источником проволочек, поскольку экспортеру порой могут потребоваться месяцы, для того чтобы заполнить их.

Отсутствие хорошо продуманной системы возврата пошлин или неспособность таможенных органов надлежащим образом применять этот метод обескураживает экспортеров и может подтолкнуть их к уклонению от уплаты налогов и сборов. Ниже излагаются общие принципы и рекомендации по

разработке и обеспечению функционирования системы возврата пошлин.

Определение ставок для возврата пошлин. Для этого необходимо соблюдать следующие моменты:

- Установление ставок для возврата пошлин должно быть возложено на высокопоставленный орган, в котором в нормальных условиях представлены ведомства по промышленности, торговле, таможенным делам, внутренним поступлениям и, возможно, другие правительственные департаменты.
- Процент возвращения пошлин должен рассчитываться на базе пошлины на импортные компоненты, потребленные в ходе производства единицы готовой продукции. Сумма, подлежащая возврату, должна для данной единицы экспортного товара равняться стоимости комплектующих, умноженной на их тарифы. При установлении ставок для возврата пошлин допустимо их некоторое усреднение. Для конечных товаров, в которых компоненты перерабатываются в соответствии со стандартной формулой, могут быть установлены коэффициенты по продуктам или фиксированные коэффициенты. Когда соотношение между входящими/выходящими продуктами варьируется, более предпочтительной будет индивидуальная ставка.

При системе фиксированной ставки размер возмещения рассчитывается по установленной шкале для каждого экспортного товара на основе коэффициентов входящих/выходящих (потребляемых/выпускаемых) продуктов. Это облегчает работу, поскольку система использует автоматические ставки для возврата пошлин, не связанные с качеством работы каждого производителя. Однако она требует частого обновления коэффициентов входящих/выходящих материалов. Эту схему используют Корея и Тайвань, которые каждый шесть месяцев публикуют обновленную шкалу возвратных пошлин.

При системе индивидуальной ставки возврат пошлины основывается на результатах работы производителя, верифицируемой по его бухгалтерским книгам и записям. Эта схема в большей мере опирается на собственную оценку производителя, поскольку именно он несет ответственность за установление процента содержания импортных компонентов или коэффициента переработки. В обязанности администрации входит проверка этих нормативов и коэффициентов посредством аудита. Подобный подход справедлив по отношению ко всем производителям, поскольку в существенной мере увязан с качеством работы каждого из них, а не основывается на среднем коэффициенте

по отрасли. Эту систему использует большинство индустриальных стран.

Основные принципы разработки системы возврата пошлин. При создании этой системы следует руководствоваться следующими принципами:

- Освобождение от уплаты пошлин должен быть полным (стоцентная сумма уплаченных пошлин и налогов) и быстрым. Оно должно охватывать все экспортные продукты, которые включают импортные комплектующие, а также сырьевые материалы и промежуточные товары, использованные для изготовления конечного продукта, включая импортную упаковку. Возвращенные средства не должны превышать реально уплаченные пошлины, что обеспечивает соответствие правилам ВТО.
- Система должна быть простой, легко понимаемой производителями и легко управляться таможенными. Она должна функционировать с минимальными издержками для экспортера. Это подразумевает, что: экспортер в процессе возвращения пошлины не облагается дополнительной платой за какую-либо специфическую услугу; возмещение осуществляется сразу или в течение нескольких дней после момента экспорта; требования документации минимальны, хотя в то же время защищают финансовые поступления от злоупотреблений и мошенничества.
- Экспортная декларация должна считаться достаточным доказательством факта вывоза, и в обычных случаях никаких документов больше требовать не должно. Возвращаемая пошлина должна зависеть не от доказательства получения валютной выручки, но основываться на факте вывоза товара. Если возникают проблемы занижения стоимости в инвойсе либо других возможных злоупотреблений, то они должны решаться не через систему возвратных пошлин, а через другие уместные методы контроля.
- Схема должна распространяться как на прямых, так и на непрямых экспортеров, т.е. возмещение должно отражать все пошлины и сборы, уплаченные за импортированные материалы, которые входят в состав экспортного продукта, вне зависимости от того, кем они были уплачены — экспортером или иными декларантами, у которых эти материалы были приобретены¹⁰.
- Экспортеры должны нести ответственность за утерянные таможенные поступления, вызванные тем, что они не уведомили ее отдел по возвращению пошлины об изменении факторов, обуславливающих ее ставку.
- Таможенный орган должен публиковать и соблюдать стандарты своей работы по возврату пошлин и, в частности, обязан выплачивать

возмещение в течение установленного количества дней после получения соответствующего требования.

Операционные рекомендации. Вот основные операционные рекомендации для системы возвратных пошлин.

- Система возврата пошлин должна быть предметом регулирования, которое устанавливает принципы и основные правовые, административные и процедурные требования. Таможня должна предоставлять пользователям схемы другую необходимую информацию, организуя выпуск печатных материалов и семинары.
- Заявки на возвращение пошлины и выплата сумм по ней должны предусматривать только простые процедуры с минимальными требованиями в отношении документации. Заявка может быть подана в формате экспортной декларации либо в отдельной форме. Возвращение пошлины не должно затягиваться до завершения всех мер контроля. Она должна выплачиваться, как только таможня подтверждает факт вывоза товаров на основе записи об экспорте, а проверка обоснованности заявки производится позднее. В ситуациях, когда задержки неизбежны, например по причине того, что ставка возмещения для продукта в момент его вывоза еще не установлена, необходимо проводить промежуточный платеж, возможно на уровне 80% суммы, объявленной экспортером, при условии необходимой корректировки этой цифры после утверждения ставки.
- Возвращаемая пошлина может быть выплачена наличными, чеком, в электронном виде либо в виде кредитного сертификата или ваучера, которые могут быть использованы для уплаты пошлины по следующим партиям импортного товара. Если сумма сертификата или ваучера недостаточна для уплаты пошлин и налогов по такой партии, разница подлежит доплате наличными. Преимущество ваучерной системы в том, что она проста в применении, не вносит изменений в правительственные счета и менее подвержена коррупции. (Подобная схема действует в Бразилии). Если возмещение пошлины производится наличными, то соответствующий бюджет должен быть достаточно большим, для того чтобы его хватало на удовлетворение всех заявок, а процедуры должны быть рациональными, чтобы избежать длительных задержек.
- Экспортерам, регулярно выставляющим большое количество заявок о возвращении пошлин, необходимо предоставить опцион в плане того, чтобы подача их требований и получение ими выплат осуществлялись на периодической основе. Это упрощает работу обеих сторон — экспортера и таможни.

- Контроль за суммами возвращенных пошлин должен проводиться после вывоза товара посредством периодического аудита бухгалтерских книг и записей производителя. Полезным может стать периодическое сочетание проверки возвратных пошлин и с аудитом налогов на добавленную стоимость (НДС).
- В центральном аппарате таможенной службы следует учредить специализированный отдел для мониторинга и бухгалтерской проверки компаний-производителей, утвержденных в рамках системы, и требований о возврате пошлин. Для этой работы нужно организовать специальную подготовку отобранных сотрудников.
- Необходимо периодически обновлять формулу возвратной пошлины, с тем чтобы она учитывала изменения факторов, определяющих ее величину (соотношение между потребляемыми/выпускаемыми продуктами, импортные цены, ставки налогов и пошлин).
- Контроль за возвращением пошлин должен быть автоматизирован на основе модели или программы, специально разработанных для такой системы, с использованием имеющихся таможенных компьютерных систем (подобных тем, которые применены на Фиджи для ПТТ; см. вставку 10.3) .

Зоны переработки товара для экспорта (ЗПТЭ)

ЗПТЭ представляют собой географические анклавные территории, созданные вне таможенной территории страны с целью поощрения производства товаров на экспорт и предоставления услуг иностранным предприятиям¹¹. ЗПТЭ обычно учреждаются для развития экспорта нетрадиционных промышленных изделий, повышения конкурентоспособности экспортеров, привлечения инвесторов, диверсификации экономики, создания рабочих мест, освоения новых технологий, обеспечения роста и развития¹².

Основные характеристики. Внутри ЗПТЭ предприятия могут импортировать сырье и комплектующие без уплаты импортных налогов и пошлин. Помимо этого они пользуются еще несколькими преимуществами, которые могут включать освобождение от налога на продажи, от акцизных платежей и налогов на прибыль; исключение из отраслевых регулирований, применяющихся во всех остальных районах страны; льготы по трудовому регулированию, при обмене иностранной валюты и другие; обеспечение инфраструктуры. Эти привилегии предоставляются при условии, что производимые товары будут экспортироваться и что все импортные комплектующие будут либо использоваться внутри зоны, либо реэкспортироваться.

В некоторых странах разрешено продавать часть выпускаемой продукции на внутреннем рынке¹³.

В последние годы, в условиях наметившейся тенденции от производства импортозамещающих товаров на развитие экспорта, созданием ЗПТЭ занялись многие развивающиеся страны, и их функции стали расширяться. Однако, как показывает опыт, лишь в ограниченном количестве случаев учреждение таких зон действительно привело к успешному развитию экспорта¹⁴. Многие из них оказались неудачным капиталовложением вследствие неразумного размещения, высоких инвестиционных издержек, неадекватного менеджмента, а в более общем смысле по причине того, что экономико-политическая среда в их странах не благоприятствовала эффективному экспортному производству¹⁵.

ЗПТЭ обычно создаются в специальном ограниченном промышленном районе, хотя иногда — причем в последнее время все чаще — зонами объявляются отдельные предприятия, расположенные вне закрытой территории¹⁶. Во многих развивающихся странах имеет место товарная утечка из ЗПТЭ на внутренний рынок без уплаты пошлин. Это особенно характерно для тех районов, где свободные зоны географически не отделены от основных таможенных территорий и где существует несколько зон-предприятий, что затрудняет таможенную организацию контроля за поступающими и выходящими оттуда товарами. Пока предприятия ЗПТЭ не станут вести свои записи и бухгалтерию надлежащим образом, не будут исправно платить налоги и пока таможенная служба перейдет в основном на аудиторский контроль, утечка товаров из зоны на внутренний рынок будет оставаться проблемой с соответствующими негативными последствиями для финансовых поступлений.

Таможенная администрация в зонах переработки товаров для экспорта. С точки зрения применения таможенного законодательства ЗПТЭ размещаются вне таможенной территории, хотя физически они находятся внутри национальных границ и являются частью национальной экономики. Поэтому в таких зонах таможенная служба должна организовать два типа таможенного контроля.

Первый относится к движению товаров из ЗПТЭ на внутренний рынок и в обратном направлении, — в этом плане к ЗПТЭ необходимо подходить как к иностранному государству. На дорогах от зоны к остальным частям страны должны быть установлены таможенные посты с целью обеспечения надлежащего выполнения соответствующих таможенных законов. Импорт из ЗПТЭ на внутренний рынок, если таковой разрешается, должен получать такой же режим, как импорт из-за рубежа. Поставки продуктов с внутреннего рынка в ЗПТЭ должны рассматриваться как экспорт. Для

предотвращения незаконного проникновения на внутренний рынок товаров, импортированных или произведенных в ЗПТЭ, необходимо установить таможенный надзор. Если ЗПТЭ является географически обособленной территорией, то все это не создает особых трудностей для таможи, поскольку является частью и пакетом нормальных таможенных операций. Однако ситуация будет иной, если ЗПТЭ географически недостаточно хорошо отделена от постоянной таможенной зоны и особенно когда она распространяется только на некоторые предприятия. Как упоминалось выше, такие отдельные предприятия-зоны трудно контролировать.

Второй тип контроля относится к импорту в ЗПТЭ и экспорта оттуда — здесь необходима таможенная документация для целей контроля и статистики. Рационализация администрирования — один из главных элементов и условий гладкого функционирования типичной ЗПТЭ. Это предполагает упрощение требований таможенной

документации по ввозимым сырьевым материалам и средствам производства, а также экспортируемой готовой продукции. В странах, таможенные органы которых не соответствуют современным стандартам, требования документации применительно к торговым операциям ЗПТЭ могут мешать ее нормальной работе. Нередко для решения этой проблемы учреждается отдельный административный филиал, выполняющий посреднические функции между компаниями ЗПТЭ и правительством и призванный способствовать снижению административных издержек этих компаний и предотвращению ненужных задержек в их операциях.

Однако, как указывает Watt (1989), хотя эти органы могут иметь разный уровень полномочий выступать от имени правительства, другие департаменты нередко возмущаются вмешательством в их «нормальные» функции и могут неохотно сотрудничать с ними. Опыт иорданской зоны переработки экспорта в г. Акаба иллюстрирует часть трудностей, которые могут быть вызваны созданием

Вставка 10.6. Таможенное администрирование в зоне переработки экспорта Акабы

В январе 2001 г. правительство Иордании учредило в порту Акаба на Красном море специальную экономическую зону, имея целью укрепление экономического потенциала королевства путем привлечения туда различных инвестиций и видов бизнеса. Зона начала функционировать под управлением Администрации специальной экономической зоны Акабы (ASEZA). Зона имеет четкие собственные границы и в этом смысле является территорией, отделенной от национальной территории Иордании. ASEZA наделена полномочиями применять внутри зоны свои собственные законы, особенно в плане таможенных процедур. В результате в рамках ASEZA стали действовать две отдельные структуры — Национальная иорданская таможня, которая ответственна за выполнение таможенного законодательства Иордании в той мере, в какой оно применимо к зоне, и таможенное агентство внутри ASEZA, которое отвечает за соблюдение ее таможенных правил.

Две эти структуры имеют очень разные культуры. Национальная таможенная служба — давно действующая организация, концентрирующая усилия на обеспечении надлежащей защиты границ страны. Она придерживается обычной практики контроля за оформлением товаров, транспорта и людей. В ней работают преимущественно ветераны, носящие профессиональную форму и исповедующие традиционные взгляды на таможенную обработку. ASEZA — новая организация, и укомплектована она в основном молодыми, способными выпускниками вузов, которые увлечены идеей развития зоны и нетерпеливы в этом. Они жаждут увидеть, как традиционный пооперационный подход, практикуемый Национальной таможенной службой, заменяется более современными постоперационными и аудиторскими методами контроля.

Наличие двух таможенных агентств порождает проблемы управления. Это также не соответствует Пересмотренной Киотской конвенции; в результате не внедряются упрощенные процедуры, рекомендуемые этим документом.

Конкретно трудности таковы:

- Операторы свободной зоны вынуждены иметь дело с двумя агентствами с разными штаб-квартирами и средствами.
- Хотя оба агентства имеют доступ к электронной программе ASYCUDA, их системы не взаимодействуют, и обмен полезной информацией отсутствует.
- Применяемые процедуры различаются и зависят от того, какое агентство их проводит.

Вследствие этого возникают следующие проблемы:

- Добросовестные декларанты не получают должного уровня обслуживания, что необходимо для привлечения инвестиций в зону; документация дублируется, и нет системы «одного окна».
- Недобросовестные декларанты извлекают выгоду из недостаточного, как им представляется, контроля, и существует повышенный риск утери поступлений по причине неадекватного менеджмента в области движения товаров в обоих направлениях между зоной и национальной территорией.

Учитывая эти трудности, власти Иордании рассматривают возможность слияния некоторых функций двух организаций.

Источник. Harrison, Mark (2003). Материал подготовлен для данной главы.

отдельного таможенного агентства для ЗПТЭ (см. вставку 10.6). Вместо всего этого можно рекомендовать возложить ответственность за выполнение таможенных функций в ЗПТЭ на самостоятельное или полуавтономное подразделение, подчиненное национальной таможенной службе.

Другие административные вопросы и рекомендации. Если режим ЗПТЭ предусматривает продажи на внутреннем рынке, то они должны быть ограничены оптовыми сделками. Таможня будет не в состоянии контролировать розничные операции.

Если таможенная структура не обладает необходимым потенциалом для аудита счетов производителя, то не следует давать статус ЗПТЭ одиночным предприятиям, расположенным за пределами анклава зоны. Однако такие предприятия в некоторых случаях могут квалифицироваться для получения режима ППЗ.

Выводы и рекомендации по режиму освобождения от уплаты пошлин для внутренней переработки

Как в налоговом, так и в административном плане нулевые тарифы — лучший способ предоставить экспортным производителям доступ к промышленным комплектующим по мировым ценам. При наличии тарифов лучшим будет такой способ, который освобождает производителей экспортной продукции от уплаты пошлин полностью и с наименьшими издержками. Таким образом, оптимальными будут системы, которые не предусматривают уплату или заблаговременную уплату пошлин за импортные компоненты и которые не требуют — или требуют в минимальной степени — бумажной работы и предполагают выполнение только тех рутинных формальностей, каковые применяются в отношении любого импорта.

Однако в реальной жизни некоторые административные издержки неизбежны. Таможенные органы всегда сталкиваются с возможностью того, что не все импортеры и экспортеры платят налоги полностью. Поэтому защитные меры против злоупотреблений и уклонения от налогов необходимы. Разрабатывая системы, процедуры и защитные меры для вводимых систем освобождения от уплаты пошлин, страны должны принимать во внимание стандарты и директивы Пересмотренной Киотской конвенции, включая их в свои национальные законы, регулирование и административные процедуры с учетом своих специфических условий.

Практика, рекомендуемая конкретной стране, зависит от уровня и структуры ее тарифов и административного потенциала. В государствах с эффективным и современным управлением, в частности тех, которые способны организовать

бухгалтерский контроль, надежным компаниям может предоставляться временный допуск для внутренней переработки в любой из его форм (ПТТ, ППЗ и ЗПТЭ — в случае экономической целесообразности). Должна иметься и система возвратных пошлин, особенно когда правительство серьезно опасается возможных нарушений режимов временного допуска, а также для всех случаев, когда по тем или иным причинам пошлины уплачиваются при ввозе материалов, использование которых в переработке импорта поначалу не предвиделось.

Странам, обладающим лишь ограниченным потенциалом контроля, следовало бы, очевидно, в основном полагаться на возвратные пошлины; вместе с тем компаниям, которые имеют хорошую репутацию в плане выполнения своих налоговых обязательств, надо предоставлять режим ПТТ. Освобождение от уплаты пошлин необходимо давать во всех случаях, когда интересы сбора поступлений могут быть достаточно хорошо обеспечены и в то же время предпринимаются усилия по облегчению торговли. Следует всячески наращивать потенциал таможенной администрации в области проведения бухгалтерского контроля, и тогда со временем временный допуск для внутренней переработки постепенно станет главным методом освобождения от уплаты пошлин.

Таможенное складирование, временный ввоз и транзит

В данном разделе рассматриваются таможенные режимы, по которым товары ввозятся с отсрочкой уплаты пошлин по причинам, не связанным с внутренней переработкой. К таким режимам относятся таможенное складирование, временный допуск с последующим реэкспортом (обратным вывозом) в государство импорта и транзит¹⁷.

Таможенное складирование

Таможенный склад представляет собой процедуру, при которой импортер помещает импортированные товары на хранение под таможенный контроль, не выплачивая при этом импортные налоги и пошлины до тех пор, пока эти товары не отправляются на внутренний рынок или реэкспортируются, — во втором случае пошлины не взимаются вообще. Процедуры таможенного хранения действуют практически во всех странах.

Основные характеристики. Рассматриваемый режим приносит торговому сектору заметные удобства, однако если он функционирует на недостаточном уровне, то может привести к непомерно большим издержкам для владельца груза, правительства или для обоих. Последнее особенно характерно для случаев, где таможенная служба

по-прежнему сильно полагается на меры физического контроля.

Не все администрации способны надежно контролировать таможенные склады, чтобы предотвращать уклонение от налогов и потери в доходах, вызываемые утечкой сданных на хранение товаров на внутренний рынок без оплаты пошлин. Причины этого — большое количество складов, неадекватное отслеживание документации, несовершенные процедуры и слабая в целом администрация. Столкнувшись с безудержными злоупотреблениями и уклонением от налогов, приведшими к недополучению поступлений, а также с неспособностью таможи наладить необходимый контроль, Танзания, например, не нашла лучшего решения, как закрыть в период 1997—1998 гг. фактически все таможенные склады¹⁸.

Экономическое обоснование. Таможенный склад способствует импортной торговле. Когда ввозимые товары предназначены для внутреннего потребления, эта процедура позволяет импортеру отложить уплату пошлин и сборов до тех пор, пока он реально не произведет таможенное оформление своего груза для внутреннего потребления. Если импортер решает не оформлять товары для внутреннего потребления, но реэкспортировать — возможно, из-за изменения условий на рынке, — то он тем самым уходит от необходимости оплачивать пошлину. Товары могут также быть переоформлены под другой таможенный режим — например, ПТТ. Таможенные склады используются также для хранения продуктов, которые произведены внутри страны в режиме ПТТ или ППЗ или которые подлежат обложению акцизами. Подобное хранение освобождает такие товары от налогообложения с момента их складирования, при условии что за этим последует их реальный экспорт. Для продуктов, подпадающих под режим возврата пошлин, поступление на таможенный склад приводит в действие механизм возмещения.

Другим преимуществом для импортера или владельца товара является то, что во время хранения разрешены некоторые операции, в том числе его проверка и взятие образцов, упаковка и перепакетирование и ряд других, имеющие целью улучшить рыночные характеристики товара.

Требования в отношении эффективного администрирования. Таможенный департамент должен испытывать удовлетворение, если товары могут храниться на складе без серьезного риска кражи, незаконного перемещения или других проблем и если агентство, ведающее складом, отвечает за их сохранность. Таможня должна также быть уверена в надежности процедур отправки товара со склада на экспорт (что аннулирует обязанность экспортера выплачивать за него пошлину) или на

таможенное оформление путем оплаты пошлины для последующего отправления на внутренний рынок. Административные требования могут существенно различаться в зависимости от степени риска незаконного изъятия или замены товара. В целом они могут предусматривать:

- одобрение склада таможей — среди прочего он должен иметь разумную структурную;
- безопасность и надежный доступ;
- двойное запираение склада (складской сторож и представитель таможи);
- постоянный или регулярный надзор;
- неожиданные проверки на месте;
- ведение учетных записей;
- периодические инвентаризации;
- финансовую безопасность, хотя это может не понадобиться, если нет особого риска утери поступлений и если таможенный контроль находится на должной высоте.

Традиционно складской контроль в значительной мере основывался на физическом наблюдении, в том числе путем размещения таможенных офицеров в установленных помещениях. Они осуществляют надзор за складированными товарами, за разными видами коммерческой деятельности, в том числе за привозом и вывозом всех грузов и опломбированием и распломбированием контейнеров, за разрешенными операциями типа сортировки, упаковки и проветривания. Система контроля нередко требует, чтобы офицеры запирали склад вечером и открывали утром. Кроме того, запрещается вести какие-либо коммерческие операции без физического присутствия таможенников. Стоимость услуг операторов склада включает офицерский оклад, сверхурочные плюс предоставление удобного и оснащенного места на складе.

Многие страны — как члены ОЭСР, так и развивающиеся — ныне перешли от мер физического контроля (закрытые мероприятия таможенного хранения) на системы складского контроля на документальной и бухгалтерской основе (открытые модели таможенного хранения), что повысило производительность складских операций и снизило издержки регулирования и обеспечения соответствия правилам. Например, в Австралии практика физического контроля за таможенными складами была прекращена в конце 60-х годов прошлого века, а в США в начале 80-х. После внедрения новых методов обеспечения соответствия в сфере хранения таможенная служба США заявила:

«В 1982 г. ...таможенные законодательства были скорректированы с целью замены физического надзора, осуществлявшегося таможей, на аудиторско-инспекционный метод надзора. За счет этого таможня сократила владельцам товаров выплаты возмещаемых издержек с 8 млн до 2 млн долл. в год и допустила большую гибкость

в складских операциях...Эта мера также экономит налогоплательщикам почти 2 млн долл. в год в расходах на таможенную и снизила число таможенных офицеров для наблюдения за складами с примерно 300 до примерно 50 человек [U.S. Customs Service 1996, p. 2–1].

Таиланд, следуя примеру лидера — Гонконга, ввел открытую модель таможенного хранения в 2002 г. (см. вставку 10.7)

Временный ввоз

Временный ввоз представляет собой таможенный режим, который дает полное или частичное освобождение от уплаты импортных налогов и пошлин на товары, ввозимые для специфических целей, при условии, что они будут реэкспортированы в то же самое государство, откуда поступили. Как правило, эта процедура предполагает полное условное освобождение, но в некоторых случаях оно может быть только частичным. Практика временного допуска широко распространена.

Основные характеристики. Временный ввоз — относительно простая таможенная процедура. Управление рисками, которые возникают для государственных поступлений в результате разрешения ввезти иностранный товар без уплаты пошлин и налогов, может осуществляться посредством надлежащего использования соответствующих документов и мер финансовой безопасности. Тем не менее в некоторых не слишком развитых таможенных службах режим временного ввоза нарушается. Чаще всего это происходит с автомобилями экспертов и других лиц, приезжающих в данную страну на период выполнения какого-то проекта или для решения других временных задач.

Экономическое обоснование. Существует целый ряд различных экономических и социальных причин, по которым товар разрешается ввозить без уплаты пошлин и налогов. Основные категории такого импорта включают: товары для показа или выставок, ярмарок, конференций и аналогичных мероприятий; профессиональное оборудование лиц, приезжающих на данную территорию для выполнения определенных задач; коммерческие образцы; контейнеры, используемые в международной перевозке товаров; личное имущество путешественников; автомобили международного трафика. Если бы пошлины за такие грузы сначала уплачивались при ввозе, а потом возвращались при вывозе, то это стало бы тормозом международной торговли и социально-экономических мероприятий. Что не только увеличило бы стоимость таких мероприятий, но и осложнило бы работу таможен.

Требования к эффективному администрированию. Вот условия и административные требования к режиму:

- Временный ввоз предоставляется на основании намерения вывезти данный товар обратно.
- Для ввоза товара должна быть представлена декларация о временном ввозе. Таковая не требуется, если не возникает сомнений в последующем вывозе товаров вне зависимости от их стоимости (например, контейнеров).
- Товары должны быть идентифицируемыми. Таможня должна иметь возможность удостовериться, что вывозимые товары являются теми же самыми, что и импортированные по временному ввозу. Если коммерческих способов идентификации недостаточно, таможня имеет право использовать для этого другие средства.

Вставка 10.7. Мероприятия Таиланда в отношении открытых моделей таможенного склада

Система таможенного складирования в Таиланде движется от закрытой к открытой модели залогового хранения. Юридический инструментарий для создания таможенных складов прописан в Таможенном акте № 18 от 2000 г. В пределах этого законодательства Департамент таможен пользуется определенной гибкостью в применении его положений. После правительственного решения, предписывавшего всем государственным ведомствам оптимизировать свои услуги, Бюро по таможенным привилегиям сконцентрировало усилия на улучшении системы контроля над таможенными складами для залогового хранения. Закрытая модель хранения по закладной, которую Таиланд традиционно практиковал для обеспечения соответствия правилам, предусматривала физические проверки в реальном времени, когда основной упор при оценке соответствия делался на индивидуальные операции, а не на более широкую концепцию систем операторов складов, процедур и контроля. Открытая модель, к которой в настоящее время переходит Департамент, основывается на компьютерном контроле, заменившем физическое присутствие офицеров на их постах. В нее входят система складского учета, которая может в режиме реального времени взаимодействовать с таможенным департаментом, и электронный мониторинг за поступающими на склад и выходящими со склада товарами. Эта модель воплощает подход к управлению соответствием на основе рисков, поскольку в большей мере полагается на оценку соответствия, производимую самим оператором, которая перепроверяется затем через таможенный постаудит для подтверждения правильности проведенных процедур.

Источник. Ue-srivong, Chintana (2003). Сообщение подготовлено специально для данной главы.

- Под пошлины и налоги, подлежащие уплате в случае несоблюдения условий временного ввоза, должно быть представлено залоговое обеспечение. Оно может быть оформлено в международной системе гарантий, например в системе АТА (Admission Temporaire – Temporary Admission-англ.).
- Должен быть установлен временной лимит для вывоза товара, адекватный цели временного ввоза, не способствующий злоупотреблениям и простой для мониторинга.
- В декларации о реэкспорте должна содержаться ссылка на исходный документ о временном ввозе. Залоговое обеспечение освобождается при условии, что таможня удовлетворена соответствием вывозимых товаров ввезенным и соблюдением всех условий.

Как и в других таможенных режимах, отслеживание товаров, импортированных в режиме временного ввоза, может быть легко упрощено и облегчено, если система таможенного контроля компьютеризирована. Это особенно относится к ситуациям, когда вывоз товара временного ввоза осуществляется через другие таможенные отделения, иные, чем канал импорта.

Транзит

Поскольку вопросы транзита подробно рассматриваются в гл. 11, то здесь мы ограничимся лишь описанием транзита как одного из режимов с отсрочкой в уплате пошлины, рассмотрим создаваемые им риски для сферы финансовых поступлений и суммируем основные требования к обеспечению эффективного таможенного контроля.

Таможенный транзит представляет собой процедуру, при которой транспортировка товара осуществляется под таможенным контролем, переходящим от одного таможенного учреждения к другому. Когда все движение груза происходит в границах одной таможенной территории, это называется национальным транзитом так или перемещением под залог. Если таможенные учреждения находятся на двух и более таможенных территориях, то этот процесс называется международным транзитом. Процедуры транзита призваны облегчить движение товаров, пересекающих границы одной или более стран, без создания угрозы для таможенных поступлений, которые могут быть утеряны при переброске этих товаров на внутренний рынок¹⁹.

Как в индустриальных, так и в развивающихся странах режим транзита часто используется в качестве способа незаконного импорта. Мошенническая продажа транзитных товаров на внутреннем рынке может приводить к потере значительной части финансовых поступлений. Административ-

ные меры, требуемые для эффективного контроля над транзитными перевозками, просты и рациональны. Тем не менее лишь немногим развивающимся странам удалось установить действенную систему контроля, что вызвано проблемами инфраструктуры на пограничных пунктах, неадекватной системой залогового обеспечения товаров, поступающих в режиме отсрочки платежей налогов и пошлин, плохими средствами коммуникации и слабым в целом администрированием.

Меры, требуемые для обеспечения таможенного контроля за транзитом, включают в числе прочего: ограничение выдачи лицензий на транзит только платежеспособным и признанным перевозчикам, которые имеют хорошую репутацию в отношении своих налоговых обязательств; строгий мониторинг транзитных поставок на основе достоверной документации; введение мер, гарантирующих обеспечение отсроченных пошлин и налогов; создание эффективной системы обмена информацией между таможенными отделениями при ввозе и при вывозе товаров; принятие быстрых мер в случае, если транзитные грузы не прибыли в пункт вывоза в срок, установленный для завершения транзита.

Исключения

Исключения (exemptions) представляют собой выведение товара из-под действия обычного таможенного тарифа²⁰. Они могут иметь форму полной или частичной отмены пошлин и налогов, которые в типичном случае должны взиматься за данный импорт. В отличие от режима освобождения от уплаты пошлин исключения не связаны с экспортом или реэкспортом. Они относятся к товарам, ввозимым для личного потребления некоторыми категориями импортеров, имеющими определенные права, при условии, что эти товары используются для установленных целей²¹.

Некоторые исключения записаны в международных конвенциях, в которых участвует данная страна. Другие вводятся решением правительства по разным социальным и экономическим причинам. Еще некоторые изъятия затрагивают импорт преимущественно некоммерческого характера, они также называются традиционными исключениями. Более детально об этой классификации см. во вставке 10.1.

Основные характеристики

В большей или меньшей степени исключения используют большинство — если не все — стран, имеющих ненулевые тарифы. Даже если в целом политика правительства состоит в том, чтобы не делать никаких изъятий из применения тарифов, ему все-таки придется признавать некоторые ис-

ключения, например типа тех, которые установлены Венской конвенцией о дипломатических иммунитетах. Во многих развивающихся странах предоставление исключений носит искаженный характер. Причинами тому – значительный приток в эти страны иностранной помощи, поступающей в форме проектов развития или продуктов экстренной помощи; неправильная политика в плане инвестиционных стимулов; требования послаблений со стороны различных организаций, занимающихся образовательными, благотворительными и иными социальными проектами; зачастую плохо разработанный тарифный режим. Во многих странах стоимость «исключенного» импорта доходит до 30% общего объема импорта, а в некоторых случаях превышает 50%.

Экономическое обоснование

Хороших экономических оправданий для предоставления исключений не много. В большинстве случаев эти меры ошибочно используются в качестве инструмента достижения политических целей. Исключения не только наносят правительству изрядный ущерб в виде недополученных доходов, но порождают еще и ряд перекосов и издержек, в частности ухудшают прозрачность импортных тарифов, создают неординарное игровое поле для операторов внешней торговли и национальной индустрии, искажают предпочтения производителей и потребителей, усложняют таможенную работу.

Экономические и административные аспекты, по категориям

Экономические и административные последствия применения основных видов исключений можно суммировать следующим образом.

Дипломатический импорт. Эту категорию составляют исключения, определенные в Венских конвенциях о дипломатических и консульских отношениях. На нее обычно приходится лишь небольшой процент всех импортных грузов, пользующихся исключениями. Некоторые страны, однако, сталкиваются с нарушениями и в этой области, особенно в отношении количества продуктов, для которого запрашивается освобождение от уплаты пошлин, при том что оно со всей очевидностью превышает нужды посольства или консульства. Сообщалось также о случаях требования исключений для коммерческих поставок. Таможене трудно принять какие-либо принудительные меры в этом плане, поскольку она имеет лишь ограниченные полномочия в проверке дипломатического багажа, а расследование предполагаемого нарушения может оказаться политически деликатным (чувствительным) делом.

Правительственный импорт. Исторически многие государства выводили правительственный импорт из-под обложения налогами и пошлинами. В последние годы ряд страны отменили эти исключения, обнаружив, что минусы схемы перевешивают плюсы. Нередко говорят, что нет никакой бюджетной пользы в том, что правительство собирает пошлины за свой собственный импорт, поскольку результатом станет нулевая сумма. Однако этот аргумент игнорирует тот факт, что освобожденный от уплаты пошлин правительственный импорт может быть направлен – а нередко и направляется – для негосударственного использования, что открывает путь для неуплаты пошлин, которыми по закону эти товары должны облагаться. Таможня также несет дополнительные административные затраты по удостоверению в том, что товары, ввезенные государственным сектором в режиме исключения, действительно используются в соответствии с заявленными целями. Помимо бюджетных и административных издержек исключение правительственного импорта из-под налогообложения создает искажения соответствующих цен в частном и государственном секторах и может повлиять на принятие решений по поводу приемлемых расценок на продукцию государственных предприятий, например энергоснабжения. Наряду с этим исключения, сделанные правительству, ведут к недооценке подлинного размера его расходов, поскольку не проходят через тщательный процесс бюджетного утверждения и поэтому скрывают реальную стоимость правительственных операций. Таким образом, в интересах поддержания прозрачности и качественного администрирования правительственный импорт не должен пользоваться исключениями.

Инвестиционные стимулы. Для привлечения новых капиталовложений и содействия экономическому развитию многие страны предлагают инвестиционные стимулы, включая послабления по импортным пошлинам и косвенным налогам. Вопрос о том, являются ли налоговые стимулы фактором инвестиционных решений, обсуждался в экономической литературе очень широко, и было высказано фактически единодушное мнение, что эти фискальные льготы не играют решающей роли, потому что на решение инвестора большее влияние оказывают другие соображения. (Подробнее о дискуссии по этим вопросам см.: у Zee, Stotsky, and Ley 2002.).

Система исключений уязвима перед злоупотреблениями в виде ухода части освобожденных от уплаты пошлин товаров на «серый» рынок вместо использования их в полезных инвестициях. Она также дает импульс нечестной конкуренции, от которой страдают предприятия, не пользующиеся льготами. С административной точки зрения на-

личие исключений требует от таможи выделять существенную долю своих скудных ресурсов на функции мониторинга и контроль, между тем как эти средства могли бы найти более полезное применение. Развивающимся странам поэтому следует без обиняков посоветовать отменить исключения и одновременно оптимизировать импортные тарифы. Простая и прозрачная схема для импорта с низкими или нулевыми ставками на инвестиционные товары и средства производства, вероятно, будет более сильным инструментом привлечения инвесторов, чем распространение исключений.

Проекты с иностранным финансированием. Кредиторы и доноры обычно не финансируют оплату пошлин, которыми облагаются товары, импортируемые ими для использования в специальных проектах, — их фонды предназначены только для самих этих проектов, а не для того, чтобы увеличивать правительственные доходы от импортных сборов. Опыт многих стран показывает, что исключения в этой области порождают нарушения и проблемам контроля. Во-первых, количество и ассортимент материалов, необходимых для проекта, не всегда определены точно. Но даже если и определены, то возникают трудности с контролем за объемом импортируемых продуктов и правильностью их использования. Во-вторых, иногда исключения охватывают потребительские товары, ввозимые для нужд задействованного в проекте персонала. В обоих случаях освобожденные от уплаты пошлин товары легко направить на цели, не предусмотренные режимом исключения. Чтобы оградить себя от подобных нарушений и вызываемых этим недополучением доходов, ряд стран больше не предоставляют освобождений такому импорту, а практикует систему, по которой пошлины и налоги уплачиваются посредством вачеров казначейства.

Продукты в рамках гуманитарной помощи. Многие страны зависят от иностранной помощи и ее распределения через неправительственные организации (НПО). Продовольствие, лекарства и другие товары, ввозимые по программам иностранной гуманитарной помощи, обычно получают статус освобожденных от уплаты пошлин при условии, что будут безвозмездно переданы нуждающимся. Однако осуществлять контроль за таким бесплатным распределением непросто, зачастую любой его вид оказывается недостаточным. Во многих случаях ввезенные товары помощи, особенно продовольственные и фармацевтические, изменяют путь следования и оказываются на рынке. Такое практикуется некоторыми беспринципными организациями, замаскированными под НПО, которые пользуются своим исключительным статусом для импорта товаров, не подпадаю-

щих под льготы. Еще одна проблема состоит в том, что в большинстве случаев таможня не участвует в проверке верительных документов НПО либо ее мнение не спрашивают во время заключения соглашения между НПО и министерствами планирования, снабжения, сотрудничества или пр., отвечающими за импорт продуктов помощи. Как правило, таможня появляется уже на стадии реализации договора, а не в период изучения заявки и выработки ее условий. Всех этих проблем можно избежать, если следовать рекомендациям, изложенным в следующем разделе.

Импорт для благотворительных, религиозных, культурных, образовательных и аналогичных социальных целей. Во многих странах таможенные и иные законы предусматривают исключения для товаров, необходимых для операций институтов и организаций, преследующих благотворительные, религиозные, культурные, образовательные или аналогичные социальные цели. Нередко министр финансов или таможенный орган завален бесчисленными просьбами — иногда неправомерными — от школ, церквей, культурных и других подобных учреждений об освобождении их от уплаты пошлин при импорте оборудования, транспортных средств и разнообразных потребительских товаров. Подобные исключения трудно контролировать, и они часто нарушаются, когда ввезенные под них товары используются не по назначению. С экономической точки зрения таким исключениям нет оправдания, и они эквивалентны скрытым субсидиям. Они должны быть ликвидированы, а поддержка или помощь этим организациям, если необходимо, должна предоставляться в форме бюджетных ассигнований, подлежащих обычному публичному изучению в ходе процесса утверждения бюджета.

Некоммерческий импорт. В этой категории исключения обычно основываются на традициях или международной практике. Ими тоже часто злоупотребляют. К примеру, рабочие-мигранты, лица переехавшие или возвращающиеся в страну и путешественники нередко пытаются ввезти с собой больше товаров, чем имеют на то право в рамках предоставленных им разрешений. Обычно эти исключения незначительны по размеру и вполне поддаются администрированию, если таможня сможет установить ясные и простые правила и процедуры, о которых поставит в известность публику.

Рационализация системы исключений

Исключения трудно оправдать экономически, они несут с собой высокие административные издержки и открывают возможности для злоупотреблений. Они должны быть сведены к

минимуму и осуществляться эффективно, с тем чтобы избежать нарушений. Не должно быть установлено никаких исключений, кроме тех, которые определены в международных соглашениях и конвенциях, а также исключений в области некоммерческого импорта, которые практиковались традиционно (например, вещи путешественников и мигрантов).

Реализация исключений требует административных ресурсов и усилий, что налагает на таможенные органы значительное бремя и отвлекает их внимание от укрепления контроля, сбора поступлений и мер по обеспечению выполнения законов. Кроме того, таможня зачастую не в состоянии организовать эффективный мониторинг исключений, когда должна обрабатывать большое количество соответствующих дел.

Если правительство не в состоянии полностью отказаться от исключений, как это рекомендовалось выше, то ему, по крайней мере, твердо следует не допускать их роста. Основными причинами этого роста являются: а) большое количество соискателей, поскольку отрасли, компании и индивидуальные лица, которые не имеют таких льгот, считают себя находящимися в невыгодном положении по сравнению с их привилегированными соперниками и оказывают давление на власти для получения аналогичных преференций; б) полномочия по выдаче исключений по своему усмотрению, которые предоставлены министерствам финансов, а зачастую и другим министерствам. До тех пор пока условия и пределы исключений не будут четко прописаны в законе, министру будет затруднительно противостоять давлению в пользу льгот, которое оказывают на него некоторые импортеры. Чтобы ослабить его и избежать расширения системы исключений, необходимы следующие меры:

- Все исключения должны быть описаны в законе, а условия их предоставления должны быть

четко терминологически сформулированы, в том числе в отношении того, кто имеет право на исключения, какие товары и при каких условиях. Это ликвидирует все произвольные привилегии, предоставляемые высокопоставленными чиновниками и организациями.

- Предложения и просьбы об исключениях в рамках положений о стимулировании инвестиций и проектов с иностранным участием, сделанные инвестиционными советами или министерскими органами, должны направляться для утверждения в министерство финансов. Они должны содержать описание (код ТН ВЭД), количество и стоимость товаров, намеченных для импорта, и расчет того, во сколько это обойдется бюджету.

Создание эффективных административных систем и процедур

Для организации эффективного администрирования и контроля в системе исключений необходимо принимать во внимание следующие моменты.

- *Правила.* Правила должны четко определять элементы, которые необходимо соблюдать при запрашивании и регистрации исключений и ввозе попадающих под них товаров. В их числе: требования к документации, временные рамки, лимиты стоимости и количеств, осуществление контроля в момент ввоза, характер целевого использования, санкции в случае нарушений.
- *Запрос и регистрация.* Заявки должны содержать всю информацию о товарах, намеченных к ввозу для выполнения проекта (инвестиционный проект, проект с иностранным финансированием, товары в рамках помощи, импорт учреждениями, имеющими благотворительные цели и т.д.). Таким образом, к запросу должен быть приложен перечень, дающий точное опи-

Вставка 10.8. Применение компьютеров в управлении исключениями по инвестиционному проекту

Администрация таможен и косвенного налогообложения Марокко недавно внедрила компьютерное приложение для ведения списка товаров, импорт которых осуществляется в режиме исключений в рамках инвестиционных соглашений между правительством и компаниями частного сектора.

Эти соглашения предусматривают освобождение от уплаты пошлин, налогов и НДС всех материалов, инструментов и оборудования, необходимых для выполнения таких проектов; освобождение действительно в течение 36 месяцев. Товары указываются в прилагаемом к соглашению списке.

Компьютерное приложение, доступ к которому может быть получен через внутреннюю электронную сеть таможенных офисов, обрабатывающих поступающие для проекта товары, позволяет вести постоянный онлайн-мониторинг импорта, электронное отслеживание освобожденных товаров, а также легко выявлять автоматическим путем превышения над их утвержденными количествами. Оно также позволяет этим офисам непосредственно получать данные об импорте, обнаруживать и регулировать электронным путем ввоз товаров, которые по количеству или стоимости превышают утвержденные уровни, и контролировать конечные сроки реализации проектов.

Источник. Steenlandt, Marcel (2003). Сообщение подготовлено для данной главы.

сание товаров, их идентификационный код ТН ВЭД, количество и стоимость.

- *Контроль в момент ввоза.* Сюда включается проверка права на получение исключения и удостоверение в том, что тип, количество и стоимость товаров соответствует перечисленным в утвержденной заявке. Должны быть определены методы мониторинга льготного импорта, включающего две и более поставок и проходящего оформление через два и более таможенных отделений. Компьютеризация способна существенно облегчить эту работу, о чем свидетельствует опыт марокканской системы исключений (см. вставку 10.8).
- *Проверка целевого использования.* Таможене необходимо удостовериться в том, что освобожденные от пошлин товары действительно идут на обозначенные цели. Это должно осуществляться путем периодических проверок счетов предприятия или института, пользующегося исключениями, либо – если таковое возможно – посредством периодических не объявляемых посещений предприятия с целью физических проверок того, как соблюдаются условия целевого использования.
- *Подразделение по мониторингу и контролю исключений.* Таможенная служба должна создать подразделение мониторинга и контроля, которое будет осуществлять надзор за всеми административными делами, связанными с исключениями. Это подразделение должно: тщательно изучать заявки на освобождения; контролировать количество грузов, ввозимых посольствами, а также пользующимися исключениями предприятиями и учреждениями; посещать эти предприятия и учреждения после ввоза ими товаров; изучать тенденции, показатели поступлений и другие данные по категории исключений. Оно должно собирать сведения об освобожденном импорте и вести статистику упущенных доходов, а также готовить необходимые отчеты министерству.
- *Возмещение вместо освобождения от уплаты.* В Мали в 1998 г. была успешно введена в строй система контроля за освобождением от уплаты. Она основана на уплате (импортером) пошлин и сборов в момент ввоза и на возмещении их после проводимой вслед за этим верификации, удостоверяющей, что все условия применения льготы выполнены.

Вставка 10.9. Мали. Возмещение налогов и таможенных пошлин на ввозимое топливо

В 1998 г. в Мали была успешно проведена реформа в области возврата налогов и таможенных пошлин по исключениям, что привело к удвоению таможенных поступлений от импорта нефтепродуктов. Пошлины на них являлись важным источником таможенных доходов. Эти продукты импортировались небольшой группой компаний (около 12), что сделало проведение программы возможным.

Были установлены три принципа новых процедур.

- Полная оплата всех налогов и пошлин на таможенной границе при импорте нефтепродуктов.
- Введение системы быстрого возврата уплаченных пошлин и налогов пользователям привилегий (бенефициарам) после доказательства ими своих прав на них. В то время в число этих пользователей среди прочих входили дипломатические и консульские представители (Венская конвенция), проекты, финансируемые из иностранных источников (в том числе проекты Всемирного банка) и участники конвенций, вытекающих из Кодекса горнодобычи (*Mining Code*).
- Твердое разделение функций между: а) Таможенным управлением, ведающим исчислением пошлин и налогов, и б) Управлением казначейства, ведающим возвратом средств.

Вся процедура проводится в четыре этапа.

1. В начале каждого года бенефициары заполняют в офисе SGS документ, подтверждающий их право на исключения, к которому прилагают график ежемесячного потребления горючего. После регистрации этого документа SGS передает его в Министерство финансов для сертификации. После сертификации SGS вводит данные о правах бенефициария в свою информационную систему. Весь процесс регистрации занимает менее недели.
2. Получатели исключений приобретают свои продукты с уплатой таможене всех налогов. Эти суммы учитываются как таможенные поступления и записываются в графе бюджетного прихода.
3. Возмещение казначейством уплаченных пошлин и налогов поступает на ежемесячной основе в два этапа:
 - SGS выдает на имя бенефициария гарантийный «купон на возмещение»;
 - на основании указанного купона и копии инвойса на счет бенефициария переводится сумма, которую должно ему казначейство. Оплата наличными запрещена. Эта операция министерства относится в графу расходов, которые подлежат (последующей) корректировке.
4. Каждый месяц казначейство передает в Бюджетное управление список купонов по возмещению, оплаченных из средств, утвержденных для данной статьи расходов. После утверждения оплаты казначейство корректирует свои бухгалтерские записи, окончательно занося произведенную оплату в графу бюджетных расходов.

Источник. Finateu, Emilie (2003). Сообщение подготовлено (специально) для данной главы.

- *Система казначейских ваучеров.* Этот механизм контроля за льготами был введен в ряде стран с целью мониторинга подпадающего под них импорта НПО и проектов с иностранным участием, а также для предотвращения передачи этих товаров на внутренний рынок без уплаты пошлин. По данной схеме пошлины и налоги за импортируемые для проектов товары должны уплачиваться при их ввозе, однако оплата производится в форме кредитных чеков казначейства или выпущенных правительством ваучеров. Донорам и финансовым агентствам предлагается проводить тендеры на свои проекты с учетом необходимости оплаты пошлин и налогов. Это требует внимательного изучения вида и количества намечаемых к импорту товаров, а также детальной оценки объема налогов и пошлин, которые подлежат покрытию через бюджет, выделяемый правительством под проект. На эту сумму донору или финансовому агентству затем выдается налоговый кредит в форме кредитных чеков. Чеки используются для оплаты пошлин и налогов за импортируемые в рамках проекта товары. Мониторинговая система автоматизирована и работает следующим образом: если участник тендера завышает сумму налогов, то, по всей видимости, не получит контракта. Напротив, если участник занижает сумму налогов и выигрывает контракт, то потом будет нести ответственность за разницу между реальной и заниженной суммой, поскольку кредитные чеки будут выданы только под утвержденную кредитную сумму. Такая система не требует мониторинга количества импорта. На практике ее результаты носят смешанный характер. В ряде африканских стран (например, в Мали и Мозамбике) система доказала свою пригодность и позволила снизить количество нарушений и потерь доходов, но в других (Бенин и Кот-д'Ивуар) не принесла успеха. Поскольку технически эта система вполне рациональна, то неудачи следует объяснять такими факторами, как оппозиция частного сектора строгим мерам контроля и отсутствие достаточной поддержки со стороны верховных властей. В некоторых странах, где такая схема была введена по настоянию международных организаций, она функционировала неудовлетворительно. Баланс таков: эта система является единственным эффективным способом ликвидации или значительного снижения потерь в доходах, приносимых исключениями указанных типов, — при условии, что власти действительно хотят, чтобы она работала.
- *Дипломатический импорт.* Для стран, сталкивающихся с нарушениями режима исключений под прикрытием дипломатических привилегий, самым разумным шагом, вероятно,

будет обсудить этот вопрос с соответствующими дипломатическими миссиями через надлежащие каналы — обычно это МИД. Таможни всегда должны требовать списки сотрудников, имеющих дипломатические привилегии. Многие страны оговаривают с дипмиссиями ежегодные квоты ввоза наиболее чувствительных к злоупотреблениям товаров, таких, как алкоголь и табак. Во многих странах стандартом также являются ежегодные квоты на горючее.

Практические выводы и рекомендации

Из всего вышеизложенного можно вывести ряд рекомендаций для таможенных ведомств. При разработке политики и административных мер в сфере освобождения от уплаты пошлин, следует руководствоваться следующими моментами:

- Есть реальные налоговые, торговые и экономические основания, для того чтобы национальные таможенные законодательства содержали положения о режимах освобождения от уплаты пошлин, рассмотренных в настоящей главе. Поэтому политики должны разрабатывать, а таможенные администрации вводить в действие и поддерживать эти режимы в форме, безопасной и экономной как для их пользователей, так и для правительства. Руководители таможенной службы должны сознавать, что подобные схемы представляют собой не субсидии для экспортеров, но лишь средство, позволяющее их пользователям (производителям экспортной продукции, операторам складов, предприятиям транзитных перевозок, специалистам в области сбыта) работать вне тарифной системы и делать это с минимальными издержками для своего бизнеса. В условиях налогообложения импорта конкурентоспособность экспортного сектора и привлечение страной иностранных инвестиций могут зависеть от наличия эффективно функционирующих систем освобождения от уплаты пошлин. Правительство должно гарантировать себя от потери части доходов в результате злоупотреблений и обеспечить надежную работу этих режимов.
- При работе с системой освобождения таможенные администрации должны придерживаться международных стандартов и директив, зафиксированных в Пересмотренной Киотской конвенции.
- Выбор между заблаговременным (заранее выданным) исключением (система временного допуска) и возвратными пошлинами зависит главным образом от потенциала и уровня модернизации таможенного ведомства. Производители экспортной продукции, безусловно, предпочитают иметь временный допуск вместо

возвратных пошлин, особенно когда тарифные ставки высоки, когда инфляция съедает часть суммы возмещения, а банковские ставки на рабочий капитал значительны. Однако в большинстве развивающихся стран правительства требуют от таможенных ведомств концентрировать усилия прежде всего на сборе поступлений, а не на облегчении условий торговли и поэтому склонны отдавать предпочтение возвратным пошлинам, а не временному допуску. В странах, обладающих эффективной современной таможенной службой, особенно в тех, где развит потенциал бухгалтерского контроля, любая из форм ПТТ будет лучшим методом освобождения от уплаты пошлин. Но система возвратных пошлин тоже должна предусматриваться для случаев, когда применение каких-то импортных материалов во внутренней переработке не было заранее запланировано. Странам, обладающим лишь ограниченными возможностями контроля, можно рекомендовать полагаться в основном на возвратные пошлины; вместе с тем должна быть предусмотрена и схема ПТТ для компаний, которые имеют хорошую репутацию в отношении уплаты налогов и не представляют большого риска для поступлений. По мере наращивания таможенной своего потенциала в области бухгалтерского контроля она должна все в большей мере опираться на ПТТ как на главный метод.

- При выборе между различными методами освобождения от уплаты пошлин следует принимать во внимание потенциал таможенной администрации. В частности, таможня не должна предоставлять каких-то послаблений, выходящих за пределы ее возможностей контроля. К примеру, не следует создавать свободные зоны — предприятия, расположенные вне географически обособленных ЗПТЭ, если таможня не обладает адекватной системой бухгалтерского контроля. Аналогичным образом, таможня не должна предоставлять исключения, если не способна организовать их действенный мониторинг.
- Руководители таможенной службы должны принимать все возможные меры, для того чтобы соблюдение административных требований и процедур при режимах освобождения от уплаты пошлин обходилось пользователям в минимальные суммы. Например, возврат пошлины должен осуществляться без промедления, а необходимые проверки — проводиться позднее. Там, где это возможно, закрытую схему контроля за таможенным хранением под залог следует заменять открытой системой, что избавит пользователя от необходимости оплачивать физический надзор за грузом с таможенных постов.

Исключения

Имеются веские экономические и административные причины, для того чтобы ограничить круг исключений из уплаты пошлин и сохранить только те из них, которые установлены международными конвенциями (например, о дипломатическом иммунитете) и практикуются в отношении некоммерческих предметов (вещи путешественников и мигрантов). До тех пор пока излишние исключения не будут отменены, таможенным службам придется выделять определенные технологические и человеческие ресурсы для организации и поддержания в этой области необходимых систем контроля и мониторинга.

Другие выводы

Следующие рекомендации и положения применимы и для режимов освобождения от уплаты пошлин, и для режимов исключений.

- Таможня должна переходить от методов физического контроля к проверке соответствия на выборочной и периодической основе путем бухгалтерских аудитов после импорта. Эффективное использование современных технологий может существенно улучшить качество работы и одновременно упростить ведение торговли. Это должно дополняться постоянно совершенствующей системой наказаний для противодействия злоупотреблениям и мошенничеству.
- Необходимо всемерно внедрять компьютерные системы, призванные поддерживать и укреплять контроль за режимами исключений и освобождений. Следует компьютеризировать такие функции и операции, как: отслеживание товаров, ввезенных для внутренней переработки; инвентаризация таможенных складов; информационный обмен между таможенными отделениями относительно ввоза/вывоза товаров временного ввоза и транзита; контроль за количеством и стоимостью импорта, получившего исключения под какие-либо проекты, когда имеют место многократные поставки или задействованы несколько таможенных пунктов.
- Для всех режимов освобождения и исключения следует установить простые, ясные и легко усваиваемые правила, которые необходимо довести до сведения операторов внешней торговли, производителей и, при необходимости, общественности в целом. Информационные материалы должны разъяснять условия, требования, операции и порядок процедур, а также сообщать, где и как можно получить дополнительные сведения.
- В организационном плане таможенные администрации должны сформировать укомплектованное квалифицированным персоналом

специальное подразделение для ведения режимов освобождения и исключений. Оно должно осуществлять надзор за всеми видами контроля в этой области. К этому относятся: разработка эффективных процедур; разработка оперативных инструкций; проверка прав импортеров на особые режимы, которые они запрашивают; мониторинг законности и точности выполне-

ния крупных схем освобождения и исключения (проекты с иностранным финансированием, НПО, программы стимулирования инвестиций); проверка правомочности импортеров, производителей и экспортеров на получение режимов ПТТ, ППЗ, возврат пошлин, транзита; ведение статистики, показывающей тенденции и стоимостные издержки системы исключений.

Приложение 10. А Контрольный лист для режимов освобождения и исключения

Лицам, осуществляющим надзор за системами контроля освобождения от уплаты пошлин и исключений, может принести пользу следующий перечень вопросов:

- Могут ли экспортеры приобретать производственные компоненты по мировым ценам через одну или более систем освобождения от уплаты пошлин — ПТТ, возвратных пошлин или ЗПТЭ (или любую их комбинацию)?
- Основывается ли система ПТТ на изначальном установлении коэффициентов входа/выхода продуктов; периодически ли обновляются эти коэффициенты?
- Основывается ли контроль за ПТТ на регулярных общих отчетах, показывающих товары, приобретенные по этой схеме или у других ПТТ-декларантов, и целевое назначение этих товаров после обработки (экспорт либо продажа на внутреннем рынке)?
- Основывается ли система возврата пошлин на изначальном установлении ставки их возмещения на базе коэффициентов входа/выхода продуктов? Регулярно ли пересматриваются эти коэффициенты с учетом изменений определяющих их факторов, таких, как тип и состав комплектующих или колебания цен на них?
- Достаточно ли прост процесс подачи заявки на возвратную пошлину; не содержит ли он каких-либо дополнительных требований помимо доказательства факта экспорта?
- Возмещается ли пошлина немедленно или в течение не более чем нескольких недель с момента экспорта? Регулярно ли проверяются бухгалтерские книги и счета экспортера?
- Обязалась ли таможня выплачивать возвратную пошлину в течение установленного короткого срока?
- Несут ли экспортеры ответственность за потерю таможенной финансовых поступлений в результате того, что они не сообщили об изменениях в факторах, определяющих коэффициент входа/выхода продуктов или ставок возвратной пошлины?
- Устанавливаются ли ставки возвратной пошлины комитетом, включающим представителей таможи, департаментов внутренних доходов, промышленности и торговли правительства?
- Хорошо ли экспортеры и общественность информированы о действующих системах освобождения от уплаты пошлин и об их функционировании; хорошо ли они понимают эти системы?
- Сумело ли таможенное ведомство организовать специализированную техническую службу для мониторинга и аудита компаний-производителей, работающих в рамках режимов ПТТ (или одного из его вариантов) и возвратной пошлины?
- Компьютеризирован ли контроль за режимами ПТТ (или его вариантами) или возвратных пошлин?
- Предусмотрены ли упрощенные процедуры ПТТ для спорадических переработчиков экспорта (производителей, экспортирующих только небольшую часть продукции или выполняющих только простейшие операции) или же они имеют доступ к возвратным пошлинам?

Примечания

- ¹ Режимы освобождения от уплаты пошлин часто именуются также режимами отсрочки уплаты пошлин, экономическими режимами или особыми таможенными режимами. В таможенных законодательствах и среди работников-практиков нет единообразия в использовании терминов «освобождение» (relief) и «исключение» (exemption). В Пересмотренной Киотской конвенции под термином «освобождение от уплаты пошлин» (duty relief) подразумевается то, что обычно известно как исключение (exemption), а каждый режим, связанный с приостановкой взимания пошлин, имеет свое название: внутренняя переработка, возврат пошлины, свободные зоны, таможенное хранение, временный допуск и пр.
- ² Стандарты и директивы Пересмотренной Киотской конвенции в отношении режимов освобождения от уплаты пошлин приводятся в ней следующем порядке: временный допуск для переработки, Специальное приложение (Specific Annex) F.1 о внутренней переработке; Специальное приложение D.2 о свободных зонах, Специальное приложение E.3 о возвратных пошлинах.
- ³ Некоторые страны взимают плату за транзит, которая может иметь форму, например, платы за пользование национальной системой дорог.
- ⁴ Подобная система применяется, например, в Бразилии, Чили и ЕС. Она может быть полезной производителю экспортных товаров в нескольких аспектах. Производитель имеет возможность реагировать на срочные экспортные заказы в условиях нехватки у него запасов материалов, ввезенных по ПТТ. Если распределить заранее импортные материалы между ПТТ и внутренним рынком трудно, то производитель может сначала ввезти их в режиме внутреннего рынка, а когда начнет свой экспорт, то сможет импортировать ПТТ-эквивалентные материалы для замены продуктов, использованных из запасов с оплаченной пошлиной. Если производитель недооценил свои потребности по ПТТ, то может поставлять на экспортные рынки продукты, изготовленные из местных (свободно обращающихся) материалов, а затем ввезти ПТТ-эквивалентные продукты для восполнения товарных запасов с оплаченной пошлиной.
- ⁵ Система расчетной книги в Бангладеш трудна для мониторинга, поскольку экспортные и импортные операции, которые проведены через разные таможенные отделения, регистрируются в разных книгах. Кроме того, описание импорта не соответствует Гармонизированной системе классификации, усложняя задачу аудита. Один из банковских Всемирного банка финансирует автоматизацию систем «Складирование» и «Залог». После завершения проекта эти системы постепенно заменят метод расчетной книжки.
- ⁶ Так может происходить, например, в случаях, когда: какая-то часть продукции не отвечает качеству, требуемому на международных рынках, но в то же время на нее есть спрос внутри страны; компания не в состоянии продать весь объем изготовленного продукта на внешних рынках, но считает нецелесообразным сокращать производство до уровня только экспортных продаж; экспортный заказ аннулирован; наконец, на товар, произведенный по таможенной закладной, имеется значительный спрос на внутреннем рынке и если он не будет продан на нем, то аналогичный продукт придется импортировать из-за рубежа.
- ⁷ В некоторых странах термин «возвращение пошлины» (drawback) подразумевает возврат пошлин, уплаченных за любые товары, ввезенные и позднее экспортированные без переработки. Более уместный термин для таких случаев — просто «возмещение» (refund).
- ⁸ Некоторые страны ввели единообразную ставку возвратной пошлины для каждой товарной категории. В этом случае возмещаемые средства обычно не эквивалентны сумме пошлин, уплаченных за импортированные компоненты, потому что технические коэффициенты входящих/выходящих продуктов, цены комплекующих и ставки пошлин варьируются по каждой спецификации экспортного продукта. Если сумма компенсации слишком незначительна, экспортер не получает полного освобождения от пошлинной составляющей в вывозимом продукте. Если сумма слишком велика, то возвращаемые средства содержат уже элемент субсидирования, что не соответствует правилам ВТО. Единообразные ставки возвратной пошлины практикуются в Кении, Боливии и Колумбии. В Боливии до 1990 г. этот показатель составлял 10% экспортной цены; позднее система возвратных пошлин была реформирована.
- ⁹ Согласно сообщениям Tax Notes International, задержки правительства Непала с возвращением пошлин наносят ущерб национальным экспортным производствам. Из-за неспособности Комитета по финансовым поступлениям выплачивать эти средства определенные возможности для бизнеса были утрачены. Правительство ассигновало на возвратные пошлины только 200 млн непальских рупий (около 2,8 млн долл США), несмотря на то что их общая сумма к концу года превысила 1 млрд рупий (около 14 млн долл) [Tax Notes International 2001a, p. 76; 2001, p. 168].
- ¹⁰ Так делается, в частности, в Корее, Чили, Колумбии, но во многих других странах не практикуется.
- ¹¹ Зоны переработки товара для экспорта могут именоваться по-разному, в том числе зонами свободной торговли, зонами беспошлинной торговли, безналоговыми зонами, зонами свободного экспорта.
- ¹² Исторически свободные зоны сначала создавались для хранения грузов транзитной торговли и занимались коммерческими, складскими и упаковочными операциями, а не производством на экспорт. Сегодняшними примерами таких зон могут быть зона свободной торговли в Майами, которая выполняет функции распределительного узла для европейских и азиатских компаний, экспортирующих продукцию в Южную Америку и Карибский регион, а также свободная зона Колон в Панаме, которая занимается почти исключительно складированием транзитных товаров.
- ¹³ Например, на Маврикии, в Израиле, Сирии и США.
- ¹⁴ Маврикий, возможно, являет собой лучший пример удачной ЗПТЭ. Успешными примерами можно также считать зоны в Республике Корея, Малайзии, Доминиканской Республике и на Тайване.

- ¹⁵ Для анализа роли ЗПТЭ в продвижении экспорта см., например: Madani 1999. Мадани приходит к выводу, что ЗПТЭ имеют ограниченное применение и что общая либерализация экономики страны представляет собой более перспективный политический выбор. См. также: Warr 1989. По его мнению, опыт Восточной и Юго-Восточной Азии подтверждает, что роль ЗПТЭ в продвижении промышленного экспорта в лучшем случае невелика и что наиболее эффективный путь его развития — это добиться того, чтобы политико-экономическая среда в стране благоприятствовала действенному производству для экспорта.
- ¹⁶ Такое имеет место на Фиджи, Маврикии, в Республике Корея, Мексике, Сенегале и США. В Сенегале режим «одного предприятия» был введен в 1991 г., однако из-за обилия заявок процесс растянулся до 1992 г., так что в полную силу он начал действовать только в 1993 г. Правительство объяснило эти отсрочки и задержки трудностями налаживания таможенного контроля, а более конкретно налоговыми потерями, которые оно понесло бы в случае, если бы в систему ЗПТЭ попали существующие предприятия. К 1995 г. в этом режиме работали восемь предприятий-зон.
- ¹⁷ В Пересмотренной Киотской конвенции стандарты и директивы в отношении режимов освобождения от уплаты пошлин излагаются в следующем порядке: таможенное складирование Специальное приложение

D.1 (Specific Annex); временный ввоз Специальное приложение G.1; транзит — Специальное приложение E.1. Под таможенным складированием часто подразумевается хранение товара в залеге до уплаты пошлины (bonded warehousing).

- ¹⁸ Режим таможенного хранения под залог вскоре после этого был восстановлен, но количество складов кардинально уменьшилось и система контроля улучшилась.
- ¹⁹ Для облегчения международного транзита грузов в двусторонних и многосторонних соглашениях предусматриваются определенные стандарты. Главными международными документами в этой сфере являются Конвенция о международном транзите товаров 1971 г. (Convention on International Transit of Goods) и Конвенция о международной транспортировке по дорогам 1975 г. (Convention on International Transportation by Roads), обычно именуемые конвенциями TIR.
- ²⁰ Стандарты и директивы Пересмотренной Киотской конвенции в отношении исключений включены в Специальное приложение B.3 (Specific Annex B.3).
- ²¹ Исключения иногда путают с нулевыми тарифными ставками. Однако нулевые тарифы имеют общую применимость ко всем импортерам, в то время как исключения приложимы только к избранным импортерам или категориям импортеров, которым правительство по тем или иным причинам предоставляет преференциальный режим.

Дополнительная литература

- Alter, Rolf G. 1990. "Export Processing Zones for Growth and Development: Mauritian Example." IMF Working Paper No. 90/122. Washington, D.C.
- Corfmat, Froncoise, and Adrien Goorman. 2003. "Customs Duty Relief and Exemptions." In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenge and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: IMF.
- International Trade Center UNCTAD/GATT. 1979. *Duty Drawback on Exports*. Geneva.
- Madani, Dorsati. 1999. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones." World Bank Working Paper 2238. Washington, D.C.
- Warr, Peter. 1989. "The Potential for Export Processing Zones: Lessons from East Asia." *Pacific Economic Bulletin* 8(1): 18–26.
- WCO (World Customs Organization). 1999. *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)*. Brussels.

Библиография

- Madani, Dorsati. 1999. *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. World Bank Working Paper No. 2238. Washington, D.C.
- Steenlandt, Marcel, and Luc De Wulf. 2004. "Morocco." In Luc De Wulf and Jose B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Tax Notes International. 2001a. January 1.
- Tax Notes International. 2001b. January 8.
- U.S. Customs Service. 1996. "Bonded Warehouse Manual for Proprietors, Importers, Customs Officers." Washington, D.C.: Department of the Treasury.
- Warr, P. 1989. "The Potential for Export Processing Zones: Lessons from East Asia." *Pacific Economic Bulletin* 8(1): 18–26.
- Zee, Howell H., Janet G. Stotsky, and Eduardo Ley. 2002. "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries." *World Development* 30(9): 1497–1516.

ГЛАВА 11. Транзит и особое положение стран, изолированных от моря

Жан Франсуа Арвис*

Содержание

Принципы режимов таможенного транзита	239
Описание типичной транзитной операции	240
Главные процедуры международного транзита: система международных дорожных перевозок TIR	246
Институты совершенствования транзита	251
Практические выводы	255
Дополнительная литература	256
Библиография	257

Таблицы

11.1. Издержки транспортировки грузов с основных мировых рынков в прибрежные и изолированные от моря страны Африки	238
11.2. Общие положения о таможенном транзите, как они сформулированы в международных конвенциях	238
11.3. Транзитные операции без упрощенных мер	241

Под таможенным транзитом понимаются процедуры, при которых товар перевозится через страны от одного таможенного пункта до другого без уплаты импортных пошлин, налогов на внутреннее потребление или иных сборов, которыми обычно облагается импорт. Эти процедуры имеют целью защитить поступления страны транзита и избежать ситуации, когда товары, предназначенные для транзита, попадают на внутренний рынок. Данные процедуры должны быть простыми, чтобы не порождать излишних задержек и затрат. Слабая транзитная система создает значительные препятствия на пути торговли. Многие международные организации и форумы по совершенствованию транспортных перевозок называют расстроенные транзитные процедуры главным фактором, повышающим стоимостные категории для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю (landlocked countries — окруженные со всех сторон сушей, «запертые» страны — *Ред.*)

Понятие «транзит» чаще всего относят к сухопутной перевозке в страны или из стран, окруженных сушей. Следует, однако, различать внутренний и международный транзит. Международный связан с пересечением государственных границ. Внутренний транзит имеет место в случаях, когда товары перевозятся в пределах государственных

Рисунки

11.1. Типичная операция транзита	244
11.2. Последовательность операций TIR	248

Вставки

11.1. Генезис транзитных процедур в Средние века	239
11.2. Общие требования в отношении пломб	241
11.3. Таможенные операции с системой ASYCUDA в Замбии	246
11.4. Система SafeTIR	250
11.5. Уникальный справочный номер товарной партии	251
11.6. Индикаторы TTFSE	254

границ от первого пункта, ввоза в страну, до места, где производятся таможенные процедуры (например, сухие порты или внутренние контейнерные склады). Два вида транзита могут совмещаться; фактически это стандартная ситуация для «запертых сушей» стран. Импортные грузы, прибывающие на государственную границу данной страны из страны транзита, отправляются национальным транзитом в главные экономические центры. Базовые таможенные механизмы в обоих случаях одинаковы, однако национальное транзитное звено устроено проще.

Большинство транзитных перевозок осуществляются между государствами, не имеющими выхода к морю, и государствами, имеющими его. В одних случаях транзит осуществляется сразу из одной страны в страну назначения, и границы пересекаются только один раз. В других случаях груз минует границы нескольких государств, как, например, при доставке товара из Нидерландов в Россию, когда он проходит через Германию и Польшу. В иных случаях поставка заканчивается на той же самой (национальной) территории, где и началась, но при этом проходит через сосед-

* Глава написана на основе материалов, подготовленных ECORYS N. V., и при поддержке гранта, предоставленного правительством Нидерландов.

ную страну. Так, товары, предназначенные для северо-восточной части Индии, но происходящие из других частей страны, минуют транзитом Бангладеш, поскольку все альтернативные индийские пути намного длиннее¹. Перевозка железнодорожными дорогами, когда это возможно, дает ряд преимуществ, в том числе более простые механизмы таможенного оформления. Железнодорожный транзит широко используется в Центральной Азии и вновь возрождается в Западной Африке.

В настоящей главе обсуждается международный транзит. В первом разделе дается обзор общих принципов транзита. Во втором разделе исследуются типичные транзитные операции. В третьем разделе рассматриваются главные транзитные мероприятия, основанные на международной системе дорожных транспортировок TIR. Четвертый раздел описывает различные механизмы, созданные для облегчения транзита, такие, как двусторонние и региональные соглашения. В заключение подводятся основные итоги.

Вопрос об изолированных от моря развивающихся странах

Таможенный транзит — это только часть более широкой функциональной схемы, которая включает многих участников и многие элементы. В их числе — нормативные регулирования для трансграничных транспортных средств, визы для водителей грузовиков, страхование, полицейский контроль, качество инфраструктуры, качество транспортных служб, организация частного сектора грузовых перевозок. Для того чтобы всесторонне облегчить ведение торговли, все эти моменты должны быть учтены, даже если сами транзитные процедуры организованы действительно и эффективно.

Взаимозависимость этих аспектов хорошо иллюстрирует План действий, принятый в августе 2003 г. Международной министерской конференцией по транзитным и изолированным от моря развивающимся странам (International Ministerial Conference on Landlocked and Transit Development Countries). В нем отмечается: «Необходим интегрированный подход к развитию торгового и транспортного секторов, который принимает во внимание социальные и экономические аспекты, налоговую политику, а также нормативные, процедурные и институциональные моменты» [UN 2003, р. 4]. К этим положениям мы возвратимся в подразделе *Непрехожение таможенной процедуры*. Тем не менее таможенный компонент — главное узкое место транзита и источник основных трудностей, которые распространяются на многие другие виды деятельности.

Издержки транзитных операций

Высокие материально-технические затраты и многочисленные трудности развития, с которыми сталкиваются изолированные от моря страны мира, могут быть объяснены их «географическим уделом». Поэтому вопросы улучшения транзитных перевозок имеют для этих стран и стран транзита большое значение². Действительно, из 31 «запертого» сушей развивающегося государства 16 относятся к категории бедных стран, имеющих большую задолженность (НПС); с другой стороны, 20 из 50 наименее развитых стран мира попадают в категорию изолированных от моря³. Исследования, проведенные Всемирным банком и другими организациями⁴, показывают, что в типичных «запертых» странах транспортные издержки на 50% выше, а объем торговли на 60% ниже, чем в типичной прибрежной стране.

При этом значительная часть издержек может приходиться на фазу пересечения границы. По оценкам, в Африке общие затраты, связанные с пересечением границы, эквивалентны стоимости сухопутной перевозки на расстояние 1000 миль (1600 км) или стоимости морской транспортировки на 7000 миль (10000 км). Это ставит изолированные от моря страны в крайне невыгодное положение. Для сравнения: в Западной Европе пересечение границы эквивалентно только 100 милям сухопутной транспортировки.

В табл. 11.1 сравнивается стоимость доставки контейнера в некоторые изолированные от моря развивающиеся страны со стоимостью доставки того же контейнера в соседнюю страну транзита. Для первых издержки во многих случаях существенно выше.

Различия между странами в абсолютной стоимости перевозок, а также увеличение издержек за счет фактора границ отражают лишь прямые транспортные и юридические платежи. Однако общие затраты существенно возрастают из-за обременительности процедур таможенного транзита — чрезмерных депозитов, обязательных конвоев, денежных «вознаграждений» таможенникам и полиции, без которых перевозка не может быть осуществлена.

Транзитные операции часто связаны с длительными задержками, существенно увеличивающими стоимость перевозок. К примеру, проведенное недавно исследование торговли в Чаде показало, что доставка товара из морского порта (прибрежной страны) занимает там месяц, что в значительной мере обусловлено процедурными проволочками⁵. Эти дополнительные расходы включают финансовые требования к гарантиям, стоимости транспортного оборудования, простаивающего во время этих процедур, а также требованиями поддерживать высокий уровень запасов. Слабая орга-

Таблица 11.1. Издержки транспортировки грузов с основных мировых рынков в прибрежные и изолированные от моря страны Африки, долл. за TEU*

Страна назначения	Происхождение		
	Северная Европа	Япония	Северная Америка
Сенегал	1610	4100	н/и**
Мали через Сенегал	2380 + 48%	4870 + 19%	н/и
Гана	1815	3025	2460
Буркина Фасо через 2615 + 44%	3835 + 27%	3260 + 32%	Гану
Камерун	1520	н/и	н/и
Центрально-Африканская Республика через Камерун	2560 + 68%	н/и	н/и
Танзания	1380	1350	2000
Руанда через Танзанию	3880 + 181%	3850 + 185%	4500 + 125%
Бурунди через Танзанию	4530 + 228%	4500 + 233%	5150 + 157%
Замбия через Танзанию	3250 + 135%	3220 + 138%	3870 + 93%

* TEU – двадцатифутовый эквивалент (контейнеру) (twenty-foot equivalent unit).

** н/и – не имеется.

Примечание. Процент показывает увеличение стоимости транспортировки для изолированных от моря стран по сравнению с их прибрежными странами транзита.

Источник. UNCTAD 2003.

Таблица 11.2. Общие положения о таможенном транзите, как они сформулированы в международных конвенциях

Категория	Положения
Общие	<ul style="list-style-type: none"> • Свобода транзита • Отсутствие, как правило, контроля технических стандартов • Нет дискриминации на основе флага страны или происхождения • Отсутствие не вызываемых необходимостью задержек или ограничений
Отношение таможи к транзиту	<ul style="list-style-type: none"> • Ограничение проверок (особенно если груз подчиняется международному транзитному режиму типа TIR) • Освобождение от таможенных пошлин • Отсутствие, как правило, сопровождения товаров или сопровождения по маршруту • Невзимание пошлин за случайно утерянный товар • Отсутствие не вызываемых необходимостью задержек или ограничений
Санитария и безопасность	<p>Дополнительно – когда действует международный режим типа TIR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Режим TIR применяется к многомодальной транспортировке, когда часть перевозки проходит по сухопутным дорогам • Для транзитных товаров применяются одинаковые ставки по залого • При отсутствии риска загрязнения среды санитарные, ветеринарные и фитосанитарные проверки не проводятся
Обеспечение, вносимое перевозчиком	<ul style="list-style-type: none"> • Заявитель выбирает форму обеспечения в рамках, установленных законодательством • Таможня должна принимать общее обеспечение от заявителей, которые регулярно заявляют товары для транзита по данной территории • По завершении транзита обеспечение освобождается без промедления

Источник. UN/CEFACT and UNCTAD 2002.

низация транзита также повышает риск воровства транспортируемых грузов⁶.

Транзитные операции в изолированных от моря странах по-разному влияют на экспорт и импорт⁷. Издержки транзита для экспорта несколько меньше, чем для импорта. Экспортные грузы часто покидают государство без оплаты каких-либо пошлин, поэтому оно меньше опасается потери доходов, что делает сложный контроль ненужным. Кроме того, число экспортеров меньше, чем число импортеров, и они лучше оснащены для работы с транзитной логистикой. Поэтому понятие «таможенный транзит» в большей мере относится к импорту.

Принципы режимов таможенного транзита

Регулирование транзита имеет целью облегчить транспортировку товаров через таможенную территорию без уплаты пошлин и налогов в странах отправки и транзита. Это соответствует принципу назначения налогообложения, согласно которому косвенные налоги могут взиматься только в стране потребления. Законы о транзите должны фигурировать в таможенном кодексе. При отсутствии такого кодекса транзит может регулироваться обязывающим договором между таможенной и различными сторонами, имеющими отношение к транзитной операции. Главные положения таможенного транзита были выработаны столетия назад (см. вставку 11.1). Они включают следующие моменты:

- опечатывание (опломбирование) груза в пункте начала транзитной операции;
- предоставление финансового обеспечения таможенные страны транзита, которое будет гарантировать уплату пошлин, в случае если груз не покинет ее;
- применение эффективной информационной системы, позволяющей удостовериться, что транзитные грузы реально покинули страну следования, чтобы залоговое обеспечение могло быть освобождено.

С годами положения о транзите были сформулированы в нескольких международных конвенциях. Самые главные из них — соглашения о транзите ГАТТ, Пересмотренная Киотская конвенция Всемирной таможенной организации и Женевская конвенция 1982 г. о гармонизации контроля за товарами на границе. Транзиту посвящен Раздел 1 Приложения Е Пересмотренной Киотской конвенции, в котором подробно излагается порядок применения таможенных формальностей и пломб; его суть раскрывается в разделе *Описание типичной транзитной операции* настоящей главы. В табл. 11.2 приводятся ключевые принципы, вытекающие из упомянутых международных инструментов. Нынешние режимы таможенного транзита широко варьируются по странам. Во многих странах и регионах его базовые элементы, такие, как гарантии, исполняются плохо, что сильно отражается на изолированных от моря странах. В других государствах и регионах положения о национальном транзите эволюционировали в гармоничные и ре-

Вставка 11.1. Генезис транзитных процедур в Средние века

Сегодняшние принципы и процедуры транзита появились во времена торговой революции, которая происходила в доиндустриальной Европе в XII–XIII столетиях. В большинстве торговых центров той поры начали применяться печати, разрешения на беспошлинный транзит грузов (carnets) и системы гарантий. По сравнению с другими регионами мира Западная Европа была политически раздроблена и характеризовалась множественностью прав взимания пошлин и сборов. Развитие внутрирегиональных перевозок между крупнейшими городами послужило стимулом для новых решений со стороны купцов и правителей.

В XII в. торговые гильдии Бордо на юго-западе Франции были обеспокоены тем, что зерно может переправляться из их города — где оно было необходимо — в другие города. Поэтому была введена экспортная пошлина, которая дифференцировалась в зависимости от отношений с различными цеховыми кругами региона. Самая высокая пошлина удерживалась до тех пор, пока на таможенный пункт отправления не возвращалось уведомление о прибытии товара на место с подписью тамошней таможни. Перевозчик имел два документа, один из которых подтверждал его юридическое право на перевозку и удостоверял происхождение товара. Таможенные бригады могли проверять эти документы на всем пути следования. Купцы быстро затребовали введения системы приобретения поручительства (фр. «acquis caution»; выражение используется поныне), при которой могли бы использовать заверенные гарантии вместо размещения залогового депозита.

В герцогстве Миланском на севере Италии в XIV веке появилась внутренняя транзитная система, призванная облегчить движение импортных товаров на его территории. Таможенники опечатывали груз на главном сухопутном пропускном пункте герцогства. Были введены разрешения на транзит, которые могли выдаваться на контрольно-пропускных постах на протяжении пути следования. В пункте конечного назначения — Милане или ином городе — печати взламывались и взимались пошлины. Работники центральной таможни в Милане отсылали сведения о грузе в начальные и конечные пункты транзита.

Источник. По материалам Favier 1971.

гионально интегрированные транзитные режимы. Лучшим примером может служить система TIR, разъясняемая подробнее в разделе *Главные процедуры международного транзита*.

Статья V ГАТТ предусматривает свободу транзита и устанавливает, что «должна быть обеспечена свобода транзита через территории всех участвующих Сторон по маршрутам, наиболее удобным для международного проезда на территорию или с территории других участвующих Сторон». Она далее подтверждает, что, «кроме случаев несоблюдения соответствующих таможенных законов и регулирований, такое передвижение в направлении территории других участвующих сторон или обратно не должно быть предметом каких-либо не вызванных необходимостью задержек или ограничений и должно быть освобождено от таможенных пошлин и от всех транзитных пошлин или иных сборов, налагаемых в отношении транзита, за исключением платы за транспортировку либо платы, которая соразмерна административным затратам, вызванным транзитом, или стоимости услуг» [Grosdidier de Matons 2004, p.16].

Женевская конвенция 1982 г. охватывает вопросы улучшения транзита и признает его значение для экономического развития стран. Она продвигает концепцию совместной таможенной обработки грузов через упрощение процедур и гармонизацию пограничного контроля. В значительной степени она исходит из европейского опыта. Статья 10 касается транзитных товаров. «Участвующие стороны обязаны обеспечивать простое и быстрое обращение с транзитными товарами, особенно с теми, которые перевозятся в рамках международной транзитной процедуры» [Grosdidier de Matons 2004, p. 24]. Стороны также должны в максимальной степени облегчать перевозку товаров контейнерами и иными средствами, которые обеспечивают надлежащую сохранность грузов. Статьи с 4 по 9 описывают гармонизацию контроля и процедур. Участвующие стороны обязаны предоставлять персонал и средства, соответствующие потребностям перевозки (Статья 5), организовывать совместную пограничную обработку грузов для облегчения контроля (Статья 7) и гармонизировать документацию (Статья 9).

Описание типичной транзитной операции

Транзитные процедуры должны разрешать перемещение товаров от пункта въезда по таможенной территории страны транзита и в конечном счете до страны назначения без уплаты импортных пошлин, налогов и иных сборов, обусловленных фактом ввоза, и без того, чтобы эти товары становились объектом иных импортных регулирований, таких, как инспекции по безопасности и санита-

рии, применяемые в стране транзита. Если никаких ускоренных операций не предусмотрено, то транзитные процедуры можно представить в том виде, как это описано в табл. 11.3.

Три ключевых элемента транзитной операции

Печати (пломбы), гарантии и эффективное движение документации — это то, что составляет основы транзита.

Пломбы. Для того чтобы товары, присутствующие на начальном этапе транзитной операции, покинули страну транзита в неизменном количестве, виде и состоянии, необходим механизм обеспечения их физической сохранности. Для таможи самый простой и лучший способ добиться этого — опечатать грузовик⁸, с тем чтобы без нарушения пломбы или оставления видимых следов взлома из него нельзя было изъять или в него нельзя было добавить товары. Поэтому пломбы и грузовики, подбираемые для транзитных операций, должны удовлетворять подробно разработанным критериям, чтобы гарантировать их надежность и безопасность. Сейчас в разработке находятся новые транспортные пломбы, прототипы которых уже используются. Одно из таких устройств снабжено микрочипом, который срабатывает при взломе. В этот момент он посылает через спутник специальный сигнал, включающий и данные о местонахождении контейнера, который принимается соответствующей организацией или владельцем опечатанного груза. Пока такие электронные пломбы стоят дорого, но в ближайшие годы, как ожидается, их цена снизится. Требования к пломбам, как они зафиксированы в Пересмотренной Киотской конвенции, изложены во вставке 11.2.

Гарантии. Таможне должны быть предоставлены гарантии для покрытия импортных пошлин, налогов и других платежей, возникающих при ввозе груза в страну транзита, на случай, если объявленный к транзиту товар не покинет ее. Эта гарантия используется для возмещения положенных пошлин и сборов, если транспортный экспедитор не оплатит их по требованию таможни (оно возникает, когда таможне не представлены доказательства того, что товары действительно покинули страну транзита, как это определено в транзитном регулировании).

Движение документов. Чтобы контролировать начало и завершение транзитной операции, необходима действующая система мониторинга. Она может основываться на бумажной документации, которая циркулирует между таможенным пунктом на выезде из страны — после подтверждения совер-

Таблица 11.3. Транзитные операции без упрощенных мер

	Документация	Платежи	Комментарии
Морской транспорт		Морской фрахт	
Разгрузка в порту	Коносамент	Портовые сборы	
Таможенная проверка и таможенное оформление	Инвойс – для установления стоимости, класса и веса груза, что позволяет исчислить размер пошлин, подлежащих покрытию гарантией Декларация о транзите	Гарантия (депозит)	Депозит равен части или всей сумме пошлин, налогов и других сборов, взимаемых при ввозе в страну отправления
Погрузка в транспортное средство			Применяются пломбы
Формирование конвоя		Оплата конвоя	Не соответствует общепринятым принципам. Может привести к неуместной практике
Сухопутная транспортировка в стране транзита		Оплата сухопутной транспортировки	
Контроль на маршруте			Не соответствует общепринятым принципам. Транзит часто прерывается различными дорожными проверками, заканчивающимися выплатами «вознаграждения»
Таможенная проверка на выезде из первой страны	Экземпляр транзитных документов		Проверка пломб. Если транзитная операция заканчивается, копия транзитного документа направляется в центральный офис таможни, и гарантийное обеспечение освобождается
Пограничные проверки (сухопутные транспортные средства)			Проверка водительских прав и автостраховка. Если срок их действия истек, необходима замена оператора
Перегрузка на другой грузовик		Оплата перегрузки	Не соответствует общепринятым принципам. Груз может быть поврежден, утерян или украден
Таможенная проверка при въезде в страну назначения	Декларация о транзите (Начало внутреннего транзитного звена)	Гарантия (депозит)	Депозит равен части или всей сумме пошлин, налогов и других сборов, взимаемых при ввозе во вторую страну
Прочие проверки при въезде во вторую страну	Все документы		Проверки сохранности и на санитарию, в том числе на нескольких остановках Контроль пломб
Прибытие в пункт назначения	Все документы	Стоимость ущерба или пропаж	Пломбы взламываются, пошлины оплачиваются, гарантии освобождаются

Источник. Авторская разработка.

Вставка 11.2. Общие требования в отношении пломб

«Пломбы и их закрепление должны:

- а) быть прочными и надежными;
- б) допускать быструю и легкую установку;
- в) быть удобными для проверки и идентификации;
- г) не допускать снятия или открытия без поломки или взлома без оставления следов;
- д) допускать только одноразовое использование – кроме пломб, рассчитанных на многократное использование (так называемые электронные пломбы);
- е) быть максимально трудными для копирования и подделки».

Источник. Revised Kioto Convention, Annex E1. www.wcoomd.org.

шения транзитной операции — и таможенным пунктом, контролирующим начало транзитной поставки. Передача этой документации все в большей мере осуществляется электронным путем. Если данные в копиях документов совпадают, транзитная операция считается законченной, и гарантия освобождается. Если они несопоставимы, то она не считается завершенной удовлетворительно. Тогда необходимо уплатить импортные пошлины, сборы и другие платежи, которые дополнительно увеличиваются на сумму установленного штрафа.

Доверитель и гарант

Доверитель (principal — принципал) является владельцем груза либо его представителем, например перевозчиком — последнее чаще всего и встречается. Доверитель инициирует транзитную операцию и несет ответственность за последовательное выполнение таможенных процедур — предоставление гарантии и необходимой документации. Компании, желающие выступать в качестве доверителя (или его агента) и пользоваться транзитом, должны быть зарегистрированы; должны располагать гарантийным обеспечением, покрывающим транзитную операцию; обязаны применять транзитный таможенный документ и таможенную накладную; представлять товары и декларацию на таможенных пунктах отправления, транзита и назначения; нести ответственность за опломбирование транспортного средства.

Гарант — это частное или юридическое лицо, которое самостоятельно или совместно с должником (в большинстве случаев доверителем) совершает оплату суммы пошлин и сборов, которые будут взиматься в случае, если транзитный документ не получил надлежащего освобождения. Гарантом может быть индивидуальное лицо, или фирма, или иная структура, которые имеют права в качестве третьей стороны контракта. Как правило, это банк или страховая компания. Гаранты должны быть авторизованы таможенной службой; список финансовых институтов, которым предоставлено такое право, она обычно публикует.

Гарантии

Приемлемые для таможи гарантии определяются регулируемыми нормами страны транзита. Выбор финансового обеспечения — в пределах имеющихся возможностей — является исключительной прерогативой доверителя (принципала). Гарантия может предоставляться банком (в форме залога) или в форме страховки, сделанной гарантом, которая может быть перестрахована на международном уровне хорошо известной и пользующейся уважением страховой компанией. В некоторых транзитных странах все еще встречаются

безгарантийные формы обеспечения, такие, как депозиты, хотя понятно, что рекомендовать их нельзя. Кроме того, в качестве гаранта может выступать сам доверитель. Это обычная практика на железнодорожном транспорте, дающая таможене доступ к механизму более прямого востребования (возможного долга).

Есть два вида транзитных гарантий.

- Единичная (индивидуальная) гарантия охватывает только отдельную транзитную операцию, совершаемую соответствующим принципалом. Она покрывает полную сумму пошлин, налогов и иных сборов, которые назначены за данный товар.
- Всеобъемлющая гарантия охватывает несколько транзитных операций в пределах данной справочной суммы, размер которой равен общей сумме пошлин и иных сборов, могущих возникнуть в отношении товара при транзитных операциях доверителя за период по крайней мере одной недели.

В целом, гарантия исчисляется на базе максимальной ставки пошлин и налогов, приложимых к данному товару, и зависит от того, как таможня классифицировала его. Сумма, покрываемая всеобъемлющей гарантией, составляет 100% справочной суммы. Если принципал соответствует определенным критериям надежности, то сумма гарантий, которая таможня вменяет гаранту, может быть снижена на 30% справочной. При транспортировке товаров высокого риска таможня может устанавливать размер гарантии в процентной величине в зависимости от риска непрохождения груза. Международные режимы транзита типа TIR допускают и дополнительные виды накоплений.

Требование оплаты полной суммы таможня предъявляет гаранту только в том случае, если должник не выполняет своих обязательств. Когда товары незаконно выводятся из транзитной процедуры, должником будет считаться один из следующих субъектов:

- лицо, которое незаконно изъяло товар из транзитной операции;
- любые лица, которые участвовали в незаконном изъятии товаров или знали об этом изъятии либо должны были знать о нем в разумных обстоятельствах;
- любые лица, которые приобрели или удерживают означенные товары и которые знали или при нормальных обстоятельствах должны были знать, что они изъяты из транзитной процедуры;
- доверитель (принципал).

Если товары не были изъяты из таможенной процедуры незаконным путем, но одно из обязательств или условий, связанных с ее применени-

ем, было нарушено, то должник считается лицом, нарушившим это обязательство или условие.

Применяемые документы и их движение

Транзитная процедура требует транспортного документа, накладной (коносамента) и таможенного документа о транзите. Последний может содержать четыре копии.

- Экземпляр 1 удостоверяется таможенным пунктом въезда в страну транзита и передается в главное таможенное управление (ГТУ) страны. Это позволяет проводить после завершения транзита сопоставление данных, а также вести статистику. Подобные документы могут отсылаться ежедневно.
- Экземпляр 2 сопровождает транзитный груз до таможенного пункта выезда из страны транзита. Он будет сохраняться таможей в качестве базового документа для любых последующих таможенных задач — хранения, передачи товара на внутренний рынок либо для внутренней переработки, когда налоговая ответственность переходит на грузополучателя.
- Экземпляр 3 тоже сопровождает груз до таможенного пункта выезда. После оформления на этом пункте (подпись и печать) он отсылается в ГТУ. ГТУ удостоверяет завершение таможенной процедуры посредством сравнения экземпляра 1 — который она получает с началом процедуры — с экземпляром 3. Если Экземпляр 3 не поступает в обычный период шесть недель с даты вступления документа в силу, ГТУ инициирует расследование.
- Экземпляр 4 тоже сопровождает груз до таможенного офиса выезда. После его оформления таможенным офисом (подпись и печать) он возвращается доверителю или его агенту и служит доказательством завершения операции еще до того, как это подтвердит ГТУ.

В ситуации, когда транзитная операция совершается неудовлетворительным образом, налоги и пошлины, исчисленные в ее начале, будут взысканы с доверителя. При пересечении только одной границы это сделать несложно — доверитель должен оплатить всю сумму налогов и пошлин, исчисленных ранее. При пересечении же двух и более границ необходимо принимать решение о том, какие налоги и пошлины следует взимать, т. е. — налоги страны отправления, страны или стран транзита либо страны назначения. Для решения этого вопроса от перевозчиков, участвующих в транзите, требуют составлять уведомление о пересечении границы, когда они выезжают в новую страну транзита и в страну назначения. Если в установленное время транзитная операция не завершена, таможенный пункт въезда запрашивает

каждый последующий таможенный пункт на границах странах транзита и назначения о том, получили ли они уведомление о пересечении границы по данной конкретной транзитной операции.

Завершение транзитной процедуры

Завершение операции формально основывается на административном подтверждении центральным таможенным офисом факта получения экземпляра 3 таможенного документа о транзите. Если такого подтверждения нет, доверитель или его агент должны представить экземпляр 4 транзитного документа или иметь возможность представить иное доказательство о соблюдении правил. Подобный запрос от ГТУ должен быть произведен в течение 6 недель с момента вступления документа в действие.

Доверители или агенты, владеющие Экземпляром 4 таможенного документа о транзите, которые в течение 6 недель с момента действия документа не получают от ГТУ никаких запросов, могут считать транзитную операцию совершённой и закрыть дело.

Доверители или агенты, владеющие экземпляром 4 таможенного транзитного документа, которые получили от ГТУ запрос о дополнительном расследовании дела, могут в течение шести указанных недель представить альтернативное доказательство. Оно всегда должно иметь официальные печати и подписи таможенного офиса пункта назначения. Альтернативным доказательством могут служить:

- Заверенная копия экземпляра 2 таможенного документа о транзите или
- Заверенная копия документов таможенной процедуры, которая следует за транзитным режимом (в подтверждение того, что задолженность таможене не связана с операцией транзита).

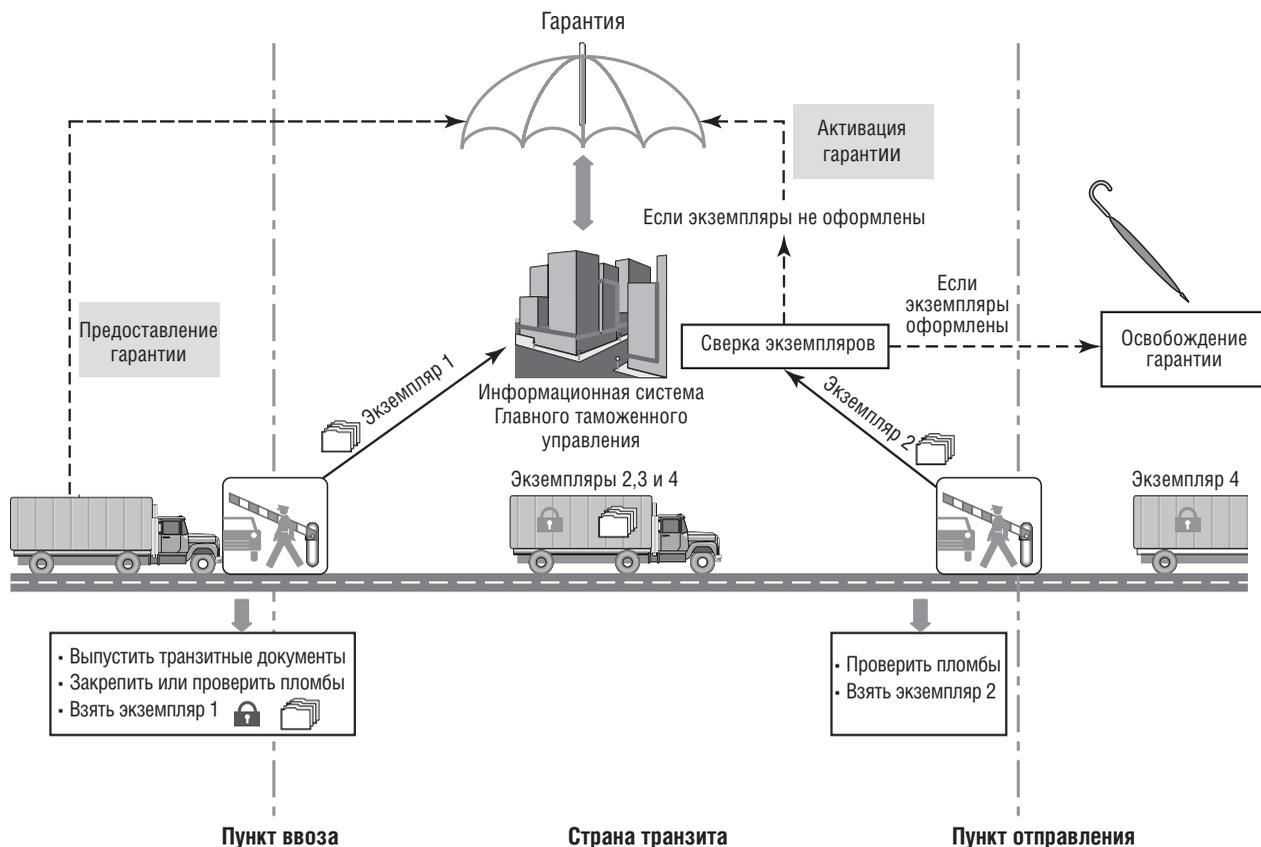
Рис. 11.1 иллюстрирует легальную транзитную операцию.

Непрохождение таможенной процедуры

Если ГТУ не может формально оформить документ о таможенном транзите, то это ведет к появлению задолженности оператора транзита таможене. Хотя должниками могут выступать стороны, отличные от доверителя, последний будет всегда нести солидарную ответственность.

Когда по причине непрохождения груза возникает задолженность, гарант должен быть поставлен об этом в известность в течение 12 месяцев. Если за это время таможеня не информирует гаранта, то она теряет право получить с последнего этот долг. Кроме того, с гаранта долг может быть взыскан

Рис. 11.1. Типичная операция транзита



Источник. Авторская разработка.

только в том случае, когда государственный орган не сумел получить его с самих должников.

В соответствии с международными стандартами любая сторона, которой вменяется выплата долга, установленного в формальном решении властной структуры, имеет право выдвинуть мотивированные возражения против него. Основаниями для возражений могут быть наличие альтернативного доказательства совершения операции; неправильное определение ценности груза, его класса либо размера долга; несогласие с выбором должника и пр. Возражение может быть выдвинуто в течение установленного периода (обычно 4–6 недель), после того как властная структура формально приняла вышеназванное решение.

Задолженность, возникающая в результате того, что товар не прошел таможенное оформление, исчисляется в размере полной суммы пошлин, подлежащих выплате в случае, если бы товар поступил во внутреннее обращение в стране следования. Кроме того, могут быть взысканы проценты и пени, которые в большинстве случаев определяются в транзитном регулировании. Эти начисления относятся только к фискальному долгу. Если товар не прошел таможенное оформление в результате криминальных действий, штрафы должны устанавливаться в соответствии с уголов-

ным законодательством. Проценты на долг начисляются с даты установления факта непрохождения таможенного оформления или через 20 дней с момента вступления в силу документа о таможенном транзите.

Вопросы практического осуществления

Международный опыт показывает, что многие развивающиеся страны не могут построить гладко функционирующие режима транзита. Вот некоторые из трудностей, с которыми они сталкиваются при использовании вышеописанных механизмов и которые им надлежит преодолевать.

Наличие гарантий. В большинстве развивающихся стран предоставление реальных гарантий является слабым местом таможенного транзита. Эта проблема может быть обусловлена незрелостью их финансовых систем и нежеланием международных финансовых институтов гарантировать транзитные операции в некоторых странах. Сами таможенные службы могут испытывать затруднения с исчислением размера гарантий в случаях, когда не могут точно определить стоимость, на которой они основывается. Перевозчики в развивающихся странах имеют склонность заявлять заниженную

стоимость груза, чтобы уменьшить размер гарантии (или депозита). Таким образом, невозврат обеспечения может и не оказывать сдерживающего эффекта на мошенничества.

Качество транспортных услуг. Качество транспортного обслуживания в стране транзита тоже может порождать серьезные проблемы. Крупные операторы с большей вероятностью будут предоставлять таможенное обеспечение и получать право на всеобъемлющие гарантии. Особняком стоят железнодорожные компании, которые обычно не являются предметом депозитов или гарантий. Вместе с тем в Африке зачастую происходит так, что некоторые гарантии могли бы и даваться, однако их цена недоступна для среднего оператора. Еще одна трудность — несоответствие транспортного средства таможенным требованиям о безопасности перевозки⁹. Отсюда возникает необходимость в конвоях.

Конвои. Опираясь на свой опыт, таможенные службы нередко подозревают возможность различных злоупотреблений в ходе транзита. Ввиду этого во многих случаях они организуют для транспортных средств сопровождение, включающие полицейских и таможенного сотрудника. Конвои ведут к задержкам и дополнительным расходам, ложащимся на плечи владельцев груза, но не исключают полностью риска мошенничества или коррупции.

Коррупция. Транзитные операции уязвимы перед различными злоупотреблениями и вымогательством, поскольку выполняются в течение довольно длительного промежутка времени, на большие расстояния и зачастую под минимальным надзором. Один из способов снижения коррупции — применение пломб, не допускающих подделки. Рекомендуется также проводить транзитные операции на уровне более высоком, чем станция выезда, что приводит к необходимости создания ГТУ, хорошо укомплектованного персоналом и периодически проверяемого на качество работы.

Слабая система обеспечения исполнения. Помимо проблемы коррупции существует непростая проблема обеспечения точного исполнения правил в транзитных операциях, поскольку таможня не в состоянии проверять товарные партии по всей территории. Причем другие органы, участвующие в борьбе против правонарушений, не особенно интересуются транзитом. Между тем в большинстве индустриальных стран мошеннические операции во время транзита расцениваются как контрабанда и подлежат серьезным наказаниям, включая арест грузовика и груза, и штрафам, которые могут составить до трех стоимостей груза.

Отсутствие стандартной документации. Поскольку транзит в нормальном случае затрагивает не менее двух стран, то использование стандартных таможенных форм облегчает его проведение в целом. Стандартные формуляры делают ненужным применение новых таможенных форм при въезде в очередную страну, которые, без сомнения, усложняют транзитную операцию и ведут к задержкам на пограничных пропускных пунктах. Использование стандартной документации также способствует внедрению электронных технологий для информационного обмена.

Компьютеризация и информационные технологии

Некоторые развивающиеся страны взяли на вооружение различные системы электронного обмена данными (ЭОД), адаптированные к их нуждам. Особенно большое распространение получила компьютерная программа ASYCUDA (см. гл. 13). Автоматизация привносит в транзитные операции много положительных изменений. Некоторые компьютерные приложения оказались фактически многоплановыми. Так, Европейский союз внедрил новую компьютерную систему таможенного транзитного контроля (NCTS), которая полностью автоматизирована.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) разработала «транзитные дополнения» к программе ASYCUDA, более приспособленные к экономикам развивающихся стран. Модуль MODTRS обрабатывает транзитные документы во взаимодействии с другими модулями программы ASYCUDA++. Он может быть адаптирован к любым видам транзита и поэтому способен автоматически обрабатывать разрешения на перевозку в рамках TIR. В таможенной службе страны транзита система электронным путем информирует в разумное время пункт будущего вывоза товара о его прибытии в страну. Когда пункт вывоза ставит точку в транзитной операции, информация об этом надлежащим образом сверяется, и гарантия автоматически освобождается.

В развивающихся странах, которые начали использовать ЭОД, транзитные операции, по-видимому, не будут автоматизированы сразу. Процедуры, связанные с транзитом товаров, которые поступают в страну через основные воздушные или морские порты, будут компьютеризироваться, вероятно, в порядке приоритетности. В большинстве случаев товары будут вывозиться через удаленные пункты выезда, которые еще не оснащены системой ЭОД. Тем не менее в целом транзитные операции выиграют от автоматизации, поскольку она обеспечивает более эффективную и централизованную информационную систему. К примеру, даже если данные о транзите отправляются

в центральный офис обычными способами, применение ЭОД уже открывает большие возможности (это можно видеть в Гане, где автоматизированные операции GCNet были распространены на пограничный пост с Буркина-Фасо). ASYCUDA может быть приспособлена для удовлетворения конкретных нужд различных пользователей, она позволяет таможене осуществлять множество функций, поддерживающих ее деятельность и повышающих ее эффективность (вставку 11.3).

Главные процедуры международного транзита: система международных дорожных перевозок TIR

В предыдущем разделе описывался набор процедур, используемых в стране транзита. Процедуры же международного транзита требуют гармонизации применяемых в разных странах правил и документации, а также общепризнанной системы гарантий. Таким образом, международный режим способствует дальнейшему облегчению транзита по сравнению с цепочкой национальных процедур. Система международных дорожных перевозок TIR являет собой наилучший образец установ-

ления стандартов в этой области. Рассмотрим эту схему подробнее.

Конвенция TIR. Общие принципы

Конвенция TIR основывается на Таможенной конвенции ООН о международной транспортировке товаров под эгидой разрешений TIR (1960)* и является не только одной из самых успешных в области международных перевозок, но и единственной существующей универсальной системой таможенного транзита. В этом смысле она представляет собой отправной пункт для любых будущих региональных схем транзита и заслуживает детального изучения.

Конвенция TIR разрешает временную отмену таможенных пошлин, акцизных сборов и налога на добавленную стоимость (НДС), которыми облагаются товары, поступающие из третьей страны или направляющиеся в третью страну при транспортировке через конкретную таможенную территорию. Такая отсрочка действует до тех пор, пока товары либо не покинут соответствующую таможенную территорию, либо не перейдут под иной таможенный режим, либо пока не будут оплаче-

* UN Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets

Вставка 11.3. Таможенные операции с системой ASYCUDA в Замбии

Замбия внедрила транзитный модуль ASYCUDA в системе связи города Чирунду на границе с Зимбабве с Лусакой, применив широкозональную сеть — ШЗС (Wide Area Network — WAN). Эта транзитная программа рассчитывает общую величину пошлин и сборов, составляющую сумму гарантии, из которой вычитается залог в качестве обеспечения. Когда транзитный документ обработан и отослан в пункт назначения, в пункте отправления делается отдельная запись об этом, которая погашается только после того, как все предметы груза были полностью «очищены» или отбыли в пункт назначения. Наличие ШЗС между двумя портами и расширение системы до ASYCUDA++ привело, соответственно, к непрерывности передачи данных и повышению эффективности управления транзитом.

Транзитные гарантии. Для выполнения операции транзита заявитель должен иметь расчетный счет по транзитной гарантии. Такие счета были введены таможен в бухгалтерский модуль системы ASYCUDA (MODAAC) для всех лицензированных агентов. Чтобы воспользоваться им, необходимо внести установленную максимальную гарантийную сумму. Из этой суммы будут вычитаться отсроченные пошлины и налоги в качестве залога, покрывающего транзит товаров. Когда эта сумма заканчивается, обработка транзитных грузов прекращается.

Пункт отправки — Чирунду. Все таможенные записи проходят через систему прямого ввода данных декларантами (ПВД). Этот терминал размещен в таможенном офисе и управляется частным подрядчиком. Чирунду — один из главных пунктов ввоза товаров в страну, он имеет большой грузопоток. С самого начала были установлены терминалы, достаточные для обслуживания всего товарооборота. Заявки на транзит направляются в специализированный отдел декларирования, который подготавливает транзитный документ (Т1). После выдачи Т1 эквивалент суммы отсроченных пошлин и сборов (залог) вычитается из гарантии. При наличии ШЗС документ Т1 автоматически передается в Чирунду и Лусаку через модуль управления посланиями (Gateway) системы ASYCUDA. В заключение выдается выпускной ордер в качестве доказательства того, что товарная партия была освобождена после соблюдения всех необходимых требований транзита.

Пункт назначения — Лусака. Заявитель обращается в отдел транзита на таможене и представляет копии документов, выданных пунктом отправления. Сотрудник по транзиту будет иметь доступ к документу Т1, переданному по компьютеру. Данные в компьютере сравниваются с информацией на бумажном Т1. Если информация точна и совпадает с параметрами физической товарной партии, Т1 утверждается, и статус транзитного документа изменяется на действующий. Залог тогда возвращается обратно на счет по транзитной гарантии.

Источник. UNCTAD 2003.

ны пошлины и сборы, и товары тогда поступают для внутреннего потребления. TIR устанавливает здесь пять главных элементов.

- *Безопасные средства транспорта.* Товары должны перевозиться в контейнерах или отсеках дорожных автомобилей, сконструированных так, чтобы после их таможенного опечатывания к грузовому отделению не было доступа во избежание кражи или добавления товаров во время транзитной операции, а любая попытка взлома оставляла бы заметные следы.
- *Международная гарантия действительна на протяжении всего пути.* В ситуации, когда оператор транспортного средства не может оплатить положенные пошлины и налоги, указанная система гарантирует, что рискованные пошлины и налоги будут покрыты национальной системой гарантий оператора.
- *Национальные ассоциации транспортных операторов.* Такие национальные ассоциации регулируют доступ операторов транспорта к процедурам TIR, выдают необходимые документы и управляют национальной гарантийной системой.
- *Карнеты (разрешения на провоз) TIR.* Это стандартный международный таможенный документ, принятый и признанный всеми участниками Конвенции TIR.
- *Международное и взаимное признание мер таможенного контроля.* Страны транзита и назначения соглашаются с мерами контроля, принимаемыми в стране отправления груза.

По сути, операции TIR могут выполняться в стране-участнице Конвенции оператором грузовика, если он является членом национальной ассоциации, на базе сети национальных ассоциаций, выступающих в качестве гаранта.

Система TIR оказалась успешной. Количество проездных разрешений TIR возросло с 3 тыс. в 1952 г. до 2,7 млн в 2001 г. Основная причина успехов, достигнутых на сегодняшний день, заключается в том, что, по мнению всех участвующих сторон (таможенные службы, другие юридические органы, операторы транспорта, страховые компании), она экономит им не только время, но и деньги, поскольку эффективна и надежна. Конвенция TIR отличается простотой и гибкостью, она позволяет сокращать издержки и гарантирует выплату таможенных налогов и пошлин, возникающих в ходе международной перевозки товаров. Кроме того, она постоянно совершенствуется, реагируя на последние факты, в основном касающиеся злоупотреблений и контрабанды. Эта система применяется главным образом в европейских странах, но используется также в транзитных операциях в Центральной Азии, на Кавказе, в странах Магриба и некоторых районах Ближнего Востока.

Страхование и выдача проездных разрешений TIR

В странах, применяющих TIR, внутренняя гарантийная ассоциация признана со стороны таможенной администрации страны. В большинстве случаев она представляет интересы перевозчиков. Ассоциация гарантирует уплату в пределах данной страны любых пошлин и налогов, которые могут появиться в результате любой неправильности, возникшей в ходе транспортной операции TIR. Максимальная подлежащая оплате сумма составляет 50 тыс. долл. США для обычных разрешений и 200 тыс. долл. для разрешений на провоз алкоголя и табака. Внутренняя гарантийная ассоциация не является финансовой организацией, поэтому ее обязательства обычно подкрепляются страховыми мероприятиями, обеспечиваемыми рынком. Найти такие услуги внутренним транспортным ассоциациям помогает Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ).

Вот три типа разрешительных документов на транзит, каждый из которых имеет два листа для каждой из стран — отправления, транзита и назначения.

- Обычное разрешение TIR (regular carnet).
- Мультимодальное (комплексное) разрешение TIR, которое было введено в 1987 г. и в первую очередь обслуживает потребности регионального и межконтинентального многомодального транспорта. Этот документ содержит дополнительный лист, идентифицирующий лиц, которые составляют транспортную цепочку.
- Транзитное разрешение TIR на алкоголь/табак, которое в 1994 г. стало неотъемлемой частью Конвенции TIR.

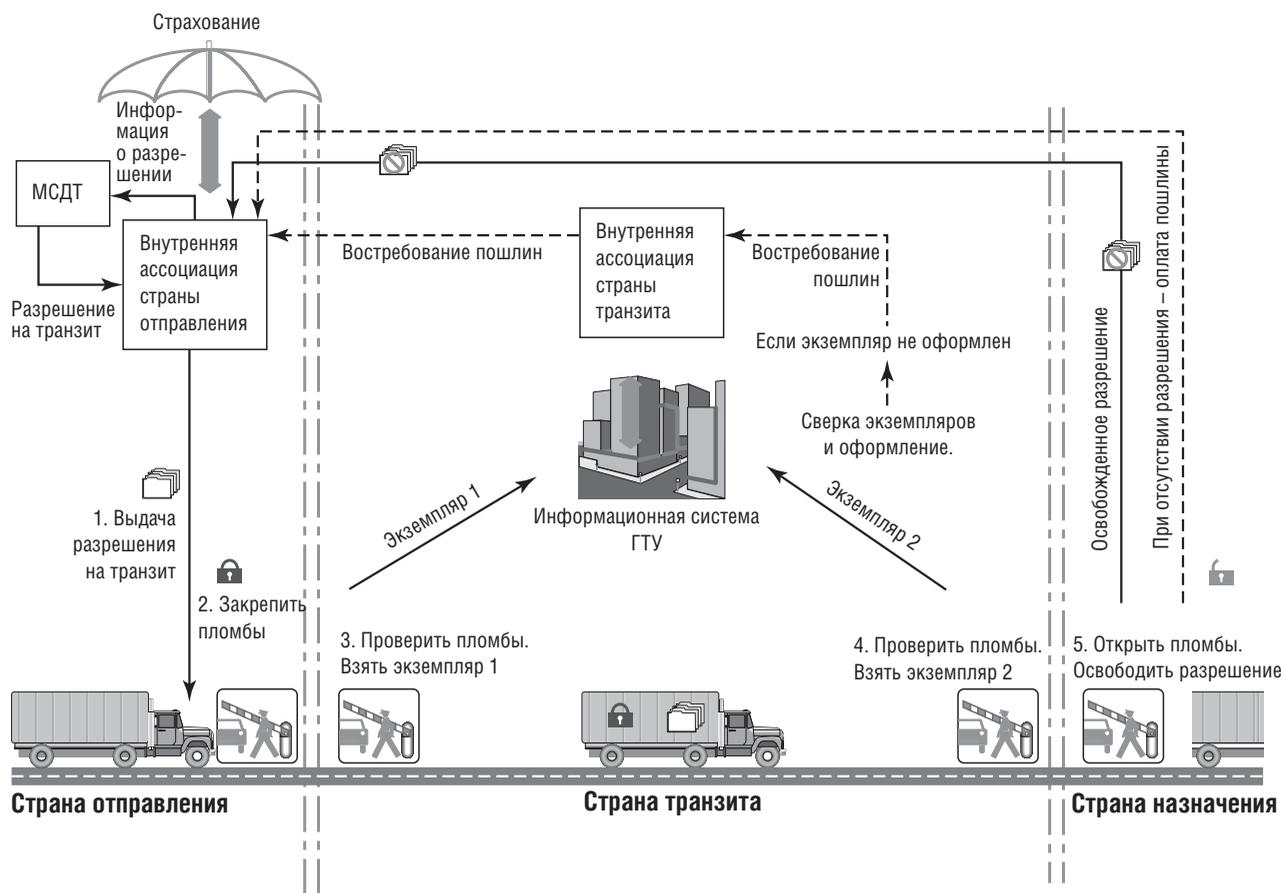
Перевозчик должен иметь контракт с национальной гарантийной ассоциацией, который предусматривает обязательства выполнять все требования Конвенции TIR; возвращать использованное разрешение TIR после завершения транспортировки; оплачивать любую сумму налогов, пошлин и иных сборов по первому требованию национальной гарантийной ассоциации.

Для обеспечения безопасности финансовых поступлений систему TIR применяют только в отношении контейнеров или транспортных средств с грузовыми отсеками, которые не допускают постороннего проникновения после опечатывания таможенной. Если имеет место попытка взлома, то следы этого будут отчетливо видны.

Порядок транзитных операций по схеме TIR

TIR-перевозка относится к международным транспортным операциям. Это транзитная операция с товарами, пересекающими одну или более

Рисунок 11.2. Последовательность операций TIR



Источник. Авторская разработка.

границ, при которой только часть пути проходит по наземным дорогам. Сама транзитная операция включает перемещение товаров из одной страны (страны отправления груза) в другую (страну назначения) через третью (страну транзита). Все участвующие государства должны быть активными членами Конвенции TIR.

Таможенный офис в стране отправления распорядится пломбами. Обе последующие страны – транзита и назначения – признают те контрольные меры, которые осуществлены в стране отправления. Таким образом, на таможенных пунктах по маршруту (пограничные посты между странами отправления и транзита и таможенные посты между странами транзита и назначения) проверяются только пломбы и корпус контейнера. Сами грузы не инспектируются, если только не возникли подозрения в каких-то нарушениях; (но) такие проверки на месте должны быть исключением. Таможенная служба в стране назначения снимает пломбы и проверяет товары.

Процесс транзита можно разбить на несколько этапов, которые связаны с выдачей разрешения на транзит, а также с вопросами страхования. Для иллюстрации функционирования системы опишем

последовательность TIR-перевозки из Роттердама (Нидерланды) в Москву (Российская Федерация). Этот процесс также воспроизводится на рис. 11.2.

Шаг 1. Транзитное разрешение TIR представляется в таможенный офис отправления в Роттердаме. Водитель грузовика представляет TIR-разрешение (TIR carnet) в таможенный офис отбытия в Роттердаме. Перед погрузкой товаров таможенник проверяет сертификат TIR (удостоверяющий, что грузовое пространство машины соответствует конструкторским требованиям и может быть должным образом опломбировано таможей), а после погрузки опломбировывает грузовое пространство. Затем таможенный офис отправления вводит в действие разрешение TIR (ставит свою печать на манифест и на каждый лист, предназначенный для стран транзита – два экземпляра для каждой страны на пути между Нидерландами и Россией). Таможня забирает себе один лист из разрешения TIR и направляет его в голландский ГТУ. Оставшаяся часть разрешения вручается водителю грузовика, который после этого может отбыть из Роттердама в направлении таможенного пункта выезда из страны.

Шаг 2. Разрешение TIR представляется на таможенном пункте выезда из страны отправления. Нидерланды — член Европейского союза (ЕС), который является таможенным союзом, и поэтому таможенные формальности на внутренних границах между странами-членами не проводятся. Соответственно, в нашей ситуации таможенный пункт выезда из ЕС расположен на германско-польской границе.

Водитель грузовика представляет разрешение TIR на немецком таможенном пункте выезда во Франкфурте (на Одере), Федеративная Республика Германия. Немецкая таможня проверяет пломбы голландской таможни и удостоверяется, что грузовое пространство трейлера по-прежнему не тронуту. Если никаких нарушений не обнаружено, немецкая таможня забирает себе один экземпляр листа из разрешения TIR и ставит печать на второй экземпляр разрешения TIR. Оно возвращается водителю, которому теперь разрешено покинуть пределы ЕС и ехать до польского таможенного пункта на той же границе. Немецкая таможня отправляет копию, которую она извлекла из документа TIR, голландскому ГТУ.

Голландское ГТУ проводит сверку экземпляров из разрешения TIR, полученных с пунктов отправления и выезда. Если ошибок не обнаружено, пошлина не взимается. Однако, если второй экземпляр не поступает в ГТУ, груз считается оставшимся в ЕС и облагается действующими в союзе пошлинами и сборами. Обладатель разрешения TIR (т. е., перевозчик) обязан оплатить их. Если он не хочет или не может уплатить эти пошлины и сборы по требованию таможни, то назначенную сумму должна заплатить внутренняя гарантийная ассоциация.

Шаг 3. Разрешение TIR представляется на таможенном пункте въезда в страну транзита. Водитель грузовика представляет документы TIR на польском таможенном пункте на германско-польской границе. Польская таможня проверяет пломбы голландской таможни и удостоверяется в неприкосновенности грузового пространства трейлера. Если нарушений не обнаружено, она забирает себе один экземпляр из документа TIR и ставит печать на второй экземпляр листка в разрешении TIR. Этот документ возвращается водителю грузовика, которому после этого позволено покинуть польский таможенный пункт и двигаться в направлении российско-польской границы. Польская таможня отправляет взятый из разрешения TIR лист в польский ГТУ.

Шаг 4. Разрешение TIR представляется на таможенном пункте выезда из страны транзита. Водитель трейлера вручает разрешение TIR на польском таможенном пункте на польско-российской

границе, и повторяется процедура, имевшая место на германской границе.

В польском ГТУ сравнивают копии, полученные с таможенных пунктов отправления и выезда. Если нарушений не обнаружено, пошлины не взимаются. Если указанные документы не поступают или если выявлены неправильности, то пошлины должны быть взысканы. Польская таможня может обратиться с требованием об уплате требуемой суммы в национальную гарантийную ассоциацию, которая затем возместит ее за счет голландской ассоциации.

Шаг 5. Разрешение TIR представляется на таможенном пункте въезда в страну назначения. Водитель грузовика представляет себя и вручает документы TIR на российском таможенном пункте на российско-польской границе и выполняет контрольные меры, которые были описаны ранее при отбытии водителя и грузовика с германской границы по пути к Москве. Эта часть поездки идентична национальной транзитной операции. Российская таможня регистрирует свой экземпляр, который она извлекла из разрешения TIR, для мониторинга прохождения груза.

Шаг 6. Разрешение TIR представляется в таможенном офисе страны назначения. В таможенном офисе в Москве водитель грузовика представляет себя и вручает разрешение TIR. Российская таможня проверяет голландские таможенные пломбы и сохранность грузового пространства трейлера. Если нарушений не обнаружено, таможня забирает свой лист из разрешения TIR и ставит печать на второй его экземпляр. После этого разрешение TIR возвращается водителю. Операция транзита завершена. Московская таможня направляет копию, взятую из разрешения TIR, российскому таможенному пункту въезда.

На российском таможенном пункте въезда полученная из Москвы копия сравнивается с экземпляром данного разрешения TIR, хранящимся в файлах таможенного офиса. Если нарушений не обнаружено, пошлины не взимаются. Если вторая копия не пребывает на российский таможенный пункт въезда, товар считается поступившим на внутренний рынок России и подпадает под российские пошлины и налоги. Владелец разрешения TIR (перевозчик) обязан оплатить их. Если он не хочет или не может сделать этого по требованию российской таможни, то указанную сумму должна уплатить российская гарантийная ассоциация. Она возместит эту сумму — через Голландскую национальную гарантийную ассоциацию — у голландского владельца разрешения TIR.

Шаг 7. Разрешение TIR освобождено таможенной страны назначения. После освобождения

разрешения TIR владелец или держатель отправляет его Голландской национальной гарантийной ассоциации. Она возвращает разрешение TIR в МСДТ для контроля и архивного хранения.

Достоинства системы TIR

Система TIR была создана для максимального облегчения (под контролем таможи) международного движения товаров. Система дает странам транзита адекватные гарантии в покрытии рискованных пошлин и налогов. TIR – это договор между государственным и частным секторами, где обе стороны остаются в выигрыше. Упрощение транзита хорошо сочетается с повышением ответственности частного сектора через национальные ассоциации.

Для транспортной индустрии выгоды состоят в следующем:

- Товары могут перемещаться через международные границы при минимальном вмешательстве таможи.
- Снижаются задержки и издержки транзита.
- Документы упрощены и стандартизированы.
- Отпадает необходимость вносить таможенные гарантийные депозиты на границах транзита.

Таможенные службы тоже выигрывают.

- Пошлины и налоги международного транзита, по которым существует риск неплатежей, гарантируются на сумму до 50 тыс. долл. (максимальный уровень установлен для алкоголя и табака).
- К пользованию разрешениями TIR допускаются только добросовестные операторы, что увеличивает надежность системы.
- Споры могут быть урегулированы через национальные ассоциации (одна в стране транзита, а другая – внутренняя ассоциация перевозчика).
- Система облегчает таможенный контроль и ведение документации.
- Применение центральных пунктов таможенного оформления позволяет более эффективно использовать таможенный персонал.

Тем не менее в 1992 г. система TIR столкнулась с кризисом в связи со своей «восточной экспансией», особенно из-за положения в бывшем СССР, где были отмечены массовые случаи мошенничества. Система гарантий, которая может рухнуть на заключительном этапе, ненадежна. К счастью, российская таможня сумела вовремя заняться этой проблемой и способствовала ее решению посредством хорошей системы отслеживания, подкрепленной адекватными механизмами расследования и принуждения к исполнению правил. В ответ на этот кризис МСДТ разработал электронную программу поддержки документов TIR, называемую SafeTIR, которая упрощает мониторинг операции (см. вставку 11.4).

Другим ответом на проблему отслеживания стала система Уникального справочного номера товарной поставки (УСН) Всемирной таможенной организации. Над ее разработкой эта организация трудилась несколько лет. Хотя УСН имеет более широкое таможенное назначение, чем только транзит, она представляет собой последовательную информационную систему для отслеживания товарных партий. Поэтому система может стать надежным инструментом таможенных служб, стремящихся облегчить легальный транзит и в то же время сохранить свой контроль над ним. С точки зрения перевозчика, УСН имеет ряд потенциальных преимуществ, начиная с того, что экспортер использует одну такую систему вне зависимости от количества стран транзита (см. вставку 11.5).

Опыт показывает также, что некоторым странам трудно использовать механизмы TIR по тем же причинам, которые делают неэффективными системы на национальной основе, – из-за отсутствия национальной гарантийной системы. При плохой организации частного сектора внутренняя ассоциация может быть недостаточно действенной. Даже если появляется ассоциация, пользующаяся доверием, она часто бывает не в состоянии наладить гарантийную систему по причине слабости местной финансовой инфраструктуры и нежелания международных страховых компаний предоставлять (страховое) покрытие из-за определенных политических и коммерческих рисков, как они их понимают. В других случаях поли-

Вставка 11.4. Система SafeTIR

SafeTIR представляет собой систему контроля, целью которой является электронное подтверждение завершения TIR-перевозки в таможенном офисе страны назначения и удостоверение в этом завершении, что демонстрируется таможенной печатью, наложенной на разрешение TIR. SafeTIR дает разрешению TIR и ассоциации, выпускающей его, прямое подтверждение таможенных властей о частичном или полном истечении срока разрешения; главная цель – сравнить электронное подтверждение с данными бумажного носителя. Электронное уведомление должно поступать в гарантийную цепочку без задержки.

Источник. IRU на сайте www.iru.org.

тическая напряженность между странами делает взаимное признание разрешений на транзит эфемерным; такое часто имеет место в Центральной и Западной Азии.

Попытки повторить успех TIR в других районах

Ввиду огромного успеха системы TIR ее концепция стала основой усилий по заключению двусторонних и многосторонних соглашений между странами всех регионов: Азии, Африки и Латинской Америки. Однако на сегодняшний день ни одна из этих инициатив не принесла положительных результатов. Главная причина – отсутствие общей региональной гарантийной системы. Между тем международно согласованная и признанная система гарантий является одним из ключевых элементов TIR, и если ее нет, то TIR-подобные системы не увенчаются успехом. Даже когда такую систему вводят в отдельных случаях в соглашения о транзите, неспособность (сторон) реализовать ее в полной мере ставит под угрозу эффективность регионального режима транзита. К примеру, 16 членов ЭКОВАС заключили в июне 1982 г. конвенцию об учреждении внутри сообщества Межгосударственной системы дорожного транзита, известной как TRIE. Функции национальных ассоциаций были поручены торговым палатам. Однако систему TRIE в значительной мере игнорировали, и около 70% транзитных процедур в регионе ЭКОВАС по-прежнему опираются на двусторонние соглашения и национальные регулирования и практику. Последние же большей частью отражают внутренние и протекционистские интересы и не способствуют улучшению свободного движения товаров [N'Guessan 2003]. Провалы практического выполнения схем часто ведут к неудачам региональных или международных соглашений о транзите¹⁰.

Институты совершенствования транзита

Активное сотрудничество между странами транзита и странами, изолированными от моря, может способствовать уменьшению торговых барьеров. Такое региональное и двустороннее взаимодействие помогает продвигать интегрированный подход к транзиту, который не ограничивается только вопросами таможенного транзита. Многие соглашения делают значительный акцент на инфраструктуре перевозок, охватывают вопросы виз, допусков и транспортных нормативов. В данном разделе рассматриваются некоторые такие соглашения и сопутствующие им институциональные мероприятия и выявляются факторы, которые привели к их успеху или неудаче в обеспечении транзита.

Двусторонние соглашения

Двусторонние соглашения о транзите представляют собой главные конструктивные элементы инициатив по гармонизации таможенного дела. Эти соглашения необходимы для того, чтобы сделать транзит возможным в отсутствие конвенций, подобных TIR. Они также служат основой региональных мероприятий. Двусторонние соглашения имеют стратегическое значение для стран, лишенных выхода к морю.

Объем этих соглашений обычно обусловлен практическими реалиями и отражает баланс интересов двух стран, что не всегда совпадает с общими принципами таможенного транзита (например, применение конвоев). Соглашение обычно включает положения о предпочтительных маршрутах и долевом участии в перевозке груза, а также указывает расположение складов в странах, не имеющих выхода к морю¹¹. Однако некоторые

Вставка 11.5. Уникальный справочный номер товарной партии

УСН – уникальный справочный номер, который может быть запрошен в любой момент таможенной процедуры. Он должен: а) применяться ко всем международным грузам, подвергающимся таможенному контролю; б) использоваться только для целей отслеживания, аудита и сверки; в) быть действительно единственным на международном уровне; г) присуждаться в начале торгового процесса.

УСН призван служить общим и достаточно гибким инструментом, который можно было бы применять в наиболее распространенных схемах международной торговли. Он позволяет в максимальной степени использовать существующие справочные данные на поставщика, покупателя и транспорт.

УСН представляет собой 35-значный буквенно-цифровой код, присваиваемый товарной партии. Его согласованная структура такова:

- первая литера обозначает год текущего десятилетия;
- двузначный код страны (по стандартам ISO), обозначающий национальность поставщика;
- 32 литеры используются как внутренний опознавательный код поставщика плюс код сделки, проводимой этим поставщиком.

Источник. Guidelines on Application of Information and Communication Technology (Kyoto Convention, General Annex, Chapter 7, Appendix 9).

ключевые вопросы транзита, такие, например, как гарантийные процедуры, в двусторонних соглашениях отсутствуют.

Индийско-непальские Договор о торговле и Договор о транзите совместно регулируют транзитные операции между двумя странами. Оба договора, возобновляемые каждые пять лет, содержат детальное описание специфических процедур транспортировки непальских экспортных и импортных товаров через Индию. Договор о транзите называет конкретные пункты их ввоза и вывоза, описывает 15 взаимно согласованных транзитных маршрутов между Калькуттой и Хальдией, предоставляемые складские помещения и открытые площадки для хранения, а также приводит подробные директивы относительно упрощенных административных процедур для импорта и экспорта непальских товаров через Индию. Он содержит ряд элементов, которые могут облегчить транзитные операции между двумя странами:

- описание импортных и экспортных процедур;
- упрощенные таможенно-административные требования и требования к документации (в данном случае – Декларация о таможенном транзите);
- надежная гарантийная схема (поддерживаемая правительством Непала);
- четкое распределение обязанностей и функций между различными участвующими сторонами;
- инфраструктура таможенной поддержки (склады, предоставление сухих портов);
- описание согласованных маршрутов транзита.

Региональные соглашения

Последние десятилетия были свидетелями расширения региональных соглашений между развивающимися странами или с их участием. Ряд из них оказали прямое воздействие на таможенный транзит.

- Ранее упомянутое TRIE в ЭКОВАС представляет собой единственный, не считая TIR, пример соглашения, сконцентрированного только на вопросах транзита.
- Рамочное соглашение об облегчении движения транзитных товаров* Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН).
- Соглашение об облегчении трансграничной перевозки товаров и людей Субрегиона Большого Меконга (СВМ).
- Рамочное соглашение о транзите Организации экономического сотрудничества, куда входят Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Киргизия, Пакистан, Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан.

* Framework Agreement on Facilitation of Goods in Transit.

- Соглашение о едином административном документе Общего рынка для Восточной и Южной Африки (COMESA).

За исключением TRIE, эти региональные соглашения имеют тенденцию провозглашать широкие цели и направления политики. Реальное облегчение таможенного транзита может быть поставлено в зависимость от выполнения других существующих соглашений или процедур. Как отмечается в докладе ЮНКТАД от 2001 г., «в мероприятиях и инициативах по улучшению транзитного движения не было недостатка. COMESA, ВАС,... и САДК вырабатывают различные меры по совершенствованию транзита. К сожалению, главной проблемой остается их слабое практическое осуществление» [InfraAfrica, Ltd. 2001, p. 45].

Чтобы оказывать существенное влияние на таможенный транзит, региональные соглашения должны прямо или через связанные с ними механизмы учитывать следующие элементы:

- Общая таможенная документация и процедуры. Во многих регионах или субрегионах ныне применяются одинаковые процедуры и документы, такие, как разрешение на транзит или Единый административный документ (SAD).
- Сотрудничество между властными органами, или пограничный пост «одной остановки» (one-stop). Уже не один год африканские страны обсуждают ряд инициатив относительно введения таможенных постов «одной остановки». К сожалению, эти инициативы пока не воплощены в эффективные конкретные шаги.
- Региональная система таможенных гарантий. На сегодня гарантийная система остается наиболее труднодоступной целью.

То, что при наличии политической воли региональные соглашения могут работать, можно проиллюстрировать на примере успешного внедрения в COMESA Желтой карты, или Региональной схемы страхования транспортного средства третьей стороны. Схема позволяет заранее приобретать страховку, признаваемую всеми участниками, с оплатой в местной валюте в начальном пункте пути. Это означает, например, что водитель грузовика, направляющийся из Зимбабве в Уганду и пересекающий по пути Замбию, Танзанию и Кению, не должен останавливаться на каждом приграничном таможенном посту для покупки страховки, а использует Желтую карту, открывающую ему проезд и обеспечивающую страховое покрытие. Согласно правилам COMESA, с момента своего введения схема Желтой карты обеспечила доходов на 2 млн долл. США, а сумма обработанных исков составила лишь 200 тыс. долларов. Теоретически системы транзитных гарантий ненамного сложнее для воплощения, чем указанная схема.

Транзитные коридоры

При организации транзитных коридоров все заинтересованные участники стремятся совместными усилиями обеспечить эффективный и безопасный проезд по установленным маршрутам к выгоде транзитных и изолированных от моря стран.

Потенциальная действенность транспортных коридоров обусловлена в первую очередь теми возможностями, которые они открывают для решения проблем и обеспечения интересов всех участвующих сторон, государственных и частных, которые могут сконцентрировать усилия на политических мерах и инициативах по улучшению маршрутов и процедур пересечения границ. Таким образом, эти коридоры позволяют подходить к транзиту в целостном виде (в институциональном, административном и инфраструктурном аспектах), что способствует появлению позитивных сдвигов, которых трудно было бы добиться на более широком национальном и международном уровнях. То есть продвижение специальной транзитной документации или введение гармонизированных процедур пересечения границ на установленных маршрутах представляются вполне достижимыми целями, результаты которых могут быть затем распространены на национальном уровне. Для осуществления этих целей критически важное значение имеет качество управления транзитными коридорами. Они сильно выигрывают от участия частного сектора.

В документе ЮНКТАД «Стратегии для стран, лишенных выхода к морю, и стран транзита» отмечается: «Как показывает опыт, наиболее эффективными являются меры, фокусирующиеся на торговле и транспортных коридорах, связывающих внутритерриториальные пункты отправления/назначения в окруженных сушей странах с морскими портами въезда/выезда прибрежных стран» [UNCTAD 2003, р. 13]. На практике эксперименты с транзитными коридорами дают неоднозначные результаты. Тем не менее появились некоторые обнадеживающие инициативы и данные, которые закладывают основу для дальнейшего развития сферы транзита. Потенциальные выгоды транспортных коридоров для таможенного транзита можно проиллюстрировать на следующих примерах.

Коридор развития Вальвис-Бей. Коридор развития Вальвис-Бей (ныне Транскалахарский — через пустыню Калахари) вступил в строй в конце 1999 г. Движущей силой проекта было государственно-частное партнерство Группа коридора Вальвис-Бей (WBCG). В ноябре 2003 г. состоялось подписание Меморандума о взаимопонимании Транскалахарского коридора. В соответствии с ним был введен новый единый таможенный

документ, который до того применялся только на пилотной основе. Этот новый, упрощенный подход является рациональным и эффективным инструментом для управления операциями таможенного транзита через Намибию, Ботсвану и Южно-Африканскую Республику и заменит набор утомительных процедур, требующий до десяти национальных документов в каждой стране транзита.

Северный коридор. Этот коридор обеспечивает жизненно важную связь через Кению для окруженных сушей экономик Уганды, Руанды и Бурунди, а также аналогичных территорий в Демократической Республике Конго. Этот путь находится в подчинении Координационного органа транспортного транзита Северного коридора, который стремится гармонизировать и упростить процедуры перевозки грузов в регионе. На сегодняшний день были достигнуты следующие результаты:

- упрощение процедур таможенного оформления груза в портах;
- упрощение документации за счет создания Таможенной декларации дорожного транзита (ТДДТ), которая призвана стать единым документом, прилагаемым к товарам, проходящим через коридор. На практике, однако, ТДДТ часто дублируется на границе со следующей страной, выпускающей свою ТДДТ, — свидетельство того, насколько трудно бывает изменить старые привычки;
- применение странами Северного коридора Документа таможенного декларирования COMESA;
- сокращение вдвое времени транзита от Момбасы (Кения), до Буджумбуры, (Бурунди), с 30 до примерно 15 дней. Некоторые ненужные пограничные формальности были устранены.

ТРАСЕКА — это программа, инициированная Европейским союзом в 1993 г. и предусматривающая развитие транспортного коридора по оси запад — восток континента через Черное море, Кавказ и Каспийское море до Центральной Азии (современный «шелковый путь»). Она имеет целью гармонизировать правовую базу транспортного и транзитного секторов стран-участниц¹² и делает значительный акцент на создание и совершенствовании инфраструктуры. За десять лет своего существования ТРАСЕКА позволила осуществить 53 проекта и направить свыше 120 млн долл. на инвестиции в инфраструктуру и на техническое содействие.

Ключевым инструментом выполнения программы стал пограничный аудит, когда транзитные процедуры на 70 пограничных постах, выбранных для ТРАСЕКА (во всех 14 странах), были поставлены под наблюдение и стали фиксироваться

в базе данных. Такой всесторонний набор сведений стал основой выработки последующих рекомендаций по гармонизации процедур при пересечении границ.

Программа содействия торговле и транспорту в Юго-Восточной Европе

Региональная Программа содействия торговле и транспорту в Юго-Восточной Европе (ТТФСЕ), пользующаяся поддержкой Всемирного банка, ЕС и двусторонних партнеров, была учреждена в 1998 г. по просьбе стран региона и Инициативы по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе. Ее цель — создать структурные рамки, позволяющие снизить транспортные издержки, бороться против коррупции и помогающие таможенным администрациям постепенно переводить свои процедуры на стандарты ЕС. В программу вошли Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Румыния, Сербия, Хорватия и не имеющие выхода к морю Молдова и бывшая югославская республика Македония. Поскольку большая часть их торговли исходит из или направляется в ЕС, а большинство участвующих стран подпадают в систему TIR, ТТФСЕ уже изначально опиралась на прочную базу.

Разработка и реализация ТТФСЕ основывались на «методологии участия», призванной вызвать чувство «хозяина» у всех вовлеченных сторон — национальных ведомств, таможенных руководителей и операторов транспорта. Программа опирается на несколько региональных механизмов.

- Региональный регламентный комитет высокого уровня дважды в год собирает представителей всех стран для обмена опытом и совершенствования взаимодействия.
- Региональный веб-сайт содержит сведения обо всех требованиях и процедурах различных пограничных органов.

- Проводятся ежеквартальные встречи рабочих групп частного и государственного секторов.
- Действуют программы обычного и дистанционного обучения для повышения качества работы провайдеров транспортных услуг.
- Совместные целевые группы собирают представителей причастных ведомств в пилотных пограничных пунктах и взаимодействуют через границу.
- Введены индикаторы контроля времени пересечения границы.

На нескольких специально выбранных пограничных пунктах и внутритерриториальных таможенных терминалах были предприняты инициативы по модернизации работы; результаты оказались весьма успешными. В отчете о реализации программы за 2002 г. говорится о значительном сокращении времени ожидания, об организации прозрачной и публичной системы мониторинга результатов (см. вставку 11.6) и о явном улучшении диалога между таможенными ведомствами стран региона.

Достигнутые на сегодня успехи в реализации программы обусловлены надежным финансированием со стороны Всемирного банка и других доноров, серьезной приверженностью ей правительств участвующих стран, прямым участием всех заинтересованных сторон, интенсивным использованием информационных технологий, внедрением программ человеческих ресурсов и организацией тщательного мониторинга работы в целях ее совершенствования и выявления изменяющихся потребностей и приоритетов.

Двумя ключевыми составляющими успеха ТТФСЕ в Юго-Восточной Европе как инициативы по облегчению транзита явились развитие совместных пограничных мероприятий и мониторинг результатов деятельности. Программа имеет гар-

Вставка 11.6. Индикаторы ТТФСЕ

Набор индикаторов, принятый всеми участвующими сторонами, дал возможность и вести мониторинг общих результатов деятельности, и оценивать в реальном времени воздействие различных пилотных местных инициатив. Для повышения эффективности и полезности этой работы программа постаралась институционализировать процедуры сбора данных в каждом пилотном пункте на базе на местных компьютерных систем или простых методов измерений, с тем чтобы большинство главных параметров поступали автоматически. Важно и то, что структура индикаторов транзита и собираемые данные охватывают как государственные ведомства, так и частный сектор (отрасль грузоперевозок). Применяемые параметры транзита таковы:

- количество грузовиков, прошедших таможенное оформление менее, чем за 15 минут;
- число нарушений, приходящихся на определенное количество проверок;
- количество проверок грузовиков;
- среднее время выезда с границы;
- среднее время въезда на границу;
- замеченные случаи коррупции.

Источник. ТТФСЕ report 2002 at www.ttfse.org.

мониторинговый набор индикаторов (см. вставку 11.6). Совместная работа позволяет выполнять все таможенные и нетаможенные (ветеринарные, фитосанитарные) процедуры в ходе одной остановки в зоне обработки груза на общей границе.

Практические выводы

Таможенный транзит в определенном смысле представляет собой упорядоченную операцию, поскольку в его основе лежат апробированные принципы: обеспечить безопасность груза; обеспечить механизм гарантий; организовать централизованное движение документов. На таможенном транзите негативно отражаются слабости институциональной структуры. Транзитные операции проходят в пространстве и во времени и поэтому подвержены влиянию бюрократизма и коррупционной практики. Гарантийная система нуждается в некотором минимально необходимом уровне развития местной финансовой инфраструктуры, которая в развивающихся странах имеется не всегда. Транзит не может осуществляться без определенного доверия между таможней и частными предпринимателями, что предполагает культивирование зрелого и организованного частного сектора.

Улучшение транзита остается серьезной проблемой значительного количества развивающихся стран; это как раз та область, где реформы сталкиваются с самыми трудными вызовами. Во многих странах глубоко укоренились ошибочные практические методы и процедуры, например конвои. Вот некоторые основные выводы.

Таможенный транзит — только часть более широкого спектра политических вопросов, который охватывает множество других участников и процедур, в том числе регулирование для трансграничного транспорта, визы для водителей грузовиков, страхование, полицейский контроль. Предметом забот многих стран, лишенных выхода к морю, остается также качество инфраструктуры. Даже если таможенные процедуры станут более эффективными и действенными, для всестороннего облегчения торговли потребуются работа и по вышеуказанным направлениям. Некоторые меры могут быть приняты на национальном уровне, но другие предполагают определенную форму регионально-сотрудничества.

Базовым условием для нормального транзита является наличие эффективной гарантийной системы, которую соблюдают таможенные органы и которая не слишком обременительна для экспортно-импортных и транспортных операций. TIR и его сеть национальных гарантийных ассоциаций предлагают лучший действующий эталон такой системы. Что касается развивающихся стран, то на сегодняшний день не имеется сколь-либо

убедительных примеров полноценно функционирующей там системы гарантий для перевозчиков. Отчасти это вызвано тем, что финансовые институты в этих странах не в состоянии предложить в контексте развития продукт, аналогичный страхованию в рамках TIR. Работа гарантийной системы также зависит от того, в какой мере таможня обеспечивает точное исполнение правил, и от ее информационной оснащенности.

Транзит зависит от уровня развития таможенных информационных систем в стране транзита. Таможня должна иметь возможность эффективно отслеживать движение транзитных товаров, поступающих и выходящих из страны. Обработка данных и автоматизация, особенно внедрение специализированных электронных модулей в информационные системы, в конечном счете приведет к улучшению транзита.

Программы модернизации таможенного дела должны охватывать и вопросы транзита. Решающее значение здесь имеют следующие моменты:

- гармонизация процедур на региональном уровне — например, введение единых документов;
- развитие потенциала обеспечения точного исполнения правил за пределами граничной зоны для повышения доверия к положениям таможенного транзита;
- рассмотрение целесообразности совместной обработки груза на границе;
- Изучение индикаторов качества транзита, как это делается в программе TTFSE.

Инструменты облегчения транзита, такие, как соглашения о транспортных коридорах, способствуют укреплению сотрудничества среди стран транзита и стран, изолированных от моря, а также между ними и являются центральным элементом снижения или ликвидации физических, административных и институциональных барьеров на пути торговли. Соглашения о транзите играют важную роль в формировании такого сотрудничества на всех уровнях: национальном, субрегиональном и региональном. В практическом плане такие мероприятия продвигают интегрированный подход к транзиту, который выходит за рамки сугубо таможенного транзита и охватывает также такие вопросы, как инфраструктура, визы, допуски и страхование.

Решающее значение для укрепления сотрудничества в сфере транзита имеет взаимодействие между государственным и частным секторами. Можно рекомендовать в этой связи создание и развитие соответствующих структур типа Национальных комитетов содействия торговле и транспорту (National Trade and Transport Facilitation Committees) [UNECE 2000]. Регулярный обмен информацией между государственными агентствами и другими участниками может по-

мочь выявить недостатки в процедурах пересечения границ. Добавим, что базовые положения о транзите, в том числе о гарантиях, работают гораздо лучше в условиях зрелого и организованного транспортного сектора. Реформы этого сектора выходят далеко за рамки таможенной реформы. Государственная политика должна способствовать

появлению современных операторов и поэтапному сокращению транзитных перевозок, осуществляемых устаревшими техническими средствами и неформальными операторами, к которым фактически невозможно применять эффективные методы транзита.

Примечания

¹ Lakshmanan (2001).

² Faye and others (2004).

³ Эти 31 развивающаяся страна распределяются следующим образом: Европа — Македония, Молдова; Азия/Кавказ — Афганистан, Армения, Азербайджан, Бутан, Казахстан, Киргизия, Лаос, Монголия, Непал, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан; Африка — Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Центрально-Африканская Республика, Чад, Эфиопия, Лесото, Малави, Мали, Нигер, Руанда, Свазиленд, Уганда, Замбия, Зимбабве; Южная Америка — Боливия, Парагвай.

⁴ Limao and Venables (1999), Amjadi and Yeats (1995).

⁵ Эти проволочки могут быть вызваны оформлением таможенной документации; процедурами иммиграции, страхования и транзитных залогов; досмотрами на безопасность и взвешиванием машин; фитосанитарными и трафиковыми проверками. В июле 2000 г. Всемирный банк провел исследование причин задержек на отдельных таможенных постах стран юга Африки. Результаты показали, что, к примеру, задержки в Мачипанде (Мозамбик — Зимбабве) составляли 24 часа, в Бейт-Бридже (ЮАР — Зимбабве) — 36 часов, в районе Виктория-Фолз (Зимбабве — Замбия) — 36 часов, в Казунгуле (Ботсвана — ЮАР) — 24 часа.

⁶ Хотя точно подсчитать трудно, однако, по оценкам, задержки на границе в странах Южноафриканского сообщества развития (SADC) обходятся ежегодно в сумму от 48 до 60 млн долл. США в виде упущенных доходов бизнеса [IntraAfrica, Ltd. 2001].

⁷ Amjadi and Yeats (1995).

⁸ Для наглядности здесь упомянуты грузовики, однако сказанное относится и к другим видам транспорта — вагонам, баржам и т.д. На практике для железнодорожных перевозок процедуры могут быть упрощены.

⁹ Если грузовик не может быть опломбирован таможенной, то в качестве альтернативного варианта последняя может ограничить его движение специальными транзитными коридорами, где к каждой машине прикрепляется специальный знак транзита или устанавливаются временные рамки для перевозки груза от таможенного пункта отправления до таможенного пункта выезда из страны транзита. Таможня тогда в состоянии патрулировать эти коридоры и сосредоточить проверки на грузовиках со специальными транзитными знаками.

¹⁰ Возможность создания региональных механизмов, подобных TIR, рассматривается в Центральной Африке, Центральной Азии (под эгидой Азиатского банка развития) и Западной Азии.

¹¹ Важные «сухие порты», такие как Ngaoundere в Камеруне или Birgain на индийско-непальской границе, также являются частью двусторонних рамочных соглашений об облегчении транзитных перевозок.

¹² Азербайджан, Армения, Болгария, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Румыния, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина.

Дополнительная литература

Global Facilitation Partnership. www.gfptt.org.

Grosdidier de Matons, Jean. 2004. "Facilitation of Transport and Trade in Sub-Saharan Africa: A Review of Legal Instruments." SSATP Working Paper No. 73. Washington, D.C.: The World Bank.

International Road Transport Union. www.iru.org.

UN/CEFACT (United Nations Center for Trade Facilitation and Electronic Business and UNCTAD (United

Nations Conference on Trade and Development). 2002. "Compendium of Trade Facilitation Recommendations." ECE/TRADE/279. February.

UNCTADE. 2003. "Strategies for Landlocked and Transit Countries to Plan and Implement Sustainable Trade and Transport Facilitation Initiatives." Issue Note by Secretary General of UNCTAD. Document UNCTAD/SDTE/TLB/2003/2. July 23.

Библиография

- Amjadi, A. and A. Yeats. 1995. "Have Transport Costs Contributed to the Relative Decline of the Sub-Saharan African Exports?" World Bank Policy Research Paper 1559. Washington, D.C.: The World Bank.
- Favier, Jean. 1971. *Finances et Fiscalité au Bas Moyen Age*. Paris: SEDES.
- Faye, Michael, John McArthur, Jeffrey Sachs, and Thomas Snow. 2004. "The Challenges Facing Landlocked Developing Countries." *Journal of Human Development*. 5(1): 31–68.
- Grosdidier de Matons, Jean. 2004. "Facilitation of Transport and Trade in Sub-Saharan Africa: A Review of Legal Instruments." SSATP Working Paper No. 73. Washington, D.C.: The World Bank.
- InfraAfrica, Ltd. 2001. "Review of Progress in the Development of Transit Transport Systems in Eastern and Southern Africa." Prepared for the Fifth Meeting of Governmental Experts from Landlocked and Transit Development Countries and Representatives of Donor Countries and Financial and Development Institutions. Document UNCTAD/LDC/115. New York. July 31 – August 3.
- Lakshmanan, T.R. 2001. *Integration of Transport and Trade Facilitation: Selected Regional Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Limao N., and Venables. 1999. "Infrastructure Geographical Disadvantages and Costs." World Bank Policy Research Working Paper No. 2257. Washington, D.C.: The World Bank.
- N'Guessan N'Guessan (2003). *La problématique de la gestion intégrée des corridors en Afrique subsaharienne*. The World Bank and SSATP. Document d'analyse SSATP No. 3F. Washington, D.C. May.
- UN (United Nations) (2003). "Almaty Programme of Action: Addressing the Special Needs of Landlocked Developing Countries within a New Global Framework for Transit Transport Cooperation for Landlocked and Transit Developing Countries." Adopted by the International Ministerial Conference of Landlocked and Transit Developing Countries and Donor Countries and Financial and Development Institutions on Transit Transport Cooperation in Almaty on August 28–29, 2003. www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf.
- UN/CEFACT (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) and UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. "Compendium of Trade Facilitation Recommendations." ECE/TRADE/279. February.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2003. "Strategies for Landlocked and Transit Countries to Plan and Implement Sustainable Trade and Transport Facilitation Initiatives." Issue Note by Secretary General of UNCTAD. Document UNCTAD/SDTE/TLB/2003/2. July 23.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). 2000. "Creating an Efficient Environment for Trade and Transport – Guidelines to Recommendation No. 4, National Trade Facilitation Bodies." Document ECE/TRADE/256. Geneva.

ГЛАВА 12. Роль таможни в безопасности грузов

*Люк де Вульф, Омер Матитьяху**

Содержание

Инициативы по повышению безопасности грузов ...	259
Управленческие последствия для таможни	265
Технические средства содействия проверкам безопасности	268
Практические выводы	273
Приложение 12.А. Оценка риска портов	274
Дополнительная литература	276
Библиография	276

Эта глава предназначена для содействия таможенной службе в решении проблем безопасности, стоящих перед поставщиками услуг международного транспорта и грузоперевозок. Целью представленных здесь руководств и концепций является помощь правительствам в разработке национальной политики безопасности и ее стратегий, а также в подготовке оценки потребностей и в применении стратегии в контексте общего подхода оценки факторов риска.

Появление международного терроризма сделало вопрос безопасности одной из главных задач, стоящих перед таможенной службой. В прошлом многие таможенные службы выполняли большинство превентивных действий при прибытии груза в морской порт, аэропорт и на границу на основании таможенной декларации, заполняемой при ввозе. Тем не менее укрепление безопасности в цепи поставок требует изменения этого традиционного образа действий. Теперь таможне необходимо собрать сведения и оценить риск до прибытия груза, для того чтобы могли быть приняты эффективные меры, предпочтительно до погрузки на корабль или вылета самолета либо, самое позднее, во время их прибытия. Необходимая для этих процессов безопасности информация поступает из нескольких источников, но решающим фактором является предварительно представленная информация от компаний, экспортирующих или перевозящих грузы. Следовательно, умение таможни оценивать информацию с помощью аналитических процессов, использовать ресурсы и эффективно взаимодействовать и принимать решения стало еще более важным, чем раньше.

Для государства важна не только безопасность, но и уменьшение ограничений для законной торговли.

Правильно осуществляемая безопасность может способствовать уменьшению ограничений,

Таблицы

12.1. Избранные эксплуатационные практики по повышению безопасности грузов	268
12.2. Технические средства содействия проверкам безопасности	269

Вставки

12.1. Морская инициатива по безопасности в водах Панамского канала	261
--	-----

создавая деловое доверие, увеличивая предсказуемость и торговый поток, а следовательно, инвестиции во внутреннюю экономику. Информация, необходимая на таможне, также может быть расширена благодаря сотрудничеству таможни и торговли.

Эффективная защита общества требует того, чтобы международная торговая цепь поставок полностью стала центром внимания, а не тогда, когда грузы ввозятся в страну, покидают ее или перевозятся по стране транзитом. Эта меняющаяся среда требует «общегосударственного» подхода. Таким образом, у государств появится возможность использовать таможню в качестве ключевого ресурса пограничной безопасности, используя опыт таможни в регулировании рисков и осознание того, что международная торговля является важным элементом в оценке вопросов национальной безопасности. Роль таможни в безопасности и в уменьшении ограничений дополняет вклад других компетентных органов, являющийся частью комплексной реакции: сотрудничество и связь таможни и главных органов по терроризму, иммиграции, по контролю над морским, авиационным и наземным транспортом; чрезвычайно важны также разведывательные операции. Таким образом, таможня может внести вклад в более широкую программу безопасности, намеченную в резолюциях Совета Безопасности ООН, в частности в 1373 (принята в 2001 г.) и 1456 (принята в 2003 г.), призывающих к комплексной реакции на борьбу с терроризмом. Следовательно, роль таможни быстро меняется.

Разработка и внедрение стандартов безопасности через международные границы, вероятно,

* Омер Матитьяху является консультантом, чье участие в проекте финансировалось грантом правительства Нидерландов. За вклад в работу ВТамО выражается благодарность Уиллу Робинсону

будут серьезной проблемой, но это необходимо для сохранения целостности международной цепи поставок. Уже прилагаются усилия, направленные на разработку международных стандартов, но еще требуется привести эти нормы в соответствие со стандартом и эффективно их применить. В связи с числом и разнообразием наций и заинтересованных сторон, вовлеченных в международную цепь поставок, достигнуть консенсуса в отношении этих и других стандартов может быть нелегко и может потребовать времени.

Эта глава рассматривает некоторые рабочие и управленческие взгляды, которые могут быть интересны тем, кто создает или проверяет систему безопасности таможни. В первом разделе представлены инициативы, относящиеся к пограничной безопасности. Второй раздел анализирует управленческие последствия повышенного интереса к рискам таможенной безопасности. Третий раздел сосредотачивается на рабочих практиках для таможни в свете этого обновленного интереса.

Инициативы по повышению безопасности грузов

В международную торговлю вовлечены многие партнеры и процессы, составляющие вместе цепь системы поставок. Каждое звено этой цепи до некоторой степени подвержено риску. Эти риски не новы и уже являлись предметом интереса многих профессиональных организаций. Защита общества всегда была одной из главных миссий таможни. Однако после событий 11 сентября 2001 г. безопасность снова оказалась в центре внимания государств. Существующие инициативы по усилению безопасности были пересмотрены, а также появились новые. Были пересмотрены и укреплены как международные, так и двусторонние инициативы. Этот раздел главы содержит краткий обзор этих инициатив и пояснение, что они означают в контексте таможенных операций.

Всемирная таможенная организация

Деятельность Всемирной таможенной организации в отношении безопасности ведется в тесном сотрудничестве со специализированными международными организациями, занимающимися отдельными способами перевозки, такими, как Международная морская организация (ИМО), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная авиатранспортная ассоциация (ИАТА). В свете задачи повышения эффективности и оперативности таможенной службы Всемирная таможенная организация ставит целью создание инициатив по уменьшению ограничений в торговле и соответствующей безопасности, для того чтобы усиленные меры безо-

пасности не оказали ненадлежащего влияния на мировую торговлю¹ и не затруднили ее.

В июне 2002 г. Совет Всемирной таможенной организации утвердил резолюцию по вопросам безопасности и уменьшению ограничений в международной торговой цепи поставок. Эта резолюция привела непосредственно к образованию Международной специальной комиссии по безопасности и уменьшению ограничений в международной торговой цепи поставок, включающей в себя таможенные службы, прочие международные организации, а также международные торговые и транспортные организации. Комиссия разработала полный пакет рекомендаций и других мероприятий, которые позволят таможенным службам внедрить и применить современные процедуры контроля, учитывающие риск. Концепции безопасности и уменьшения ограничений, разработанные Комиссией, предполагают представление опережающей информации в электронном виде на самом раннем этапе цикла цепи поставок, с тем чтобы таможенные службы могли проводить оценку риска до отправки.

Этот подход позволяет таможне играть свою роль в безопасности при экспорте или перед ним, во время транзита груза или при импорте и перед ним. Информация предоставляется наиболее подходящими организациями частного сектора, включенными в цепь поставок, т.е. электронное информационное сообщение включает в себя информацию от экспортера, импортера и поставщиков услуг, например перевозчиков. Описание процедуры содержится в Рекомендациях по оперативной информации о движении грузов*, составляющих основную часть полного пакета мероприятий. ВТО разработала также другие инструменты для выполнения задачи безопасности:

- список основных элементов данных, необходимых для идентификации груза с высокой степенью риска;
- новую многостороннюю Конвенцию о таможенной службе, которая предоставит механизм, позволяющий управлению таможни совместно использовать релевантную информацию на двусторонней, многосторонней или региональной основе;
- рекомендации для компаний, действующих в международной торговой цепи поставок, описывающие мероприятия и процедуры, которые следует принять тем, кто работает с частным сектором;
- рекомендации по вопросам приобретения и управления аппаратурой для сканирования контейнеров;
- банк данных о современных технических устройствах.

* Advance Cargo Information Guidelines

Внедрение руководств осуществляется по международной программе действий и под управлением высокоуровневой группы стратегической разработки, состоящей из генеральных директоров, оказывающих стратегические консультации по вопросам дальнейшего развития методологий и стандартов безопасности и уменьшения ограничений. Всемирная таможенная организация полагается на добровольное соблюдение требований (стандартов) своими членами, поскольку не преследует цели принуждения к выполнению требований.

Морские грузы. Организация и инициативы

Мировая торговля зависит от морского транспорта, и в последние годы были достигнуты большие успехи в том, чтобы сделать эту систему максимально открытой и свободной от противоречий в целях стимулирования экономического роста. Однако те факторы, которые позволили морскому транспорту содействовать экономическому процветанию, также потенциально увеличивают риск безопасности. Эти риски варьируются от возможности физических повреждений груза и судна до подделки документов и противозаконных действий террористических групп с целью получения денег.

Международные инициативы. Государства и международные организации предприняли инициативы по увеличению безопасности грузов.

Международная морская организация. Международная морская организация (ИМО)² является специализированной организацией внутри ООН, учрежденной для разработки международных морских стандартов, содействия безопасности морских перевозок и предотвращения загрязнения с кораблей. Однако после 11 сентября ИМО внесла поправки в Международную конвенцию по охране человеческой жизни на море* и в 2002 г. приняла Международный кодекс безопасности судов и портовых сооружений**. Кодекс требует от кораблей, находящихся в международном плавании, и обслуживающего их портового оборудования оценить риск (подробнее об этом см. приложение 12.A), разработать план безопасности, назначить сотрудников по обеспечению безопасности, провести обучение и тренировки и принять соответствующие превентивные меры против инцидентов. Это комплексная принудительная система безопасности для сотрудников международных перевозок и портов (в настоящее время принудительной является только оценка

безопасности), предназначенная для обеспечения лучшего мониторинга грузопотоков в целях борьбы с контрабандой и реагирования на угрозу атаки террористов. Международная организация труда (МОТ), также являющаяся органом ООН, определяет требования, которые должны быть включены в документы, удостоверяющие личность моряков. С февраля 2002 г. МОТ и ИМО работают над выпуском документов моряков, которые бы включали в себя проверку сведений о прошлом членов экипажа кораблей, перевозящих грузы, предназначенные для США. Дополнительно МОТ, возможно, рассмотрит стандарты для документов, удостоверяющих личность сотрудников портов. Несоответствие требованиям Кодекса может привести к потере дохода и к возможности повышенной ответственности в случае инцидента безопасности.

Стороны, принимающие Кодекс, должны привести свое национальное законодательство в соответствие с ним, гарантировать его принудительное применение, предпринять оценку безопасности, подготовить программы безопасности и уведомить ИМО о достижениях относительно оценки и программ.

Кодекс также требует от федеральных властей уведомить администрацию ИМО и государства, входящие в ИМО, о мерах контроля, назначенных для судна, заходящего в порт, не соответствующий Кодексу. В итоге меры ИМО также будут включать надежный государственный механизм управления портами, позволяющий брать на себя управление судами, входящими в иностранные порты, не соответствующие Конвенции SOLAS и Кодексу ISPS.

Нормы Кодекса стали принудительными 1 июля 2004 г. Это значит, что к этой дате установленные меры безопасности должны будут быть введены в употребление в портах и на кораблях для их сертификации. Государство выпустит сертификаты безопасности; но местные администрации, регистрирующие корабли, могут дать разрешение частной компании выступать в качестве организации, уполномоченной подтверждать безопасности (RSO) для подтверждения программ безопасности кораблей, проведения проверки системы безопасности кораблей и, где это допустимо, выпускать сертификаты от имени местной администрации. На настоящий момент требования к RSO еще не согласованы. По правилам Кодекса, основными обязанностями государств-партнеров являются определение и установление уровней безопасности и сообщение информации об уровнях безопасности кораблям, идущим под флагами этих государств, портовому оборудованию и иностранным судам, собирающимся войти или входящим в их порты.

Суда или порты, не соответствующие Конвенции SOLAS и Кодексу, могут быть десертифициро-

* International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS.

** International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code.

ваны, до тех пор пока не будут внесены исправления. В этом случае такие суда не будут допущены к действию или к такому порту будут применены международные наказания. Это может привести к отрицательным экономическим последствиям для судов и портов, не отвечающих требованиям Кодекса. Наиболее вероятный сценарий развития событий, в случае если несертифицированный корабль входит в сертифицированный порт, таков: он будет подвергаться тщательному и трудоемкому осмотру всякий раз, когда он входит в территориальные воды страны.

Укрепление безопасности морских грузоперевозок обойдется недешево. В исследовании Орга-

низации экономического сотрудничества и развития, изданном в июле 2003 г., подсчитывается, что начальная стоимость переоборудования для соответствия Кодексу равна по меньшей мере 1279 млн, долларов США, с последующими годовыми расходами в 730 млн. Это равняется приблизительно 30 тыс. долларов начальной стоимости и 17 тыс. долларов годовых расходов на одно судно (основано на подсчете, что в 2000 г. 43 291 судно занималось международной торговлей). Было подсчитано, что для международных морских портов стоимость составит 963 млн и 509 млн долларов начальной стоимости и годовых расходов соответственно. Для США средние

Вставка 12.1. Морская инициатива по безопасности в водах Панамского канала

Поправки Международной конвенции по охране человеческой жизни на море и Международный кодекс безопасности судов и портовых сооружений содержат всесторонние мероприятия, предоставляющие возможность запрашивать у судна предварительную информацию о команде, пассажирах, происхождении и назначении груза. Эта информация может быть использована сотрудником службы безопасности порта для оценки риска, но она должна быть предоставлена до прибытия судна в порт.

На основании новой структуры Орган по Панамскому каналу несет ответственность за обеспечение наиболее эффективного использования ресурсов и предоставление оптимального уровня обслуживания и безопасности клиентам. Орган счел необходимым разработать систему достоверной информации в целях улучшения информации, необходимой для проверок безопасности и транзитных операций. Такая система позволит получать предварительную информацию в электронном виде, правильно ее анализировать и определять уровень риска. Современный процесс отнимает много времени и ресурсов у клиентов Органа, в частности у капитанов судов, а также требует ручного заполнения необходимых форм для обеспечения безопасного и рационального транзита через Панамский канал. Он также не защищен от человеческих ошибок, что приводит к дорогостоящим задержкам по причине неправильных или несвоевременных сведений.

2 сентября 2003 г. Орган по Панамскому каналу присудил свой Проект системы автоматического сбора данных компании (CrimsonLogic Pte, Ltd). Проект состоит из следующих элементов:

Электронная система сбора данных. Эта система позволяет международным торговцам из местным панамским транспортным агентам представлять заявки на регистрацию корабельных налогов и транзитов Органу по Панамскому каналу по Интернету через Всемирную паутину, электронный обмен данными или язык XML за 96 часов до вхождения в воды Панамского канала. Это также упрощает процедуру электронного представления списков пассажиров и экипажа, распределяет бланки и другие необходимые документы для Органа для предварительной обработки. Предварительное представление документов позволяет Органу осуществлять оценку риска прибывающих судов и их грузов.

Мобильная система сбора данных (MDCS). Это внутренняя операционная система, позволяющая сотрудникам безопасности и посадки Органа по Панамскому каналу (АСР) осуществлять проверки на борту судов, проходящих через воды Панамского канала, и обеспечивать повышенную общую безопасность в сфере полномочий Органа. Данные собираются и хранятся в обновляемых беспроводных мобильных системах с рукописным вводом. На следующем этапе проекта мобильная система сбора данных будет связана с хранилищем данных, где инструменты анализа оценки риска, соединенные с федеральными службами (такими, как таможня, агентства по государственной безопасности и береговая охрана), будут предоставлять оперативную информацию обо всех судах, проходящих через воды Панамского канала. Предварительная информация поможет таможне и другим федеральным службам более эффективно управлять потоком грузов и содействовать ему, а также выявлять грузы с высоким уровнем риска в отношении безопасности, контрабанды и других требований.

Ожидается, что Проект принесет следующие выгоды: а) точный и своевременный сбор информации по безопасности и морским операциям в целях оптимизации графиков судов и укрепления безопасности на канале; б) улучшенная и более точная проверка достоверности; в) эффективный взаимообмен электронной информацией между Органом по Панамскому каналу и его клиентами; г) улучшенный, удобный для пользователя доступ благодаря использованию Органом и его клиентами (в том числе таможенными службами всего мира) основанного на Интернет-технологии интерфейса; д) общее сокращение расходов по эксплуатации и улучшение конкурентоспособности организации; е) сокращение времени обработки документов и общее повышение эффективности; ж) повышенная безопасность информации и системы, полностью защищающая операции Органа от нападений хакеров или диверсантов.

Источник. CrimsonLogic.

затраты составят, по подсчетам, 4,26 млн. долларов начальной стоимости и 2,25 млн долларов годовых расходов.

См. во вставке 12.1 пример того, как Кодекс внедряется в Панамском канале.

Экономическая комиссия ООН для Европы. В настоящее время Комиссия пересматривает свои релевантные документы в области торговли и транспорта³. Выгодной основой для работы Комиссии в этой области может быть Модель цепи снабжения и, возможно, Международная модель ведения торговли*, разработанные Центром ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН). В настоящее время Комиссия модернизирует обе эти модели.

Инициативы США. С 11 сентября 2001 г. растет обеспокоенность, что оружие террористов переправляется контрабандой в нескольких из миллионов морских контейнеров, ежегодно прибывающих в порты США. Основываясь на международном законодательстве, в 2002 г. США приняли Закон о защите морского транспорта (MTSA) с целью установить параллельные внутренние требования для оборудования и судов США. В то время как многие требования MTSA совпадают с требованиями Международной защиты судов и портовых сооружений (ISPS), он включает в себя внутренние суда и оборудование. Существует несколько государственных инициатив США, связанных с безопасностью грузов. Инициативы Американского бюро таможенной и пограничной охраны (СВР) состоят из Таможенно-торгового партнерства против терроризма (С–ТРАТ), Правила о подаче декларации судового груза за 24 часа** и Инициативы по безопасности контейнеров (CSI) для досмотра контейнеров, представляющих потенциальную угрозу терроризма в иностранных портах. Инициатива Береговой охраны США*** заключается в оповещении о прибытии в течение 96 часов.

Таможенно-торговое партнерство против терроризма. В ноябре 2001 года концепция С–ТРАТ⁴ была предложена торговому сообществу в качестве совместной инициативы с частным сектором, направленной на укрепление цепи поставок, а также на сдерживание террористов и страха перед вступлением в международную торговую среду.

По данным на 24 февраля 2004 г., 5730 компаний вступили в С–ТРАТ. Через С–ТРАТ Агентство по таможене и защите границ и торговое сообщество сотрудничают в разработке нового подхода к безопасности цепи поставок с целью укрепления границ против терроризма и в то же время продолжения содействия законному потоку соответствующих грузов и транспортировке. Компании

заполняют анкеты, сводя воедино внутреннюю информацию о средствах и процедурах компании, связанных с безопасностью. С–ТРАТ продолжает наносить визиты в компании-члены, с тем чтобы убедиться, что меры по безопасности цепи поставок, содержащиеся в справке о компании, надежны, правильны и эффективны.

Агентство также ведет работу со своими членами в целях разработки и внедрения инициативы СВР Smart Box.

Стандарты и способы опечатывания, в сочетании с устройством обеспечения безопасности контейнера (CSD), разработаны для выявления фактов вскрытия во время транзита и для увеличения безопасности контейнеров и сохранности упакованных грузов. С–ТРАТ помогает компаниям в улучшении внутреннего и внешнего управления активами и функциями и одновременно повышает безопасность. Совместное управление улучшенными практиками и процедурами безопасности и улучшенной работой цепи поставок уменьшает риск утраты, повреждения и кражи, а также снижает вероятность того, что потенциально опасные элементы будут включены в глобальную цепь поставок.

Инициатива СВР – правило предварительной подачи декларации за 24 часа. Заранее предоставленная информация является ключевым компонентом стратегии СВР по защите законной торговли от террористов. «Правило 24 часов» для заранее предоставляемой информации о декларации вступило в силу 2 февраля 2003 г. Оно обязывает перевозчика, получившего контейнеры для погрузки на борт судна, направляющегося в США, предоставить Агентству по таможене и защите границ декларацию по меньшей мере за 24 часа до того, как груз будет погружен в иностранном порту. Эта декларация включает информацию, относящуюся к грузоотправителю и грузополучателю, а также точное описание содержания контейнера. Не принимаются неточные описания, например, «предположительно содержит», ФАК (разносортные грузы) или товары смешанного ассортимента. Изучив декларацию, Агентство принимает решение погрузить контейнер или отправить сообщение «Не отгружать» перевозчику или компании-подрядчику, организующему перевозку грузов нескольких мелких компаний, не имеющих своего корабля НЭСОП до назначенного времени погрузки. Если перевозчик погружает груз, для которого было получено сообщение «Не отгружать», судну будет запрещено разгрузиться в порту США, до тех пор пока информация не будет изменена. На этой стадии снова вступает в силу правило 24 часов. Это правило эффективно применялось в сотрудничестве с отраслями торговли и транспорта⁵.

* The International Trade Transaction Model.

** 24-Hour Advance Manifest Rule.

*** U.S. Coast Guard

Инициатива в отношении повышения безопасности контейнерных перевозок. Инициатива была предпринята в январе 2002 г.; она включает двусторонние соглашения между США и зарубежными странами о снижении риска того, что международные грузы, перевозимые в контейнерах, будут использованы террористами⁶.

Инициатива смещает центр проверки контейнеров в порт погрузки для раннего определения любой возможной угрозы. Инициатива стремится к установлению критериев безопасности для идентификации любого контейнера, представляющего возможную угрозу терроризма, для предварительного осмотра контейнеров, идентифицированных как представляющих возможную угрозу, до того как они придут в порт США, для использования технологии для предварительного осмотра контейнеров, а также для разработки и использования современных и безопасных контейнеров. Инициатива обязывает американских чиновников работать в сотрудничестве с местными чиновниками принимающей страны. Это взаимовыгодная программа, и несколько стран также разместили своих сотрудников в США. Целью Инициативы является работа с принимающей страной в целях идентификации и осмотра грузов, для того чтобы определить возможную угрозу терроризма на самой ранней стадии. Первый этап Инициативы сосредоточен на применении программы в двадцати основных зарубежных портах, которые перевозят приблизительно две трети общего количества контейнеров в США⁷. До настоящего времени ни преимущества, которые имеют грузы в контейнерах, проходящие через порты Инициативы, ни неудобства, которые терпят грузы, проходящие через другие каналы, еще точно не объяснены. Агентство по таможен и защите границ намеревается распространить эту программу на дополнительные порты, руководствуясь объемом, местоположением и стратегическими соображениями.

Инициатива Береговой охраны США — уведомление о прибытии за 96 часов. Предпринятая 28 февраля 2002 г., эта инициатива требует предварительного извещения о прибытии судна в порт США за 96 часов до прибытия [Pluta 2001]. Это требование включает в себя представление деклараций грузов, схемы маршрута и подробной информации об экипаже судна, в том числе о портах, где члены экипажа вступили на корабль, и о возможных прозвищах, употребляемых членами экипажа. Представление подробностей об экипаже и деклараций грузов занимает много времени и может потребовать капиталовложений от перевозчиков и экспедиторов, чтобы улучшить их системы информационной технологии и обеспечить своевременное и точное электронное представление сведений.

Европейский союз. В конце июля 2003 г. Европейская комиссия предложила на рассмотрение Европейскому парламенту и Европейскому совету ряд мероприятий по вопросам безопасности. Часть этого пакета была ответом на инициативы США в области безопасности таможни. Эти мероприятия объединяют главные понятия, лежащие в основе новой модели управления безопасностью внешних границ ЕС, таких, как согласованная система оценки риска. Европейская комиссия предложила ряд мер по укреплению безопасности грузов, пересекающих международные границы. Они обязывают торговцев предоставлять администрации таможни информацию о товарах перед импортом в ЕС или экспортом из ЕС; предоставлять надежным торговцам упрощение процедур торговли; ввести механизм введения единых для всего сообщества критериев оценки риска для проверок, поддерживать которые будут автоматизированные системы. Для дальнейшей разработки этих мероприятий должна быть организована специальная рабочая группа [ЕС 2004].

Авиационные грузы. Организации и инициативы

В прошлом мир потратил миллионы долларов на инициативы безопасности, чтобы защитить отрасль авиации и свободу движения и развития стран, несмотря на терроризм. Многие страны и промышленные предприятия уже ввели или разработали законы о безопасности авиационных грузов, правила и руководства. Эти законы оказали влияние на то, как аэропорты, авиакомпании и перевозчики всего мира должны взаимодействовать, если они хотят использовать или быть частью авиационного сообщества. Укрепление международных стандартов, соглашений и всеобщих обязательств является логичным следующим шагом в защите воздушных путешествий и перемещений от терроризма. Здесь кратко описаны основные инициативы и организации, которые стремятся повысить безопасность авиационных грузов во всем мире и с которыми таможенным службам необходимо вступить в стратегические союзы.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Международная организация гражданской авиации, специальное агентство ООН, была создана в 1944 г. с целью «обеспечить возможность безопасного и организованного развития международной авиации». До событий 11 сентября 2001 г. модель безопасности Организации считалась пригодной и достаточной, для того чтобы обеспечить безопасность пассажиров, самолета и грузов. Государства-участники обязаны привести национальное законодательство в соответствие с конвенциями Организации.

В июне 2002 г. Совет Организации гражданской авиации в целом одобрил План действий по безопасности авиации Организации по укреплению безопасности авиации. Центральным элементом этого плана являются регулярные, обязательные, систематические и согласованные проверки для оценки систем авиационной безопасности во всех 188 государствах — участниках Организации и для выявления и исправления недостатков в применении стандартов Организации, связанных с безопасностью. Эти проверки должны включать контроль над авиационной безопасностью, проверки анкетных данных любого лица, имеющего право несопровожаемого прохода в зону ограничения безопасности, а также проверку на наличие оружия, взрывчатых веществ или других опасных приспособлений, которые могут быть использованы для совершения акта незаконного вмешательства. Системы и меры безопасности должны быть распространены на всю гражданскую авиацию, внутренние и внешние перелеты, а также должны покрывать все области, относящиеся к доступу к самолету как для экипажа и пассажиров, так и для перевозчиков грузов. Договаривающиеся государства должны предоставлять прочим государствам-участникам всю информацию об опасности, относящуюся к интересам авиационной безопасности этих государств, насколько это осуществимо. Они также должны уполномочить соответствующие власти управлять национальной программой авиационной безопасности⁸.

Международная авиатранспортная ассоциация (ИАТА). Ассоциация представляет собой всемирную торговую ассоциацию регулярных международных авиалиний⁹. В настоящее время в нее входит свыше 260 авиалиний под флагами более чем 150 независимых государств; эти авиалинии составляют более 95% регулярного всемирного международного воздушного движения. Ассоциация имеет Консультативный комитет по обеспечению безопасности, который дает рекомендации авиалиниям в отношении безопасности всей международной авиации. Эти рекомендации относятся к мерам по обеспечению безопасности, которые должны распространяться на всю территорию аэропорта, включая места стоянки и зону посадки пассажиров. Большинство авиалиний соответствуют этим стандартам, но приспособливают их применение к местным условиям.

Ассоциация учредила систему проверки безопасности грузов (CSTF), чтобы определять положение авиалиний по безопасности грузов и гарантировать, что все участники правильно применяют меры по безопасности грузов. CSTF согласует свои действия с Комитетом по обеспечению безопасности Ассоциации по вопросам, связанным с лоббированием международных

организаций и государственных регулятивных органов, а также способствует внедрению единых стандартов безопасности во всем мире. В этом качестве CSTF сотрудничает с таможней, авиалиниями-участниками, экспедиторами, грузоотправителями и правительственными учреждениями в целях повышения стандартов документации транспортировки и автоматизированного отслеживания грузов. Тесное взаимодействие с Ассоциацией проверки безопасности грузов ведет также Группа обеспечения глобальной авиабезопасности¹⁰, являющаяся промышленной группой, координирующей вклады мировой авиационной промышленности для достижения эффективной всемирной системы безопасности и обеспечения общественного доверия в гражданской авиации.

Европейская конференция по вопросам гражданской авиации. Европейская конференция по вопросам гражданской авиации (ЕСАС), проведенная в Париже, была учреждена в целях поощрения координации, лучшего использования и правильного развития авиатранспорта в Европе, а также в целях рассмотрения любых частных проблем. Последняя на настоящий момент директива Конференции (16 декабря 2002 г.), изданная Европейским парламентом и Европейским советом, направлена на установление и применение основных общих стандартов мер авиационной безопасности, принимаемых для предотвращения актов незаконного вмешательства в гражданской авиации; она также имеет целью предоставить основу для общего истолкования смежных положений, в частности положений Чикагской конвенции¹¹, а также ввести надлежащие механизмы контроля соответствия.

Инициативы Администрации по обеспечению транспортной безопасности США. Администрация по обеспечению транспортной безопасности США (TSA) издала стратегический план авиабезопасности, который запустит курс действий для значительного расширения текущей политики, процедур и систем безопасности в целях защиты грузовой и пассажирской авиации и всех операций с авиационными грузами [TSA 2003]. TSA адаптировала программу безопасности авиационных грузов к управлению различными рисками в области безопасности экономичным способом. Он основан на цели TSA обезопасить цепь поставок авиационных грузов, включающую груз, транспортировку и воздушное судно, путем внедрения многоуровневого решения. Эта система включает проверку всех перевозимых грузов для определения уровня относительного риска, работу с промышленностью США и федеральными партнерами для обеспечения того, что сто процентов объектов, представляющих повышенный

риск, будут проверены; разработку и обеспечение использования новых информационных и технических решений, а также внедрение оперативных и регулятивных программ, поддерживающих усиленные меры безопасности.

TSA организовала Комитет по надзору за авиабезопасностью (ASAC) в качестве постоянного комитета, состоящего из федеральных/правительственных организаций и организаций частного сектора (U.S. Department of Homeland Security 2003). Комитет был создан в 1989 г. по поводу крушения Pan Am 103 над Локерби (Шотландия). В него входят группы, представляющие жертв и переживших террористические нападения, корпоративные грузоотправители, экспедиторы, владельцы самолетов, аэропорты, власти государственной авиации, производители самолетов и представители менеджмента и работников пассажирских и грузовых авиалиний. В мае 2003 г. ASAC сформулировал рекомендации по укреплению безопасности авиационных грузов. Эти рекомендации были сосредоточены на усилении существующих программ перевозок, утверждении норм непрямым авиаперевозок и укреплении безопасности для всего грузового авиатранспорта. УОП намеревается использовать эти рекомендации для разработки стратегического плана.

Великобритания. «Известные грузоотправители» и проверки грузов. Введя в 90-х годах законы и программы по проверке благонадежности грузоотправителей [Sanders 2003], Великобритания является сегодня лидером по программам «известных грузоотправителей». Политика безопасной торговли* и программы «известных грузоотправителей» TSA исследуют, проверяют и разрабатывают новые технологии и альтернативные стратегии для проверки безопасности контейнеров и грузов, которая в настоящее время осуществляется иными средствами, чем те, что приняты при проверке безопасности багажа в большинстве аэропортов мира. Будущая стратегия развития, возможно, объединит проверку безопасности багажа и грузов в одном месте.

Режим «известного грузоотправителя» действует в настоящее время только для воздушной грузоперевозки Великобритании и требует, чтобы организация грузоотправителя была зарегистрирована компетентными органами (Великобритании или Европейского союза) и внесена в официальную базу данных «известных грузоотправителей». Эту информацию затем можно переслать электронным способом портовым и таможенным властям, с тем чтобы сообщить им о благонадежности грузоотправителя или партии груза. Для получения статуса «известного грузоотправителя» компания подготавливает Схему безопасности грузоотпра-

* Operation Safe Commerce.

вителя (SSP), который демонстрирует таможенным и службам безопасности наличие соответствующих мер безопасности, охватывающих помещения и ежедневные операции, которые предотвращают проникновение террористов и их боеприпасов. Помещения и практики безопасности периодически проверяются, для того чтобы удостовериться, что схемы SSP по-прежнему уместны и находятся под наблюдением грузоотправителя.

Безопасность наземных границ

Осуществление контроля над грузами на наземной границе представляет собой отдельную сложность для любой страны, которая желает его улучшить. По природе контрольные пункты на границе не всегда являются узкими проходами, в отличие от аэропортов и морских портов, которые являются обязательными транзитными пунктами для всех регулируемых международных перевозок. Поскольку в большинстве стран нет «герметичных» наземных границ, контрабанда товаров, могущих представлять угрозу безопасности, может идти разнообразными путями. К тому же контроль над наземными границами в основном зависит от местных законов и положений, что затрудняет установление международных стандартов контроля над границами. Поэтому данная глава посвящена контролю над грузами в воздухе и на море. Государства могут использовать концепции и инструменты безопасности этой главы и адаптировать их для своих нужд в области контроля над границами.

Управленческие последствия для таможи

Такие важные изменения в рабочей среде международной торговли вынуждают таможенную пересмотреть свою структуру и действия для соответствия требованиям безопасности и упрощения процедур торговли. Многие службы начали корректировать свои технические операции, но, возможно, необходимы преобразования более широкого масштаба. Эти преобразования обсуждаются в следующих разделах.

Стратегическое и оперативное планирование

Стратегическое и оперативное планирование должно учитывать изменяющуюся рабочую среду в том числе и в том, что касается угроз безопасности. Борьба с терроризмом является делом всего государства, и таможенна должна помочь определить его роль и обязанности в этом совместном подходе. Таможенна должна стремиться установить цели

и критерии эффективности для каждой из этих задач. В процессе таможня должна сохранять связи и соглашения с прочими заинтересованными сторонами в государственном и частном секторах.

Чтобы иметь возможность осуществлять эти новые обязанности, таможня должна обеспечить наличие необходимых законодательных и процедурных структур. Таможне также необходимо определить ресурсы, необходимые для выполнения новых заданий, — кадры, техническую инфраструктуру, процессы — и при необходимости гарантировать их доступность.

Организационная структура

Таможне следует учесть, насколько ее современные структуры соответствуют новой рабочей среде и усиленным требованиям безопасности этой среды, не затрудняя при этом международную торговлю. В идеале этот вопрос должен рассматриваться в контексте вопросов, возникших в период стратегического и оперативного планирования. Каждая таможенная служба имеет различный круг обязанностей и имеет различную конфигурацию и отношения с другими национальными управлениями. Новые требования к таможне по вопросам безопасности, упрощения формальностей и других государственных, региональных и международных потребностей предполагают некоторую организационную перестройку. Например, для того чтобы эффективно управлять рисками безопасности, таможне потребуется осуществлять управление, учитывающее риск, и процедуры оценки на ранних этапах перевозки, до отправления или прибытия корабля либо самолета. Также таможне будет необходимо обрабатывать большие объемы информации и усилить свои аналитические возможности. Непрерывное движение должно происходить от текущих процессов управления, протекающих во время сделки, к интеллектуальной работе с использованием сведений, доступных до прибытия груза.

Некоторые страны, такие, как Канада и США, решили, что необходима более серьезная реорганизация таможни, для того чтобы укрепить тесное сотрудничество, необходимое для решения актуальных проблем безопасности. США создали Министерство национальной безопасности, которое поглотило таможню.

Законодательная структура

Поскольку от таможенных служб потребуется значительное изменение методов работы, для того чтобы контролировать риски до перевозки, государствам, возможно, придется пересмотреть и исправить государственные законодательные структуры, чтобы обеспечить соответствующую легальную базу. Возможно, придется скорректиро-

вать существующую легальную базу, а также международные или двусторонние договоренности по безопасности и упрощению процедур для совместного использования информации.

Доступ к информации

Поскольку новые таможенные средства управления будут основаны на информации, относящейся к товарам и людям, связанным с цепью поставок, приобретают значение вопросы о доступе коммерческих агентов к новейшей информации и о доступе таможни и других государственных органов к информации, учитывающей риск. Таможенным службам следует пересмотреть свои источники информации, возможности обработки данных и обеспечение правовой защиты как часть более обширной задачи разработки политики и стратегий доступа к коммерческой и государственной информации в целях содействия управлению риском.

Управление риском, перераспределение ресурсов и новые процедуры

Современные таможенные практики и операции должны полностью отражать принципы управления риском. На сегодняшний день управление риском в основном использовалось для работы с таможенными приоритетами, такими, как определение нарушений законодательства в отношении определения ценности, происхождения и т.п. В связи с тем что безопасность стала основной задачей таможенных служб, принципы управления риском должны применяться в соответствии с этими интересами.

В связи с безопасностью анализ степени риска необходим на самом раннем этапе цепи поставок, во время погрузки контейнера или перед экспортом либо импортом. В будущем процессы определения риска будут основаны на обновляемой информации, предоставляемой теми компаниями, которые будут обладать этими сведениями, и будут отправляться электронным способом на таможню при экспорте или импорте. Все эти процедуры будут осуществляться до отправления или прибытия судна, так что могут быть полностью учтены интересы безопасности и приняты во внимание слабые места грузовой цепи поставок. Таким образом, заранее предоставляемая электронная информация о грузе становится ключевым фактором управления рисками безопасности. Каждая компания, подписавшая договор об упрощении процедур обработки и перемещения грузов по ее цепи поставок, должна быть включена в анализ степени риска. Готовность безопасности каждой из этих компаний оказывает влияние на уровень риска всей цепи. К ним относятся компании, за-

нимающиеся погрузкой контейнеров на иностранных складах; автотранспортные компании, перевозящие груз к складу портового терминала; операторы терминала, перевозчики и порты, где перевозчик останавливается по пути к конечному пункту назначения.

Управление риском может осуществляться в любой организации, может использовать ручные или автоматические способы, а также применяться как в стратегических, так и в тактических целях. В то время как общие принципы управления риском остаются неизменными для всех таможенных управлений, каждой таможенной службе потребуется разрабатывать и уточнять свою систему управления риском, для того чтобы соответствовать государственным и ведомственным целям. Такой подход способен улучшить эффективность и оказать значительную помощь в развитии возможности использовать ресурсы в крупнейших областях риска. Управление таможни должно осознавать, что внедрение эффективного управления риском в целях безопасности предполагает значительный уровень внимания в управлении. В то время как в целом уровни кадров могут оставаться прежними, будут затронуты многие основные обязанности сотрудников, работающих в центральных отделах политики, а также в региональных и местных офисах. Это также коснется передовых органов контроля и правоприменения, возможностей разведки, а также вспомогательной инфраструктуры, включая юридические методы, информационную технологию и услуги обучения.

Необходимо принять во внимание многие риски, в том числе то, что перевозчик может стать мишенью террористов для перевозки оружия массового поражения или использования его в качестве оружия для начала атаки на страну назначения. Перевозчики также могут быть использованы для подрыва инфраструктуры страны. Риски страны назначения включают использование груза для провоза контрабандой людей и/или оружия и использование груза для транспортировки обычного, ядерного, химического или биологического оружия в страну. Риском для самого порта является возможная гибель людей или материальный ущерб. Во всех случаях террористический акт создает возможность подрыва торговли и больших расходов на безопасность.

То, что таможенные службы будут осуществлять многие функции, основанные на учете риска, до перевозки, делает необходимой корректировку таможенных систем и процедур. Улучшенная разведка, распространение информации о безопасности и процедуры принятия решения также потребуют рассмотрения. Процедуры, связанные с рисками безопасности, должны заниматься вопросами обнаружения (методом проверки, анализа и сосредоточения на высоком риске) и

препятствия (методом значительного уменьшения шансов террористов на успех и заставляя их прикладывать больше усилий для достижения успеха). Преимущество в разработке модульного принципа учета риска состоит в том, что можно использовать некоторые или все элементы в соответствии с потребностями и доступными ресурсами. К этим элементам относятся осмотр и физическая проверка грузов, проверка документов и деклараций, контрольный пункт в управлении доступом, контроль над грузоотправителем и перевозчиком, безопасность сотрудников, надежность и технические возможности. Примеры новых процедур см. в табл. 12.1.

Сотрудничество с партнерами помимо государственной таможни

Транспортная безопасность требует сотрудничества всех партнеров в торговой сети логистики.

Деловое партнерство. Безопасность всегда была одной из основных задач для торговцев, поскольку торговцы коммерчески заинтересованы в безопасных торговых практиках. Таможня может извлечь большую выгоду из тесных взаимоотношений с торговым сообществом. Значительная доля торговли осуществляется среди многонациональных компаний, имеющих прочные цепи логистики и систематические подходы к обеспечению безопасности этих цепей. Информация, предоставленная заблаговременным оповещением, может быть использована для усиления безопасности и упрощения формальностей в торговле. Представители международных и местных торговых палат и Ассоциации международных экспресс-перевозчиков являются основными претендентами на участие в продолжающемся диалоге.

Государственные и международные совместные соглашения. Таможня не является единственной организацией, несущей ответственность за безопасность; эффективный общегосударственный подход к проблеме безопасности включает в себя много учреждений. Обзор совместных соглашений между таможней и другими компетентными органами на государственном и международном уровнях должен быть частью общей стратегии.

Межправительственные и внутренние контакты. Обновленные интересы безопасности в торговле привели к увеличению числа международных соглашений и двусторонних инициатив безопасности. Ситуация быстро меняется, и применение положений и практики также изменяется. Таможне будет необходимо идти в ногу с этими изменениями и открывать официальные и неофициальные линии связи с компетентными международными

Таблица 12.1. Избранные эксплуатационные практики по повышению безопасности грузов

Практика	Комментарии
Разработка всеотраслевой автоматизированной системы профилей грузов, которая может быть встроена в системы бронирования и операционные системы авиационных перевозчиков и экспедиторов	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать базы данных известных грузоотправителей • Обеспечить доступность базы для участвующих авиационных перевозчиков и экспедиторов • Определить, является ли участие добровольным
Улучшение контроля и правоприменения, относящихся к авиационным перевозчикам и экспедиторам	<ul style="list-style-type: none"> • Выделить сотрудников для проверки грузов
Использование системы удостоверений личности для проверки лиц, допущенных в помещения грузообработки	<ul style="list-style-type: none"> • Требуется проверка лиц, входящих в определенные зоны морских портов и аэропортов • Определить требования для установления личности в помещениях грузообработки, расположенных вне территории морского порта или аэропорта, в соответствии с планами безопасности отдельных помещений
Проведение проверок анкетных данных всех лиц, которые работают с авиагрузами и морскими грузами и перевозят их, а также имеют доступ к грузовым отсекам и документации	<ul style="list-style-type: none"> • Требуется проверка анкетных данных некоторых работников аэропортов • Индивидуальные предприниматели определяют требования проверок анкетных данных других лиц, которые работают с авиагрузами и перевозят их, в соответствии со своими планами безопасности
Сбор и распространение информации, касающейся безопасности грузов (в том числе информации об угрозах), авиационным и морским перевозчикам и экспедиторам, а также федеральным агентствам	<ul style="list-style-type: none"> • Распространить в отрасли общую информацию об угрозах посредством директив по безопасности и информационных бюллетеней
Установление письменных политик, процедур и обучающих программ для сотрудников компаний, которые работают с грузами и перевозят их	<ul style="list-style-type: none"> • Авиационные и морские перевозчики, осуществляющие пассажирские перевозки, должны иметь программы безопасности
Набор достаточного количества квалифицированных сотрудников службы безопасности в помещениях грузообработки в целях физической безопасности	<ul style="list-style-type: none"> • Использование сотрудников службы безопасности в помещениях грузообработки определяется конкретными площадками в соответствии с их планами безопасности
Использование физических барьеров (стен, заборов) для защиты от несанкционированного доступа к зонам грузообработки	<ul style="list-style-type: none"> • Использование физических барьеров в помещениях грузообработки определяется конкретными площадками в соответствии с их планами безопасности

Источник. U.S. GAO 2002b.

органами и странами — торговыми партнерами, разрабатывающими такие инициативы безопасности.

Технические средства содействия проверкам безопасности

При обязательном осуществлении безопасности могут быть использованы многие методы, которые могут применяться вместе и укреплять друг друга. Этот раздел посвящен тому, как наилучшим образом объединить доступные технологии безопасности для укрепления безопасности грузов [WCO 2003 U.S. GAO 2002b]. Целью является достижение максимальной эффективности работы системы, обеспечивая при этом плавный поток грузов.

Эффективные системы безопасности товаров и пассажиров требуют создания центрального пунк-

та контроля, для того чтобы установить обязательный путь для всех контейнеров по пути к кораблю или самолету или от него, а также чтобы гарантировать, чтобы все корабли и самолеты проходили установленные проверки безопасности. Центральный пункт контроля располагается у входа в морской порт, причал или аэропорт, чтобы соотнести данные с информацией, полученной заранее¹².

Для проверки грузов было создано много технологий. Эти способы различаются по степеням внедрения и уровням технической сложности. Их можно классифицировать следующим образом: ручное и низкотехнологичное оборудование, технология определения внедрением (печати) и высокотехнологичное оборудование (детекторы радиоактивного излучения, сканирование рентгеновскими и гамма-лучами). У каждого способа есть свои достоинства, улучшающие безопасность,

Таблица 12.2. Технические средства содействия проверкам безопасности

Типы технологий	Описание	Стоимость, преимущества, недостатки
Технология для проверки объекта на потенциальную угрозу	Технологии, способные выявлять взрывчатые вещества и оружие массового поражения (WMD), в том числе радиоактивные, химические и биологические вещества. К ним относятся: <ul style="list-style-type: none"> • гамма-лучи • высокоимпульсный нейтронный анализ • нейтронное тепловое возбуждение • рентгеновские лучи, в том числе энергорассеивающая рентгеновская спектроскопия (EDS) • обнаружение радиации • обнаружение следов • обнаружение паров • использование собак 	<i>Стоимость.</i> От менее чем 50 тыс. долл. США за устройство обнаружения следов или паров и использование собак до более чем 10 млн долл. за устройство для высокоимпульсного нейтронного анализа и некоторого рентгеновского оборудования <i>Преимущество.</i> Способна определять возможное присутствие объектов риска без вскрытия упаковки и контейнеров; собаки считаются лучшим способом проверки авиагрузов, поскольку их недостатки минимальны <i>Недостатки.</i> Некоторые технологии (высокоимпульсный нейтронный анализ, нейтронное тепловое возбуждение) могут потребовать часа или более на проверку одного объекта; некоторые технологии (высокоимпульсный нейтронный анализ, энергорассеивающая рентгеновская спектроскопия) очень дорогостоящи; некоторые технологии (рентгеновские и гамма-лучи) не определяют отдельные угрозы; некоторые технологии (рентгеновские и гамма-лучи) не могут распознавать разные материалы в грузах с высокой плотностью; некоторые технологии (энергорассеивающая рентгеновская спектроскопия, высокоимпульсный нейтронный анализ) требуют строительных модификаций для размещения оборудования; все технологии с трудом определяют биологические угрозы.
Печати и другие технологии обнаружения вторжения	Технология может применяться для определения того, был ли контейнер или перевозочное средство тайно вскрыты, с помощью визуального осмотра, после чего подается сигнал тревоги или извещается центральная станция управления. Она включает в себя пленку с индикацией признаков ее несанкционированного вскрытия, которая становится недействительной при вскрытии; защитные печати и блокирующие устройства, а также электронные печати, которые издают радиосигнал при вскрытии	<i>Стоимость.</i> От менее чем 1 долл. за единицу защитной пленки до 2500 долл. за единицу электронной печати. <i>Преимущество.</i> Простое и недорогое средство определения тайного вскрытия контейнера или другого перевозочного средства. <i>Недостатки.</i> Все типы печатей поддаются вскрытию при наличии соответствующих инструментов, времени и возможности. К тому же не существует всемирного стандарта радиочастоты
Защищенные от ударной волны контейнеры (только для авиагрузов)	Технология укрепления грузовых контейнеров для сведения ущерба от взрыва к повреждению только контейнера	<i>Стоимость.</i> Минимум 15 тыс. долл. за единицу. <i>Преимущество.</i> Разработана для защиты воздушного судна от катастрофического повреждения конструкции или критического сбоя системы, вызванных взрывом в полете <i>Недостаток.</i> Контейнеры дорогостоящие и тяжелые, что увеличивает затраты на топливо
Управление доступом и удостоверение подлинности	Технологии разработаны для определения и удостоверения личности или транспортных средств, имеющих доступ в зоны ограничения, а также для удостоверения личности водителя или лица, производящих погрузку товаров. Эта технология включает пропуск с фотографией, биометрические характеристики и смарт-карты	<i>Стоимость.</i> Примерно 100 долл. за единицу устройства считывания с карты; стоимость карты составляет несколько центов <i>Преимущество.</i> Обеспечивает только санкционированный доступ к грузам; создает архив доступа к контролируемым зонам <i>Недостаток.</i> Не защищает грузоперевозки от доступа лиц, имеющих полномочия на доступ к грузам и зонам грузообработки
Системы слежения	Технология, такая, как глобальная навигационная система и штрих-коды, которые могут быть размещены на грузе и использоваться для определения перевозимого груза или для слежения за перевозкой	<i>Стоимость.</i> От 0,5 долл. за единицу штрих-кода до 3 тыс. долл. за единицу высокочастотного кодового знака <i>Преимущество.</i> Следит за грузом на протяжении перевозки <i>Недостатки.</i> Не защищает грузы от вскрытия; технология только отслеживает местонахождение груза
Система скрытого видеонаблюдения (CCTV)	Видеокамера для слежения и хранения видеозаписей. Система скрытого видеонаблюдения может применяться для записи погрузки контейнера на корабль, и контейнер можно проверить с помощью архивного видео	<i>Стоимость.</i> От 50 долл. до примерно 1 тыс. долл. за камеру; стоимость дополнительных компонентов (устройства записи и переключения) очень разнообразна. <i>Преимущество.</i> Улучшает наблюдение за грузом при сокращении времени и расходов <i>Недостатки.</i> Видеопроверка требует постоянного наблюдения; не защищает грузы от вскрытия

CCTV – closed-circuit television;
EDS – explosive detection systems;
WMD – weapons of mass destruction
Источник. U.S. GAO 2002b.

но также и возможные недостатки. Табл. 12.2 описывает эти способы и возможные стоимости, достоинства и недостатки каждого из них. Некоторые из этих способов затем рассматриваются более подробно. Эти способы могут быть использованы для авиационных и морских грузов.

Ручной и низкотехнологичный подход

Наиболее важным инструментом любого контролера является острое зрение. Для усиления этого инструмента при ручном осмотре используются оптоволоконные индикаторы, гидроцилиндры, сухой и паровой вакуум, осветительные приборы, магнети́е дуговые отклонители, бензопилы, буравы, электронные стетоскопы и многие другие простые и специальные инструменты.

Представляется маловероятным, что эти инструменты сильно различаются в разных частях мира.

Установлено, что собаки представляют собой один из самых эффективных способов проверки груза; в последние годы использование собак значительно увеличилось. Помимо проверки грузов команды собак применяются в морских портах и аэропортах в подозрительных случаях, таких, как угроза взрыва. Согласно сведениям TSA, экспертам по безопасности и властям, команды собак успешно справляются с обнаружением взрывчатых веществ и являются самым многообещающим методом проверки грузов [U.S. GAO 2002a].

Технология обнаружения-сигнализации

Несколько способов, в том числе электронные печати и противоподделочные магнитные пленки, могут использоваться для того, чтобы помочь определить, был ли груз подделан во время того, как он был под контролем, с момента, когда груз был запечатан известным грузоотправителем, до момента погрузки на корабль или самолет. Электронная печать (известная также как радиопечать), к примеру, является прибором с частотой радиоволн, который передает информацию о перевозке при контакте со считывающим устройством и показывает, имел ли место несанкционированный доступ к контейнеру.

Когда сотрудники службы безопасности осведомлены о возможной проблеме, они могут физически проверить груз. Стоимость печатей варьируется от менее чем 1 доллара за единицу противоподделочной пленки до 2500 долл. за единицу электронной печати. В отрасли перевозок известно, что печати первого поколения можно легко подделать, получая доступ к грузу, не повреждая печати либо снимая и затем восстанавливая печать. В настоящее время на рынке есть более передовые печати, которые сообщают о движении

и о любых подозрительных воздействиях на контейнер. В любом случае следует применять печать согласованно с прочими процедурами безопасности в рамках всестороннего плана безопасности. Власти отрасли выразили обеспокоенность использованием электронных печатей на воздушных судах из-за возможности конфликта с авиационным электронным оборудованием.

Современная технология на службе у безопасности

Категория высокой технологии включает детекторы радиоактивного излучения, детекторы признаков взрывчатых веществ, сканирование рентгеновскими и гамма-лучами.

Детекторы радиоактивного излучения представляют собой специальные устройства, используемые для определения присутствия радиоактивного вещества, которое может представлять возможную угрозу для здоровья и использоваться в производстве оружия, основанного на этом веществе. В покупке таких веществ у контрабандистов подозреваются в первую очередь террористические группировки и «опасные нации». Детекторы радиоактивного излучения – это маленькие автономные детекторы гамма-излучения, которые предупреждают носителя о близости к радиоактивным веществам. Такие приборы, размером примерно с обычный пейджер, были разработаны специально для правительственных органов и групп реагирования на чрезвычайные происшествия. Детекторы радиации в несколько сотен раз более чувствительны, чем серийно выпускаемые счетчики Гейгера, которые примерно того же размера. Используя такие детекторы, в марте 2001 г. власти смогли обнаружить радиоактивное вещество, перевозимое через Узбекистан по пути в Пакистан. Будущие разработки, возможно, будут включать установку приборов определения радиации на портовых кранах, козловых кранах и других устройствах, работающих с контейнерами.

Приборы, определяющие следы взрывчатых веществ, и системы обнаружения взрывчатого вещества в грузах, которые в настоящее время используются для проверки багажа пассажиров на наличие взрывчатых веществ, также могут быть использованы для проверки грузовых контейнеров.

Оборудование для сканирования контейнеров

Оборудование для сканирования контейнеров может увеличить число грузов, получающих внимание таможен, не вызывая чрезмерных задержек, а также может идентифицировать незаконные товары. Оно потребует значительных капитальных

расходов, и процесс его внедрения, от планирования до применения, окажет влияние на общие секторы управления и разведки и потребует внесения изменений в инфраструктуру и процедуры таможи. Чтобы оправдать расходы и обеспечить максимальный возврат вложений, необходимо обеспечить эффективное использование сканирующего оборудования и его полное встраивание в режим оценки риска. Опыт таможенных служб, использующих это оборудование в настоящее время, показывает, что планирование внедрения оборудования должно предшествовать его покупке.

Приобретение оборудования для сканирования должно быть основано на тщательном анализе затрат и выгод. Затраты включают капитальные расходы, расходы на обслуживание и расходы по эксплуатации, тогда как ожидаемые от использования оборудования выгоды будут зависеть от конкретных целей его применения. Возможная результативность будет варьироваться в зависимости от объема потока, его характера и оцененного риска. К примеру, если основной целью является контроль над доходами, то необходимыми составляющими анализа будут общая оценка потока, уровень таможенных тарифов и предполагаемый уровень неверно заполненных деклараций. Если главной задачей является препятствование ввозу наркотиков, то важным будет уровень потока из стран-источников.

Преимущества несомненно будут результатом того, насколько эффективно оборудование выявляет нарушения. Это будет зависеть от уровня проверки контейнеров, которая предположительно ускорится по сравнению с ручной проверкой; от интеграции использования сканера с доступностью хорошо обученных и опытных анализаторов изображений, а также от соответствия инфраструктуры оборудованию. Вероятно, настолько же важной является необходимость обеспечить наличие инфраструктуры оценки риска перед внедрением оборудования. Необходимым является также требование информации до прибытия, для того чтобы процедуры оценки риска могли быть осуществлены так, чтобы вовремя сообщить необходимым сторонам, что данный контейнер был выбран для сканирования. Хорошие практики оценки риска требуют, чтобы некий процент контейнеров выбирался случайным образом в качестве контрольной выборки для оценки эффективности системы оценки риска.

Подбор подходящей системы

Цель оборудования для сканирования контейнеров состоит в том, чтобы сделать возможной проверку содержимого контейнера без его вскрытия; этот процесс часто называют «проверкой без вскрытия». Существуют разные способы достиже-

ния этой цели, хотя большинство систем основано на технологиях рентгеновских или гамма-лучей. Каков бы ни был источник энергии, система управляется законами физики и экономикой. Более глубокое проникновение в содержимое контейнера дает лучшее качество изображения, но требует больше энергии, что дороже, требует больше рабочего пространства, обеспечивает меньшую мобильность и требует более высоких уровней защитного экрана. Результатами менее глубокого проникновения являются соответственное ухудшение качества изображения и уменьшение затрат, но также меньшее пространство и экранирование и большая мобильность. Какой бы тип системы ни был выбран, с технической точки зрения эффективная общая работа зависит от эффективности всех составляющих системы. К ним относятся аппарат излучения, рубеж обнаружения, связанная компьютерная система и программы распознавания изображения.

Когда технологии и рентгеновских, и гамма-лучей доступны в неподвижных настраиваемых и мобильных системах, различия между ними связаны в основном с пространством и гибкостью применения, а также с требованиями инфраструктуры. Для неподвижных аппаратов требуется целевое здание с высокими стенами, защитными дверями для входа и выхода, возможностями компьютерного оборудования и распознавания изображения, а также достаточное пространство для транспортного потока. Транспортные средства должны иметь соответствующий доступ к оборудованию. Эксперты отмечают, что это может занять 5000 – 8000 квадратных метров. Большинство установленных аппаратов представляют собой рентгеновские аппараты. Мобильные и переместимые аппараты предоставляют большую гибкость и могут быть использованы к неожиданности торговцев, которые настраивают свою схему движения так, чтобы избежать сканирования. Эти аппараты в основном менее мощны и зависят от хорошего источника энергии (рентгеновские лучи). Эти недостатки могут быть сдерживающим фактором; тем не менее им подходят более гибкие инфраструктуры, поскольку аппараты можно перемещать к месту транспортного потока.

Для определения наиболее подходящей системы для любой службы необходимо проанализировать ее основные намерения и цели. Утечка доходов предполагает количественные различия между товаром и декларацией. Чем лучше качество изображения, тем более вероятно, что такие различия будут обнаружены. Некоторые товары, такие, как сырье, фрукты, овощи и замороженные продукты, более плотны и потребуют более глубокого уровня проникновения рентгеновских лучей. Для обнаружения наркотиков, спрятанных в материале контейнера, подойдет система обратного

рассеяния (в которой лучи не проникают внутрь груза, а рассеиваются в обратном направлении от стен), хотя, за исключением этого применения, она будет применяться ограниченно. Если приоритетом является предотвращение человеческой контрабанды, предпочтительны низкие уровни проникновения во избежание причинения вреда человеку. Некоторые системы разработаны индивидуально. К примеру, используя систему, определяющую наличие калия (K40), химического компонента сигарет, можно применять для выявления контрабанды сигарет.

Рентгеновская система контроля. Основанные на рентгеновских лучах системы контроля являются самой распространенной из используемых ныне форм технологии проверки без вскрытия. Источник питания рентгеновских систем — электричество, так что питание может включаться и выключаться. Это также означает, что там, где электроснабжение неустойчиво, необходимо иметь резервный источник энергии. Рентгеновские лучи определяют различия в плотности материала, чтобы создавать изображения содержимого транспортного средства или контейнера. Обнаружение контрабанды производится системным оператором, который зрительно проверяет изображения, полученные с помощью рентгеновских лучей, на отклонения, иногда используя сложное программное обеспечение.

Когда груз и контрабандный товар приблизительно одной плотности, обнаружение контрабанды затрудняется. К примеру, под воздействием рентгеновских лучей плотность банана оказывается равна плотности кокаина, спрессованного и покрашенного, как банан.

Различия в плотности распространяются на всю ширину контейнера. Если контейнер плотно заполнен, обнаружение контрабанды может осложниться, поскольку рентгеновское изображение также будет сжатым и сложным. К тому же благодаря способам проекции контрабанда может быть спрятана в тени единицы груза высокой плотности. Тем не менее использование множественных пучков рентгеновских лучей способно устранить большинство эффектов затенения. Из-за природы рентгеновских лучей невозможно выявить отдельные вещества, но с использованием систем гамма-лучей возможно обнаружить определенные вещества, такие, как наркотики и взрывчатые вещества.

Рентгеновской системе обычно требуется несколько минут для сканирования стандартного 40-футового контейнера, тогда как некоторым более передовым системам необходимо всего лишь несколько секунд. Однако длительность цикла сплошной проверки составляет от 7 до 15 минут или более, в зависимости от анализа изображений

(продуктивность которого может ограничиваться 100 контейнерами в день).

Гамма-лучевые системы контроля. Гамма-лучевые системы контроля прямо применяют гамма-лучи или высокоимпульсные нейтроны для генерации гамма-лучей, которые создают изображения содержимого контейнеров, трехмерные отображения местоположения контейнера и прочие важные данные. Гамма-лучи генерируются из естественных изотопов, таких, как цезий-137 или кобальт-60. Это радиоактивные источники, и выделение энергии не прекращается. По этой причине изотопы должны постоянно содержаться в экранированном помещении. Со временем радиоактивное излучение изотопа уменьшается и должно подвергаться проверке на эффективность. Гамма-лучевой аппарат значительно меньше рентгеновского, что повышает его мобильность. Это означает, что гамма-лучевые аппараты гораздо чаще мобильны, чем неподвижны. Утверждая свои многочисленные преимущества над рентгеновской технологией, гамма-лучевые системы могут стать важнейшим шагом на пути к более эффективной проверке контейнеров. Гамма-лучевые системы могут сканировать стандартные 40-футовые контейнеры за несколько секунд, так что длительность сплошной проверки составляет менее минуты. Средняя пропускная способность проверки гамма-лучевых систем более чем в 10 раз превышает пропускную способность быстрой рентгеновской системы.

Гамма-лучевые системы могут стоить в 3–20 раз дешевле рентгеновских систем по размеру первоначального капитала, в 4–5 раз дешевле по установке; помимо других преимуществ стоимость проверки может быть в 50 раз меньше, стоимости обычной рентгеновской системы. Недостатком является то, что гамма-лучевые изображения труднее распознавать, и это потребует лучше обученных анализаторов изображений.

Стоимость сканирующего оборудования

Неподвижные аппараты работают с самыми высокими энергетическими уровнями и являются самыми дорогими. Рентгеновские аппараты, как правило, обладают более высокими уровнями проникновения, чем гамма-лучевые аппараты, и, следовательно, стоят дороже. Стоимость включает следующее:

- Капитальные затраты. Постоянные расходы включают приобретение оборудования и установку неподвижного оборудования. Часто необходимо приобретение новой территории и постройка подъездных путей и мест для стоянки.

- Расходы по текущему обслуживанию. Принимая во внимание интересы безопасности, связанные с работой со сканерами, необходимы периодические проверки оборудования для обеспечения надлежащего функционирования.
- Эксплуатационные расходы. Контейнеры надо выбрать, извлечь и переместить к сканеру, а также надо создать и распознать изображения. Сотрудники должны быть обучены.

Прочие рабочие наблюдения по использованию сканеров

Внедрение сканирующего оборудования будет иметь значительный эффект на сотрудников безопасности таможни. Они должны быть полностью проинструктированы о новых процедурах, и их оправданные наблюдения по поводу здоровья должны быть срочно заявлены. Также на ранних стадиях руководство должно проверять сотрудников, несущих ответственность за оценку риска, с тем чтобы убедиться, что они адаптировали свои процедуры к новой технологии.

Многое будет получено от привлечения торгового сообщества на ранних этапах подготовки. Надо проинформировать сообщество о новых процедурах и заверить, что эти процедуры не вызовут излишних задержек на таможне.

Портовые власти должны осознавать необходимость содействия движению контейнеров. Портовые власти могут быть озабочены дополнительными расходами, вызванными новыми процедурами, с которыми встретятся пользователи порта, а также тем, не повлияет ли это на конкурентоспособность порта.

Использование сканеров заинтересует другие правительственные органы, такие, как иммиграционная служба, пограничная полиция, управления ядерного оружия. Они должны быть проинформированы.

Практические выводы

Несмотря на дополнительные затраты, связанные с безопасностью, во всех областях, описанных в этой главе, укрепление безопасности грузов на воздушном и морском транспорте и перевозках должно в конечном счете принести выгоду государствам, применяющим описанные здесь меры. В среде повышенного риска безопасности такие меры предосторожности должны способствовать всемирному потоку торговли, особенно в странах со строгими мерами безопасности. Укрепление безопасности должно предотвратить дорогостоящие задержки в портах назначения и уменьшить время до возобновления перевозок в случае широкомасштабного инцидента.

Тем не менее новая волна внимания к вопросам безопасности длится всего несколько лет, и многие появившиеся инициативы еще надо подтвердить и перевести в подробные рабочие указания. Воздействие на торговлю пока еще не определено. Ожидается, что новые меры безопасности будут содействовать торговле; однако некоторые эксперты не вполне уверены в этом. Некоторые из них, в частности из развивающихся стран, интересуются, как проверки безопасности, установленные странами-импортерами в некоторых странах-экспортерах, но не во всех, повлияют на конкурентоспособность этих последних портов и товаров, проходящих через них. Некоторые эксперты сравнивают подобную ситуацию с нетарифными барьерами, по крайней мере пока преимущества и недостатки соблюдения этих положений безопасности не будут разъяснены торговцам [Raven 2004].

Использование новых технологий, таких, как сканеры, обещает помочь таможне в достижении ее главных целей. Сторонники этого оборудования упростили процесс и увеличили ожидаемые преимущества для таможни. Поэтому таможне требуется проявить должное внимание и решить, стоит ли приобретать новую технологию и какую именно. Ясно, что использование этой технологии не является волшебным решением. Эффективное использование технологии будет зависеть от нескольких факторов. В первую очередь, потребуются использование оборудования в среде активного управления риском. Также эффективность использования зависит от хорошего сотрудничества таможни и порта и властей терминала, а также от возможностей инфраструктуры и управления обеспечить плавное движение потока контейнеров к сканирующему устройству. Сотрудники должны быть обучены, и финансирование обслуживания и эксплуатации должно осуществляться вовремя. Также важен контроль над результатами по сравнению с показателями чистой производительности. Пренебрежение любым из этих требований значительно уменьшит достигнутые результаты и скорее затруднит торговлю, чем будет ей содействовать.

Как и с другими элементами таможенных операций, успех будет во многом зависеть от обязательств порта и руководства таможни, принятия сотрудниками грядущих изменений в процедурах, сотрудничества коммерческого сообщества (в основном экспортеров и грузоотправителей) и возможности укрепить с ним отношения. Порты должны установить механизмы наблюдения и управления операциями по безопасности, относящимися к порту и таможне, включая обучение и получение квалификации сотрудниками безопасности таможни и порта.

Приложение 12. А Оценка риска портов

Орган правительства или компании, использующий портовое оборудование (оператор порта), несет ответственность за установление политики безопасности оборудования. Сотрудники таможни должны быть хорошо знакомы с политикой безопасности и корректировать свою оперативную политику, которая должна по меньшей мере соответствовать внутренним и международным требованиям. Они также должны отражать цели оператора порта по обеспечению безопасности на борту своего судна, где бы он ни действовал. По необходимости этот интерес безопасности не будет безусловным, поскольку должное внимание следует отдать задержкам, которые он вызовет в торговых сделках.

Эффективная система безопасности порта объединяет сбор информации, процедуры контроля качества, сотрудников, оборудование; она улучшает способность надлежащим образом и вовремя реагировать на инциденты. При оценке риска порта необходимо тщательно продумать разные возможности и варианты рисков безопасности, в том числе повреждение сооружений, транспортного оборудования и грузов и использование транспортных средств для контрабанды людей или оружия, включающего ядерные вещества¹³.

Методика оценки риска порта

Процесс осуществления оценки риска порта должен вовлекать всех тех, кто в любой форме несет ответственность за поддержание безопасности в порту, а также применение закона и военные силы места расположения. Оценка риска порта должна касаться деталей портового оборудования; типов кораблей, грузов и пассажиров, которых порт обслуживал; места, откуда прибывают грузы или пассажиры; вероятность различных сценариев безопасности и возможного реагирования на эти сценарии.

Информацию следует быть собран и обработать, чтобы составить список слабых мест, который будет использован при оценке риска. Сегодня новые технические продукты предоставляют автоматизированные средства оценки безопасности.

Элементы комплексной системы безопасности

Комплексная система безопасности состоит из различных элементов.

Информация и разведка. Для того чтобы узнавать о возможных угрозах и своевременно распознавать изменения и развитие, сбор информации должен происходить непрерывно и быть частью совре-

менных принципов безопасности, чтобы гарантировать эффективность и соответствие системы. Важным отправным пунктом будет исторический анализ планов, организации, оружия и тактики террористов. Тщательный анализ должен предоставить обоснованные, логичные и оправданные предположения о потенциальных возможностях. Информацию следует собирать регулярно по нескольким разным каналам, в том числе через местные и международные источники массовой информации, базы данных инцидентов, государственные и международные публикации и исследовательские центры и через сотрудничество с местными и международными агентствами безопасности. Собранную информацию необходимо быть обработать и проанализировать; оценка риска и меры предосторожности должны соответственно обновляться.

Кадровый состав. Кадровый состав представляет собой самый важный и самый чувствительный элемент в связи с потенциальной незащищенностью человека от злоумышленных деяний, и надо соответственно им управлять. Сотрудники таможни должны быть включены в программы действий для персонала, которые предусматривают набор, обучение и проверки.

Набор наиболее подходящих для каждой деятельности кандидатов необходим для успеха всей работы, так как системы безопасности слишком уязвимы, чтобы допустить даже самые маленькие бреши. Начальное обучение персонала обеспечивает осведомленность, мотивацию и знания и может хорошо сочетаться с имитациями действительных ситуаций для получения опыта поведения в потенциально опасных ситуациях и для предотвращения ошибок, шока и паники в настоящих чрезвычайных ситуациях. Проверки и тренировки сотрудников и системы должны служить обеспечению высочайшего уровня профессионализма. Все сотрудники, работающие с оборудованием, связанным с безопасностью, включая временных сотрудников, имеющих доступ к чувствительным областям, требуется тщательно проверить — прямо или косвенно. Выборку этих сотрудников следует проинтервьюировать по оценке риска порта.

Технические средства. Надо выбрать наиболее подходящее для определенного предприятия оборудование, принимая в расчет тип оборудования, необходимое количество и местоположение. Во время выбора оборудования следует принять во внимание потребности предприятия, затраты и надежность оборудования. Нужно провести анализ, для того чтобы проверить оборудование относительно комплексной системы безопаснос-

ти, включая расходы по обслуживанию и эксплуатации, выгоды, а также достоинства и недостатки. Выбранное оборудование должно иметь непосредственное влияние при правильном применении. Такие меры обеспечат высокий уровень безопасности; их всегда следует подкреплять оперативными процедурами, обучением и разведкой.

Процедуры. Необходимо сформулировать ряд обычных и чрезвычайных процедур, относящихся к обязанностям сотрудников безопасности, управления, сотрудников аварийной службы и личного состава. Эти процедуры должны также очертить систему подчинения и ответственности всех вовлеченных сторон в обычных и чрезвычайных ситуациях. Каждая процедура будет включать определения, методы (оперативные меры и требования) и обязанности. Эти процедуры должны быть

подготовлены и одобрены местными властями, связанными со всеми важными организациями, а также периодически обновляться на основе изменения потребностей.

Управление, аудит и тренировки. Механизмы управления и аудита следует установить для постоянного контроля внимательности, бдительности и эффективности системы безопасности. Механизмы будут учитывать типы операций портовых сооружений, кадровые изменения портовых сооружений, типы кораблей, обслуживаемых портовыми сооружениями, и другие важные обстоятельства и регулирующие указания. Результаты этих действий (стимулирования, внезапных посещений и т.п.) должны быть записаны и проанализированы для установления цикла непрерывной обратной связи и для улучшения.

Примечания

¹ Эта часть главы основана на информации с сайта Всемирной таможенной организации www.wcoomd.org

² Подробнее о ИМО см.: www.imo.org/home.asp. Дальнейшую информацию можно получить в The Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation Hearing on Interim Final Regulations on Port Security на сайте www.house.gov/transportation/cgmt/07-22-03/07-22-03memo.html.

³ См.: www.unece.org/trade/welcome.htm.

⁴ См. сайт Агентства по таможене и защите границ: www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/.

⁵ См.: www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour_rule/.

⁶ См. сайт Агентства по таможене и защите границ: www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi.

⁷ К середине января 2004 г. восемь стран Европейского союза (ЕС) подписали двусторонние соглашения с США. Контейнерные перевозки из этих портов в США составляют приблизительно 85% всех морских контейнерных перевозок из ЕС в США. Европейское сообщество начало процедуру посягательства против тех государств-членов, которые подписали декларации принципов с Агентством США по таможене и защите границ. Сообщество озабочено тем, что эти меры окажут негативный эффект на торговые потоки и приведут к конкуренции между портами ЕС. Европейское сообщество приводит доводы в пользу расширения Соглашения между ЕС и США 1997 г. (1997 EC – U.S. Agreement) для покрытия этих аспектов (см.: www.europa.eu.int). Последние данные о портах, включенных в Инициативу в отношении повышения безопасности контейнерных перевозок, см. на сайте Агентства США: www.cbp.gov.

⁸ См. сайт Международной организации гражданской авиации: www.icao.int, а также сайт Institute for Security Issues www.iss.co.za.

⁹ См. сайт Ассоциации: www.iata.org.

¹⁰ В его состав входят: Международная авиатранспортная ассоциация, региональные авиационные союзы, Международная ассоциация авиаперевозчиков, Международная ассоциация советов аэропортов, Международная федерация линейных пилотов, Международная федерация работников транспорта, Airbus, а также участие и вклады Boeing, Международной организации гражданской авиации и Интерпола в качестве экспертов.

¹¹ Приложение 17 к Конвенции о международной гражданской авиации (съезд, проведенный Международной организацией гражданской авиации в ответ на угрозы захвата самолетов и терроризма, которые участились перед ним), – документ по безопасности с обязательными стандартами – появилось 26 марта 1974 г. Это регулятивная точка отсчета, отталкиваясь от которой США могут определить количество своих договорных обязательств перед международной гражданской авиацией. Опираясь на нее, следует разрабатывать гибкое законодательство, национальную программу, а также программы аэропортов и авиалиний.

¹² Процесс получения этих данных от перевозчика должен быть установлен заранее.

¹³ См. сайт Международного кодекса безопасности судов и портовых сооружений Международной морской организации: http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689#code.

Дополнительная литература

- International Maritime Organization. <http://www.imo.org/home.asp>.
- The Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation Hearing on Interim Final Regulations on Port Security. www.house.gov/transportation/cgmt/.
- U.S. Coast Guard. www.uscg.mil.
- U.S. Customs and Border Protection (CBP). <http://www.cbp.gov>.
- U.S. Department of Homeland Security. www.dhs.gov.
- U.S. General Accounting Office. 2002. *Container Security: Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges*. Statement of JayEtta Z. Hecker before the Subcommittee on National Security, Veteran's Affairs, and International Relations, House Committee on Government Reform. Document GAO-03-297T. November 18, 2002.
- U.S. Transportation Security Administration (TSA). www.tsa.gov.

Библиография

- EC (European Commission). 2004. "Commission proposes to strengthen security in European ports." Brussels. europa.eu.int/.
- EU (European Union) (2002). *Regulation (EC) No. 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security (Text with EEA relevance) — Interinstitutional declaration. Official Journal L 355 of March 12, 2002*. Brussels.
- International Civil Aviation Organization (1944). *Convention on International Civil Aviation*. Chicago. December 7.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2003. "Security in Maritime Transport: Risk Factors and Economic Impact." Directorate for Science, Technology and Industry, Maritime Transport Committee. Paris.
- Pluta, Paul J. 2001. "Temporary Requirements for Notification of Arrival in U.S. Ports." USCG News Media Advisory.
- U.S. Coast Guard. *Federal Register*. Volume 66. Number 193. Docket USCG-2001-10689. RIN 2115-AG24. October 4. Washington, D.C.
- Raven, John. 2004. "Security's Effect on Trade." *Journal of Commerce*. January 19–25. 38.
- Sander, Charles. 2003. "Initiatives in Aviation Procedure." *Journal of International Security*. 13(11/12): 377.
- TSA (Transportation Security Administration). 2003. "Air Cargo Strategic Plan." TSA Press Release, November 17. U.S. Department of Homeland Security. Washington, D.C.
- U.S. Department of Homeland Security. 2003. "New Recommendations to Contribute to Improved Security in Air Cargo." Press Office. October 1. www.airportnet.org/depts/securitypolicy/DHScargoPR.pdf.
- U.S. GAO (General Accounting Office). 2002a. *Aviation Security Vulnerabilities and Potential Improvements for the Air Cargo System*. Report to Congressional Requesters. Document GAO-03-344. December 2002.
- U.S. GAO (General Accounting Office). 2002b. *Container Security Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges*. Statement of JayEtta Z. Hecker before the Subcommittee on National Security, Veteran's Affairs, and International Relations, House Committee on Government Reform. Document GAO-03-297T. November 18.
- WCO. 2003. "Container Scanning Equipment: Guidelines to Members on Administrative Considerations of Purchase and Operation." Secretariat Note. Brussels.

ГЛАВА 13. Роль информационной технологии в модернизации таможни

Люк де Вульф, Джерард Маклинден

Содержание

Роль информационной и коммуникационной технологии в модернизации таможни.....	278
Ключевые компьютерные программы таможни.....	281
Разработка стратегии компьютеризации таможни....	284
Режимы системы.....	286
Практические выводы.....	299
Дополнительная литература.....	300
Библиография.....	300

Таблицы

13.1. Параметры таможни и составные элементы информационной технологии.....	282
---	-----

Рисунки

13.1. Условия обработки декларации в современной таможне.....	283
---	-----

Вставки

13.1. Закупка и стоимость системы информационной технологии: анализ конкретного примера. Турция.....	287
13.2. Анализ конкретного примера. Марокко.....	289
13.3. Анализ конкретного примера применения ИКТ на таможне. Турция.....	293
13.4. Анализ конкретного примера. Проект «Ганские врата».....	295
13.5. Анализ конкретного примера. Сенегал.....	296

Сегодня таможенные службы сталкиваются с разнообразным политическим и административным давлением и угрозами. К ним относятся меняющийся объем работы со статическими или убывающими ресурсами, растущие деловые ожидания, продолжающееся давление в целях выполнения обязательств по зачастую конфликтному правительственному доходу, содействию торговле, социальной защите и задачам государственной безопасности. Более того, таможенные службы постоянно должны объединять свои системы и процедуры со сложными всемирными сетями логистики, используемыми государственной торговлей и транспортными операторами. Для того чтобы справиться с этими давлением и задачами, международная таможня прибегает к прикладному использованию информационной технологии (ИТ) как к катализатору для улучшения организационной и эксплуатационной эффективности. В результате за последнее десятилетие многие программы модернизации в секторе таможни включили в свой состав значительные компоненты компьютеризации. Многие таможенные службы сегодня используют разную степень автоматизации для поддержки основных функций таможни, таких, как обработка декларации грузов, оценка дохода, сбор дохода, управление риском и отчетность в области управления.

Эта глава разработана не как техническое руководство для специалистов по ИТ и не как руководство по перестройке бизнес-процесса. Скорее она резюмирует выгоды прикладного использования информационных и коммуникационных

технологий (ИКТ) в секторе таможни и важную роль, которую ИКТ могут играть в более масштабном процессе модернизации и реформирования таможни. В этой главе обсуждаются достоинства и недостатки общегосударственных решений ИКТ и кратко описываются различные готовые решения, которые в настоящий момент представлены на рынке. Здесь приводятся несколько важных уроков, полученных рядом организаций, донорами, консультантами и таможенными профессионалами, а также подчеркиваются основные вопросы, которые должны быть рассмотрены при разработке соответствующих стратегий компьютеризации таможенными службами развивающихся экономик.

Первый раздел освещает важность использования ИКТ для эффективности таможенных операций. Второй раздел обращает внимание на различные компоненты компьютеризированной системы управления таможни. Третий раздел представляет ключевые пункты стратегии компьютеризации таможни. Четвертый раздел кратко описывает достоинства и недостатки принятия государственной или готовой системы управления и подводит итог главным доступным сторонним продуктам. В последнем разделе содержатся рабочие заключения. Анализы конкретных примеров были по возможности включены в текст для иллюстрации приведенных тезисов.

За вклад в проект выражается признательность консультантам МВФ Тони Морту, Алану Холму, Дэвижу Клоэдену и Патрисио Кастро.

Роль информационной и коммуникационной технологии в модернизации таможни

В то время как очевидно, что ИТ играет все более важную роль в современной таможенной службе, приоритеты, ожидания, опыт, возможности и ресурсы отдельных таможенных служб значительно различаются. С начала 70-х годов XX в таможенные службы многих развитых экономик начали осознавать крупные преимущества использования основанных на технологии решений для повышения эксплуатационной эффективности. Они разработали свои собственные таможенные компьютерные системы, адаптированные под нужды государства. С годами эти системы были доработаны, упрощены и в некоторых регионах приведены к стандартам лучших международных практик. Со временем они были приспособлены использовать изменения в ИКТ в свою пользу. В результате такие страны имеют компьютерные системы, отражающие современные практики управления таможней, такие, как самооценка, таможенное оформление при минимуме информации, отсроченная выплата доходов, целевой подход к учету факторов риска, основанный на разведке, направленный на таможенное оформление международных товаров и сложные режимы аудита после таможенное оформление.

Разнообразный исторический опыт многих развивающихся и возникающих экономик с ИКТ был связан со значительными трудностями и, в некоторых случаях, с крупными финансовыми расходами. Испытывая недостаток в необходимых финансовых и человеческих ресурсах, а также в доступе к твердо установившемуся внутреннему рынку ИТ, таможенные службы многих развивающихся стран не спешили воспользоваться преимуществами полного потенциала, предлагаемого правильным применением современных технических достижений. К счастью, за последние несколько десятилетий эта ситуация изменилась, частично в результате коммерческой доступности специальных таможенных компьютерных систем, а также в результате того, что международное сообщество доноров предложило поддержку в укреплении таможенных служб. Тем не менее техническая инфраструктура и доступная во многих развивающихся странах поддержка значительно отстает от той, что доступна в более развитых экономиках, и все сильнее отстает от деловых практик многих международных торговцев, интенсивно использующих технологию. Более того, автоматизированные системы, будучи введены, часто не используются на полную мощность. Иногда Таможенный кодекс требует предоставления бумажных документов для таможенного оформления грузов, и таким образом копируется информация, часто предо-

ставляемая таможне в электронном виде. Тем не менее сотрудники и управление таможни чаще неохотно вводят упрощение операций, которого требуют новые ИТ-системы, или координируют поток операций с заданиями сотрудников. Иногда ИКТ вводились без первичной рационализации, нормализации и упрощения существующих ручных процессов и процедур. В таких случаях неудивительно, что применение не отвечает деловым ожиданиям. Опыт ясно показывает, что основополагающим принципом должны быть первичное приведение к стандарту, консолидация, модернизация и упрощение процессов и процедур перед компьютеризацией. При отсутствии этого упрощения неэффективная ручная система в лучшем случае может быть заменена на неэффективную компьютеризированную систему, что не принесет никакой пользы.

Разработка новых, упрощенных практик и процессов по примеру лучших международных практик, сокращающих административные расходы коммерческого сообщества, может потребовать изменений в политике государства, правовой базе, применении практик и процедур управления людскими ресурсами, а также в порядке применения таможенных политик и процедур. При условии возможных последствий этих изменений большая выгода может быть извлечена из укрепления политической поддержки реформы и полной поддержки государственного управления и высшего руководства таможенной службы.

Таможня часто регулирует налог на добавленную стоимость или подобные потребительские налоги. Поэтому эффективное управление налогом на добавленную стоимость на границе должно разрабатываться вместе с эффективными методами управления таможней. Инициативы таможни, такие, как малозначительные ценности для декларирования, отложенная выплата доходов, таможенное оформление при минимуме информации, регулярное декларирование товаров, беспошлинные политики и импорты и т.п., должны быть тщательно пересмотрены и соотнесены со всяким новым законодательством налога на добавленную стоимость. Таким образом, должно быть ясно, что ИТ-система должна разрабатываться, с тем чтобы поддерживать основанный на системе подход к полному управлению доходами на границе.

Попытки автоматизации таможенных процессов должны учитывать по меньшей мере два ключевых фактора современных таможенных практик

- *Современные таможенные процессы должны быть простыми и очевидными, однако не упрощенными.* Однако это не отказывает сложным системам в праве на существование, поскольку таможне необходимо справляться с широким кругом частных вопросов, многие из которых представляют собой серьезную опасность для

дохода и других задач политики. К примеру, некоторые товары, импортированные в режиме слежения на том основании, что они не предназначены для внутреннего потребления, могут быть мошеннически направлены на внутренний рынок. Это потребует специальных мер предосторожности.

- *Современные таможенные процессы движутся от физической проверки к проверке после завершения процесса таможенного оформления, в значительной мере основываясь на самооценке налогоплательщиков.* Все шире признается, что ключом к эффективному управлению доходом является добровольное соблюдение требований налогоплательщиком, а ключом к добровольному соблюдению является самооценка. В контексте таможни это означает меньший акцент на исчерпывающей физической проверке во время въезда, когда торговцы (или их агенты) декларируют подлежащие оплате доходы; но это также означает и осуществление эффективного контроля, после того как товары прошли таможню и вышли для внутреннего потребления. Контроль после таможенного оформления будет включать аудит и другие проверки, обращенные на сделки с максимальным риском неверного декларирования. Разумеется, это потребует опоры на целевой подход к учету факторов риска, основанный на разведке, который изолирует товары с высокой степенью риска или товары, представляющие особый интерес. Этому могут способствовать соответственно разработанные компьютерные модули.

Необходимость объединения ИКТ на таможне с общей программой модернизации

Понимая то, что компьютеризация играет центральную роль в современном управлении таможней, многие программы реформирования таможни отводят центральное место выбору и внедрению подходящих и эффективных технических решений. Доноры выделили значительный процент средств по проектам на усовершенствование или замену таких компьютерных систем. Тем не менее в последние годы все шире признаются проблемы и ограничения полностью основанных на технологии стратегий модернизации, а также потребность в объединении технологии с более общими усилиями по наращиванию потенциала во всей организации.

Недавняя публикация Международного валютного фонда (МВФ) [Corfmat and Castro 2003, pp. 119–120] рассматривает этот вопрос и отмечает, что «международный опыт показал, что таможенным службам часто бывает сложно ввести...

дополнительные компоненты модернизации (чему нетрудно найти примеры), когда неправильное введение и использование компьютерных систем обостряет существующие проблемы. В развитых и развивающихся странах была обнаружена тревожная закономерность, при которой вложения в компьютерные системы на таможне постоянно росли, а среднее время, необходимое для прохода товара через таможню, по-прежнему составляло несколько дней, причем не было явного улучшения оценки и обнаружения мошенничества».

Степень, на которой находится сейчас каждое управление, значительно влияет на решения ИТ, которые могли бы подойти, и на ряд дополнительных реформ, необходимых для достижения устойчивых улучшений в общей корпоративной эффективности. В этом отношении наглядна трехступенчатая типология, представленная в аботе [Appels and Struye de Swielande, 1998].

На *первой ступени* таможенные службы сосредотачиваются на физическом контроле товаров, в большой мере полагаясь на высокие уровни физической проверки и на представление и проверку бумажной документации. Компьютеризация используется только для обработки деклараций грузов и осуществления оценки доходов. Кроме того, использование таких систем, как правило, совершается после того, как товар прибыл в страну ввоза. Во многих случаях такие системы просто повторяют существующие ручные процессы и процедуры. Сотрудники таможни обычно осуществляют ввод данных по представлению бумажной документации, что требует времени и может привести к высокой частоте появления ошибок. Исследованию и анализу торгового населения уделяется ограниченное внимание, а основанное на учете факторов риска определение подозрительных товаров часто ограничено или отсутствует. Целью является увеличение выручки, в то время как мало внимания уделяется разработке инициатив по упрощению торговых формальностей. Многие таможенные службы в развивающихся и переходных экономиках являются службами первой ступени.

На *второй ступени* работа таможни сосредоточена на сборе и анализе информации, при этом решения по допустимости, оценке доходов и вмешательству принимаются на основе учета факторов риска. Такие подходы требуют значительно более сложной ИТ-инфраструктуры как внутри самой таможни, так и в более широком торговом сообществе. Часто чертой таких систем является прямой ввод деклараций импортерами или таможенными брокерами; обмен электронной информацией с другими государственными учреждениями может быть ограничен. Таможенное оформление международных товаров обычно производится своевременно; использование ресурсоемких физических проверок часто сокращено и сконцентрировано

на торговых сделках, представляющих наибольшую опасность для дохода. Как правило, такой подход разрабатывается для подведения баланса между физической проверкой и упрощению процедур торговли. Это описание характеризует современную ситуацию в большинстве развитых стран и стран со средним уровнем дохода.

На *третьей ступени* таможенные службы в основном полагаются на информационные системы и системы учета, а также на следование процессам, составляющим ядро деятельности торговца. Весь обмен информацией производится в электронном виде, решения по обращению с товарами принимаются на основе учета факторов риска, а показатель соответствия торговцев становится ключевым соображением. Центр внимания отводится осведомленному соблюдению, вмешательству в исключительных случаях и рационализации предоставления услуг (к примеру, концепции «открытого окна»). Таможенные ресурсы смещаются от ресурсоемких, недорогих действий, осуществляемых при прибытии товаров, к менее ресурсоемкой, дорогостоящему таможенному оформлению до прибытия груза и аудит системы внутреннего контроля по прибытии. В настоящее время все таможенные службы развитых экономик работают над переходом к этому режиму функционирования.

Каждая ступень в этой эволюционной модели требует повышенного использования ИТ в сочетании с принятием современных административных систем и процедур. Тем не менее, в то время как многие страны следуют этому эволюционному процессу, переход от одной ступени к следующей не является обязательно линейным или предопределенным. Опыт многих развитых экономик показывает, что потребность реорганизовать или улучшить функциональные возможности компьютерных систем обычно предшествует или совпадает с принятием новых, более эффективных стратегий и методов работы, таких, как описанные выше, на второй и третьей ступенях. Ключевой урок здесь заключается в том, что автоматизация должна быть частью общей стратегии модернизации учреждения и должна сопровождаться рядом дополнительных реформ во всех аспектах таможенной службы. Тем не менее из примеров многих стран ясно, что ИТ может служить катализатором для упрощения таможенных процедур именно потому, что хорошая система управления таможней не допускает сохранения идиосинкразических и бюрократических рабочих процедур. Эта каталитическая роль ИКТ может иногда предшествовать модернизации многих аспектов таможни, как это было в случае с Бангладеш и Ганой (см. вставку 13.4), и может привести к хорошим результатам, если таможня окажется готова отразить новый порядок в своих рабочих процедурах. Даже в этих условиях интересы устойчивости должны быть

прямо заявлены; они могут способствовать пониманию того, что прочие аспекты таможни также должны быть охвачены, для того чтобы оптимальным образом использовать возможности, предлагаемые ИКТ. Должно быть ясно, что использование ИТ не является панацеей, а также оно не должно стать самоцелью.

Подходящая для конкретной таможенной службы техническая инфраструктура будет зависеть от ряда факторов, многие из которых находятся вне прямого управления таможенной администрации. Глобальный доклад по информационным технологиям 2003–2004* Всемирного экономического форума предоставляет всесторонний анализ готовности отдельных стран и регионов к ИКТ [Dutta, Lanvin, and Paua 2004]. Он учитывает окружающую среду, готовность и использование информационных и телекоммуникационных технологий. Исследование предполагает, что, прежде чем станет возможно эффективное использование и, как следствие, влияние ИКТ, должен быть достигнут определенный порог. Для таможенных служб выводы этого исследования особенно важны. Таможенным службам необязательно вводить новейшие и самые сложные из доступных технические решения, но скорее те, которые наиболее подходят для их собственной рабочей среды, имеющих ресурсы, телекоммуникационной инфраструктуры и реальных целей развития. Другими словами, решения должны быть согласованы, актуальны, уместны и способны отвечать государственным потребностям при местных условиях и ресурсах. Они должны быть доступными по цене и устойчивыми в долгосрочном плане, учитывая необходимый объем ресурсов, их доступность, политическую и административную волю, а также долгосрочную поддержку системы, обслуживание и гибкость. Ясно, что не существует одного устраивающего всех подхода к введению ИТ на таможне.

Подведение итогов. Преимущества компьютеризации на таможне

Правильно используемые компьютерные системы, соединенные с дополнительными усовершенствованиями таможенных практик приведут к следующим результатам:

- улучшенная таможенная проверка международных товаров;
- усиленная проверка режимов привилегий, уступок и отсрочки выплаты пошлин;
- сокращенное время оформления груза благодаря упрощению таможенных формальностей;
- более тесное сотрудничество и рационализация действий с другими органами охраны границы;

* Global Information Technology Report 2003–2004.

- единообразное применение таможенного и прочего пограничного законодательства;
- повышенная прозрачность и предсказуемость делового сектора;
- сниженная вероятность несоответствующих действий должностных лиц;
- улучшенная управленческая информация;
- более эффективный сбор и учет доходов;
- более точная и своевременная торговая статистика;
- более эффективное использование человеческих и технических ресурсов;
- более точная информация для оценки факторов риска и аудита после таможенного оформления.

Эти преимущества в дальнейшем увеличатся, когда будет принято решение усилить центральную роль, которую таможенная служба играет во всем цикле международной торговли, в целях создания сообщества электронной торговли, членами которого станут все заинтересованные стороны. Разработка концепции и введение такого государственного подхода к развитию торгового сообщества не происходят спонтанно и требуют четкого видения и политических обязательств, действующих за пределами таможни. Возможно¹ успешное внедрение в качестве государственной системы либо в качестве местных систем сообщества морских портов или аэропортов путем значительных многолетних совместных усилий всех заинтересованных сторон.

Ключевые компьютерные программы таможни

Многие функции таможни могут выполняться с помощью технических решений. Следующие области, как правило, обслуживаются специальными таможенными компьютерными системами:

- управление материально-техническим обеспечением международных грузов;
- обработка деклараций грузов для выдачи международных грузов;
- контроль за тарифами и документацией;
- определение и оценка таможенной стоимости;
- контроль над товарами в пути, входящими в режим складирования или импортируемыми по условиям временного беспошлинного ввоза;
- управление и осуществление обработки товаров внутри таможенной территории или режима возврата пошлины;
- учет факторов риска (профили риска, анализ риска, анализ разведанных);
- использование брокеров;
- управленческие информационные системы;
- исполнение таможенных решений;
- учет доходов;

- производство и поддержание торговой статистики и статистического анализа для выявления необычных структур торговли, заслуживающих пристального рассмотрения.

Табл.13.1 предоставляет обзор таможенных процессов и поддержки ИКТ, которая, как правило, встроена в систему управления таможней. Она подводит итог пунктам ввоза и вывоза грузов, заинтересованным сторонам государственного и частного сектора, необходимым проверкам, типичным стратегиям и включенным элементам ИТ. Таблица иллюстрирует сложность задачи и взаимозависимость элементов, необходимых для установления эффективной поддержки ИКТ современной таможенной службы. Такие системы дают в результате скорейшую обработку декларации груза, настройку проверок отдельных торговцев, улучшенный сбор доходов и контроль над ними, информационный обмен, повышенную точность данных и счетов, улучшенную управленческую информацию и новейшую статистику. Все эти факторы, в свою очередь, играют основную роль в поддержке контроля после выпуска груза.

Рис. 13.1 иллюстрирует концепцию современных практик учета факторов риска по отношению к обработке международных торговых сделок. Она показывает функции и процессы, которые поддерживает современная компьютерная система управления таможней.

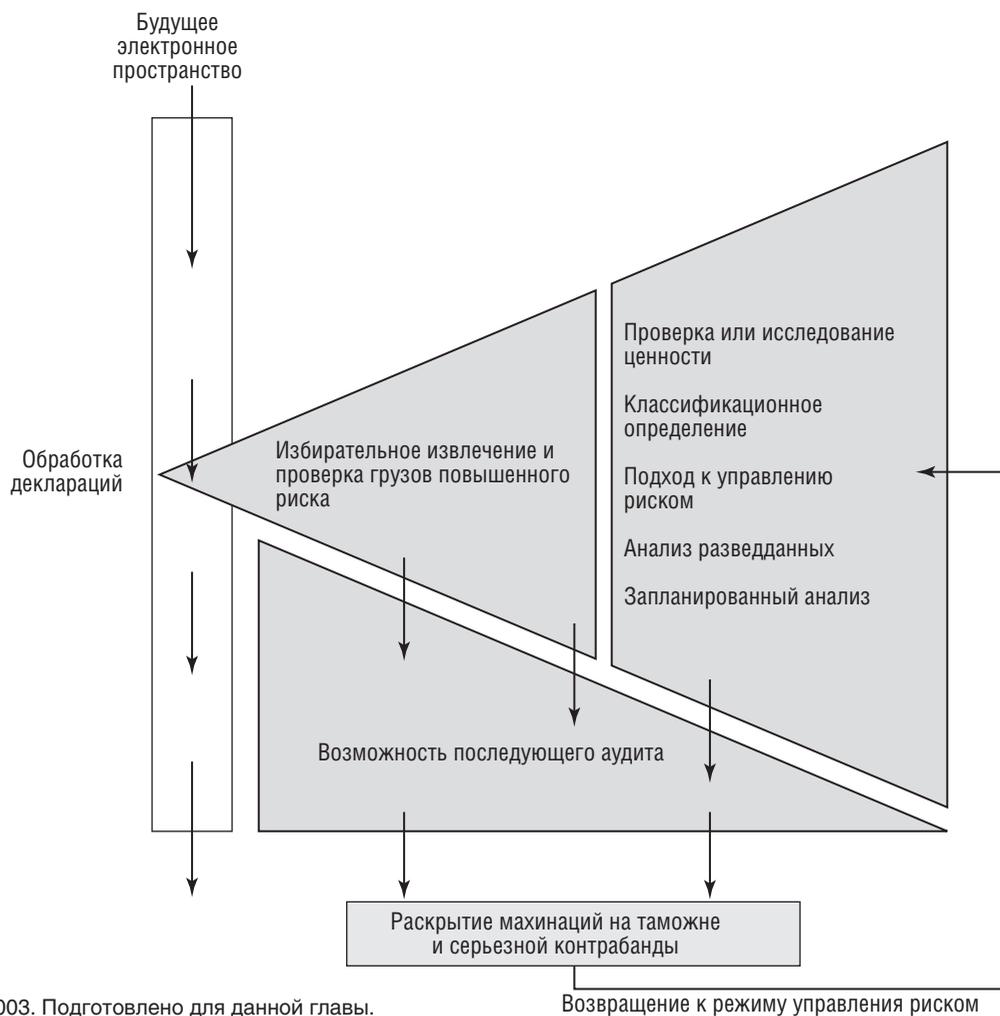
Типичное декларирование товаров и производственная среда, представленные на рисунке слева, работают, как лента конвейера. Документация на отдельные сделки передается таможне и обрабатывается по очереди. Это повторяющийся, длительный и механический процесс. Он также может быть излишне направлен на задачи контролирования, если, как в случае с большинством международных торговых соглашений в высоко развитых странах, торговцы обычно выполняют установленные требования таможни. Для упрощения формальностей торговли и более точного контроля над умышленной утечкой дохода передовые системы ИКТ могут поддерживать движение таможенных служб к режиму функционирования, основанному на принципах учета факторов риска. При такой системе сделки, представляющие повышенный риск, выявляются благодаря деятельности отдела обработки документации таможни, полагающейся на анализ исторических данных таможни, основанный на учете факторов риска и на разведке. Грузы повышенного риска намечаются и с помощью механизма высокой избирательности снимаются с обычного пути обработки. В дальнейшем такие товары могут быть подвергнуты полному таможенному досмотру, включающему подробную проверку документации и физический осмотр. Невыбранные товары, как правило, выда-

Таблица 13.1. Параметры таможни и составные элементы информационной технологии

Пункты ввоза и вывоза	Затронутые и контролируемые субъекты	Требуемый контроль	Стратегии	Элементы ИТ
<ul style="list-style-type: none"> – Морской порт – Аэропорт – Пограничная зона и зона беспошлинной торговли – Внутренняя контролируемая территория – Почтовое отделение 	<ul style="list-style-type: none"> – Транспортные и авиационные компании и агенты – Почтовое отделение – Транспортные компании и агентства – Начальники таможни – Начальника аэропорта – Начальники зоны беспошлинной торговли – Импортёры – Экспортёры – Таможенные агенты – Экспедиторы – Склады – Прочие регулятивные органы (по иммиграции, сельскому хозяйству, здравоохранению, культурному наследию, полиция, Центральный банк) – Банки – Экипаж морского или воздушного судна – Водители – Пассажиры – Сотрудники субъектов 	<ul style="list-style-type: none"> Физический контроль над: <ul style="list-style-type: none"> – Безопасностью входа и выхода – Безопасностью движения – Безопасностью хранения – Проверками – Конфискацией Информационный контроль над: <ul style="list-style-type: none"> – Итоговыми данными (список грузов) – Данными таможенного оформления (таможенная декларация) – Достоверностью данных (проверки, дополнительная информация, аудит) Контроль над органами, осуществляющими следующие операции над товарами: <ul style="list-style-type: none"> – Выгрузку (товаров и моделей) – Перемещение – Хранение, распаковка или вскрытие груза – Обработку и преобразование – Продажу 	<ul style="list-style-type: none"> Информационные: <ul style="list-style-type: none"> – Запланированное и целевое распространение информации о правовых требованиях, политиках, процедурах, льготах, возможностях и санкциях Средств содействия: <ul style="list-style-type: none"> – Собрание и мобилизация знаний; – Нормативная таможенное оформление открытого окна для транспорта, товаров и пассажиров; – Предварительная выдача грузов и пассажиров – Аккредитация клиентов; – Регулярное декларирование – Усовершенствованное таможенное декларирование – Электронная обработка, оплата и таможенное оформление Инструменты контроля: <ul style="list-style-type: none"> – Улучшенная информация о грузах и пассажирах – Международное сотрудничество таможни – Эффективная оценка угрозы (разведка) – Оценка факторов риска и составление профилей риска – Аудит после таможенного оформления – Мобильные команды проверки и аудита 	<ul style="list-style-type: none"> Учет перевозок: <ul style="list-style-type: none"> – Кораблей – Воздушных судов – Сухопутного транспорта Внутренние и внешние отчеты о: <ul style="list-style-type: none"> – Декларации корабля – Декларации воздушного судна – Описи груза – Присоединениях (в том числе курьеров) – Списке пассажиров – Списке команд – Списке судовых запасов Лицензии и разрешения, выданные таможней <ul style="list-style-type: none"> – На хранение – На движение – На упаковку и распаковку – На присоединение и разделение – На сбыт Выданные другими сторонами: <ul style="list-style-type: none"> – Справочные данные – Лицензии – Разрешения Режимы декларации: <ul style="list-style-type: none"> – Импорт для внутреннего использования – Экспорт – Складирование – Транзит – Переотправка – Перевозка товаров вдоль берега – Обработка товаров внутри таможенной территории – Обработка товаров вне таможенной территории – Возврат пошлины – Обработка товаров для внутреннего использования – Временный беспошлинный ввоз Данные грузовой декларации: <ul style="list-style-type: none"> – В соответствии с моделью данных Всемирной таможенной организации и включая поля данных, необходимые для всех нормативных требований Результаты физического (путем проверки) и документального (путем аудита) удостоверения: <ul style="list-style-type: none"> – Автоматизированный интерактивный ввод результатов в стандартном формате – Категории – Отклонения – Применение (следствия) Профили разведки: <ul style="list-style-type: none"> – Проанализированная, классифицированная и преобразованная в профили для ввода данных о цели информация

Источник. Hall, Alan (2003). Подготовлено для данной главы.

Рис. 13.1. Условия обработки декларации в современной таможне



Источник. Mort, Tony 2003. Подготовлено для данной главы.

ются после минимального досмотра, поскольку не представляют большого интереса для таможни.

Этот целевой подход к обработке грузов представляет собой основной вид деятельности современной таможенной службы. Он эффективно поддерживается и основывается на эффективных механизмах обратной связи, существующих для того, чтобы направлять результаты контроля после выдачи и стратегий аудита системы внутреннего контроля вновь в механизмы учета факторов риска для обновления профилей риска и переоценки последнего.

Режим контроля после выдачи и аудита представляет собой систему защиты всего подхода к упрощению формальностей. Он признает, что многие вопросы, представляющие интерес для таможни, такие, как подтверждение ценности, уклонение от уплаты налогов, контрабанда и таможенные махинации, невозможно выявить путем изучения отдельных таможенных деклараций. Для обнаружения такой неосмотрительности таможне часто приходится исследовать всю структуру

торговли торговца, в том числе колебания курсов иностранных валют. Это можно осуществить только с помощью аудита системы внутреннего контроля всей совокупности международных торговых сделок торговца.

Помимо этих компьютеризованных систем таможенного управления, способствующих таможенному оформлению грузов, таможенные службы, как и многие другие крупные организации, также используют компьютерные системы и другие технологические достижения для более эффективного управления организацией как целым. Это включает использование технологий для поддержки некоторых функций, к которым относятся:

- управление человеческими ресурсами – расчет заработной платы, карьерный рост, распределение на работу, слежение за вакансиями, дисциплинарные процессы и эффективное использование ресурсов;
- системы управления информацией и обеспечения поддержки;
- управление активами и недвижимостью;

- управление перевозками;
- управление материально-техническим снабжением потребляемых активов и общее материально-техническое обеспечение производственных запасов;
- конфискация и управление;
- оперативное планирование и размещение ресурсов для достижения тактических целей;
- сбор и анализ разведанных и распространение их непосредственно среди работающих с ними сотрудников;
- план и проверка внутреннего и внешнего аудита;
- физическая проверка грузов и людей, к примеру, рентгеновскими установками, томографами, химическим анализом и т.п.;
- техническая поддержка таможенных лабораторий;
- система библиотечного управления;
- технические средства и системы, способствующие повышению квалификации сотрудников и выполнению инструкций;
- средства общей автоматизации делопроизводства.

Эти применения не связаны непосредственно с таможенным оформлением перед их введением таможенная служба должна пересмотреть свою стратегию компьютеризации, чтобы решить, включать ли эти непрофильные функции в свою компьютеризованную систему оформления. Во многих случаях существует вероятность, что разработка отдельных решений ИКТ для этих непрофильных функций может быть лучшим подходом.

Разработка стратегии компьютеризации таможни

Компьютеризация является не самоцелью, но только средством улучшения работы таможни. Компьютеризация таможенных процессов может принести максимальные результаты по улучшению процессов, только будучи дополнена сопряженными изменениями в законодательстве, пересмотром организационных структур и политик управления человеческими ресурсами, а также пересмотренными политиками таможенного оформления грузов и улучшенными эксплуатационными процедурами. Невозможность объединить эти связанные институциональные реформы не позволит компьютеризации полностью исполнить роль катализатора изменений, в ходе которых таможенные операции станут более эффективными. Однако осторожное внедрение соответствующих решений ИКТ, не сопровождаемое даже всем рядом описанных изменений, может иногда приводить к упрочению процедур оформления, ускорению процесса оформления и мобилизации дохода.

Процесс планирования должен четко определить возможности и функции, которые ИТ будет поддерживать в целях удовлетворения немедленных тактических потребностей и стратегических целей таможенной службы и прочих заинтересованных сторон.

Процесс можно разделить на пять ступеней²:

- осознание необходимости изменения в использовании ИКТ на таможне;
- назначение организационного комитета, который будет наблюдать за реформой и управлять ею;
- планирование – стратегическое, проектное и планирование непрерывности бизнеса;
- планирование развития от детального изучения и анализа современной системы до внедрения;
- после реализации.

Осознание необходимости изменения

Практически все таможенные службы осознают, что эффективное оформление грузов является основной задачей таможни, и с течением времени они стали в разной степени доверять ИКТ. Тем не менее, технология резко изменилась за последние несколько лет, и торговое сообщество все чаще стало высказывать требования о повышении эффективности и прозрачности таможенных услуг. Примерами таких технических изменений являются улучшенные возможности и экономическая эффективность использования Всемирной паутины, система прямого ввода данных декларантами (DTI), Электронного обмена данными (ЭОД) и электронных платежей. Пересмотренная Киотская конвенция советует таможне принять передовые ИКТ; Всемирная таможенная организация периодически организует ярмарки ИКТ, на которых производители представляют свои товары и создают форум, на котором таможенные власти из разных стран могут обменяться опытом. Также потребность изменения систем ИКТ во многом происходит от устаревания имеющихся систем и сложности их обслуживания. В некоторых случаях аппаратные платформы больше не поддерживаются производителем, и обслуживание становится чрезвычайно дорогим и сложным.

Опора на организационный комитет

Для проведения реформы ИКТ может потребоваться организационный комитет. Его задача заключается в том, чтобы запустить, руководить и наблюдать за любым компьютерным проектом на таможне. В этот комитет должны входить представители руководства разных отделов, на которые намеченное изменение окажет влияние. Генеральный директор или комиссар по таможне должен

возглавлять этот комитет, поскольку он будет заниматься профильными вопросами управления таможней, доходов и упрощения формальностей в торговле — тремя ключевыми задачами организации. Также в составе комитета должно быть министерство финансов, так как подготовка и введение решения ИКТ будет дорогостоящим и устойчивость решения ИКТ потребует ежегодного финансирования на содержание и обновление. В некоторых случаях рекомендуется иметь в составе комитета технического эксперта или внешнего консультанта для консультации по техническим вопросам. На разных этапах процесса организационный комитет должен будет продумать и решить, к каким консультативным службам прибегать для выбора хорошей стратегии и для проработки деталей выбранного решения ИКТ.

Планирование

Хорошее стратегическое планирование и проектирование необходимы для успеха любой программы ИТ.

Стратегическое планирование. Долгосрочный план компьютеризации для администрации будет результатом стратегического планирования. Такое планирование должно включать следующие шаги:

- Определение целей и обязательств таможни: каковы ее стратегические и тактические цели в областях безопасности, упрощения формальностей в торговле, мобилизации доходов и т.п.?
- Хорошее понимание настоящего состояния таможенной службы, операций и инфраструктуры систем и технологий таможни.
- Оценка готовности организации, ее сотрудников и торгового сообщества к изменению настоящего метода ведения дел на таможне. Способна ли организация меняться? Обладает ли она необходимым штатом или может ли она приобрести таких специалистов-консультантов в случае их отсутствия?
- Определение сценария достижения заданного состояния. Это даст практическое и выполнимое промежуточное задание по модернизации, основанное на текущих возможностях, тактической готовности и критических переходных требованиях, определенных основными заинтересованными сторонами и лицами, принимающими решение.
- Проведение сравнительного анализа, который сопоставит заданное и настоящее состояние, с тем чтобы разработать стратегический план модернизации ИКТ таможни. План представляет собой пакет конкретных рекомендаций для проекта, детали которых будут проработаны на стадии проектирования процесса планирования.

Проектирование. План модернизации таможни состоит из ряда проектов, каждый из которых потребует отдельно спроектировать и контролировать. Эти проекты могут включать детальные описания текущих процессов и изучать, стоит ли использовать готовое или национальное решение, а также исследовать аспекты человеческих ресурсов, такие, как доверие к ИКТ, изучать, как эти системы будут применяться, не нарушая постоянных процессов таможенного оформления, оценивать воздействие временного сбоя системы ИТК на работу таможни и продумывать способы уменьшить это воздействие. Должны быть назначены финансирование и руководители проекта. Руководители проекта должны получить бюджет, график и четкие предписания об ответственности за каждый отдельный аспект проекта. Отчеты о ходе работ надо представлять организационному комитету, осуществляющему постоянное руководство, разъясняющему пошаговую последовательность действий и взаимозависимости и определяющему начало стадии разработки.

Процесс разработки системы

В зависимости от решений, выбранных организационным комитетом, стадия процесса разработки системы потребует детального обзора существующих процедур, с тем чтобы проинструктировать детальную разработку новой системы. Это будет работой системного аналитика; результатом ее должна быть подготовка технических характеристик пользовательской системы, описывающих основные свойства новой системы и ее воздействие на управление и сотрудников. Если организационный комитет решил приобрести готовое решение, то технические характеристики пользовательской системы будут отражать характеристики поставщика и будут уточнять, как таможня сможет адаптировать или изменить предложенные процессы или дополнить их и как это повлияет на процессы, сотрудников и управление. Если выполненное на заказ решение согласовано с комитетом, следующим шагом будет разработка специального дизайна системы. Это уточнит требования ручной и компьютерной обработки, вводные параметры системы и результаты ее работы, компьютерные файлы, используемые для хранения информации, и сегментирование процессов в дизайн программы. Далее следует программирование новых процедур, которое должно быть тщательно документировано. Необходимо также подготовить руководство пользователя (для сотрудников таможни, которые будут работать с системой), руководство по эксплуатации (для сотрудников отдела ИТ) и инструкции по перенастройке, чтобы обеспечить плавный переход от старой системы к новой.

Закупка и установка оборудования, программного обеспечения и аппаратуры связи. Закупка оборудования и программного обеспечения, как правило, осуществляется параллельно с разработкой системы. Тип покупаемого оборудования должен быть примерен к специальным компьютерным требованиям выбранного решения. Следует соблюдать правила закупок, для того чтобы таможня гарантированно получила за свои деньги желаемый результат. Всемирный банк создал руководство по закупкам, которому надо следовать, когда проект опирается на банковское финансирование [World Bank 2004]. Банк часто обновляет это руководство. Вставка 13.1 описывает процесс закупки для проекта ИКТ на турецкой таможне, согласованный с руководством по закупкам Всемирного банка. Это руководство всегда следует иметь в виду, даже если для закупки используется альтернативное внешнее или внутреннее финансирование, поскольку это руководство представляет лучшую практику получения хорошего соотношения цены и качества. Установку также следует тщательно спланировать, поскольку она включает подготовку места размещения, обучение сотрудников в центре ИКТ и планирование связи, в том числе установление каналов передачи данных, модемов и прочей коммуникационной инфраструктуры. Система будет функциональна только после полной проверки в рабочей среде.

Внедрение новой системы ИКТ. После окончания подготовки ИКТ и дополнительной подготовки и успешного тестирования системы необходимо ликвидировать старые процессы и принять новые. Существует много возможностей осуществления этого перехода к новой системе. Одной из возможностей является использование новой системы параллельно со старой и сравнение результатов. Однако это подразумевает, что сотрудники используют две системы одновременно, что может быть затруднительно. Эта возможность вероятна для таможенных служб, работающих с относительно небольшим числом деклараций в день. Общий переход осуществляется, когда устранены возможные проблемы новой системы. Если проводилось всестороннее тестирование, то это не должно занять много времени. Вторая возможность заключена в развертывании новой системы на пробном участке. Пробный участок может быть небольшим, с меньшим риском сбоя и хорошими методиками поддержки. В качестве пробных участков часто используются аэропорты, поскольку торговля более четко организована и менее разнообразна, чем в крупных морских портах и на пересечениях наземных границ. Торговая документация также часто более высокого качества. В этом случае ресурсоемкое обучение сотрудников таможни, торговцев и агентов может с течением

времени стать ненужным. За успехом на пробном участке следует постепенное распространение на другие участки. Третья возможность состоит в том, чтобы организовать переход от старой системы к новой за один день. При этом основательное тестирование и хорошая подготовка плана действий в чрезвычайных обстоятельствах в случае крупных проблем или сбоя обойдутся недешево.

Аналитический отчет после внедрения. Любой хороший цикл выполнения проекта включает в себя тщательный анализ после внедрения, выполняемый для удостоверения того, что первоначальные цели проекта достигнуты и что смета расходов была оправдана. Очевидно, что этот анализ будет полностью действительным только в том случае, если предполагаемые расходы и выгоды в отношении мобилизации дохода, надежности, содействия торговле и безопасности были четко заявлены на стадии подготовки проекта. Сотрудники и руководство таможни, а также пользователи должны быть привлечены к этому анализу. Их наблюдения могут помочь изменить определенные аспекты новых процессов.

Режимы системы

При обдумывании компьютеризации любой организации всегда возникает первичный вопрос о разработке системы внутри организации, развитии с привлечением внешних ресурсов третьей стороны или приобретении существующей системы на рынке. У каждого варианта есть свои достоинства и недостатки, зависящие от местной деловой среды и технических условий, в которых работает организация. Также существует вопрос, будет ли система исключительно системой управления таможни или у нее будут более крупные цели, такие, как электронное соединение всех членов торгового сообщества.

Как было замечено ранее, компьютеризация не является самоцелью. Она имеет смысл, только если служит инструментом поддержки введения современных таможенных практик. Для решения этой задачи технология должна полностью учитывать реалии местной среды, ресурсов и возможностей. В частности, она должна быть приспособлена к объему и целям работы таможни и возможностям организации работать и поддерживать. Решение должно быть скоординированным, актуальным, подходящим, доступным и надежным. Нет одного для всех решения. В этом разделе обсуждаются достоинства и недостатки национальных ИТ-систем, готовых решений и систем, «не ограничивающихся таможней». Учитывая быстрое развитие в сфере ИТ, этот раздел дает только общие указания и говорит о том, что при выборе любого решения ИТ следует тщательно продумать все возможности. Этот раздел также рекомендует посещение сотрудниками таможни соседних таможенных управлений для

изучения их опыта в выборе и внедрении наиболее подходящих систем.

Иногда решение об автоматизации таможни принимается государством в контексте более ши-

рокой информационной и коммуникационной стратегии для государственного сектора. Это может сузить круг возможностей таможни, но также это открывает путь к устойчивой совместной де-

Вставка 13.1. Закупка и стоимость системы информационной технологии: анализ конкретного примера. Турция

Крупный проект ИТ-модернизации таможни может быть сложным, многолетним и дорогостоящим делом. Прежде всего необходимо принять решение: принять и привести готовый пакет в соответствие с местными требованиями или попробовать разработку, выполненную по заказу. В дополнение к вопросу о прикладном программном обеспечении необходимо принять многие решения, в том числе выбрать базу данных, операционную систему, оборудование, сетевой режим, обучение, временные меры для развития системы и последующую поддержку. Опыт Турции полезен в отношении его сложности, временных рамок и согласованности с требованиями по закупкам Всемирного банка, которые могут распространяться на другие источники финансирования или государственные обстоятельства. Хотя в Турции было потрачено несколько лет и много усилий, результаты были значительными и устойчивыми.

Выбор программного обеспечения. При плохих результатах предыдущих попыток разработки собственных систем таможня Турции выбрала готовый пакет. В середине 90-х годов XX в. существовали две возможности, и власти предпочли SOFIX программе ASYCUDA, в основном из-за предоставленного исходного кода, позволяющего дальнейшее расширение возможностей программного обеспечения. Применение, его настройка (в том числе перевод на турецкий язык), передача ноу-хау, оборудование, возможности и поддержка первичного внедрения были предоставлены за 6 млн долл. США по контракту с консорциумом французской таможни и французской ИТ-компании Bull S.A. Поддержка и финансирование были предоставлены французским правительством, но последующее внедрение системы зависело от финансирования Всемирным банком и технической поддержки МВФ.

Внедрение системы. По плану система SOFIX должна была быть внедрена на 50 участках в Турции, шесть из которых имели большие объемы сделок, двенадцать — средний объем, а прочие более умеренный поток. Одновременно с подготовкой начального внедрения SOFIX на загруженном участке аэропорта Стамбула был принят двухлетний процесс закупки для того обеспечения того, что лучший по возможностям и соотношению цены и качества изготовитель был выбран для внедрения SOFIX по турецкому контракту, который включал множество дополнительных услуг и товаров. Первоначальный выбор SOFIX был результатом открытого конкурса, и присуждаемый проект должен был стоить около 40 млн долл.

Предварительная оценка соискателей контракта. Предварительная оценка была предпринята для того, чтобы ограничить соискателей контракта к компаниям, способным продемонстрировать необходимый капитал и опыт для успешного выполнения контракта. Шесть из семи кандидатов оценивались в течение годового процесса, который в идеале должен был быть осуществлен за половину этого времени. Все, кроме одного, соискатели были многонациональными ИТ-компаниями, за исключением одного турецкого конгломерата (в итоге победившего), который был агентом производителя оборудования США.

Контракт по внедрению обязывал оснащение 50 участков таможни оборудованием, создание государственной сети, соединяющей все участки, а также нового национального центра со сложным хранилищем данных. Успешно начатая система SOFIX должна была быть перенесена на платформы UNIX, предложенные подрядчиком, и компания-исполнитель должна была осуществить масштабную программу обучения, охватывающую тысячи сотрудников таможни и торговцев. Было предложено следующее распределение расходов из 40 млн долл. бюджета, 55%: — оборудование, 20%: — услуги, 13%: — обучение и внедрение, 12%: — дополнительное системное и прикладное программное обеспечение.

Двухэтапный процесс предложения о заключении подряда. На первом этапе были сделаны предложения по четко сформулированным требованиям, однако без цен. Из шести прошедших отбор соискателей четверо представили предложения; одно предложение было сделано совместно двумя компаниями, и один соискатель отказался от участия. Все предложения были сочтены приемлемыми, и всем компаниям была предоставлена возможность исправить все обнаруженные недостатки для обеспечения полного соответствия требованиям на втором этапе.

На втором этапе были представлены обновленные и исправленные технические предложения, включавшие полную стоимость. Предложения были подвергнуты тщательной технической оценке и оцениванию, в результате чего контракт был присужден проекту стоимостью примерно 28 млн долл., что значительно меньше предполагаемой стоимости. Контракт предписывал предоставление всех товаров и услуг в течение 30 месяцев пятью партиями; несколько команд по установке должны были работать в Турции одновременно; согласованно с ними должны проводиться массовое обучение и организация внесения изменений. Учитывая сложность контроля за выполнением условий контракта основным поставщиком, отдельный контракт был присужден независимой третьей стороне для проверки выполнения требований основного контракта и для обеспечения полной установки систем и оборудования, а также соответствия всех услуг и товаров требуемым стандартам.

Источник. David Kloeden. Текст подготовлен для данного анализа.

тельности и взаимному обогащению. Это будет особенно важно, если целью ИКТ-стратегии государства является электронное соединение разных членов торгового сообщества.

Разработка внутренней системы ИТ

Разработка внутренней системы, осуществляется ли она с использованием существующих ресурсов или по договору о внешних источниках, имеет определенные преимущества: такие системы скорее отвечают конкретным потребностям отдельных таможенных служб; возможно устанавливать приоритеты дальнейшей модификации и непрерывно ее контролировать; таможня полностью управляет программным обеспечением. Некоторые страны создали свои собственные ИТ-системы рано, когда наиболее подготовленная доступная система того времени (ASYCUDA) еще не обладала такими способностями, как сейчас, и не отвечала запросам разных стран и требованиям времени. К примеру, в Марокко, где уже в начале 80-х годов XX в. стало важным управление системой временного ввоза, решили постепенно разрабатывать собственную систему ИКТ, полностью учитывая интересы временного ввоза. Когда эта система начала устаревать, было принято решение перестроить существующую систему, а не прибегать к внешнему решению, которое, по мнению разработчиков стратегии, потребовало бы изменений, к которым они не были готовы. Разработка внутренней системы имеет то дополнительное преимущество, что она может улучшить местную компетенцию, которой можно будет в дальнейшем воспользоваться для поддержки долгосрочной устойчивости системы. Будет ли местный комплекс ИКТ разработан, во многом зависит от уровня местных сотрудников, которые могут быть привлечены к проекту, и от согласованности проекта с внешними командами, которых часто нанимают для разработки системы ИКТ³. В случае Марокко сотрудники местных таможенных служб полностью включены в иностранную команду экспертов, благодаря чему таможня может оказаться способной к обслуживанию и дальнейшей разработке системы, как только она перейдет к таможне (см. вставку 13.2). В некоторых других странах государственное таможенное управление не смогло привлечь специалистов по ИТ (в основном из-за неспособности предоставить привлекательную и конкурентоспособную заработную плату), и ему приходится довериться местным экспертам по ИКТ. Поскольку этот опыт получен вне таможни и основан в основном на частной экспертизе, данный подход не обеспечивает дальнейшую возможность этих ресурсов обслуживать и совершенствовать систему после окончания проекта. Также сотрудники ИКТ на таможне часто бывали привлечены за-

манчивыми перспективами карьерного роста вне таможни, что лишало последнюю внутренней экспертизы. В Уругвае система ИКТ (LUCIA) была создана с нуля путем совместных усилий таможни и местной фирмы по программному обеспечению. Таможня Уругвая во многом опиралась на поддержку сотрудников таможни Перу, которая ввела внутреннюю систему в начале 90-х годов. В качестве отправного пункта для определения требований к системе проект использовал функциональные особенности перуанской системы, адаптированной к потребностям Уругвая, а также местным и региональным нормам и положениям. Постепенно система была внедрена (в течение 1998–1999 гг.) во всей стране для всех таможенных операций; ею совместно управляют таможня и Ассоциацией брокеров. Обслуживание и поддержка осуществляются внешними организациями. Таможня Уругвая довольна этой системой и значительно опирается на нее при поддержке своей стратегии контроля. Система также удовлетворяет пользовательское сообщество, которое описывает ее как надежную и простую в использовании. Анализ примера Сенегала (см. вставку 13.5) также содержит некоторые интересные аспекты создания национального решения компьютеризации управления таможней, особенно если целью ее является также соединение прочих членов торгового сообщества.

Опыт также показывает, что управление таможни иногда недооценивает сложность программирования различных модулей совмещенных таможенных процессов и переоценивает возможность адаптации готовой системы к собственным потребностям или создания новой системы, отражающей национальные предпочтения. Техническим специалистам на таможне часто было непросто донести эти сложности до сведения экспертов ИКТ, что приводило к задержкам при внедрении и перерасходам. Если эти требования к работе нечетко сформулированы и не усвоены системой управления таможней с самого начала, становится трудно их разрабатывать.

Проектирование государственной системы является, как правило, дорогостоящим, и нередко значительные выходы за пределы сметы. Управление таможни должно тщательно продумать преимущества и недостатки попыток «вновь изобрести колесо». Учитывая число отрицательных анализов в разработке внутренних систем, следует пристально изучить комплексное программное обеспечение, представленное на рынке, а также критически и гибко обдумать, как достичь тех конкретных функциональных возможностей, которые не представлены в этих продуктах. После всесторонней консультации с практикующими специалистами мы выяснили, что существует предположение в пользу готовых решений.

Вставка 13.2. Анализ конкретного примера. Марокко

В 70-х годах XX в. в Марокко была введена компьютерная поддержка управления специальными режимами импорта; поддержка заключалась не более чем в механизированном учете. В 1992 г. таможня развернула внутреннюю систему, которая улучшила таможенное оформление, но не соответствовала всем деловым потребностям таможни и не была восприимчивой к быстро меняющимся нуждам своих пользователей. Некоторые ключевые таможенные операции были частично компьютеризированы, остальные не затрагивались.

К середине 90-х годов таможня лучше осознала недостатки SADOС (компьютерная система поддержки таможенного оформления) и осуществила всестороннюю оценку SADOС, а также пересмотрела будущие требования и дизайн операционных моделей, отражающий новую рабочую среду таможни. Это привело к созданию в 1999 г. Общего плана модернизации таможни, который предложил: а) консолидировать систему SADOС в целях обеспечения непрерывности компьютерной поддержки таможенного оформления; б) полностью перестроить систему SADOС, с тем чтобы привести ее в соответствие с требованиями современной таможенной организации и последних технологий, в том числе передовой электронной коммерческой рабочей средой; в) построить хранилище информации, которое будет поддерживать решения по управлению и анализ риска.

В Марокко были исследованы возможности перехода к готовой системе, а именно ASYCUDA, и принято решение основываться на системе SADOС. Это решение было в основном обусловлено тремя обстоятельствами: потребностью таможни в сильных модулях для управления временным беспрошльным ввозом и спорными выплатами, которые, по мнению государства, не были полностью разработаны в системе ASYCUDA; убежденностью в том, что система ASYCUDA еще недостаточно протестирована в крупных странах со сложными процедурами и режимами торговли; нежеланием Марокко вступать в отношения зависимости с Конференцией ООН по торговле и развитию в вопросах оперативной поддержки и технического обслуживания программного обеспечения. Правительство хотело развивать навыки работы на компьютере внутри Марокко, в таможенной службе и в частных консультационных компаниях.

Общий план потребовал осуществления переходного внедрения, включая пятилетний переход к операционной среде открытого стандарта (UNIX), сочетающей надежность, прозрачность и открытость для усовершенствования. Ответственность за консолидацию существующих систем в целях обеспечения лучшего таможенного обслуживания в переходный период была возложена на таможню. Для выполнения этого таможня усилила собственные компьютерные возможности управления и развития, пригласив нескольких специалистов в области компьютеров. Основное внимание отводилось обеспечению соответствия новых систем потребностям покупателей и улучшению качества поддержки системы при пересмотренных процедурах, стандартизованных операциях и документировании изменений.

Развитие и внедрение совершенно новой системы управления таможней включали следующее:

- подготовку подробного описания различных функций новой системы и оценки затрат на развитие и внедрение;
- подготовку подробного исследования новой системы ИТ с учетом рекомендаций пользователей;
- подготовку проекта, включавшую в себя подробное изучение системных требований к новой сетевой системе, средствам и программному обеспечению внешней связи для таможенных агентов и импортеров, а также системных требований в пунктах таможенного оформления и главном офисе, и разработку всех функциональных модулей новой системы и испытательной платформы;
- детализацию требований внедрения, в том числе изменения процессов и обучение сотрудников;
- постепенное внедрение путем поочередного запуска модулей на всей территории страны.

Сотрудники и клиенты были тщательно обучены перед внедрением каждого этапа в целях обеспечения плавного усвоения. Процесс внедрения также позволял полное и тщательное тестирование системы во всех условиях применения.

Финансирование подготовительных исследований и необходимые инвестиции были полностью осуществлены инвестиционным бюджетом таможни через Министерство финансов в отличие от многих других инициатив по компьютеризации таможенных администраций, в основном опирающихся на внешние источники финансирования и техническую помощь.

Источник. Steenlandt and De Wulf 2004.

Выбор готового решения

Множество существующих и возникающих компьютерных систем управления таможенной доступны сегодня на рынке. Все они имеют ядро аналогичных модулей, позволяющих таможене управлять операциями таможенного оформления, используя компьютерные и коммуникационные модули. Не все решения располагают одними и теми же модулями, и некоторые из этих модулей протестированы на рынке шире, чем другие. В наши намерения не входит перечисление функциональных возможностей всех доступных систем и сравнение их между собой. Продукты на рынке быстро меняются, и новейшие подробности о каждом продукте можно найти на соответствующих Интернет-сайтах. Не предполагается также, что этот список будет полным, поскольку постоянно появляются новые продукты. Банк сохраняет нейтралитет в отношении этих продуктов в соответствии со своими установленными правилами закупок.

Стоит отметить, что многие готовые пакеты не предоставляют все необходимые модули, которые государство может захотеть использовать, или предоставляют модули, недостаточно хорошо определенные для задач и обстоятельств конкретных стран. Это не должно обязательно вести к отказу от этих готовых решений в пользу национальных решений, поскольку большинство готовых решений разработаны с возможностью взаимодействия с дополнительными специализированными модулями, которые можно адаптировать к выполнению государственных задач. Примерами таких дополнительных модулей являются модули избирательности, которые сейчас предоставляются рядом компаний по предотгрузочной проверке. Другой пример приведен из процесса внедрения ASYCUDA в Бангладеш, где был нанят внешний подрядчик для подготовки четырех передовых специализированных модулей: анализа риска, системы управления информацией, ценных бумаг и складов, а также системы возврата. Урок, который можно извлечь из опыта Бангладеш, финансируемого кредитом Банка, заключается в том, что подготовка этих модулей должна быть тщательно скоординирована с главной системой управления таможни и что эти дополнения, чтобы полностью реализовать свой потенциал, требуют такого же внимания к обучению сотрудников, изменению инфраструктуры, потока операций и заданий сотрудников, как и основная система управления таможни.

ASYCUDA. Программа ASYCUDA⁴ (автоматизированная система таможенных данных) Конференции ООН по торговле и развитию была разработана в начале 80-х годов для автоматизации операций таможенных служб. В настоящее время

она установлена в 84 странах. Программа разработана для поддержки таможенных служб в их намерении упростить процедуры для торговли и сделать управление таможенным оформлением более эффективным. Программа предоставляется бесплатно, т.е. государствам не приходится оплачивать разработку программного обеспечения. Однако они оплачивают внедрение системы, осуществляемое проектом технической помощи Конференции. Внедрение системы включает в себя общую поддержку, обучение, документацию и разработку специальной поддержки на (некоммерческой) основе возмещения затрат. В соответствии с рядом соглашений между ООН и международными руководствами доноров (таких, как Программа развития ООН или Европейская комиссия) и ООН по этому вопросу Конференция по торговле и развитию ограничивается наценкой 7–13% стоимости⁵. Эта наценка может быть частично использована программой ASYCUDA для финансирования дальнейшей разработки. На настоящий момент Конференция разработала три версии ASYCUDA и сейчас разворачивает ASYCUDAWorld.

- *ASYCUDA Version 1 (1981–1984).* Данная версия работала на первых персональных компьютерах (ПК). Она была создана по инициативе секретариата Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС), и ее главным достижением была помощь в подготовке торговых балансов и прочей связанной с этим торговой статистики. Введенная в трех странах, она продемонстрировала, что компьютерные системы таможенного оформления могут разрабатываться на недорогих компьютерах.
- *ASYCUDA Version 2 (1985–1995).* Версия воспользовалась доступностью новых языков программирования новых операционных систем для ПК. Эта версия ввела локальные вычислительные сети (ЛВС) в сотнях таможенных управлений, сделав возможным широкое взаимодействие функциональных возможностей. Изначально она работала только на одной многозадачной операционной системе (PROLOGUE), имеющейся на рынке, но через два года была перестроена под операционную систему UNIX, что открыло путь к большим объемам операций и, следовательно, к установке ASYCUDA в крупных таможенных управлениях. Конференция по торговле и развитию более не разрабатывает ее функциональные возможности. Эта версия была установлена в 40 странах и по-прежнему работает в 15 странах, еще не перешедших к ASYCUDA++.
- *ASYCUDA++ (1992–present).* Версия основана на настоящей клиент-серверной архитектуре; она использует возможности объектно ориентированных языков программирования и системы реляционной базы данных, такие, как

Oracle и Informix. С технической точки зрения ASYCUDA++ является передовой системой таможенной информации, объединяющей множество современных и надежных технологий⁶.

- *ASYCUDA++* создана на полном пакете таможенных модулей, предоставленных ASYCUDA Version 2, и включает в себя больше таможенных модулей, в частности в областях Системы прямого ввода данных декларантами (DTI), оценки факторов риска и контроля перевозок. Компьютеры с клиентом ASYCUDA++ отличаются текстовым многооконным пользовательским интерфейсом. MS/Windows 9x и MS/Windows XP – самые распространенные операционные системы на компьютерах с клиентом ASYCUDA++. Программа ASYCUDA также дополнительно использует другое поколение технологических инструментов и появление широко распространенной среды Интернет. Первым результатом этой работы является то, что текущая версия ASYCUDA++ позволяет таможенным агентам представлять декларации через Интернет. Версия ASYCUDA++ для ЕС применяется в настоящее время в четырех европейских странах, вошедших в ЕС в мае 2004 года: Эстонии, Латвии, Литве и Словакии.
- *ASYCUDAWorld*. Данная версия является решением Конвенции по торговле и развитию для электронной таможни. Разработка этой системы началась в 1999 году, и первое внедрение было осуществлено в начале 2004 г. Эта программа позволяет таможенным службам и торговцам осуществлять большую часть своих операций – от грузовых накладных и документов для перевозки до таможенных деклараций – через Интернет. Ее платформа основана на сложной технической архитектуре, которая не требует постоянного соединения с государственным сервером (что особенно важно для стран с нестабильными телекоммуникациями). Там, где телекоммуникации более стабильны, может быть применен подход обычной Всемирной паутины. ASYCUDAWorld 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 торговцами и между таможенными службами разных стран. Это система, основанная на языке программирования Java, была разработана в качестве открытого стандарта для использования с Java и что государства могут изменять и расширять систему, не требуя помощи Конференции ООН по торговле и раз-

витию. Она вводит концепцию электронных документов, которые, будучи однажды подключены к платформе ASYCUDAWorld, затем отражают в мире ИТ используемые в настоящее время бумажные документы и применяют необходимые деловые операции. ASYCUDAWorld разрабатывается для того, чтобы сосуществовать с ASYCUDA++ и работать в ее среде. Каждая задействованная страна может принять решение о том, когда вводить ASYCUDAWorld, в соответствии со своим техническим решением и доступными финансовыми ресурсами.

Система управления торговой информацией.

Система управления информацией в торговле⁷ является продуктом Инвестиционного агентства Великобритании. Этот пакет программного обеспечения, предназначенный для поддержки и укрепления эффективной ежедневной работы современной таможенной службы, включает в себя полную систему декларирования, а также автономных или комплексных модулей поддержки. Система декларирования состоит из обычных модулей, таких, как обработка и выпуск накладных, ввод данных, управление тарифами, прием и проверка отдельных административных документов, бухгалтерский учет, торговая отчетность и отчетность по доходам. Автономные или комплексные модули включают в себя системы разведки, оценки факторов риска, поддержку установления цен в соответствии с положениями Генерального соглашения по таможенным тарифам и торговле (ГАТТ), контроль за перевозками, управление привилегиями и управленческую информацию. Эта система модульной конструкции. Она может быть установлена постепенно, или некоторые модули могут использоваться в сочетании с другими системами управления таможней. Такая система может внедряться в среду с ограниченным или передовым уровнем коммуникационных возможностей и развиваться в целях увеличения результатов по мере появления более сложной технологии. Полная система управления информацией в торговле была введена в Мозамбике и Анголе в связи с контрактом по управлению, который инвестиционное агентство Великобритании заключило с таможнями этих стран. Частичное внедрение этой системы было осуществлено, среди прочих стран, в Болгарии и Косове.

Все функции системы основаны на использовании местных и центральных (или региональных) модулей с возможностями электронного обмена данными, позволяющих перевод данных. Там, где возможно воспользоваться глобальной сетью, система может быть введена в распределенном режиме благодаря современной двухуровневой архитектуре баз данных. Система была разработана с использованием технологии открытой системы.

Основной базой данных является ORACLE. Система доступна на любой платформе – UNIX или Microsoft Windows 2000\XP.

SOFI и SOFIX. Информационная система SOFI была разработана французской таможней и стала применяться в 1974 г. Спроектированная для работы в мейнфреймовой среде, она была впервые введена в аэропортах Парижа и постепенно распространена на все таможни Франции. Исходная система прошла несколько модернизаций и перепроектирований и по-прежнему используется в настоящее время.

Было предпринято несколько попыток создать экспортную версию; системы, основанные на концепции SOFI, но по-прежнему работающие с патентованными операционными системами больших ЭВМ, были успешно введены в Египте и Кот-д'Ивуаре в начале 80-х годов. С появлением концепции открытой системы и консолидации операционных систем UNIX в начале 90-х французская таможня приняла решение поддержать разработку SOFIX (SOFI под UNIX), для того чтобы использовать SOFIX в своих целях в качестве замены SOFI и чтобы предложить систему другим странам. Разработка осуществлялась с помощью 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. Одной из посылок этого подхода выступала возможность несложной настройки системы в соответствии с местными требованиями.

В конечном счете SOFIX так и не была введена на таможне Франции. Попытки распространить ее в Габоне и Новой Каледонии были оставлены по ряду причин. Однако в Турции адаптация SOFIX была осуществлена успешно (см. вставку 13.3) и по-прежнему действует. Другая версия SOFIX была приспособлена к требованиям Аргентины, где она была внедрена в 1993 г., и затем адаптирована для внедрения в Парагвае в 1995 г. Современные версии системы по-прежнему используются в обеих странах. Упрощенная версия была также введена в использование на Таити в 1999 г. и по-прежнему работает.

Французская таможня больше не поддерживает прямо внедрение SOFIX. Тем не менее консалтинговая компания (SIF), один из первоначальных партнеров в совместном предприятии) продолжает поддерживать SOFIX и ее производные в Аргентине, Парагвае и на Таити, а также активно интересуется применением ее опыта в других странах⁸.

В настоящее время SIF разворачивает новую использующую Интернет-технологии версию SOFIX –

SOFIWEB. SOFIWEB является функциональным эквивалентом текущей версии SOFIX, а также использует преимущества технологии J2EE и средств объектно ориентированной разработки и внедрения.

TATIS. TATIS⁹ предлагает таможенные решения, основанные на информационной технологии, таможенным службам по всему миру. Эти решения продаются, осуществляются и поддерживаются деловыми партнерами TATIS, Хьюлетт-Паккард (Hewlett-Packard), Прайсуотерхаус Купер (Pricewaterhouse Coopers) и SGS, совместно или индивидуально. Сфера применения этой линии продуктов распространяется от автоматической обработки деклараций до управления режимами слежения, такими, как транзит, и дополняется решениями по соответствию и наблюдению в системах оценки риска и ценности, а также в управлении проверками и потоками операций. Эти решения включают управление гарантиями, сопутствующую оценку факторов риска, службу рассмотрения взаимных претензий, финансовое оформление, установку гарантии и страховки для режимов слежения за пошлинами; они также распространяются за пределы таможни и вовлекают финансовые учреждения, бизнесменов и торговцев. Эти приложения могут работать как комплексный пакет или автономно.

Эти решения соответствуют Пересмотренной Киотской конвенции и согласуются с Соглашением по определению таможенной стоимости Всемирной таможенной организации. В центре внимания находятся защита дохода и упрощение формальностей в торговле. Решение может быть распространено на основе региональной или глобальной сети путем создания возможностей для таможенных союзов и безопасности торговли. Используемые технические платформы обеспечены Web-каналом, применяют мобильные технологии и настроены на открытость и гибкость. Прикладное программное обеспечение является модульным и спроектировано для объединения с существующими таможенными системами.

В настоящее время TATIS применяется через своих деловых партнеров в системном процессе закупок рядом таможенных служб.

Microclear. Microclear предлагается в качестве современной, полной системы с большим числом возможностей, осуществляющей безопасную и эффективную обработку всей документации, связанной с таможней через основанную на Интернет-технологии сеть¹⁰. Она предполагает электронные услуги по инспекции и контролю (ICS) и разрабатывается с использованием технологии NET, удостоверенной и поддерживаемой Microsoft. Последний или предыдущий выпуск Microclear – частично или пол-

ным решением — применяется в Китае, Дубае, Кувейте, США, России, Великобритании и Индии. В рекламных материалах Microclear отмечается, что архитектура .NET предоставляет гибкие решения, необходимые для соответствия различным законам, Web-решения повышенной безопасности, простую настройку, полностью интегрированные

решения, максимальную расширяемость, способность к подключению к внешним системам и легкую совместимость с существующими системами. Система может легко переводить бумажную документацию в электронные протоколы и стандарты в соответствии с конвенциями Всемирной таможенной организации.

Вставка 13.3. Анализ конкретного примера применения ИКТ на таможне. Турция

В январе 1996 г. Турция вступила в Таможенный союз с ЕС и с 1993 года работала над модернизацией таможенной организации. Всемирный банк поддержал эту инициативу займом Проекта системы управления государственными финансами в 62 млн долл. (48 млн долл. для таможни). Между 1996 и 1999 годами консультанты по технической помощи МВФ работали с таможней Турции над введением современного, актуального таможенного законодательства, упрощением и автоматизацией таможенных процедур, увеличением степени использования контроля после выдачи и уменьшением норм контроля и времени выдачи, предоставлением хорошего обслуживания торговому сообществу и передачей большей ответственности региональным и местным офисам.

Стратегия ИКТ. Многосторонний подход был необходим для решения многих проблем реформирования, хотя зачастую первое место отводилось ИКТ. Ранее поддержка ИКТ была относительно незначительной, ограниченной созданием торговой статистики и небольшим применением во внутренних существующих системах таможенного оформления. В целях экономии времени и издержек и уменьшения рисков внедрения разработке новой системы на заказ предпочли настройку готового пакета. Восемнадцать месяцев интенсивной работы потребовалось для настройки пакета программного обеспечения для новых, усовершенствованных операционных процедур и перевода пользовательского интерфейса на турецкий язык, включая доведение ноу-хау до сведения сотрудников турецкой таможни, чтобы они могли в дальнейшем поддерживать и улучшать предоставленную прикладную исходную программу.

SOFIX/BILGE. Был выбран пакет SOFIX, модификация французской системы таможенной службы SOFI. На турецком она называется BILGE. Это программное обеспечение было предоставлено консорциумом французской таможни и Bull S.A., и начальный контракт обеспечивал предоставление исходной программы обеспечения, ее настройку, оборудование и поддержку при внедрении на первых участках. Программа была успешно запущена при пробной операции в аэропорту Стамбула — одной из самых напряженных таможенных зон Турции — летом 1998 г. BILGE была установлена в распределенной конфигурации в 59 таможенных управлениях по всей Турции в течение 2000–2002 гг. по международному тендеру и присужденному крупной турецкой фирме Koç контракту. В дополнение к установке локальной сети (ЛВС), а также установке на каждом участке серверов приложений и баз данных, территориально распределенная сеть (WAN) резервно соединяла все локальные управления с центром в главном офисе таможни в Анкаре, где было установлено государственное хранилище информации, с тем чтобы создавать торговую статистику и управлять информацией. Подрядчик успешно провел обучение тысяч сотрудников таможни и торговцев, в то время как система разворачивалась по стране.

BILGE является клиент-серверным приложением на основе базы данных Oracle, поддерживающей весь круг таможенных операций, в том числе комплексный тариф, учет, таможенное оформление при импорте и экспорте, избирательность проверки, режим транзита и прочие режимы временного ввоза, торговую статистику. Изначально торговцы были обязаны вводить сведения декларации в интерактивных терминалах, присутствующих в любом таможенном управлении, но теперь приветствуется представление сделок в электронном виде через ЭОД или безопасный Интернет-сайт.

Результаты модернизации. Сегодня таможенные операции в Турции значительно отличаются от 1996 г., в основном в результате эффективной автоматизации. Помимо прочих был достигнут ряд улучшений:

- 99% всех сделок обрабатываются BILGE, и статистика является побочным продуктом. Ранее все сделки обрабатывались вручную и впоследствии вводились для получения статистики.
- Только 25% импорта и 9,6% экспорта подвергаются контролю до выдачи вместо стопроцентной проверки всех грузов, как это делалось ранее. К тому же ранее утвержденные импортеры (356 на май 2002 г.) сейчас имеют право на немедленную выдачу товаров, подвергаемых контролю после выдачи.
- 75% импорта проходит таможенное оформление в течение 24 часов и 83% — в течение 48 часов.
- Первое применение электронной системы обмена данными в Турции состоялось на таможне, и теперь 42% всех таможенных сделок осуществляются электронным способом (электронная система обмена данными или через Интернет-сайт).
- К 2001 г. число сотрудников сократилось на 10%, 73 управления с небольшой операционной активностью или без нее были закрыты, и показатели и местоположения региональных управлений были рационализированы. Новый таможенный закон, соответствующий стандартам ЕС, вступил в силу в феврале 2000 г.

Источник. David Kloeden. Текст подготовлен для данного исследования.

Microclear предоставляет приложение для осуществления внутренней обработки данных, которое используется для настройки системы в целях введения новых деловых правил или формул расчета пошлины, изменения последовательности операций в деловой конвейерной системе, определения потока операций и создания новых электронных форм или страниц. Такие изменения требуют минимального кодирования. Microclear считает это главным преимуществом, поскольку сокращается будущая зависимость от поддержки поставщика. Лицензия на использование и изменение исходного кода предоставляется вместе с системой, с тем чтобы позволить дальнейшую поддержку системы внутренними источниками. Система построена на платформе, поддерживающей не буквенно-цифровые знаки.

PC Trade. Программное обеспечение PC Trade отдела статистики Новой Зеландии изначально разрабатывалось для осуществления статистики государственной торговли, основываясь на предоставленных ASYCUDA данных об импорте. Предоставленные основная обработка входной торговой декларации и модуль определения пошлины оказали дальнейшее влияние на PC Trade. Система работает на автономном ПК, но также может быть подключена к сети с использованием Novell или Windows 95 Networking. Она также предоставляет полный пакет для статистического анализа. Система широко используется островными государствами Тихого океана, такими как Тонга, Таити, Вануату и Гуам.

ALICE. В настоящий момент в рамках своей программы по поддержке в таможенной и фискальной отраслях Европейская комиссия разрабатывает систему управления таможенной, которая будет совместима с Интегрированным тарифом ЕС. Эта система называется ALICE; она основана на новейшей технологии (NET framework) и использует Oracle в качестве платформы управления базами данных. ALICE должна предоставлять модули для экспорта, импорта и перевозок, а также включать в себя все регулярные модули, составляющие полный аппарат обеспечения управления таможенной. В настоящее время ALICE находится в процессе сборки и тестирования; внедрение ожидается в конце 2004 г. в Боснии и Герцеговине. Если эта разработка будет успешной, возможно, ALICE станет системой, которую выберут страны, собирающиеся вступить в ЕС.

Решение таможенной службы Дании. Таможенная служба Дании разработала простую систему обработки торговых деклараций совместно с Bull S.A. В настоящее время Bull S.A. осуществляет продажу этого продукта, который уже использует-

ся в качестве ключевого элемента в проекте всесторонней модернизации, который разрабатывает таможенная служба Кипра. Этот проект включает много новаторских решений и при внедрении будет полностью совместим с Интернетом.

Информационная технология «за пределами таможи»

Новым направлением в использовании ИКТ для дальнейшего упрощения процедур в торговле является создание электронно соединенного торгового сообщества, в которое войдут все торговые партнеры. Помимо прочих такое сообщество включает таможенную, банки, грузоотправителей, порты и аэропорты, брокеров, регулятивные органы, отделы статистики и регистрацию транспортных средств. Такая система полностью применяется в Сингапуре и на Маврикии. Гана находится в процессе внедрения своей TradeNet, основываясь на той же модели и используя ту же технологию. Тунис и Сенегал также обязались ввести систему управления таможенной с целью создания ядра электронной торговой сети.

TradeNet Сингапура соединяет многочисленные стороны, включенные во внешнюю торговлю (в том числе 34 государственных контролирующих органа), в один пункт ведения дел для осуществления большинства торговых операций (таких, как таможенное оформление и выплата таможенной пошлины и налогов), обработка свидетельств о происхождении и разрешений на экспорт и импорт, сбор торговой статистики. Одним из первых шагов был обзор распространенной и необходимой торговой документации и предложение сокращения этих разнообразных торговых документов до одной виртуальной формы, которая бы применялась для всех нужд в торговой документации государства. Краймсон Лоджик (Crimson Logic*)¹¹ было поручено владеть и управлять системой TradeNet вместе с Бюро по развитию торговли Сингапура, властями портов и гражданской авиации и международным аэропортом в качестве заинтересованных сторон. IBM разработала систему электронного обмена данными, для того чтобы сделать возможным межкомпьютерный обмен межфирменными деловыми документами между соединенными членами торгового сообщества Сингапура. Торговец должен был представить один документ, содержащий всю информацию об этом импорте или экспорте, которую может потребовать любая включенная в эту сделку сторона. Система была постепенно распространена в 1989 г. и к 1991 г. 95% всех воздушных и морских перевозок осуществлялись через TradeNet. Успеху проекта во многом содействовало то, что многие члены

* До 2002 г. "Singapore Trade Services".

торгового сообщества приобрели ранее солидные знания о работе с компьютером и доверились при проведении своих операций сложному компьютерному оборудованию.

Прочие страны, стремящиеся укрепить инициативы по электронному правительству и электронной торговле, могут принять таможенное решение, которое предоставит отдельный портал, на котором торговцы и власти, вовлеченные в сделку,

смогут представлять и получать всю информацию об обработке партии товара. К такому portalу могут быть подключены разнообразные существующие средства управления таможней. В Гане портал электронного обмена данными был объединен с системой управления таможней Маврикия (см. вставку 13.4). В Сенегале Orbus 2000 ставит те же цели электронного соединения всех учреждений, связанных с торговлей (см. вставку 13.5).

Вставка 13.4. Анализ конкретного примера. Проект «Ганские врата»

Меры по либерализации торговли 90-х годов в течение нескольких лет не вызывали желаемого потока прямых иностранных инвестиций или расширения экспорта в Гане, и некоторые исследования предположили, что для достижения этих целей необходимы структурные изменения. Для начала этих реформ была разработана динамическая стратегия продвижения экспорта. У нее были следующие основные рабочие свойства: а) Краймсон Лоджик (CrimsonLogic), сингапурская компания, управляющая системой торговых сетей Сингапура, предоставит программное обеспечение для электронной коммерческой системы сообщества, которая станет основой сообщества торговых сетей Ганы; б) Гана примет систему управления таможней, разработанную для Маврикия и успешно взаимодействующую с торговым сообществом электронной коммерции на Маврикии; в) новая компания будет создана для внедрения системы торговых сетей и системы управления таможней Ганы на таможне. Этой компанией должен быть предоставлен контракт СЭП. В обмен на паевые взносы и точное соблюдение контракта на обслуживание компания будет получать ежегодные платежи за оказанные услуги и переведет капитал в компании государства Гана через десять лет.

Сетевое сообщество (CC) Ганы (GCNet) была создана как совместная компания с иностранными акционерами SGS с 60%, таможня с 20%, Совет по судоходству Ганы с 10% и два местных банка, каждый с 5%). В ноябре 2002 г. Сеть была зарегистрирована с капиталом в 2 млн долл.. Она работает по контракту по обслуживанию с Министерством торговли и промышленности. Контракт заканчивается в 2010 г. Он обязывает Сеть установить новую электронную систему коммерции и новую систему управления таможней.

Во время этого процесса Сеть приняла практический подход и предоставила помощь таможне путем обучения местных сотрудников и ввода ИТ.

Коллективная сеть. Был начат процесс соединения различных членов торгового сообщества. Следующие члены уже соединены:

- судоходные линии, предоставляющие электронные декларации Сети, которые затем передаются портовым властям Ганы;
- Совет по судоходству Ганы, получающий всю информацию о движении кораблей и самолетов;
- таможня, получающая таможенные декларации товаров в электронном виде;
- банки, электронным способом сообщают таможне о сделанных платежах;
- Статистическое управление, которое связано с целью получения от таможни полной современной торговой статистики; Управление воспользовалось этой возможностью еще не в полной мере;
- Министерство финансов, которое может получать всю торговую информацию и все сделки налогоплательщиков, определяемых по индивидуальным идентификационным номерам.

Полученные уроки. Партнерства государственного и частного секторов, соответствующие формату СЭГ, могут работать. Сеть укрепила реформы и гарантировала непрерывность и сосредоточение на целях реформы на период политического перехода.

Привлечение ИТ может скоро дать результаты. Три с половиной года потребовалось для развертывания Сети и системы управления таможней Ганы в портах, ответственных за более чем 90% всей торговли Ганы. Время оформления и движение доходов превзошло все ожидания. Общие затраты были целесообразными.

Изменения в таможенных операциях можно ускорить практической технической поддержкой. В то время как таможня годами боролась за усовершенствование своей информационной системы или за лучшее ее использование, реформы потребовали внешнего толчка и практической поддержки внедрения в целях упрощения процесса путем применения более передовых компьютерных процессов.

Поддержка на высшем уровне помогла запустить и поддерживать проект.

Таможня активно участвовала в развертывании технологии ИКТ, но теперь будет активно преследовать цели собственной модернизации практически во всех областях, кроме ИКТ и смежных процессов. Этот процесс модернизации даст общему проекту лучшую возможность быть устойчивым с течением времени. Также современная таможня, возможно, сможет принять эту должность у Сети по истечении срока контракта.

Источник. De Wulf 2004.

Вставка 13.5. Анализ конкретного примера. Сенегал

Сенегал подготавливает серию продуктов для максимального использования ИТ в целях содействия торговле с помощью инициатив, называемых вместе GAINDE 2000.

Эти продукты состоят из электронной рабочей среды торговли для принятия и распространения данных о торговых сделках всем членам торгового сообщества; передовой системы управления таможенной, а также системы электронных платежей.

ORBUS 2000. ORBUS должна стать системой настоящего предварительного оформления. Она разработана для принятия электронных деклараций торговцев (с использованием Интернет-соединений), содержащих всю требуемую различными регулятивными органами информацию; для передачи этой информации всем надлежащим органам для электронного оформления; и для передачи всех этих данных системе управления таможенной. К членам торгового сообщества, которые должны быть соединены, относятся таможня, банки, органы кредитно-денежного регулирования, регулятивные органы и учреждения, ответственные за контроль качества, Федерация страховых компаний, Дирекция внешней торговли Министерства торговли, Отдел метрологии, компания PSY, казначейство и др. Его дизайн был создан под влиянием системы, действующей в Сингапуре. Используя ресурсы проекта Всемирного банка, «Дирексьон дель информатик дель эта» («Direction de l'Informatique de l'Etat») под председательством государства финансировало установку необходимого коммуникационного оборудования и оборудования для передачи данных для всех соединенных правительственных учреждений. Модуль ORBUS 2000 управляется GIE GAINDE 2000, компанией, созданной для обеспечения правильной установки и внедрения среды электронной торговли и новых таможенных процессов.

Техническая архитектура, установленная для системы ORBUS, основана на инфраструктуре данных, использующих новейшие информационные технологии с целью гарантирования доступности информации, надежности коммуникаций, доступности системы, полноты данных и безопасности. Тестирование системы началось в начале 2004 г. Эффективное развертывание полной ORBUS 2000 с ее широкими возможностями требует от всех членов торгового сообщества активации взаимосвязей и настройки своих собственных операционных процессов на электронное проведение оформления; техника (система предварительной обработки и операционная система в ORBUS 2000) должна быть надежной и легкодоступной для всех привлеченных лиц. Государственное развертывание потребует большой кампании по связям с общественностью и образованию.

TRADE X / GAINDE. В конце 80-х годов Отдел технологии Министерства финансов разработал и стал использовать систему управления таможенной. Одной из целей выбора национального решения являлось улучшение национальных навыков ИТ. Система была введена в 1990 г. и периодически обновлялась. Перенесенная на таможенно в 1998 г., система устарела, и ее обслуживание было дорогостоящим. На замену ей была создана TRADE X. Логика продолжения внутреннего решения была обусловлена отношением к прежней системе и отчасти преследование цели развития национальных возможностей ИТК и получения одобрения на использование этого решения сотрудниками таможни и частным сектором. Во время разработки модулей и их сторон проводились постоянные консультации с частным сектором. Местные строительные фирмы объединялись по двое с таможенными экспертами для разработки новой системы TRADE X; ожидается, что они будут предоставлять постоянные услуги по обслуживанию. Система TRADE X основана на современной технологии и включает в себя серию новых функциональных характеристик. Она совместима с ORBUS 2000, имеет передовой модуль оценки риска, базу данных определения ценности и возможности обработки груза, а также принимает электронные платежи. Она также будет взаимодействовать с хранилищем данных и с имитационной моделью, которая позволяет торговцам моделировать стоимость оформления и выяснять, какие требования оформления применяются.

TRADE X включает в себя все функции, доступные в большинстве готовых систем управления таможенной, и полностью следует руководствам по компьютеризации Всемирной Таможенной Организации. Система была развернута в порядке эксперимента для импорта в избранные точки в октябре 2003 г. Дальнейшее развертывание ожидается в течение 2004 г. В настоящее время таможня рассматривает приспособление своей организационной структуры, изначально спроектированной среди ручных процессов, для достижения цели улучшенного использования средств управления таможенной.

SEPAY – Электронная система платежей. Рабочая группа, в которую входят сотрудники таможни, казначейства и банковского сектора, разработала систему электронных платежей (SEPAY), позволяющую таможенным агентам платить пошлины и налоги электронным способом. Распространение ожидается во второй половине 2004 г.

Источник. Ibrahima Diane, Генеральный управляющий GIE GAINDE 2000. Личное сообщение.

Руководство по выбору подходящей системы ИКТ для таможни

Определение подходящего решения ИКТ является непростой задачей при текущем наличии множества альтернатив на рынке и постоянной возможностью для создания национального решения. Процесс выбора может быть осуществлен в два этапа. На первом этапе следует сравнить различные варианты между собой, для того чтобы оставить только несколько решений для дальнейшего изучения. На втором этапе процесс закупки может разъяснить более точные требования; возможные поставщики и даже сторонники национального решения должны заявить о своей готовности к предложению — в первую очередь технической, а затем финансовой. Эти два этапа могут следовать друг за другом; на первом этапе определяется краткий список, который будет использован на втором этапе. Теперь кратко опишем этот подход.

Предварительная оценка. Сравнение разных возможных решений. Этап предварительной оценки требует систематического рассмотрения разных решений и их пригодности для конкретной страны. Это рассмотрение должно происходить на основании обзора описаний продуктов и наблюдении за работой системы по возможности в условиях, схожих с условиями конкретной страны. Рассмотрение и оценка могут просчитать различные решения (на шкале от 1 до 100) и суммировать оценки компонентов в общую оценку. Затем можно сравнить эти оценки по поставщикам, а также по отношению к «идеальному решению ИКТ», которое будет следовать всем руководствам Всемирной Таможенной Организации и использовать самые современные аппаратные платформы. Поставщики с самыми высокими оценками войдут в краткий список для дальнейшего обсуждения на втором этапе. Задача разработки такой оценки решений может быть поручена компьютерной консалтинговой компании.

Оцениваемые компоненты могут включать следующее.

- *Стратегия поставщика.* Оценка может включать взгляды и принципы поставщика, тип решений и услуг, которые он предоставляет, его достижения в создании и обслуживании возможностей, его опыт и компетентность, стабильность и финансовую базу компании, а также парк установленного оборудования.
- *Функциональная архитектура.* Насколько полон предлагаемый пакет? Как предлагаемые функции соотносятся с конкретными потребностями страны? Насколько просто будет добавить более специализированные модули?

- *Прикладная архитектура.* Какова сложность, расширяемость, производительность, безопасность и энергозависимость архитектуры системы?
- *Инфраструктура программного обеспечения.* Каковы основа программного обеспечения для пользовательского интерфейса, сервер приложений, управление данными, компоновка системы программного обеспечения и безопасность?
- *Техническая инфраструктура.* Какие платформы предлагаются для аппаратуры, сервера приложений, передачи данных, системного управления и безопасности?
- *Внедрение и применение.* Как будут осуществляться детали внедрения: управление проектом, проектирование, разработка и поставка, управление изменениями, обучение и исполнение, операции и поддержка?
- *Ресурсы размещения.* Каковы планы поставщика в отношении управления ресурсами, технической поддержки, создания условий, руководства и планирования?
- *Стоимость доставки и установки.* Каковы цены на разработку и поставку программного обеспечения, техническую инфраструктуру, внедрение и размещение, поддержку и обучение? Каковы возможности эксплуатационного финансирования и затраты за срок службы?

Процесс выбора поставщика. На этом этапе надо сделать выбор между различными национальными или готовыми решениями либо сделать выбор из числа последних, если рассматриваются только готовые решения. Включение в процесс национальных решений может быть простым, когда решение предлагается третьей стороной, но оно может стать более проблематичным, если предложение выдвигается внутри таможни. Как бы это ни было сложно, не следует делать пристрастный выбор в пользу внутритаможенного предложения без соответствующей оценки.

Для оценки предложений и выбора победителя можно использовать три определяющих фактора: а) соответствие условиям тендера (можно использовать другую терминологию, такую, как документ на подряд, запрос на предложение и т.п.); б) техническое соответствие оговоренным критериям с использованием системы очков; в) соотношение цены и качества (фактор, который уравнивает остальные), которое должно удовлетворять минимальным стандартам относительно стоимости.

Условия тендера. Документ на подряд должен содержать частные технические условия. Документ должен соблюдать баланс между чересчур общими техническими условиями, которым удовлетворят все возможные поставщики, и чересчур конкретными техническими условиями, которым

не сможет удовлетворить ни один поставщик (или только один). Технические условия должны охватывать широкий круг вопросов, в том числе функциональные требования, технические требования, требования к безопасности, производительности и рабочим характеристикам, а также требования договора. Особенно важны предыдущие достижения претендента в данной области; стоит учесть благоприятные итоги при работе с другими клиентами в аналогичных условиях. Утверждения поставщика должны быть проверены. Качество предыдущих результатов важнее, чем количество. Небольшое количество очень успешных контрактов может быть предпочтительнее, чем множество посредственных результатов. В быстро развивающемся мире технологии не следует пренебрегать новыми участниками рынка из-за небольшого стажа. Тем не менее пунктом, который определит потенциал новичков, является понимание или современной таможенной службы и того, как технология может лучше всего применяться в бизнесе, а не знание технологии и намерение ознакомиться с таможенными операциями попутно.

Оценочные требования vs. Технические требования. Функциональные возможности приложения должны в основном определить решение. Функции необходимо приспособить к местным условиям, и в той мере, в которой осуществлены модернизация и реформирование. Некоторые функции будут основными в любой системе, а некоторые будут желательны. Определение функциональных возможностей является скорее задачей таможенной службы (т.е. пользователей), чем технологов. Функции следует расположить в соответствии с приоритетностью и важностью. В табл. 13.1 представлен список желаемых функций. Необходима модель количественной оценки для единообразного сравнения предложений с техническими требованиями. Действительная оценка должна быть тщательной, но функциональные требования должны преобладать при принятии решения. К примеру, модель может определить 40% важности для функциональных требований (далее разделяемых на несколько рубрик), 25 — для требований проектирования и внедрения (в том числе опыт поставщика), 13 — для технических требований, 10 — для поддержки поставщика, 5 — для вопросов безопасности и 2% — для создания условий.

Финансовая оценка. Следует рассматривать финансовые условия только тех предложений, которые соответствуют минимальному техническому стандарту. Все предложения ниже этого порога должны быть отстранены, или, в зависимости от правил закупки, им должна быть предоставлена возможность доведения до стандарта при условии, что у всех претендентов схожие возможности. Соотношение между стоимостью и количеством набранных очков немаловажно, поскольку больший

акцент на стоимости приведет к выбору решения с самой низкой стоимостью, даже если технически оно будет не лучшим (или даже худшим). При рассмотрении издержек все предложения, отвечающие техническим условиям, должны рассматриваться беспристрастно. Поэтому все примерно одинаковые издержки должны быть включены и правильно измерены (включая расходы, которые несет покупатель), по возможности включая расходы на срок службы проекта.

Стоимость проектов сильно различается. Очевидно, что размер страны и сложность желаемых функций влияют на стоимость. Для отдельной страны затраты на оборудование для таможни, как и внешние издержки для торговцев, не будут значительно варьироваться в разных решениях, поскольку они в большей или меньшей степени продиктованы современными доступными техническими платформами. Расходы на внедрение, включающие расходы на обучение сотрудников и торгового сообщества, также не будут значительно различаться от одного решения к другому. Поэтому расходы, как правило, меняются в соответствии с уровнем дизайна, программирования и сопутствующими изменениями. Степень доверия к местным подрядчикам также окажет значительное влияние на стоимость, так же как и неизбежные наценки.

Национальные решения, как правило, стоят дорого, поскольку требуют подробного проектирования и программирования функций системы. Расходы на проектирование и программирование обычно значительны. К примеру, в Марокко на разработку пришлось 6,5 млн долл. при общей стоимости проекта 10 млн долл.

Особенно притягательным в готовых решениях является то, что стоимость разработки может быть распределена между несколькими субъектами. С одной стороны, ASYCUDA предоставляет программу ASYCUDA бесплатно и также разрешает бесплатно использовать ее в других странах. С другой — несмотря на эту бесплатную сторону решения ASYCUDA, внедрение все же требует значительных денежных средств на оборудование, оснащение и систему связи. К примеру, в конце 90-х годов в Ливане полная стоимость установки ASYCUDA++ составила приблизительно 5 млн долл. В Боливии затраты на обслуживание программного обеспечения заложены в операционный бюджет Национального таможенного Бюро. Общие затраты на разработку всего проекта (команда местного проекта и команда Конференции, помогавшая в переводе ASYCUDA) достигли 3,85 млн долл. Оборудование, система связи и улучшения в инфраструктуре 5 крупных и 19 средних и малых офисов по всей стране прибавили еще 3,1 млн. долл. к общим затратам. Проект по компьютеризации налогов Филиппин, использовавший ASYCUDA, и

проект Национального таможенного Бюро обошлись в 28 млн долл.

Прочие готовые решения должны быть приспособлены к местным требованиям и условиям, и это тоже бесплатно. К примеру, установка SOFIX в Турции потребовала значительных изменений и переработки (см. вставку 13.3). То же относится к установке SOFIX в Аргентине. Решение Системы управления информацией в торговле (TIMS) часто предоставляется вместе с контрактом по управлению, как это было в случае с Мозамбиком и Анголой; и затраты на внедрение решения объединяются с прочими случаями посредничества Инвестиционного агентства Великобритании в этих странах. В Гане портал Краймсон Лоджик (Crimson Logic) был связан с системой управления таможней Маврикия; общая стоимость проекта составила приблизительно 5 млн. долл. собственного капитала для СС Ганы и приблизительно 2,5 млн долл. в ссудах, полученных СС Ганы, что включало приобретение программного обеспечения, корректировок для среды Ганы, приобретение оборудования и инфраструктуры, а также всестороннее обучение сотрудников и торговцев. В Боливии Национальное таможенное Бюро разработало несколько спутниковых систем на основе ASYCUDA++ для поддержки функций складирования информации и проверки после выдачи, а также планирует создание дополнительных спутников для улучшения оценки риска и возможностей получения данных.

Как было замечено ранее в этой главе, затраты на внедрение ИКТ на таможне представляют собой только часть затрат на протяжении всего срока службы этих систем. Затраты на обслуживание и усовершенствование слишком часто недооцениваются и не составляют должной части затрат за срок службы. В результате многие системы внедряются без надлежащей финансовой поддержки. Вложение, требуемое несколько лет спустя, обычно превосходит то, которое бы потребовалось в случае правильной продолжающейся финансовой поддержки.

Практические выводы

Информационная и коммуникационная технология может внести значительный вклад в то, чтобы сделать таможенные операции более эффективными. Этот факт известен многим таможенным службам на протяжении более чем двадцати лет. Однако возможности ИКТ постоянно изменяются. Новейшие технологии предлагают более дружелюбный интерфейс, делая возможным электронное представление сведений и электронных платежей, лучшую поддержку управления привилегиями и режимов слежения, а также делают успехи в модулях оценки риска и избирательности.

Несомненно, использование ИКТ внесло большой вклад в защиту таможенной функции мобилизации доходов и ускорение процессов таможенного оформления. Каждое таможенное управление должно прилагать усилия к внедрению передовой ИКТ, подходящей в данных обстоятельствах. Управление ИКТ должно стать ключевой функцией таможенной службы.

Внедрение ИКТ не является самоцелью. Его следует направить на содействие таможне в достижении ее целей. Поэтому любая стратегия ИКТ должна быть прагматичной, реалистичной, и приспособленной к потребностям государства и таможенной службы, а также к способности сотрудников таможни оптимально использовать предоставленные возможности. Ясно, что не существует решения, подходящего для всех.

Разработка подходящего решения ИКТ представляет собой только часть стратегии ИКТ и может осуществляться экспертами, консультантами и техническими специалистами. Более важным и сложным, чем проектирование системы, является эффективное внедрение и использование системы. Для этого таможне следует скорректировать рабочие процессы, обучить сотрудников и торговцев и иногда корректировать организационную структуру. Таможня слишком часто не полностью использует так дорого оплаченную систему ИКТ из-за неосуществления попутных изменений. Разработчики стратегии должны оценить достоинства и недостатки разработки национального решения ИКТ. Полагаем, что большинству стран стоило бы внимательно изучить различные доступные готовые предложения, поскольку оригинальные системы, как правило, дорогостоящи и зачастую не так хорошо спроектированы, как рыночные. Многие готовые решения привлекают самые передовые технологии и гарантируют, что функции различных модулей полностью протестированы и что программы стабильны и надежны.

Выбор компьютерной системы управления таможней является сложным делом, и необходимо принять надлежащие меры предосторожности, чтобы получить хорошее соотношение цены и качества. В этой главе говорится о том, как приступить к этому процессу, тщательно обдумывая технические и финансовые последствия различных вариантов.

Таможня должна уделять надлежащее внимание полному финансированию своих систем ИКТ. Установка и обслуживание ИКТ дороги, особенно в свете стремительного научно-технического прогресса. Программное обеспечение и аппаратные платформы должны совершенствоваться, для того чтобы не отставать от технического прогресса. Поэтому необходимо гарантировать финансирование не только установки, но также обслуживания и обновления программного и тех-

нического обеспечения. Бюджет ИКТ слишком часто оказывается истощенным после прекращения иностранного финансирования. На короткий период времени это не причиняет большого ущерба ИКТ и может привести к самоуспокоен-

ности. Но вскоре это повлечет за собой дорогостоящие сбоям ИКТ и необходимость реконструкции системы за большую стоимость, чем если бы осуществлялось регулярное обслуживание и обновление.

Примечания

- ¹ Как в Чили, Сингапуре, на Маврикии, в США, Великобритании, Ирландии, во Франции, в Новой Зеландии и Австралии. Ведется активная работа по внедрению таких систем в развивающихся странах, таких, как Гана, Саудовская Аравия и Сенегал.
- ² Этот раздел был задуман по прочтении Пересмотренной Киотской конвенции ВТО, Основного приложения к Руководствам, главы 7 *Применение информационных и коммуникационных технологий*, доступной на сайте, www.wcoomd.com.
- ³ В случае России, учитывая обширные профессиональные вложения внутри таможи, таможенная служба предпочла разрабатывать и обслуживать многие свои компьютерные системы внутри. Это признается текущей инициативой по реформированию таможи, финансируемой Банком, в то время как многие дру-

гие элементы их программы реформ тестируют рынок при поддержке консультационных компаний для квалифицированной помощи в ключевых областях.

- ⁴ См. сайт ASYCUDA: www.asycuda.org/.
- ⁵ Это очень умеренная наценка по сравнению с затратами на разработку программного обеспечения в коммерческих проектах.
- ⁶ Серверы UNIX, клиенты Windows 9x/2000/XP, протокол IP и т.п.
- ⁷ См. сайт инвестиционного агентства Великобритании www.crownagents.com/.
- ⁸ См. сайт SIF www.sifamerica.com/html/inicio.asp.
- ⁹ См. сайт TATIS www.tatis.com/solutions/index.html.
- ¹⁰ См. сайт ICS www.icsinspections.com/
- ¹¹ Название до 2002 г. – Singapore Trade Services.

Дополнительная литература

- Corfmat, François, and Patricio Castro. 2003. "Computerization of Customs Procedures." In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- WCO (World Customs Organization). *Guidelines to the Revised Kyoto Convention*. Chapter 7. Brussels. www.wcoomd.org.

Библиография

- Appels, T., and H. Struye de Swielande. 1998. "Rolling Back the Frontiers: The Customs Clearance Revolution." *The International Journal of Logistics Management* 9(1): 111–118.
- Corfmat, François, and Patricio Castro. 2003. "Computerization of Customs Procedures." In Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- De Wulf, Luc. 2004. "Ghana." In Luc De Wulf and José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Dutta, Soumitra, Bruno Lanvin, and Fiona Paua, eds. 2004. *Global Information Technology Report 2003–2004*. New York: Oxford University Press. www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Information+Technology+Report.
- Steenland, Marcel, and Luc De Wulf "Morocco." In Luc De Wulf and José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2004. "Procurement Guidelines." Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Procurement-May-2004.pdf>.

Книги, периодика и базы данных международных организаций

Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором ряда важнейших международных организаций (МО), и, прежде всего, тех, что имеют обширные и наиболее ценные издательские программы. Основной язык публикаций — английский. На русском языке издается сравнительно немного публикаций, а все важнейшие из них выходят в свет в издательстве «Весь Мир» и с ними можно ознакомиться в основной части данного каталога.

Издания МО имеют большое значение и необходимы специалистам государственных учреждений, исследователям, независимым аналитикам, информационно-аналитическим службам коммерческих структур, соответственно их профилю. Вопреки широко распространенному мнению, большая часть публикаций МО не находится в открытом доступе ни в печатном, ни в электронном виде. МО распространяют свои публикации на коммерческой основе, а выручка, полученная от реализации этой продукции, идет на развитие уставной деятельности организаций.

Как дистрибьютор ИВМ предоставляет для ознакомления каталоги публикаций МО (в том числе на своем сайте www.vesmirbooks.ru), принимает заказы на издания МО и осуществляет их доставку российским потребителям. На сайте ИВМ есть все необходимые ссылки к полным электронным каталогам МО, где можно найти необходимую литературу, заказать ее в ИВМ с оплатой в российских рублях и с использованием максимально возможных скидок.

Кроме приобретения печатных и CD версий изданий МО, Издательство «Весь Мир» предлагает подписку на on-line доступ к статистическим и нормативно-правовым базам данных ведущих МО.

Наиболее обширные издательские программы имеют:



Организация Объединенных Наций (ООН)

Ежегодно служба публикаций ООН предлагает множество новых публикаций по следующей тематике:

- общественные науки
- экономика
- политические науки
- международное право
- экология
- естественные науки и технологии и др.

Кроме книг выпускаемых штаб-квартирами ООН (в Нью-Йорке и Женеве) в каталоги ООН входят публикации многих специализированных агентств ООН: МАГАТЭ, ПРООН, Университет ООН, ЮНИДО, ЮНФПА, МОТ и др. Среди наиболее востребованных в России публикаций следует назвать World Investment Report (ежегодный «Доклад о мировых инвестициях»), World Economic Situation and Prospects (ежегодный «Доклад о ситуации и перспективах экономики»), ДОПОГ («Европейское соглашение по перевозке опасных грузов», на русском языке), Statistical Yearbook («Статистический ежегодник») и многие другие.

Наиболее востребованные онлайн-базы данных ООН:

UN Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE)
Monthly Bulletin of Statistics (MBS)
United Nations Common Database (UNCDB)
United Nations Development Business (UNDB)



Всемирный банк

Среди наиболее востребованных в России изданий World Development Indicators («Показатели мирового развития»), Global Development Finance («Развитие мировых финансов») и др. Эти издания доступны и на CD-Rom.

Тематика изданий Всемирного банка весьма обширна, однако для большинства изданий характерен акцент на решение проблем развития и качества экономического роста.

Базы данных ВБ (on-line):
World Development Indicators (WDI)
Global Development Finance (GDF)
The World Bank e-Library



Международный валютный фонд

Ежегодно МВФ выпускает в свет такие незаменимые источники финансовой информации как «International Financial Statistics», «World Economic Outlook», «Global Financial Stability Report», «Balance of Payments Statistics», «Government Financial Statistics». Эти издания также доступны на CD-Rom. Десятки публикаций МВФ посвящены различным аспектам экономического и финансового развития.



Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Среди всех МО именно ОЭСР в наибольшей степени выполняет функции «мозгового центра». Ежегодно ОЭСР и ее подразделения (например, Международное энергетическое агентство — IEA) издает более тысячи публикаций (в том числе и на CD-Rom), пользующихся исключительно высоким авторитетом у специалистов в области экономики и финансов.

Среди них:

OECD Factbook, World Energy Outlook,

OECD Economic Outlook,

OECD Economic Surveys,

OECD Science, Technology and Industry Scoreboard и др.

ОЭСР предлагает широкий выбор баз данных (on-line).



Всемирная торговая организация (ВТО)

Основные публикации ВТО:

World Trade Report, WTO Annual Report, International Trade Statistics



Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО)

ИВМ представляет ценнейшие публикации ФАО по вопросам сельского хозяйства, рыболовства, производства и транспортировки пищевых продуктов и др. аспектам. В том числе: FAO Statistical Yearbook, FAO Fisheries Reports, World Agriculture: towards 2015/2030, The World of Forests, а также издания «Кодекс Алиментариус» на русском языке (см. основную часть каталога, раздел «Медицина»)



Всемирная туристическая организация (ВТО)

Туристический бизнес по определению носит международный характер. Многочисленные публикации ВТО способствуют его успеху. Наибольшем спросом на российском рынке пользуются книги серии Tourism Market Trends, Yearbook of Tourism Statistics, Compendium of Tourism Statistics. Кроме того, участники рынка активно используют электронную библиотеку ВТО: WTOelibrary On-line



Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

Впервые на российском рынке все издания ВОЗ: доклады, монографии, исследования, специальные издания по различным аспектам практической медицины, в том числе World Health Report, World Health Statistics. Издания ВОЗ на русском языке см. в основной части каталога, в разделе «Медицина».



Совет Европы

Основанный в 1949 году, Совет Европы является старейшей на континенте международной политической организацией. Ее публикации охватывают вопросы международного права, прав человека, этики, общества, окружающей среды, здравоохранения, образования и культуры. Кроме того, Совет Европы выпускает литературу по вопросам молодежной политики и культурного наследия, спорта и изучения иностранных языков.

Руководство по модернизации таможенной службы

Научное редактирование:

Чедлеева Олеся Владимировна

Корректор: *Леонтьева И.В.*

Верстка: *Голодко С.А.*

Подписано в печать 10.12.2006

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Формат 60x84 1/8

Изд. № 16/05

ООО Издательство «Весь Мир» 101831, Россия, Москва, Колпачный переулок, 9а

Тел.: (495) 623 68 39, 625 37 70 Факс: (495) 925 42 69

E-mail: orders@vesmirbooks.ru

<http://www.vesmirbooks.ru>

Отпечатано в полном соответствии с качеством
предоставленных диапозитивов в ООО типография «ПОЛИМАГ»
127247, Москва, Дмитровское ш., 107

Интеграция торговли вносит значительный вклад в экономическое развитие и сокращение бедности. В последние годы достигнуты большие успехи в деле либерализации режимов торговли. Однако таможенные процедуры зачастую продолжают оставаться слишком сложными, дорогостоящими и непрозрачными. Подобное положение подрывает внешнюю конкурентоспособность стран и не позволяет им в должной мере воспользоваться преимуществами мероприятий по либерализации торговли, осуществленных недавно и со значительными затратами.

В книге «Руководство по модернизации таможенной службы» на основе положительного опыта таможенных реформ в ряде стран и практики Всемирного банка представлены основные элементы стратегии модернизации таможенных служб. Книга содержит практические рекомендации по решению вопросов, связанных с таможенной оценкой, правилами происхождения товаров, режимами исключения и освобождения от уплаты таможенных пошлин, транзита и безопасности грузов, а также использования информационных технологий. Она также освещает вопросы по обеспечению правовых рамок, управлению человеческими ресурсами, борьбе с коррупцией и управленческой автономии.

«Книга содержит массу практической информации об условиях и операционных процедурах современного администрирования и представляет собой практичную и опирающуюся на положительный опыт «дорожную карту» для разработки и эффективного внедрения современной стратегии. «Руководство» отличается информационной полнотой, с ним удобно работать, и, несомненно, оно обладает всеми достоинствами, позволяющими ему стать настольной книгой для каждого, кто ведет борьбу за реформирование и модернизацию национальных таможенных служб».

Рубенс Рикуперо

Генеральный секретарь (1995–2004)
Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)

«Таможенные управления — ключевые национальные учреждения, способствующие экономическому росту и общественной безопасности. Настоящее «Руководство» вносит ценный вклад в управление усилиями по реформированию и модернизации таможенных служб и предоставляет необходимый инструментарий, позволяющий организовать эту деятельность в соответствии с новыми требованиями».

Правин Гордхан

Руководитель Южноафриканской службы доходов
Председатель Совета Всемирной таможенной
организации и ее Политической комиссии



THE WORLD BANK

ISBN 9-785-7777-0236-4



9 785777 702364 >