



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом

Сто двадцать шестая сессия

Женева, 28 сентября – 1 октября 2010 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Деятельность других организаций и стран,
представляющая интерес для Рабочей группы**

Последствия применения Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации для Конвенции МДП

Записка секретариата*

I. Мандат

1. На своей сто двадцать третьей сессии Рабочая группа поручила секретариату изучить последствия применения Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли (SAFE) Всемирной таможенной организации (ВТамО) для правовых документов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в области облегчения пересечения границ (ECE/TRANS/WP.30/246, пункт. 10), в частности для Конвенции МДП 1975 года. На своей сто двадцать четвертой сессии Рабочая группа кратко рассмотрела такое исследование, содержащееся в документе ECE/TRANS/WP.30/2010/1. Учитывая сложность рассматриваемых вопросов и наличие базового документа только на английском языке, Рабочая группа поручила секретариату предпринять необходимые шаги для его перевода. Настоящий документ был подготовлен на основе документа ECE/TRANS/WP.30/2010/1 и переведен на официальные языки ЕЭК ООН.

* Настоящий документ был представлен с задержкой по причине позднего получения разрешения на издание более объемного документа.

II. Применение Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли и Конвенция МДП

A. Применение: национальная или международная основа

2. Для облегчения стабильного применения стандартов SAFE международное таможенное сообщество решило использовать поэтапный подход. Рамочные стандарты планируется применять на различных этапах в соответствии с возможностями администрации и законодательной власти каждой страны. Для облегчения этого процесса ВТамО может оказать помощь каждому члену организации в определении его потребностей в наращивании потенциала и выработке возможных решений. В этих инициативах по наращиванию потенциала будут также учтены соображения надежности таможенных процедур и потребности в совершенствовании профессиональной подготовки.

3. Обсуждался вопрос о том, следует ли считать стандарты SAFE добровольной или обязательной программой. С одной стороны, эти стандарты представлены в виде платформы и называются рамочными. Их первоначальная версия состоит всего из 40 страниц, и члены ВТамО подписали только "письма о намерении" их применять, более того, даже не был установлен предельный срок для их включения. С другой стороны, учитывая информационно-пропагандистские возможности ВТамО, можно с уверенностью сказать, что стандарты SAFE будут влиять на процесс выработки подавляющего большинства будущих инициатив в сфере таможенной безопасности, которые смогут быть претворены в жизнь только в том случае, если таможенные администрации согласуют двусторонние или многосторонние механизмы.

B. Последствия применения Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли для Конвенции МДП

4. Стандарты SAFE и Конвенция МДП имеют разные области применения: стандарты призваны обеспечить безопасность цепи поставок, тогда как в Конвенции рассматривается вопрос о процедуре международного таможенного транзита и, в частности, о защите государственных поступлений. Конвенция МДП является юридически обязывающим договором, тогда как SAFE представляет собой набор стандартов, применение которых факультативно и зависит от надлежащего национального законодательства или дополнительных двусторонних или многосторонних договоренностей. С правовой точки зрения, оба документа не зависят друг от друга и могут применяться параллельно без каких-либо коллизий. Осуществление SAFE относится к области применения статьи 47 Конвенции МДП, представляя собой набор мер и средств контроля, основанных на соображениях общественной безопасности.

5. Конвенция МДП – это главным образом инструмент для облегчения международной перевозки грузов, в частности при пересечении границ. Благодаря применению процедуры транзита МДП были устранены многие барьеры для международных перевозок. Хотя таможенный транзит является лишь одним из аспектов облегчения пересечения границ, он имеет ключевое значение. Однако если в дополнение к соображениям таможенного транзита будут введены многие другие требования к международным перевозкам и торговле, то их применение будет невольно препятствовать применению механизмов, предусмотренных в Конвенции МДП. Например, если страны, являющиеся Договаривающи-

мися сторонами Конвенции МДП, будут выполнять в рамках SAFE требование об обязательном представлении предварительной электронной грузовой декларации, то это требование может повлечь за собой задержки на границах в ходе перевозок МДП. Поэтому Договаривающимся сторонам следует уделять надлежащее внимание различным инициативам в таможенной сфере, особенно инициативам, имеющим глобальный характер, изучать последствия их применения для беспрепятственного функционирования процедуры МДП и анализировать практическую возможность гармонизации положений Конвенции МДП и этих инициатив.

III. Анализ Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации, стандарты "первой опоры"

A. Стандарт 1 – Комплексное управление цепью поставок товаров

6. В соответствии с этим стандартом таможенная администрация должна следовать комплексным процедурам таможенного контроля, изложенным в Таможенных рекомендациях ВТамО по комплексному управлению цепью поставок товаров (рекомендации КУЦП).

7. Сопоставительный анализ Конвенции МДП и технических спецификаций стандарта 1 (приложение к настоящему документу) указывает на следующее соответствие между Конвенцией и SAFE:

а) Конвенция МДП обеспечивает целостность отправки с момента погрузки грузов в контейнер либо, в случае их перевозки без использования контейнеров, на транспортное средство или состав транспортных средств до тех пор, пока они не будут выпущены из таможенного контроля в пункте назначения;

б) таможня места отправления должна предпринять все необходимые действия для обеспечения возможности идентификации данной отправки и обнаружения любого несанкционированного вмешательства в ходе перевозки МДП;

в) Конвенция МДП образует цепь комплексного таможенного контроля в ходе перевозки МДП;

г) таможенные органы проверяют целостность таможенных пломб и печатей в ходе перевозки МДП;

д) Конвенция МДП служит правовой основой для международного сотрудничества между таможенными администрациями по вопросам таможенного контроля над международными дорожными перевозками.

8. Дальнейший анализ (приложение) показывает, что ряд элементов SAFE может быть включен в Конвенцию МДП в процессе реализации проекта eTIR:

а) представление предварительной электронной грузовой декларации о ввозимых, вывозимых и транзитных грузах для оценки рисков в целях безопасности;

б) использование модели таможенных данных ВТамО, определяющей формат электронных сообщений для соответствующих грузовых деклараций и включающей все элементы данных, перечисленные в SAFE, которые могут по-

требоваться в качестве предварительной информации в целях обеспечения безопасности;

с) создание международной системы электронных сообщений для обмена информацией о товарах повышенного риска, уведомлений об отправлении, включая результаты контроля, а также соответствующих уведомлений о прибытии в целях обеспечения безопасности.

9. Можно также отметить, что перечисленные ниже элементы SAFE могут быть включены путем внесения поправок в соответствующие статьи или добавления нового приложения к Конвенции, касающегося вопросов безопасности:

а) обязательство держателей книжек МДП представлять предварительные электронные грузовые декларации о ввозимых, вывозимых и транзитных грузах для оценки рисков в целях обеспечения безопасности;

б) сроки для представления предварительной электронной грузовой декларации;

с) структура данных в предварительной электронной грузовой декларации;

д) статус УЭО, который может дать держателю книжки МДП возможность стать частью уполномоченной цепи поставок.

10. Наконец, согласно проведенному анализу, представляется трудным включение в Конвенцию МДП следующих элементов SAFE, но они могут быть введены в Конвенцию "о согласовании":

а) концепция "одного окна";

б) комплексное управление границами.

В. Стандарт 2 – Право досмотра груза

11. В соответствии со стандартом 2 таможенные администрации должны иметь право досматривать груз, происходящий из страны, покидающий ее, проходящий транзитом (в том числе остающийся на борту транспортного средства) или переваливаемый на территории страны. Аналогичным образом, согласно Конвенции МДП, все таможи, участвующие в процедуре МДП, имеют право досматривать груз, происходящий из страны, покидающий ее или проходящий транзитом, в ходе перевозки МДП.

С. Стандарт 3 – Использование современных технологий в досмотровом оборудовании

12. В соответствии с этим стандартом оборудование для неинтрузивного досмотра (НИД) и обнаружения радиации должно быть в наличии и применяться там, где оно имеется, для проведения досмотров в соответствии с оценкой рисков. Такое оборудование необходимо для оперативного, не прерывающего поток законной торговли досмотра контейнеров или грузов повышенного риска.

13. По существу в Конвенции МДП не содержится обязательства или рекомендации по использованию современного досмотрового оборудования для целей облегчения перевозок. С учетом роли Конвенции МДП как инструмента для облегчения перевозок, по всей видимости, стандарт 3 потребует внесения в Конвенцию поправки в виде пояснительной записки или комментария к ста-

тье 47 относительно безопасности цепи поставок либо в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

D. Стандарт 4 – Системы управления рисками

14. На основании стандарта 4 таможенные администрации должны создать систему управления рисками с целью выявления потенциально опасных грузов и автоматизировать ее. Эта система должна включать механизм валидации оценок угроз и решений по отслеживанию грузов, а также определения оптимальной практики. Соответствующие элементы этого стандарта могут быть введены в Конвенцию МДП в результате реализации проекта eTIR, а именно:

а) разработка автоматизированной системы, в которой механизмы управления рисками используются для идентификации грузов и контейнерных отправок, представляющих потенциальную угрозу безопасности и сохранности, на основе предварительной информации и стратегических оперативных данных;

б) эта система должна включать механизм валидации оценок угроз и решений по отслеживанию грузов, а также определения оптимальной практики.

E. Стандарт 5 – Груз или контейнер повышенного риска

15. В соответствии со стандартом 5 таможенные службы должны использовать современные методы идентификации и целевого отбора грузов, потенциально представляющих повышенный риск, включая, помимо прочего, предварительную электронную информацию о грузовых отправлениях в страну и из нее до отправления или прибытия; стратегические оперативные данные; автоматизированные данные о торговле; анализ аномальных ситуаций; и показатели относительной безопасности цепи поставок товаров данной торговой компании.

16. Грузовые или контейнерные отправки повышенного риска – это такие отправки, по которым недостаточно информации для того, чтобы считать их отправлениями низкого риска, в отношении которых имеются тактические оперативные данные, позволяющие отнести их к категории повышенного риска, или отправки, признанные отправлениями повышенного риска по методике балльной оценки рисков на основе элементов данных, характеризующих безопасность.

17. Сопоставительный анализ Конвенции МДП и технических спецификаций этого стандарта показал, что в Конвенции МДП не предусмотрено никакого обязательства или рекомендации по использованию современных методов идентификации и целевого отбора грузов, потенциально представляющих повышенный риск. С учетом роли Конвенции МДП как инструмента для облегчения перевозок стандарт 5 можно включить путем внесения поправки в Конвенцию в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок либо в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

F. Стандарт 6 – Предварительная электронная информация

18. Стандарт 6 предписывает, что для обеспечения адекватной оценки рисков таможенные администрации должны своевременно требовать предварительную электронную информацию о грузовых или контейнерных отправлениях. Данный

стандарт тесно связан со следующими аспектами, предусмотренными в стандарте 1 "первой опоры":

- a) грузовая декларация;
- b) сроки;
- c) модель данных ВТамО;
- d) оценка рисков.

19. В ходе реализации проекта eTIR в Конвенцию МДП могут быть включены следующие элементы:

- a) создание компьютеризированных таможенных систем для обработки предварительной электронной информации для целей безопасности;
- b) использование спецификаций электронных сообщений, предусмотренных в моделях данных ВТамО;
- c) применение мер по обеспечению безопасности ИТ, цифровые подписи, конфиденциальность и защита данных.

G. Стандарт 7 – Целевой отбор и коммуникация

20. В соответствии с этим стандартом таможенные администрации должны предусмотреть возможность совместного целевого отбора и проверки на основе стандартных наборов критериев целевого отбора с применением совместимых механизмов коммуникации и/или обмена информацией; эти элементы будут способствовать созданию в будущем системы взаимного признания контроля.

21. С учетом того, что целевой отбор и коммуникация должны базироваться на технологиях ИТ, можно было бы рекомендовать включить стандарт 7 в Конвенцию МДП в ходе реализации проекта eTIR.

H. Стандарт 8 – Показатели эффективности

22. Стандарт 8 предписывает, что таможенным администрациям следует вести статистическую отчетность, содержащую показатели эффективности, включая, помимо прочего, количество досмотренных партий грузов, количество выделенных в отдельную подгруппу грузов повышенного риска, количество проведенных досмотров грузов повышенного риска, количество досмотров грузов повышенного риска с использованием технологий НИД, количество досмотров грузов повышенного риска с использованием НИД и физических средств, количество досмотров грузов повышенного риска с использованием только физических средств, продолжительность таможенного оформления, а также положительные и отрицательные результаты. Эта отчетность должна обобщаться ВТамО.

23. Очевидно, что данный стандарт выходит за область применения Конвенции МДП и не может быть реализован в ее рамках.

I. Стандарт 9 – Оценка безопасности

24. Данный стандарт предписывает, что таможенные администрации должны сотрудничать с другими компетентными органами в проведении оценки безо-

пасности перемещения товаров по международной цепи поставок и принимать все необходимые меры для оперативного устранения выявленных слабых мест.

25. Сопоставительный анализ Конвенции МДП и технических спецификаций этого стандарта показал, что в Конвенции МДП не предусмотрено элементов "оценки безопасности", но с учетом того, что стандарт 9 представляет собой одну из мер по облегчению перевозок, его можно включить путем внесения поправки в Конвенцию в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок либо в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

Ж. Стандарт 10 – Морально-этические качества персонала

26. В соответствии с данным стандартом следует настоятельно рекомендовать таможенным администрациям и другим компетентным органам осуществлять программы по предотвращению фактов несоблюдения сотрудниками морально-этических норм, а также по выявлению таких фактов и борьбе с ними. Представляется нецелесообразным включать этот стандарт в Конвенцию МДП, поскольку данный элемент выходит за область применения Конвенции МДП.

З. Стандарт 11 – Досмотр в целях безопасности при отправке

27. Данный стандарт предписывает, что в целях обеспечения безопасности таможенные администрации по обоснованному запросу импортирующей страны должны досматривать контейнеры и грузы повышенного риска при отправке. Технические спецификации этого стандарта в Конвенции МДП не отражены, но с учетом того, что стандарт 11 является одной из мер по облегчению перевозок, он может быть включен в Конвенцию посредством внесения поправки в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок или в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

И. Резюме анализа стандартов "первой опоры"

28. В приводимой ниже таблице представлено краткое резюме сопоставительного анализа стандартов "первой опоры" и Конвенции МДП:

<i>Стандарты "первой опоры"</i>	<i>Конвенция МДП</i>
Стандарт 1 – Комплексное управление цепью поставок товаров	Частично включен. Недостающие элементы могут быть включены в ходе реализации проекта eTIR путем изменения соответствующих статей Конвенции МДП и/или добавления нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 2 – Право досмотра груза	Полностью включен.

<i>Стандарты "первой опоры"</i>	<i>Конвенция МДП</i>
Стандарт 3 – Использование современных технологий в досмотровом оборудовании	Не включен. Может быть включен в Конвенцию посредством внесения поправки в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок или в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 4 – Системы управления рисками	Не включен. Может быть включен в Конвенцию МДП в ходе реализации проекта eTIR.
Стандарт 5 – Груз или контейнер повышенного риска	Не включен. Может быть включен в Конвенцию посредством внесения поправки в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок или в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 6 – Предварительная электронная информация	Не включен. Может быть включен в Конвенцию МДП в ходе реализации проекта eTIR.
Стандарт 7 – Целевой отбор и коммуникация	Не включен. Может быть включен в Конвенцию МДП в ходе реализации проекта eTIR.
Стандарт 8 – Показатели эффективности	Не включен. Нецелесообразно включать в Конвенцию МДП, поскольку он выходит за область применения Конвенции.
Стандарт 9 – Оценки безопасности	Не включен. Может быть включен в Конвенцию посредством внесения поправки в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок или в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 10 – Морально-этические качества персонала	Не включен. Нецелесообразно включать в Конвенцию МДП, поскольку он выходит за область применения Конвенции.

<i>Стандарты "первой опоры"</i>	<i>Конвенция МДП</i>
Стандарт 11 – Досмотр в целях безопасности при отправке	Не включен. Может быть включен в Конвенцию посредством внесения поправки в виде пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно безопасности цепи поставок или в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

IV. Анализ Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли, стандарты "второй опоры"

A. Стандарт 1 – Партнерство

29. Настоящим стандартом оговаривается, что уполномоченные экономические операторы, участвующие в международной цепи поставок товаров, будут проводить самооценку с учетом заранее установленных стандартов безопасности и оптимальной практики, с тем чтобы их собственные программы и процедуры обеспечивали адекватные гарантии для отправок и контейнеров до тех пор, пока они не будут выпущены из-под таможенного контроля в пункте назначения.

30. В Конвенции МДП не предусматривается программ партнерства, направленных на повышение безопасности цепи поставок. Если Договаривающиеся стороны решат применять концепцию УЭО в рамках Конвенции МДП, то необходимо будет разработать и включить в Конвенцию условия реализации такой программы в качестве взаимопризнанной модели. Подходящим местом для этой модели может стать новое приложение к Конвенции МДП, касающееся безопасности, и для моделирования программы можно использовать следующие технические элементы:

a) программа партнерства "таможня-бизнес" должна обеспечить гибкость и индивидуализацию планов обеспечения безопасности, построенных с учетом бизнес-модели конкретного УЭО;

b) таможенные администрации и УЭО должны совместно определить и документально зафиксировать соответствующие партнерские меры по повышению безопасности, которые будут реализовываться и проводиться УЭО;

c) совместно подготовленный документ о партнерстве между таможней и компанией должен содержать конкретно сформулированные и проверяемые процессы с целью обеспечить, насколько это возможно, чтобы в соответствии с бизнес-моделью УЭО бизнес-партнеры УЭО, включая производителей, поставщиков товаров и продавцов, заявили о своем намерении соблюдать стандарты безопасности, изложенные в Рамочных стандартах SAFE;

d) следует периодически рассматривать методы работы УЭО и реализуемые им меры по повышению безопасности (на основе рисков), причем эти обзоры должны соответствовать процедурам, предусмотренным в соответст-

вующем соглашении об обеспечении безопасности предпринимательской деятельности.

В. Стандарт 2 – Безопасность

31. Стандарт 2 предписывает, что уполномоченные экономические операторы должны использовать в своей хозяйственной деятельности заранее определенные методы оптимальной практики обеспечения безопасности. Спецификации настоящего стандарта включают следующие элементы:

a) уполномоченный экономический оператор осуществляет меры по обеспечению безопасности зданий, организует наблюдение и контроль по внешнему и внутреннему периметрам, устанавливает соответствующий пропускной режим, с тем чтобы не допустить несанкционированного доступа к сооружениям, транспортным средствам, погрузочным докам и зонам размещения груза;

b) режим допуска к объектам в безопасной цепи поставок товаров должен включать управленческий контроль выдачи и надлежащей проверки идентификационных нагрудных карточек ("сотрудник", "посетитель", "продавец" и т.д.), а также других устройств доступа, включая ключи, карточки доступа и другие устройства, которые обеспечивают беспрепятственный доступ к имуществу и активам компании;

c) контроль доступа к объектам в безопасной цепи поставок товаров должен включать оперативное и тщательное изъятие выданных компанией своим сотрудникам идентификационных документов и средств доступа к помещениям и информационным системам по истечении их срока действия;

d) важные для торговли данные должны защищаться с помощью необходимых автоматических систем резервного копирования, таких как закрытые паролем индивидуальные учетные записи, которые требуют периодического подтверждения, соответствующей подготовки сотрудников в области безопасности информационных систем, а также защиты от несанкционированного доступа к информации или ее недобросовестного использования;

e) программы кадровой безопасности должны включать проверку сотрудников и вероятных сотрудников в той мере, в какой это необходимо и допускается национальным законодательством. Эти программы должны включать периодические проверки биографических данных сотрудников, работающих на важных с точки зрения обеспечения безопасности должностях, с выявлением необычных изменений внешних проявлений социально-экономического положения сотрудника;

f) в соответствии с бизнес-моделью данного УЭО следует разработать программы и меры безопасности, призванные повысить защищенность методов работы деловых партнеров, связанных с транспортировкой, обработкой и хранением груза в безопасной цепи поставок товаров;

g) применяемые процедуры должны обеспечить, чтобы вся информация, используемая для обработки грузов, как электронная, так и рукописная, была разборчивой, своевременной, точной и защищенной от изменений, утраты или введения ошибочных данных. УЭО и таможенные службы должны обеспечить конфиденциальность коммерческой и важной с точки зрения безопасности информации. Предоставленная информация должна использоваться исключительно в тех целях, для которых она предоставлена;

h) при отправлении или получении груза УЭО должен сверить его с соответствующей грузовой документацией. УЭО должен обеспечить, чтобы информация о грузе, полученная от деловых партнеров, передавалась точно и своевременно. Лица, отправляющие или получающие груз, должны быть назначены до получения или выпуска груза;

i) УЭО должен организовать специальную подготовку персонала, с тем чтобы помочь ему обеспечивать целостность груза, распознавать вероятные внутренние угрозы безопасности и защищать средства доступа. УЭО должен проинформировать своих сотрудников о существующих в компании процедурах выявления подозрительных происшествий и информирования о них.

32. Если Договаривающиеся стороны решат применять концепцию УЭО в рамках Конвенции МДП, то вышеперечисленные элементы необходимо будет включить в Конвенцию в качестве требований для уполномочивания УЭО.

С. Стандарт 3 – Уполномочивание

33. Настоящий стандарт предусматривает, что таможенные администрации совместно с представителями торгового сообщества разработают порядок валидации или процедуры аккредитации по критериям качества, которые обеспечивают компаниям, имеющим статус уполномоченного экономического оператора, соответствующие стимулы. Эти процедуры разрабатываются для того, чтобы компании считали выгодным вкладывать средства в эффективные системы и мероприятия по повышению безопасности, включая целевой отбор и досмотр грузов незначительного риска, а также ускоренное оформление грузов.

34. Если Договаривающиеся стороны Конвенции МДП решат применять концепцию УЭО в Конвенции МДП, то необходимо учитывать следующие элементы спецификаций стандарта 3:

a) таможенные администрации должны сотрудничать (в различных формах) с бизнес-партнерами с целью определения совместных выгод, которые могут быть получены за счет совместного участия в безопасной цепи поставок товаров;

b) таможенные администрации должны учитывать моменты, вызывающие озабоченность УЭО и его уполномоченных представителей, и по согласованию с ними устанавливать формализованный способ общения, который обеспечивал бы надлежащее получение, рассмотрение и решение вопросов;

c) таможенные администрации должны в документальной форме изложить те ощутимые льготы, которые они намерены предоставить (в рамках своих полномочий) своим заинтересованным бизнес-партнерам по безопасной цепи поставок товаров. Эти льготы должны измеряться и сообщаться, а также приводиться в соответствие с обязательствами, по мере того как таможенные службы будут реализовывать национальные программы;

d) таможенным администрациям следует договориться о взаимном признании статуса УЭО;

e) таможенным администрациям следует, при необходимости, принять или изменить положения, а также ввести процедуры, призванные ускорить оформление с целью потребления или экспорта партий груза, отнесенных по соображениям безопасности к категории малого риска;

f) таможенные администрации смогут извлечь для себя выгоды за счет повышения безопасности товаров при прохождении международной цепи поставок в том случае, если для оптимизации использования ресурсов будут применяться более эффективные процессы получения оперативных данных, более совершенные методы оценки рисков и более точный целевой отбор партий повышенного риска;

g) применение самооценки и проверки будет выгодным как для таможенных администраций, так и для УЭО.

D. Стандарт 4 – Технология

35. В соответствии со стандартом 4 "второй опоры" все стороны сохраняют целостность грузов и контейнеров посредством содействия использованию современных технологий. Данный стандарт представляет собой чрезвычайно важный элемент, связывающий Конвенцию МДП со стандартами SAFE и формирующий основу для введения концепции УЭО в Конвенцию МДП: УЭО должен, как минимум, соответствовать действующим требованиям, изложенным в различных международных соглашениях, включая, помимо прочего, Таможенную конвенцию, касающуюся контейнеров, 1972 года и Конвенцию МДП 1975 года.

36. Если Договаривающиеся стороны Конвенции МДП решат включить стандарт 4 "второй опоры" в Конвенцию МДП, то необходимо использовать следующие элементы, предусмотренные в его спецификациях:

a) таможенные администрации должны поощрять и облегчать, с помощью соответствующих постоянно наращиваемых стимулов, добровольное применение уполномоченными экономическими операторами самых современных технологий, помимо механических пломб, с целью определения и мониторинга целостности контейнера и груза, а также информирования о несанкционированном доступе к контейнеру и грузу;

b) УЭО должны располагать документально зафиксированными процедурами, определяющими их внутреннюю политику в отношении опломбирования и обработки грузовых контейнеров с использованием пломб высокой безопасности и/или других устройств для предотвращения нарушения целостности груза;

c) таможенные администрации должны иметь документированные процедуры проверки пломб, а также рабочие процедуры, применяемые в случае обнаружения нарушений;

d) таможенные администрации и УЭО должны поддерживать открытый диалог в областях, представляющих взаимный интерес, с тем чтобы совместно пользоваться передовыми достижениями в области промышленных стандартов и современных технологий обеспечения целостности контейнеров, а также быть готовы к взаимодействию в случае обнаружения фактов нарушения целостности пломб.

E. Стандарт 5 – Коммуникации

37. В соответствии с этим стандартом таможенные администрации регулярно обновляют программы партнерства "таможня-бизнес", с тем чтобы способство-

вать внедрению минимальных стандартов безопасности и оптимальной практики обеспечения безопасности цепи поставок.

38. Если Договаривающиеся стороны решат ввести концепцию УЭО в Конвенцию МДП, то для создания коммуникационных процедур могут оказаться полезными следующие элементы данного стандарта:

а) по согласованию с УЭО или его представителями таможенные службы должны установить процедуры, применяемые в случае запроса или подозрений о нарушении таможенных правил, включая предоставление УЭО или его агентам телефонных номеров, по которым в чрезвычайной ситуации можно обратиться к соответствующим сотрудникам таможенных служб;

б) таможенные службы должны регулярно проводить как на национальном, так и на местном уровне консультации со всеми участниками международной цепи поставок товаров для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес, включая таможенные правила, процедуры и требования, предъявляемые к безопасности помещений и партий грузов;

в) УЭО должен с пониманием относиться к описанным выше усилиям, предпринимаемым таможенными службами в целях координации обмена информацией, и содействовать диалогу, который позволяет лучше понять суть вопросов и обеспечить, чтобы программа оставалась актуальной и опиралась на минимальные стандарты безопасности, выгодные обоим партнерам.

Ф. Стандарт 6 – Облегчение

39. Стандарт 6 предписывает, что таможенные администрации должны работать совместно с УЭО для обеспечения максимальной безопасности и облегчения функционирования международной цепи поставок товаров, начинающейся на ее таможенной территории или проходящей через нее.

40. Если Договаривающиеся стороны Конвенции МДП решат включить стандарт 6 "второй опоры" в Конвенцию МДП, то необходимо использовать следующие элементы, предусмотренные в его спецификациях:

а) таможенные администрации должны стремиться принимать или изменять положения и внедрять процедуры, способствующие консолидации и оптимизации информации, представляемой по требованию таможенных служб в связи с таможенным оформлением, как для облегчения торговли, так и для выявления грузов повышенного риска с целью принятия адекватных мер;

б) таможенные администрации должны создать механизмы, позволяющие бизнес-партнерам высказывать свои замечания в отношении предлагаемых поправок и изменений, которые существенно влияют на их роль в обеспечении безопасности цепи поставок товаров.

Г. Краткое резюме анализа стандартов "второй опоры"

41. В таблице ниже приводится резюме сопоставительного анализа стандартов "второй опоры" и Конвенции МДП:

<i>Стандарты "второй опоры"</i>	<i>Конвенция МДП</i>
Стандарт 1 – Партнерство	Не включен. Может быть включен в Конвенцию в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 2 – Безопасность	Не включен. Может быть включен в Конвенцию в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 3 – Уполномочивание	Не включен. Может быть включен в Конвенцию в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 4 – Технология	Не включен. Может быть включен в Конвенцию в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 5 – Коммуникация	Не включен. Может быть включен в Конвенцию в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Стандарт 6 – Облегчение	Не включен. Может быть включен в Конвенцию в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

VII. Возможное включение стандартов "первой опоры" и "второй опоры" в Конвенцию МДП

A. Основные элементы безопасности, которые надлежит включить

42. Вышеизложенный анализ продемонстрировал, что в Конвенции МДП не отражены многие элементы безопасности стандартов SAFE, поскольку в этих двух международных документах рассматриваются разные предметные области, а именно безопасность цепи поставок и международный таможенный транзит. Если Договаривающиеся стороны Конвенции МДП примут решение включить стандарты "первой опоры" и "второй опоры" в Конвенцию МДП, то целесообразно сосредоточить внимание на следующих основных элементах безопасности, предусмотренных стандартами SAFE:

- a) предварительная электронная информация;
- b) управление рисками;
- c) досмотр в целях безопасности при отправке;
- d) партнерство между таможенными службами и предпринимательским сообществом на основе концепции УЭО.

В. Предварительная электронная информация для целей безопасности

43. Что касается предварительной электронной информации, то Договаривающиеся стороны предпринимают совместные усилия для полной компьютеризации системы МДП. Основная цель компьютеризации состоит в том, чтобы создать международную централизованную базу данных для обеспечения безопасного обмена связанными с МДП данными между национальными таможенными системами. Наличие электронных данных МДП в качестве предварительной информации о грузе на стадии, предшествующей предъявлению груза в таможенное место отправления, промежуточной таможне и таможне места назначения, позволит таможенным органам разработать и применять интегрированные на международном уровне инструменты управления рисками, которые также могут использоваться в целях обеспечения безопасности.

44. Обязанность держателя книжки МДП представлять электронную информацию в целях безопасности в виде специального предварительного уведомления можно предусмотреть путем добавления нового пункта в статью 47, в котором должна быть указана прямая ссылка на новое приложение о мерах безопасности цепи поставок в рамках перевозки МДП. В этом новом приложении по вопросам "безопасности" должна содержаться модель данных для уведомлений о безопасности МДП в соответствии с моделью данных, используемой в грузовой декларации Рамочных стандартов ВТамО.

45. Кроме того, в вышеупомянутом новом пункте статьи 47 следует конкретно указать точное время предъявления таможенному органу уведомления или декларации о безопасности МДП. В Рамочных стандартах ВТамО определено, что в случае операций по дорожным перевозкам таможенные службы не должны требовать предъявления предварительных деклараций более чем за один час до прибытия товаров в пограничную таможню.

С. Управление рисками и досмотр в целях безопасности при отправке

46. С предварительной электронной информацией для целей безопасности связаны управление рисками и досмотр в целях безопасности при отправке. Именно по этой причине они могут быть упомянуты без подробных спецификаций в новом пункте статьи 47 в качестве инструментов для облегчения перевозок в целях контроля безопасности. Можно также добавить новый комментарий к статье 47 с некоторыми разъяснениями по механизму управления рисками в контексте безопасности.

D. Деловое партнерство

47. В соответствии со стандартами "второй опоры" Рамочных стандартов ВТамО каждая таможенная администрация создает механизм партнерства с частным сектором, для того чтобы задействовать его в обеспечении безопасности и надежности международной торговой цепи поставок. Основной акцент в стандартах этой "опоры" делается на создании международной системы для выявления частных предприятий, предлагающих высокий уровень гарантий безопасности с точки зрения их роли в цепи поставок. Эти деловые партнеры должны получать ощутимые выгоды от такого партнерства в виде ускоренного процесса обработки товаров и других мер.

48. Соображения, касающиеся включения механизма партнерства между таможенными органами и бизнесом и концепции УЭО в Конвенцию МДП, изложены ниже.

VIII. Конвенция МДП и уполномоченные экономические операторы

A. Концепция уполномоченного экономического оператора

49. В стандартах SAFE уполномоченный экономический оператор (УЭО) определен как "участник внешнеэкономической деятельности, деятельность которого получила одобрение со стороны таможенной администрации или от ее имени как соответствующая нормам ВТамО или эквивалентным стандартам обеспечения безопасности цепи поставок товаров".

50. Концепция уполномоченного экономического оператора (УЭО) представляет собой добровольную схему, в соответствии с которой операторы, задействованные в цепи поставок, повышают свои показатели безопасности в обмен на стимулы.

B. Держатель книжки МДП и уполномоченный экономический оператор

51. Стороной, которая практически задействована в международной перевозке грузов в рамках процедуры МДП, является держатель книжки МДП. Статус держателя книжки МДП предоставляется только международным автотранспортным операторам, которые были уполномочены таможенными органами на основании жестких критериев, изложенных в части II приложения 9. Такое разрешение может быть отозвано, если эти критерии больше не соблюдаются.

52. Основными критериями являются:

- a) устойчивое финансовое положение;
- b) отсутствие серьезных или неоднократных нарушений таможенных правил или налогового законодательства;
- c) доказательства, подтверждающие наличие опыта или возможности заниматься регулярными международными перевозками, а также наличие знаний в области применения Конвенции МДП.

d) письменная декларация об обязательствах, предусматривающая, что оператор будет соблюдать все таможенные формальности и уплачивать причитающиеся суммы, если этого потребуют компетентные органы.

53. Санкционированный доступ операторов к использованию мер по облегчению перевозок, предусмотренных Конвенцией МДП, был введен в 1999 году. Цель этой меры состояла в том, чтобы предотвратить таможенное мошенничество, а также снизить риск неуплаты таможенных пошлин и сборов.

54. Как указано в таблице ниже, некоторые критерии для держателя книжки МДП соответствуют условиям и требованиям к УЭО, определенным ВТамО в Руководстве для уполномоченных экономических операторов и стандартах SAFE 2007 года.

<i>Уполномоченный экономический оператор</i>	<i>Держатель книжки МДП</i>
<p>Подтвержденное соблюдение таможенных требований Данный элемент предписывает, что на протяжении установленного периода УЭО не совершал нарушений/правонарушений, определенных в национальном законодательстве, что исключило бы возможность предоставления ему статуса УЭО.</p>	<p>Отсутствие серьезных или неоднократных нарушений таможенных правил или налогового законодательства. Письменная декларация об обязательствах, предусматривающая, что оператор будет соблюдать все таможенные формальности и уплачивать причитающиеся суммы, если этого потребуют компетентные органы.</p>
<p>Финансовая жизнеспособность Данный элемент предписывает, что УЭО должен иметь устойчивое финансовое положение, достаточное для соблюдения возложенных на него обязательств с должным учетом особенностей вида деловой активности.</p>	<p>Устойчивое финансовое положение.</p>

55. С другой стороны, в стандартах SAFE содержатся многочисленные дополнительные условия и требования безопасности УЭО, касающиеся удовлетворяющей соответствующим предписаниям системы управления коммерческой отчетностью; консультаций, сотрудничества и коммуникации; обучения, профессиональной подготовки и информирования; обмена информацией, доступа и конфиденциальности; безопасности груза, перевозочных средств, помещений и персонала; надежности торгового партнера; кризисного управления и устранения последствий чрезвычайной ситуации; оценки, анализа и усовершенствования. Подробную информацию см. в разделе 5.2 стандартов SAFE 2007 года.

С. Включение элементов безопасности уполномоченного экономического оператора в Конвенцию МДП

56. Если элементы безопасности УЭО будут включены в Конвенцию МДП, то это не отразится на нынешних правах и ответственности держателей книжек МДП: они будут продолжать использовать преимущества Конвенции без обязательного прохождения процедуры сертификации в качестве уполномоченного экономического оператора для целей безопасности. Однако с учетом духа Конвенции МДП и общего намерения Договаривающихся сторон упростить адми-

нистративные формальности в области международных перевозок при пересечении границ можно утверждать, что могут быть приняты дополнительные меры по облегчению посредством предоставления держателям книжек МДП, если они того пожелают, возможности обращаться за получением взаимно признанного статуса надежного транспортного оператора, что эквивалентно понятию УЭО в стандартах SAFE. Вместе с тем следует понимать, что основные преимущества такого статуса, вероятно, будут реализовываться вне области применения Конвенции МДП.

57. Если Договаривающиеся стороны Конвенции МДП примут решение включить элементы безопасности УЭО в Конвенцию и предоставить держателям книжек МДП возможность обращаться за получением статуса безопасности по аналогии со статусом, который имеют УЭО в соответствии со стандартами SAFE, то эти элементы следует использовать в качестве условий и требований для уполномочивания держателей книжек МДП.

58. По всей видимости, существует два способа включения элементов безопасности УЭО в Конвенцию МДП:

а) добавить недостающие элементы в часть II приложения 9 к Конвенции МДП в качестве конкретных требований в отношении выдачи разрешения физическим и юридическим лицам для использования книжек МДП;

б) добавить новое приложение к Конвенции, касающееся вопросов безопасности, в целях предоставления каждому лицу, уполномоченному пользоваться книжками МДП (приложение 9, часть II), возможности обращаться за получением статуса надежного оператора МДП в соответствии с дополнительными условиями и требованиями безопасности, определенными в стандартах SAFE 2007 года.

59. Подход б) более гибкий. Он не изменит требований и условий для транспортной отрасли в отношении использования книжек МДП, но в то же время предоставит каждому держателю книжки МДП возможность получать сертификацию от таможенных органов в качестве надежного оператора МДП, статус которого будет взаимно признаваться Договаривающимися сторонами Конвенции МДП. Речь идет о добровольной системе для держателей книжек МДП, которая может повысить уровень их безопасности в рамках международной цепи поставок.

60. Данный подход не потребует пересмотра перечисленных ниже условий, которые уже были проверены при предоставлении разрешения использовать книжки МДП:

а) устойчивое финансовое положение;

б) доказательства, подтверждающие наличие опыта или возможностей заниматься регулярными международными перевозками, и доказательства, подтверждающие наличие знаний в области применения Конвенции МДП;

в) отсутствие серьезных или неоднократных нарушений таможенных правил или налогового законодательства;

г) письменная декларация об обязательствах, предусматривающая, что оператор будет соблюдать все таможенные формальности и уплачивать причитающиеся суммы, если этого потребуют компетентные органы.

61. Держатель книжки МДП, обращающийся за получением статуса надежного оператора МДП, должен соответствовать следующим дополнительным

минимальным условиям и требованиям безопасности, основанным на стандартах SAFE:

- a) он должен иметь удовлетворяющую требованиям систему управления коммерческой отчетностью, позволяющую таможенным органам проводить любые требуемые аудиты безопасности в отношении перемещения грузов;
- b) он должен установить рабочий механизм для поддержания процесса консультаций, сотрудничества и коммуникации с таможенными органами по вопросам безопасности;
- c) он должен иметь и применять программы обучения, профессиональной подготовки и повышения информированности по вопросам, касающимся целостности грузов и безопасности цепи поставок, для своего персонала;
- d) он должен иметь в своем распоряжении процедуры обмена информацией, получения доступа и обеспечения конфиденциальности для гарантирования точности информации о грузе и ее своевременного представления в таможенные органы;
- e) он должен иметь документально оформленную стратегию и процедуры обеспечения безопасности информации и/или связанную с безопасностью систему контроля для защиты своих баз данных и архивов от утери информации и несанкционированного доступа;
- f) он должен создать и соблюдать процедуры для обеспечения безопасности груза, перевозочных средств, помещений и персонала;
- g) он должен применять меры, позволяющие четко идентифицировать его деловых партнеров, для обеспечения безопасности международной цепи поставок;
- h) он должен разработать и документально оформить в сотрудничестве с соответствующими органами, если это целесообразно или необходимо, программу кризисного управления безопасностью и планы устранения последствий чрезвычайных происшествий;
- i) он должен регулярно проверять, анализировать и совершенствовать оценки рисков безопасности в своих операциях и принимать надлежащие меры для смягчения этих рисков.

62. Держатель книжки МДП, удовлетворяющий вышеизложенным критериям безопасности, будет признаваться таможенными органами во всех Договаривающихся сторонах Конвенции МДП как надежный партнер в рамках международной цепи поставок. Это означает, что он делает все возможное для снижения угроз в цепи поставок, в которой он задействован. Статус надежного оператора перевозки МДП улучшает его репутацию и способствует упрощению процедур контроля безопасности. Поэтому он может быть выбран в качестве взаимно признанного надежного делового партнера, когда другой надежный экономический оператор ищет новых партнеров для своей безопасной цепи поставок.

63. Если Договаривающиеся стороны Конвенции МДП примут решение включить элементы безопасности УЭО в Конвенцию, они не только должны будут принять условия и требования для безопасных операторов МДП, но также указать преимущества с точки зрения безопасности, которыми они могут пользоваться, на основе ориентировочного перечня возможных преимуществ, предусмотренных стандартами SAFE (см. пункт 5.3 SAFE), например:

- a) ускоренная обработка грузов и документов для целей безопасности;
- b) минимальное число досмотров безопасности груза;
- c) приоритетное использование неинтрузивных методов досмотра, когда требуется проверка грузов;
- d) свободный доступ к фамилиям и контактной информации о других надежных операторах (УЭО) с согласия этих операторов;
- e) свободный доступ к информации о признанных стандартах безопасности и оптимальной практике.

64. Кроме того, Договаривающимся сторонам следует разработать, возможно, в рамках нового приложения по вопросам безопасности, общие принципы для процедур валидации и сертификации (уполномочивания), а также условия отказа, приостановления действия, отзыва или изъятия статуса УЭО на основе принципов, изложенных в пункте 5.4 стандартов SAFE.

D. Краткое резюме условий, которые должен выполнить держатель книжки МДП для получения статуса уполномоченного экономического оператора

65. В таблице ниже изложено краткое резюме условий, которые должен выполнить держатель книжки МДП для получения статуса УЭО.

<i>Рамочные стандарты SAFE</i>	<i>Конвенция МДП</i>
Подтвержденное соблюдение таможенных требований	Включено.
Финансовая жизнеспособность	Включено.
Удовлетворяющая требованиям система управления коммерческой отчетностью	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Обучение, профессиональная подготовка и информированность	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Обмен информацией, доступ и конфиденциальность	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Безопасность груза	Частично включено. Недостающие элементы могут быть включены в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

<i>Рамочные стандарты SAFE</i>	<i>Конвенция МДП</i>
Безопасность перевозочных средств	Частично включено. Недостающие элементы могут быть включены в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Безопасность помещений	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Безопасность персонала	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Надежность торгового партнера	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Кризисное управление и устранение последствий чрезвычайных происшествий	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.
Количественные показатели, анализ и усовершенствование	Не включено. Может быть включено в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности.

IX. Выводы

66. Конвенция МДП уже включает ряд элементов, которые могут использоваться в целях повышения международной цепи поставок и которые совместимы с соответствующими Рамочными стандартами SAFE. Однако ввиду разных областей применения этих двух правовых документов многие элементы стандарта SAFE в Конвенции МДП отсутствуют.

67. В частности, Договаривающимся сторонам Конвенции МДП рекомендуется рассмотреть следующие основные элементы стандарта SAFE в целях их включения в Конвенцию МДП:

- a) Предварительная электронная информация.
- b) Управление рисками.
- c) Досмотр в целях безопасности при отправке.
- d) Партнерство между таможенными органами и держателями книжек МДП на основе концепции УЭО.

68. Включение элементов "предварительная электронная информация" и "управление рисками" может быть обеспечено в рамках проекта eTIR, а элемент "досмотр в целях безопасности при отправке" может быть введен посредством принятия пояснительной записки или комментария к статье 47 относительно

безопасности цепи поставок либо в рамках нового приложения к Конвенции МДП, касающегося вопросов безопасности. В это приложение могут быть также включены другие недостающие элементы стандартов SAFE, в частности партнерство между таможенными органами и держателями книжек МДП на основе концепции УЭО.

69. В соответствии со стандартами SAFE все стандарты и программы SAFE, в том числе концепция УЭО, носят добровольный характер. Поэтому положение об обращении за получением статуса УЭО в рамках Конвенции МДП должно оставаться факультативным для транспортных операторов, а включение элементов безопасности УЭО в Конвенцию МДП не должно вести к дискриминационному различию между держателями книжек МДП со статусом УЭО и без этого статуса. Иными словами, все механизмы, предусмотренные в Конвенции МДП, должны предоставляться уполномоченным держателям книжек МДП независимо от того, имеют ли они статус УЭО. Использование этого принципа может создать трудности при определении Договаривающимися сторонами преимуществ для обладателей статуса УЭО в плане обеспечения безопасности, поскольку такие преимущества выходят за область применения Конвенции МДП.

Приложение

Анализ технических спецификаций стандарта 1 "первой опоры" Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации

Технические спецификации стандарта 1 ("первая опора")

Соответствующие положения Конвенции МДП и их анализ

Часть 1 Меры общего контроля

Таможенный контроль

В Генеральном приложении к пересмотренной Киотской конвенции (стандарт 6.1) предусматривается, что все товары, включая транспортные средства, ввозимые на таможенную территорию и вывозимые с нее, подлежат таможенному контролю. Для целей стандарта 1 целостность отправки должна быть обеспечена со времени погрузки грузов в контейнер, а в случае перевозки без использования контейнеров – на транспортные средства до тех пор, пока они не будут выпущены из-под таможенного контроля в пункте назначения.

Элемент "таможенного контроля" в стандарте 1 соответствует следующим положениям Конвенции МДП, касающимся таможенного контроля и целостности отправки:

- 1) Как правило, грузы перевозятся с применением процедуры МДП в отвечающих требованиям безопасности дорожных перевозочных средствах или контейнерах, грузовые отделения которых сконструированы таким образом, чтобы исключить возможность доступа к содержимому запломбованной части транспортного средства или контейнера без оставления видимых следов вскрытия (приложения 2 и 7).
- 2) Транспортные средства и контейнеры должны быть предварительно допущены для международной перевозки с использованием таможенных печатей и пломб. Свидетельства о допущении признаются во всех Договаривающихся сторонах Конвенции МДП (статьи 3, 12, 13 и приложения 3, 4 и 7).
- 3) Грузы перевозятся с применением международного таможенного документа – книжки МДП, которая служит единой таможенной транзитной декларацией и гарантийным документом (приложение 1).

- 4) Книжка МДП включает грузовой манифест, в котором для целей контроля указаны сведения обо всех грузах в отправленной партии (приложение 1).
- 5) Книжка МДП включает протокол, который должен составляться в случае повреждения таможенных пломб либо уничтожения грузов в результате дорожного происшествия в ходе перевозки (приложение 1).
- 6) Книжка МДП может быть предъявлена таможням места назначения только в том случае, если отметку о ее принятии сделали все таможни места отправления (статья 18).
- 7) Для целей контроля грузы и дорожные транспортные средства, состав транспортных средств или контейнер должны предъявляться вместе с книжкой МДП в таможне места отправления, промежуточных таможах и таможне места назначения (статьи 19, 21).
- 8) Результаты таможенного контроля должны быть зафиксированы каждой таможей в книжке МДП (статья 24, приложение 1).
- 9) Положения Конвенции МДП не служат препятствием для применения ограничений и контроля, вытекающих из национальных правил и основанных на соображениях общественной нравственности, общественной безопасности, здравоохранения или гигиены либо на соображениях ветеринарного или фитопатологического порядка (статья 47, пункт 1).

Оценка риска

В цепи комплексного таможенного контроля таможенный контроль и оценка рисков в целях обеспечения безопасности представляют собой постоянный совместный процесс, начинающийся в момент подготовки грузов экспортером к экспорту, с постоянной проверкой целостности грузов при недопущении ненужного дублирования мер контроля. Для того чтобы сделать возможным такое взаимное признание мер контроля, таможенные службы должны договориться о согласующихся между собой стандартах контроля и управления рисками, обмену оперативными данными и данными по профилированию рисков, а также обмену таможенными данными с учетом работы, которая была проведена в контексте Глобальной стратегии обмена информацией и оперативными данными ВТамО. Такие соглашения должны предусматривать возможность совместного мониторинга или контроля качества с целью отслеживания соблюдения стандартов.

Помимо комментария к статье 23 "Сопровождение транспортных средств", в Конвенции МДП не разъясняется оценка рисков, однако этот элемент стандарта 1 может быть включен в Конвенцию в рамках проекта eTIR и/или нового приложения по вопросам безопасности.

Контроль при отправке

Таможня отправления должна предпринять все необходимые шаги, для того чтобы сделать возможной идентификацию данной отправки и обнаружение любого несанкционированного вмешательства по цепи поставок товаров. В отношении морских контейнерных отправок любые такие проверки, оценка рисков и действия должны осуществляться до погрузки контейнера на судно. В Кодексе ОСПС¹ (b1630-37) в общих чертах изложены меры, которые должны приниматься порто-

А. Данный элемент стандарта 1 соответствует следующим положениям МДП:

- 1) Контроль, осуществляемый в месте отправления и заверяемый таможенной места отправления, является дополнительной гарантией для стран транзита и назначения (пояснительная записка 0.5 к статье 5).
- 2) Таможенные органы страны отправления должны принимать необходимые меры, для того чтобы удостовериться в точности грузо-

¹ Международный кодекс по охране судов и портовых средств.

выми службами. Кроме того, таможенные администрации, по территории которых проходит цепь поставок товаров, должны договориться об использовании системы электронных сообщений для обмена таможенными данными, результатами контроля и уведомлениями о прибытии, в частности в отношении отправок повышенного риска. При необходимости таможенные администрации должны изменять свои полномочия, установленные нормативными документами, с тем чтобы иметь возможность полностью проверять грузы повышенного риска.

вого манифеста (статья 19).

3) Данные в книжке МДП, касающиеся груза, должны соответствовать данным, внесенным в таможенные документы, составляемые в стране отправления (пояснительная записка 0.5 к статье 5).

4) Обязанность таможенника места отправления удостовериться в точности грузового манифеста предполагает необходимость проверки по крайней мере соответствия сведений, указанных в грузовом манифесте, сведениям, содержащимся в экспортных документах и транспортных или иных торговых документах, относящихся к данному грузу; таможенник места отправления может также в случае необходимости провести досмотр груза.

Таможенник места отправления должен также до наложения печатей и пломб проверить состояние дорожного транспортного средства или контейнера (пояснительная записка 0.19 к статье 19).

5) Для нормального функционирования системы МДП очень важно, чтобы таможенное оформление грузов в таможенном отделе отправления было произведено с выполнением всех необходимых таможенных формальностей. В частности, необходимо воспрепятствовать:

- недостоверному декларированию грузов для их подмены в ходе транспортной операции;
- перевозке грузов, не внесенных в манифест книжки МДП. (Комментарий к статье 19 "Проведение контроля в таможенном отделе отправления").

Технические спецификации стандарта 1
("первая опора")

Соответствующие положения Конвенции
МДП и их анализ

В. В соответствии с элементом "контроль при отправке" стандарта 1 таможенные администрации, по территории которых проходит цепь поставок товаров, должны договориться об использовании системы электронных сообщений для обмена таможенными данными, результатами контроля и уведомлениями о прибытии, в частности в отношении отправок повышенного риска. Сейчас предпринимаются усилия для полной компьютеризации МДП (проект eTIR) и создания международной базы данных в целях облегчения безопасного обмена данными между национальными таможенными системами.

Опломбирование

В интересах обеспечения безопасности цепи поставок товаров и цепи комплексного таможенного контроля, в частности для обеспечения полностью безопасного перемещения грузов с момента загрузки в контейнер до выпуска из таможенного контроля в пункте назначения, таможенным органам следует применять программу обеспечения целостности пломб, которая подробно изложена в пересмотренном Руководстве к главе 6 Генерального приложения к пересмотренной Киотской конвенции. Такие программы обеспечения целостности пломб, основанные на использовании в пункте загрузки механических пломб, обеспечивающих высокую степень безопасности, предписанных в стандарте ISO² 17712, включают процедуры регистрации установки, замены и проверки целостности пломб в ключевых пунктах, таких как пункты перевалки на другой вид транспорта. Кроме то-

А. Данный элемент стандарта 1 соответствует следующим положениям конвенции МДП, касающимся целостности печатей и пломб:

- 1) Таможенные органы страны отправления должны принимать необходимые меры для наложения таможенных печатей и пломб или для контроля таможенных печатей и пломб, наложенных под ответственность упомянутых таможенных органов должным образом уполномоченными лицами (статья 19).
- 2) Таможня места отправления должна также до наложения печатей и пломб проверить состояние дорожного транспортного средства или контейнера, а в отношении крытых брезентом транспортных средств или контейнеров – проверить состояние брезента и его креплений, так как сведения об этом не включены в свидетельство о допущении (пояснительная записка 0.19 к статье 19).
- 3) Сотрудники промежуточных

² Международная организация по стандартизации.

*Технические спецификации стандарта 1
("первая опора")*

*Соответствующие положения Конвенции
МДП и их анализ*

го, таможням следует содействовать добровольному применению технологий, способствующих обеспечению целостности контейнеров при прохождении по цепи поставок товаров.

таможен каждой из Договаривающихся сторон признают, как правило, печати и пломбы, наложенные таможенными органами других Договаривающихся сторон, при условии, что они не повреждены. Однако эти сотрудники могут, если это обусловлено необходимостью контроля, накладывать дополнительно свои собственные печати и пломбы (статья 22, пункт 1).

4) Признанные Договаривающимися сторонами таможенные печати и пломбы пользуются на их территории защитой тех же самых правовых норм, что и национальные таможенные печати и пломбы (статья 22, пункт 2).

5) Если таможенные органы производят в пути или в промежуточной таможене досмотр груза, они должны сделать отметку о наложенных новых печатях и пломбах в книжке МДП (статьи 24, 35).

6) Если таможенные печати и пломбы повреждены в пути в условиях иных, чем те, которые предусмотрены для таможенного досмотра, должен быть заполнен протокол, содержащийся в книжке МДП (статья 25).

В. Как предусмотрено в комментарии к статье 22 "Технические характеристики таможенных печатей и пломб", в Конвенции МДП не рассматривается вопрос о стандартах и требованиях для таможенных печатей и пломб. В ней только оговаривается, что, как правило, Договаривающиеся стороны должны признавать таможенные печати и пломбы, наложенные в других Договаривающихся сторонах. Таким образом, вопрос о технических характеристиках таможенных печатей и пломб оставлен на усмотрение национальных таможенных органов. Для обеспечения эффективности

Технические спецификации стандарта 1
("первая опора")

Соответствующие положения Конвенции
МДП и их анализ

таможенного пломбирования желательного, чтобы таможенные администрации использовали печати и пломбы, соответствующие последним международным требованиям в этой области. В данном контексте внимание таможенных органов обращается на директивы к главе 6 Генерального приложения к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (пересмотренной Киотской конвенции), а также на минимальные требования к таможенным печатям и пломбам, изложенные в главе 1 Специального приложения Е к указанной Конвенции, которые были разработаны под эгидой Всемирной таможенной организации (ВТамО).

Уникальная идентификация отправки (УИО)

Таможенные администрации должны применять Рекомендацию ВТО в отношении УИО и прилагаемое к ней Руководство.

А. УИО в Конвенции МДП упоминается. Основная роль УИО состоит в том, чтобы установить уникальную ссылку на коммерческий уровень сделки между заказчиком и поставщиком. Эта ссылка должна относиться к "договору продажи" между поставщиком и заказчиком и никоим образом не связана с отношениями между различными участниками в рамках процедуры МДП.

В. В Конвенции МДП используется собственная ссылка – номер книжки МДП. Однако она не исключает возможности указания УИО в книжке МДП в качестве элемента данных для официального использования на основе национального или международного законодательства. Кроме того, указание УИО может быть предусмотрено в рамках проекта eTIR.

Часть 2 Представление данных

Экспортная грузовая декларация

При экспорте экспортер или его/ее агент должен до погрузки груза на транспортное средство или в контейнер, используемые при экспорте, представить таможенным службам предварительную электронную грузовую экспортную декларацию. В целях обеспечения безопасности таможенные службы не должны требовать включения в предварительную экспортную грузовую декларацию данных помимо тех, что перечислены в стандартах SAFE. Экспортеры обязаны подтвердить перевозчику в письменном виде, желательно в электронной форме, что они представили в таможенные службы предварительную экспортную грузовую декларацию. В тех случаях, когда экспортная грузовая декларация является неполной или упрощенной, на более позднем этапе в соответствии с положениями национального законодательства может потребоваться представить дополнительную декларацию для иных целей, таких как сбор торговой статистики.

Грузовая декларация

При экспорте и/или импорте перевозчик или его/ее агент обязан представить в таможенную предварительную электронную грузовую декларацию. При морских контейнерных отправлениях предварительная электронная грузовая декларация представляется до погрузки грузов/контейнеров на судно. При использовании всех других видов транспорта и отгрузок она должна представляться до прибытия транспортного средства в таможенную при экспорте и/или импорте. В целях обеспечения безопасности таможенные службы не должны

А. В Конвенции МДП не предусмотрены в целях обеспечения безопасности ни представление экспертом в таможенные службы предварительной электронной грузовой экспортной декларации, ни обязанность экспортера подтвердить перевозчику в письменном виде, желательно в электронной форме, что он представил в таможенные службы предварительную экспортную грузовую декларацию.

В. Конвенция МДП не охватывает процедуры экспорта и поэтому не должна изменяться в целях введения данного элемента. Однако она не исключает возможности использования предварительной электронной грузовой экспортной декларации в рамках компьютеризированной процедуры МДП в будущем, например, если будет создан интерфейс между национальной электронной экспортной системой и системой eTIR.

А. В Конвенции МДП не предусмотрен элемент "грузовая декларация" стандарта 1, иными словами, в целях обеспечения безопасности при экспорте и/или импорте, перевозчик не обязан представлять в таможенную предварительную электронную грузовую декларацию.

В. С учетом того, что предварительная электронная информация о грузе является одним из основных принципов стандартов SAFE, а также одним из положений измененного Таможенного

*Технические спецификации стандарта 1
("первая опора")*

*Соответствующие положения Конвенции
МДП и их анализ*

требовать представления данных помимо тех, что перечислены в стандартах SAFE. В соответствии с нормами национального законодательства помимо предварительной грузовой декларации может представляться дополнительная грузовая декларация.

кодекса ЕС, этот элемент может быть включен в Конвенцию МДП в целях повышения безопасности перевозки МДП и облегчения проверок безопасности на таможенных границах.

С. Наилучший способ включения этого элемента стандарта 1 в Конвенцию МДП – рассмотреть данный вопрос в ходе реализации проекта eTIR.

Импортная грузовая декларация

При импорте импортер или его/ее агент обязан представить в таможенную предварительную электронную импортную грузовую декларацию до прибытия транспортного средства в первый таможенный пункт. В целях обеспечения безопасности таможенные службы не должны требовать представления данных помимо тех, что перечислены в стандартах SAFE. В тех случаях, когда импортная грузовая декларация представляет собой неполную или упрощенную декларацию, на более позднем этапе в соответствии с нормами национального законодательства может потребоваться представить дополнительную декларацию для иных целей, таких как расчет пошлины или сбор торговой статистики. Уполномоченная цепь поставок товаров предоставляет возможность объединить экспортные и импортные информационные потоки в единую экспортно-импортную декларацию, которая совместно используется заинтересованными таможенными администрациями.

А. В Конвенции МДП не предусматривается, что импортер или его/ее агент обязан представить в таможенную предварительную электронную импортную грузовую декларацию.

В. Было бы нелогично изменять Конвенцию МДП в целях введения элемента "импортная грузовая декларация" стандарта 1, поскольку он охватывает последующую таможенную процедуру (ввоза), которая осуществляется в рамках режима МДП.

Обмен информацией в отношении грузовых партий повышенного риска

С целью поддержки оценки рисков и облегчения выпуска, являясь составными частями комплексной цепи таможенного кон-

А. Элемент "обмен информацией в отношении грузовых партий повышенного риска" стандарта 1 соответствует следующим

троля, таможенные администрации, по территории которых проходит цепь поставок товаров, должны рассмотреть возможность обмена данными между таможенными службами, в частности в отношении грузовых партий повышенного риска. Такая электронная система сообщений может включать обмен уведомлениями об определенных экспортных операциях, включая результаты контроля, а также соответствующими уведомлениями о прибытии.

Национальное законодательство должно содержать положения, разрешающие таможенным органам передавать информацию, собираемую ими для собственных целей, другим таможенным администрациям. Если таких положений нет, их следует разработать и принять. В качестве основы для разработки таких положений можно использовать Рекомендации по разработке национального законодательства о сборе и передаче таможенной информации. Кроме того, в качестве основы для обмена информацией по товарам повышенного риска можно использовать существующие инструменты ВТамО, такие как Иоганнесбургская конвенция и Типовое двустороннее соглашение.

Уведомления типа "Не грузить" и "Не выгружать"

Таможенным службам следует создать систему, при которой уведомления будут направляться лишь в отношении тех партий грузов, которые не могут быть погружены или выгружены. Такие уведомления должны направляться в установленные сроки после представления данных, необходимых для оценки риска.

положениям Конвенции МДП, касающимся обмена информацией:

1) Договаривающиеся стороны обмениваются при наличии соответствующей просьбы информацией, необходимой для применения положений Конвенции МДП (статья 50).

2) Исполнительный совет МДП координирует обмен оперативной и другой информацией между компетентными органами Договаривающихся сторон и способствует его развитию (приложение 8, статья 10).

В. Изменения к Конвенции МДП, касающиеся системы электронных сообщений, обмена информацией о грузовых партиях повышенного риска, уведомлений об отправлении, включая результаты контроля, а также соответствующих уведомлений о прибытии, могут быть внесены в рамках проекта eTIR.

Эти элементы в Конвенции МДП не предусмотрены, но могут быть включены в рамках проекта eTIR.

Сроки

Точные сроки представления товарных и грузовых деклараций в таможенную администрацию при экспорте или импорте должны устанавливаться в национальном законодательстве после тщательного анализа географической ситуации и деловой практики, применяемой в различных видах транспорта, после проведения консультаций с представителями предпринимательского сектора и другими заинтересованными таможенными администрациями. Таможенные службы должны обеспечивать уполномоченным экономическим операторам равный доступ к упрощенным условиям независимо от вида транспорта. Однако для обеспечения минимального единообразия и без ущерба для конкретной ситуации таможенные службы не должны требовать представления предварительной декларации ранее чем:

Морские перевозки

Контейнерный груз: за 24 часа до погрузки в порту отправления.

Массовые грузы/грузы без упаковки: за 24 часа до прибытия в первый порт страны назначения.

Воздушный транспорт

Маршрут малой протяженности: в момент взлета самолета.

Маршрут большой протяженности: за 4 часа до прибытия в первый порт страны назначения.

Железнодорожный транспорт

За 2 часа до прибытия в первый порт страны назначения.

А. Элементы "сроки" и "грузовая декларация" стандарта 1 взаимосвязаны и могут быть включены в Конвенцию МДП в целях повышения безопасности перевозок МДП и облегчения таможенного контроля и проверок безопасности на границах.

В. Наилучший способ включения данных элементов в Конвенцию МДП – сделать это в ходе реализации проекта eTIR и, возможно, отразить их в новом приложении к Конвенции, касающемся вопросов безопасности.

Автомобильный транспорт

За 1 час до прибытия в первый порт страны назначения.

Модель данных ВТамО

Таможенные администрации должны обеспечивать, чтобы их информационные системы были функционально совместимы и основывались на открытых стандартах. С этой целью таможенным службам следует использовать "модель таможенных данных" ВТамО, которая определяет максимальный набор данных для совершения экспортных и импортных формальностей. Модель данных определяет также формат электронных сообщений для соответствующих грузовых и товарных деклараций. Модель данных ВТамО включает все элементы данных, перечисленные в стандартах SAFE, которые могут потребоваться в качестве предварительной информации в целях обеспечения безопасности.

Данный элемент должным образом учтен в проекте eTIR.

Концепция "одного окна"

С целью облегчения беспрепятственной передачи данных о международной торговле (концепция "одного окна") и организации обмена оперативными данными относительно возможных рисков, как на национальном, так и на международном уровне, правительствам следует разрабатывать соглашения о сотрудничестве между таможенными службами и другими государственными ведомствами, связанными с международной торговлей. Это позволит участникам внешнеэкономической деятельности представлять необходимую информацию в электронном виде лишь в одну службу, назначенную для этих целей, желательно в таможенную

Концепция "одного окна" может быть рассмотрена в рамках Конвенции "о согласовании", а не Конвенции МДП.

службу. В этой связи таможенным службам следует стремиться к максимальной интеграции в коммерческие процессы и информационные потоки в глобальной цепи поставок товаров, например путем использования в качестве экспортных и импортных деклараций коммерческой документации, такой как счета-фактуры или заказы на закупку.

Комплексное управление границами

Правительствам следует разработать механизмы сотрудничества между своими правительственными ведомствами, которые участвуют в международной торговле. Правительствам следует также взаимодействовать с пограничными ведомствами соседних государств, с тем чтобы обеспечить максимальную гармонизацию функций пограничного контроля. В ходе применения этих механизмов сотрудничества могут быть урегулированы такие вопросы функционирования границ, как национальное и международное сотрудничество и координация, а также принятие международных стандартов. Комплексное управление границами должно способствовать упрощению процедур торговли благодаря обеспечению безопасной цепи поставок. Для того чтобы оказать помощь таможенным администрациям, ВТамО разработала руководство по комплексному управлению границами.

Концепция "комплексного управления границами" может быть рассмотрена в рамках Конвенции "о согласовании", а не Конвенции МДП.

Часть 3 Уполномоченная цепь поставок товаров

Уполномоченные экономические операторы

Уполномоченные экономические операторы, которые отвечают критериям, установленным таможенными службами (в соответствии со стандартами SAFE), должны иметь право участвовать

А. В Конвенции МДП концепция УЭО как таковая не предусмотрена в том смысле, что в ней не содержится положений о лицах, которые должны отвечать конкретным критериям, огово-

*Технические спецификации стандарта 1
("первая опора")*

*Соответствующие положения Конвенции
МДП и их анализ*

в упрощенных и ускоренных процедурах выпуска при условии представления минимальной информации. Эти критерии включают наличие подтвержденных фактов соблюдения таможенных требований, продемонстрированное стремление способствовать повышению безопасности цепи поставок товаров в качестве участника программы партнерства "таможня-бизнес", а также наличие удовлетворительной системы управления собственной коммерческой информацией. Таможенные администрации должны договориться о взаимном признании статуса уполномоченных экономических операторов.

ренным в стандартах SAFE для целей безопасности.

В. Конвенция МДП определяет статус держателя книжки МДП как транспортного (экономического) оператора, уполномоченного пользоваться книжками МДП. Держатели книжек МДП должны иметь устойчивое финансовое положение, но не иметь серьезных и неоднократных нарушений таможенных правил или налогового законодательства, однако они не обязаны соблюдать критерии безопасности цепи поставок.

С. С учетом того, что концепция УЭО является одним из краеугольных камней стандартов SAFE, а также предусмотрена в рамках измененного Таможенного кодекса ЕС, она может быть включена в Конвенцию МДП, с тем чтобы предоставить держателям книжек МДП возможность стать частью уполномоченной цепи поставок товаров.

Уполномоченная цепь поставок товаров

Концепция "уполномоченная цепь поставок товаров" предполагает, что таможенная служба подтверждает соблюдение всеми участниками международной торговой сделки установленных стандартов безопасного обращения с грузами и соответствующей информацией. В отношении грузовых партий, проходящих от места происхождения до пункта назначения исключительно внутри такой цепи, должны применяться комплексные упрощенные процедуры пересечения границы, в соответствии с которыми при экспорте и импорте будет требоваться лишь одна упрощенная декларация, содержащая минимум информации.

Концепция "уполномоченной цепи поставок товаров" выходит за область применения Конвенции МДП.