

Облегчение перевозок для движения “без границ”

в регионе ЕЭК ООН

Александр Федоров,
Государственная таможенная Служба Украины,
Председатель Рабочей Группы 30 (WP.30)
по таможенным вопросам, связанных с транспортом.

Устранение трансграничных барьеров на пути международной торговли, несмотря на достижение очевидного прогресса, все же продолжает оставаться одной из актуальных задач, как для самой торговли, так и для многих государств. Обобщение, на уровне международных организаций, богатого опыта государств, сумевших достичь значительных успехов в этом направлении, позволило создать соответствующий мощный международный инструментарий.

Вместе с тем, принятие каких-либо решений об изменении практики торговли, либо практики трансграничного контроля, всегда сопровождается вопросами «Какой инструмент выбрать?». И качество решения, в конечном счете, зависит от правильности выбора.

Исходя из специфики «двойственности» действия и разнообразия таких инструментов всегда существует потребность в снижении риска неправильного выбора инструмента.

Прогресс в торговой практике – прямой интерес торговли в условиях ужесточающейся конкуренции. Именно этот интерес торговли диктует первоочередной прогресс в отраслях, обслуживающих торговлю (транспорт, контроль, хранение и т.п.), от которых, в конечном итоге, зависит **размер и скорость** получения чистой прибыли.

Прогресс в практике трансграничного контроля – прямой интерес государств, продиктованный требованиями их населений. Именно этот интерес определяет первоочередной прогресс в государственных сферах, от которых, в конечном итоге, зависит **уровень** безопасности населения.

В идеальном случае эти два вида прогресса являются «заградительными» по отношению друг к другу.

Глобализация торговли определила формирование и внедрение на международном уровне новых инструментов, учитывающих интернациональный характер интересов торговли. Торговые и транспортные операции, как и документы, связанные с такими операциями, стали предметом унификации в различных международных документах.

Глобализация стала для государств первым серьезным вызовом, определившим преодоление естественного консерватизма в вопросах адаптации контроля к требованиям торговли. В свою очередь, это привело к активизации формирования и внедрения компромиссных решений, ориентированных на

удовлетворение **международных потребностей** торговли, но зависящих от **национальных возможностей** государств.

Наконец, приобретающая все более отчетливые контуры интернационализация потребностей государств в защите населения от реальных угроз, исходящих от торговли, приводит к формированию на международном уровне инструментов, ориентированных на удовлетворение прямых интересов государств.

Этот процесс становится вторым серьезным вызовом, но только теперь – для торговли. Компромисса между **потребностями** торговли и **национальными возможностями** государства больше нет. Наиболее логичным решением видится **слияние** прямого интереса государств и прямого интереса уже нового субъекта-**безопасной торговли**, в которого должна постепенно превратиться торговля.

(2) Значение и место электронной информации в сегодняшних взаимоотношениях торговли и государства

С момента, когда первый перемещающийся груз начал сопровождаться документом, содержащим сведения об этом грузе, можно утверждать о начале зарождения материального потока информации о нем.

По сегодняшний день этот поток, в силу изменения и уточнения интересов и потребностей участников торгового процесса, постоянно совершенствуется. Очевидны как минимум пять направлений, в которых совершенствуется поток - точность (отражения реальных свойств товаров), понятность (для разных языков и областей применения), быстрота доставки, простота обработки и надежность.

Сейчас этот поток, как наиболее отвечающий большинству современных требований к информации, все быстрее обретает электронный вид.

Подчиняясь закономерностям процесса поддержания разумного баланса между интересами торговли и интересами государств, электронный вид постепенно включает также и поток информации, циркулирующей в среде государственного контроля.

Недавний пример реализации ЕС таких масштабных проектов как «Электронная таможня» и интегрированное управление границами показывает, что понятие «безбумажная среда» как в торговой практике, так и в практике государственного контроля является далеко не теоретическим.

Но вместе с тем проблемы, связанные с необходимостью преодоления трансграничных барьеров, для торговли снимаются только частично – на территории отдельного региона, и преимущественно в одном направлении перемещения (экспорта). За пределами этой территории проблемы преодоления границ возникают снова.



Современный арсенал таких препятствий достаточно широк. Это транспортные квоты и лицензии, несоблюдение режима наибольшего благоприятствования и требования к перегрузке, физические осмотры и обязательные сопровождение (конвои), обязательное использование определенных коммерческих услуг и проблемы с получением виз для профессиональных водителей, транзитные или псевдотранзитные сборы и т.н. дополнительные меры безопасности, нововведения без предварительного уведомления незадолго до введения, неприсоединение к определенным конвенциям или их неправильное применение, региональные транспортные и транзитные соглашения, несогласованность транспортных документов, слишком сжатые сроки рассмотрения и реакции на такие нововведения.

Особенно ощутимы такие препятствия на протяженных, проходящих по территориям нескольких государств или даже континентов, маршрутах, которые сейчас апробирует торговля, используя экономические преимущества комбинированных и мультимодальных перевозок.

[Украинские примеры – Викинг (с ближайшей перспективой расширения географии), Ярослав, белорусский - Зубр]

В контексте таких перевозок предлагается сделать некоторое теоретическое отступление, взглянув на трансграничные препятствия под углом зрения концепта,

положенного в основу Рамочных Стандартов безопасности и облегчения мировой торговли (ВТамО, 2005).



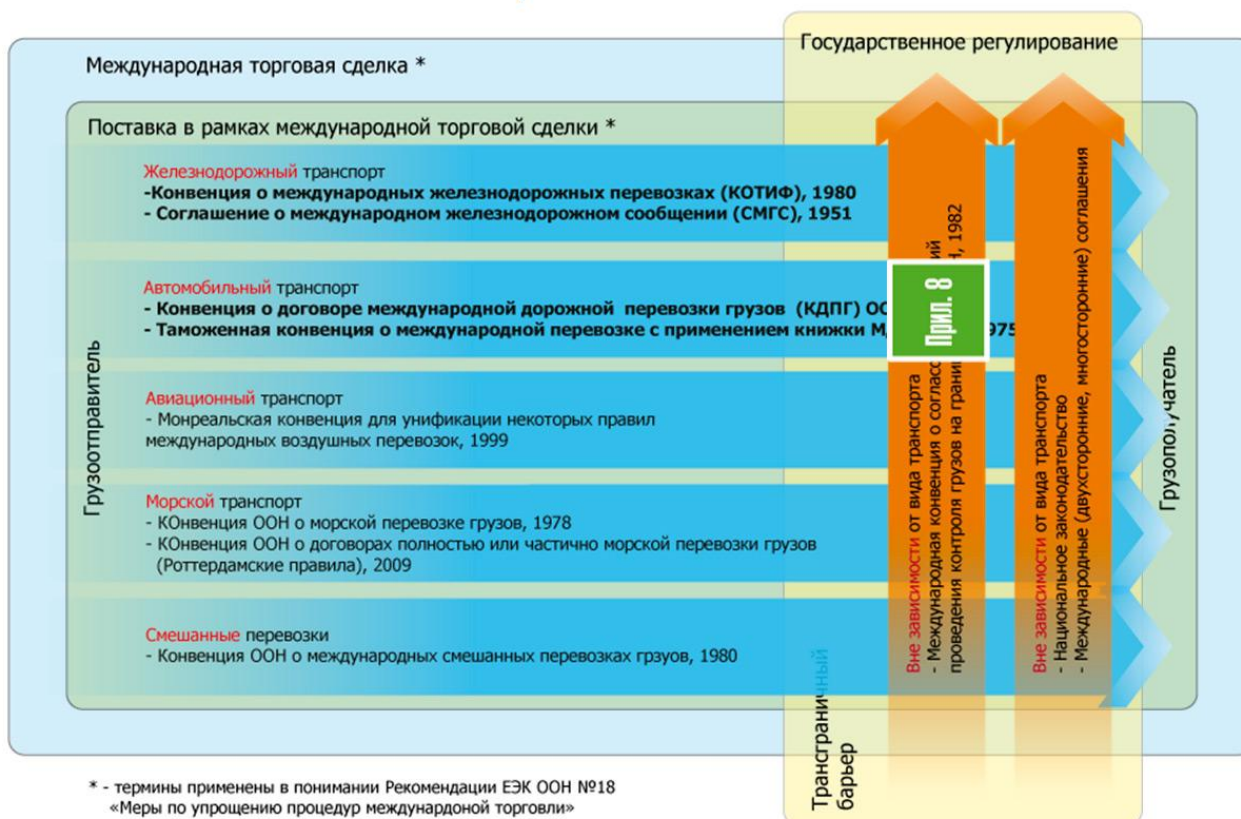
На основе двух обозначенных понятий («безопасная торговля» и «электронный информационный поток»), но пока пребывающих в преимущественно теоретической категории, можно достичь более четкого понимания проблем, все еще стоящих перед торговлей, государствами и международными организациями в вопросах устранения существующих трансграничных барьеров. А более четкое понимание проблем, в свою очередь, будет способствовать выработке точных решений.

Схематическое отображение поставки в виде фрагмента логистической системы, включающего материальный и информационный потоки, позволяет визуализировать наиболее общий механизм действия трансграничного барьера.

Следует внести пояснение, что условная область «трансграничный барьер» на этой и последующих схемах сформирована по признаку «меры применяются государством», и фактически состоит из совокупности разнонаправленных по своему действию мер (как усложняющих, так и упрощающих транспортировку).



Основные регулирующие международные правовые акты



Рассмотрение этой же схемы в аспекте базовых правовых инструментов дает возможность увидеть характерные черты, присущие сегодняшней правовой модели международной торговли, в частности, ее транспортной составляющей.

В частности, достаточно очевидной становится правовая природа отдельных сложностей, возникающих при преодолении (либо при подготовке к преодолению) трансграничных барьеров. Например, организация контрейлерных перевозок обязательно наталкивается на необходимость совмещения в одной последовательности отдельных положений как минимум двух конвенций, регулирующих железнодорожные и автомобильные перевозки.

Также очевидные сложности при этом создают:

- необходимость обязательного выполнения положений единственной в своем роде Таможенной конвенции МДП, ориентированной только на международные автоперевозки;

- отсутствие в Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (на схеме – область «Трансграничный барьер») столь же детальных условий контроля, как в приложении VIII, для других, кроме автомобильного, видов транспорта.

Несомненно, что подобными сложностями сопровождаются процессы организации перевозок и другими комбинациями транспорта.

В этом контексте видится уместным особо подчеркнуть необходимость и актуальность разработки международной правовой основы для **применения мультимодальной глобальной автоматизированной системы таможенного транзита**.

Среди прочего, на этой же схеме, в области «Трансграничный барьер» (стрелка «Двусторонние международные соглашения»), очевидна природа такого препятствия как **необходимость получения разрешений на автомобильные перевозки**.

Поскольку это препятствие является инструментом внутригосударственного регулирования, то и вопрос о его ликвидации наиболее уместно рассматривать с точки зрения актуальности такой меры для государственных интересов и степени потребности государства в этой мере.

По результатам обзора этой схемы можно сделать первый промежуточный вывод. Расширение практики последовательного использования разных видов транспорта при международных перевозках грузов выявляет пробелы в международном правовом регулировании как самих перевозок, так и обязательных трансграничных процедур. Правовая модель международной торговли (включая элементы соприкосновения с трансграничными барьерами) требует обновления.



Представление все той же схемы по признаку степени охвата базовыми правовыми инструментами возможности целевого применения электронного вида информации (документов) только подтверждает ранее высказанную мысль о необходимости обновления правовой модели международной торговли в целом.

Не игнорируя тот факт, что электронный документооборот, имеющий свою отдельную международную правовую и технологическую основу, широко применяется на всех видах транспорта, необходимо уточнить, что содержание этой схемы относится исключительно к правовым инструментам, указанным в предыдущей схеме.



И, наконец, примененный способ визуализации дает возможность увидеть на макроуровне функциональную модель действия трансграничного барьера. Отчетливо видны две самостоятельных группы функций, которые выполняются соответствующими государственными органами во время осуществления различных видов трансграничного контроля.

1. Группа функций в отношении информации о тех материальных объектах, которые перемещаются через границу.

2. Группа функций в отношении самих материальных объектов.

Их последовательность отвечает классической последовательности действий любого лица, уполномоченного на выполнение какого-либо вида контроля. Сначала [область 1] – изучить информацию и принять решение о дальнейших действиях относительно материального объекта (следует уточнить, что эта функция во все большем количестве государств возлагается на специальное программное обеспечение). Впоследствии [область 2] – обеспечить исполнение такого решения.

С одной стороны, здесь приобретают наглядную взаимосвязанность и взаимозависимость большинство рекомендаций, отдельных инструментов упрощения процедур, лучших практик. Таких, например, как:

«Единое окно» [область 1] – способ организации информационного обмена между торговлей и государством;

«Принцип одной остановки» [последовательность областей 1 и 2] – наименее обременительный для торговли способ принятия решения контролирующими органами о проведении физического осмотра и проведения такого осмотра;

Рамочные Стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (ВТамО, 2005) [последовательность – область 1 государства назначения, область 2 государства отправления] – разделение на межгосударственном уровне функций принятия решений о физических осмотрах и непосредственного проведения таких осмотров.

С другой стороны, в качестве промежуточных по отношению к вышеперечисленным решениям, находят свое место различные организационные решения, внедряемые на уровне отдельных государств. Например:

Система предварительного документального контроля – прототип системы «Единого окна» с элементами координации работы контрольных служб в пунктах пропуска;

Совместный контроль и совместные пункты пропуска – будучи сами по себе рекомендациями Киотской конвенции, одновременно являются приближением к стандарту 7 «Целевой отбор и коммуникация» первой опоры Рамочных стандартов.

[Таможенные администрации должны предусмотреть возможность совместного целевого отбора, проверки и использования стандартных наборов критериев целевого отбора, а также создать совместимые механизмы для коммуникаций и/или обмена информацией; эти элементы будут способствовать созданию в будущем системы взаимного признания контроля].

Некоторым исключением из представленной схемы является система Интегрированного управления границами (ИУГ), наилучшую практику реализации которой можно сегодня увидеть в ЕС (границы со Швейцарией, Норвегией, Западными Балканами), Сингапуре, странах АСЕАН и других.



Интегрированное управление границей

	Национальный уровень	Международный уровень
1. Какова главная цель создания?	Быстрое предотвращение перемещаемых угроз национального уровня	Быстрое предотвращение перемещаемых угроз международного уровня
2. Кто (что) может быть носителем угроз?	Перемещающиеся люди Перемещаемые грузы и транспортные средства	
2 3. Как нейтрализовать выявляемые угрозы?	Принцип Одной остановки	
4. Кто должен оказывать воздействие?		
5. Как добиться быстроты нейтрализации выявляемых угроз?		
6. Где содержится информация о перемещении угроз?	В информации о перемещающихся людях В информации о перемещаемых грузах и транспортных средствах	
1 7. Как выявлять информацию о перемещении угроз?	Принцип Единого окна	
8. Кто должен выявлять информацию о перемещении угроз?	+ система управления рисками	
9. Как добиться объективности информации о перемещении угроз?		

В информационном и операционном плане система представляет собой объединение известных, в том числе перечисленных, инструментов.

Вместе с тем, по объектам контроля (добавляются перемещающиеся люди) эта система выходит за рамки традиционной компетенции как ЕЭК ООН, так и ВТамО.

Рассмотрение инициатив менее масштабного характера, реализуемых на уровне отдельных государств, в контексте ИУГ позволяет государствам взвешеннее и рациональнее подходить к вопросам внедрения более сложных инструментов.

На примере Украины, среди таких инициатив уместно упомянуть следующие.

1. Формирование Государственной таможенной службой Украины договорной базы об обмене информацией о перемещении грузов и транспортных средств – протоколов с Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Молдовой.

2. Во взаимоотношениях с таможенными органами Польши:

- наличие опыта проведения совместного контроля (в двух пунктах пропуска); запланированное расширение (по количеству пунктов пропуска) этой практики на период проведения чемпионата Европы по футболу Евро-2012;

- пилотный проект **TCS** между Украиной и Польшей по обмену таможенной информацией в пунктах пропуска;

- внедрение между Украиной и Польшей системы обмена информацией о чрезвычайных ситуациях на границе.

Также, в качестве примера воплощения партнерства международных организаций и торговли можно привести совместный проект ВТамО и МСАТ, реализовавший систему мониторинга очередей на границах (BWTO).

Исходя из упомянутой во вступительной части вероятности превращения **торговли в безопасную торговлю**, а также учитывая наличие реального и наиболее всеохватывающего государственного инструмента обеспечения безопасности границ (ИУГ), в Уполномоченном Экономическом Операторе (УЭО) со статусом «по безопасности» можно разглядеть прообраз участника будущей **безопасной торговли**.

Сегодня, как уже упоминалось выше, торговлей активно осваиваются комбинированные, мультимодальные перевозки на протяженных, проходящих по территориям нескольких государств или даже континентов, маршрутах.

Наличие у УЭО вмененной, не присущей интересам торговли, обязанности соблюдения безопасности в цепи поставок, делает его несколько сходным с нынешним автомобильным перевозчиком, исполняющим по Конвенции МДП также не соответствующую интересам торговли обязанность по доставке грузов в таможенную назначения.

Отрасль автомобильных перевозок имеет наиболее полные и сочетаемые с государственными интересами международную правовую и информационную основу, без которой международная торговая деятельность УЭО не может быть эффективна.

И, наконец, для организаций, тем или иным образом вовлеченных в цепь поставок, существует возможность внедрения систем безопасности менеджмента, базирующихся на международных стандартах. В частности, на стандарте ISO 28000:2007, разработанном Международной организацией по стандартизации (ISO) в ответ на потребность мирового бизнес сообщества в укреплении безопасности грузов, транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры от угроз терроризма, контрабанды и хищений.

Наличие этих предпосылок, как и необходимость формирования правовой основы перевозок более чем одним видом транспорта (как указано выше), позволяют уже сегодня получить систематизированный опыт для будущих решений.

Для этого необходимо рассматривать функционирование развивающихся транспортных коридоров в качестве экспериментального полигона для изучения как взаимодействия будущего УЭО с государственными органами, так и взаимодействия государственных органов между собой в отношении УЭО.

В этом плане были бы очень уместными и взаимовыгодными налаживание, на возможно раннем этапе, сотрудничества между государствами, региональными, международными организациями по принципу «вдоль будущего маршрута транспортировки», а также поддержка потребности международной торговли в скорейшей реализации соответствующих проектов.



Таким образом, для успешного преодоления трансграничных барьеров необходимо применять:

Системный подход;

Изменение мышления заинтересованных сторон;

Более широкое применение конвенций ООН и торговых конвенций;

Обучение персонала (совместные программы);

Совершенствование процедур контроля и внедрение систем безопасности, основанных на международных стандартах;

Установление партнерских отношений между международными организациями и торговлей;

Применение Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли (ВТамО);

Автоматизация процессов и более интенсивное использование ИТ;

Применение принципа «Единого окна»;

Интегрированное управление границами (ИУГ) и установление совместных контроля и пунктов пропуска на границах;

Использование системы управления рисками (в т. ч. совместные профили рисков);

Взаимное признание результатов таможенного контроля и таможенного оформления.

Расширение таможенных и экономических союзов;

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что главной идеей этой презентации является все же не предложение каких-либо конкретных решений в каких-либо особо проблемных областях деятельности. Главное – в попытке посмотреть на привычные вещи наиболее простым и, одновременно, системным, взглядом, что само по себе призвано способствовать изменению мышления заинтересованных сторон.