

JEL Classification: K41, K42, M50

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА СОТРУДНИКОВ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ И ПРОЗРАЧНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ПРОЦЕДУР

Энрике КЭНОН

Национальное таможенное управление Уругвая, Уругвай
E-mail: secdireccion@aduanas.gub.uy

Аннотация

Актуальность рассматриваемой автором проблемы подтверждается тем фактом, что правительства многих стран мира прилагают огромные усилия и используют все доступные ресурсы (как технические, так и финансовые), чтобы обеспечить прозрачность таможенных процедур и повысить уровень профессиональной этики сотрудников таможенных органов с целью уменьшения уровня коррупции и содействия экономическому росту.

С этой точки зрения в статье проведен экономический анализ коррупции, а также выделены три ее основные характеристики: отсутствие четкого и прозрачного регулирования; наличие должностного лица, которое нарушает закон с целью получения выгоды; понимание того, что выгода является прямым следствием незаконного действия.

Автором также проанализированы меры, осуществляемые Национальным таможенным управлением Уругвая с целью повышения уровня профессиональной этики сотрудников и увеличения прозрачности таможенных процедур. Среди них выделены: ответственность руководящего аппарата таможенной администрации; изменение нормативно-правовой базы; автоматизация таможенных процедур и повышение уровня их прозрачности; заключение контрактов с должностными лицами с последующей оценкой их деятельности; внедрение стратегий мотивации, чтобы поощрять высокий уровень профессиональной этики, и превентивных стратегий, направленных на выявление случаев коррупции и применение дисциплинарных мер или осуществление судебного преследования тех сотрудников, которые являются участниками коррупционных схем; создание кодексов профессионального поведения сотрудников таможенных органов; осуществление рациональной политики управления персоналом; внедрение системы корпоративной социальной ответственности; содействие открытым, прозрачным и продуктивным отношениям с бизнес-сектором.

Для более детального изучения данного предмета были использованы следующие общенаучные методы исследования: анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция, дедукция.

В заключение автор делает акцент на важности повышения уровня профессиональной этики сотрудников таможенных органов во всем мире и прозрачности таможенных процедур, что способствует борьбе с коррупцией как одной из ключевых целей таможенных служб и общества в целом. По мнению автора, для того, чтобы быть успешным в борьбе с коррупцией, Национальное таможенное управление Уругвая должно действовать планомерно и скоординированно путем

внедрения различных инновационных методов.

Ключевые слова: профессиональная этика, сотрудники таможенных органов, прозрачность таможенных процедур, коррупция, Национальное таможенное управление Уругвая.

Введение

Каждое общество имеет определенный набор правил и традиций, которые позиционируются как положительные или отрицательные и имеют непосредственную взаимосвязь с моральными принципами. Этика – это философское отображение того, почему именно эти традиции и правила, а не другие, являются теми, которые представляются либо положительными, либо отрицательными. Этика анализирует нравственные проблемы. Мораль отвечает на вопрос: “Что должно быть сделано?”, в то время как этика отвечает на вопрос: “Почему мы должны это делать?”. Коррупция является следствием того, когда действует не в соответствии с принципами этики.

Этика государственных служащих – это этика поведения служащих, занимающих государственные должности и ведущих государственные дела. Она относится ко всем тем людям, которые выполняют государственные функции и несут ответственность перед государством и гражданами. Государственные служащие должны выполнять свои обязанности в первую очередь с учетом общественных интересов. Отсутствие этики поведения при выполнении общественных функций приводит к коррупционным действиям должностных лиц [5].

Коррупция препятствует росту и развитию стран, ограничивает возможности правительства по реализации стабилизационной политики, поскольку она снижает эффективность контроля и в целом влияет на всю экономическую систему. Она также способствует снижению уровня потребления и экспорта, ухудшает инвестиционный климат, замедляет процесс экономического роста, а также приводит к потере доверия населения к государственным институтам.

Государственный сектор генерирует финансовые потоки или прибыли, которые так желанны для коррупционеров, что они готовы заплатить взятку за получение доступа к ним. Три основных элемента характерны для всех случаев коррупции: 1) отсутствие четкого и прозрачного регулирования; 2) наличие должностного лица, которое нарушает закон с целью получения выгоды; 3) понимание того, что выгода является прямым следствием незаконного действия [13]. Финансовая коррупция – это незаконное соглашение между налогоплательщиком и должностным лицом с целью уклонения от уплаты налогов в ущерб государству.

Коррупция не является феноменом, характерным только для развивающихся стран. Большинство авторов, исследующих данный вопрос, считают, что существуют эффективные механизмы борьбы с коррупцией, которые могут содействовать если и не абсолютному искоренению, то хотя бы уменьшению до минимального уровня данного явления [16].

Существуют различные виды коррупции: политическая коррупция относится к власти, в том числе и государственной, путем ее незаконного использования с целью получения личной или коллективной выгоды. Коррупция в государственной власти является практикой, осуществляемой государственными служащими в пользу частных интересов или с целью получения экономической выгоды, или определенного статуса. Социальная коррупция относится к процессам социального выживания, а частная коррупция нарушает правила и ценности системы, чтобы получить преимущество над другими.

Существует много факторов, которые создают благоприятные условия для коррупции. Одной из основных причин является отсутствие разделения между

государственной и частной сферой. С другой стороны, причины культурного характера включают в себя взгляды и убеждения, которые разделяют граждане, такие как принятие или толерантность по отношению к коррупционному поведению, в то время как материальные причины относятся к тем конкретным ситуациям, которые приводят к коррупционным действиям. Есть и другие причины, такие как безнаказанность коррумпированных чиновников, чрезмерное количество документов, медленное принятие решений и неэффективные методы управления.

Таким образом, коррупция является одним из главных недугов, поражающих наше общество как в государственном, так и в частном секторах. Это явление не новое, оно существует с самого начала жизни людей в обществе, но его значение возросло в последние годы. Коррупция – не сегодня возникший феномен, но глубокий и всеобщий интерес к ней появился относительно недавно. В настоящее время существуют инновационные способы борьбы с коррупцией и ее пагубными последствиями, а именно: глобализация, открытость экономической системы, исчезновение коммерческих границ, совершенствование транспортных средств, увеличение потока товаров и капитала, новые информационно-коммуникационные технологии, повышение уровня демократической осведомленности людей, появление новых форм социального контроля и участия. Несмотря на это, наблюдается появление новых форм организованной преступности, отмывания денег, рост незаконного оборота наркотиков.

Когда мы говорим о коррупции и проблемах, которые с ней связаны, мы должны учитывать, что каждая страна имеет различную политическую, институциональную и культурную ситуацию, отсюда и виды коррупции, с которыми каждая страна имеет дело, – различны.

Закон № 17.060, изданный 23 декабря 1998 года, определяет коррупцию в статье 3 как: “злоупотребление государственной властью или государственной должностью для того, чтобы получить экономическую выгоду для себя или для других с нанесением фактического ущерба государству или без него” [20].

Хайме Родригес Арана определил коррупцию как: “... искажение государственной власти, которая не используется для целей государственной службы, но для личной выгоды (...). Поэтому необходимо содействовать развитию институциональной лояльности, рациональному использованию государственных ресурсов, стремлению к справедливости и объективности при выполнении административных функций ..., чтобы осуждать коррупционное поведение ..., гордиться должностью государственного служащего и иметь готовность улучшать свою профессиональную подготовку ...” [8]. . Данный автор не только дает определение коррупции, но также предлагает и способы борьбы с ней.

1. Коррупционная схема “Линия”, раскрытая в Гватемале

Конкретный случай коррупции, который продемонстрировал необходимость решительных действий, касается коррупционной схемы “Линия”, действовавшей в Гватемале. Принимая во внимание подозрительный поток товаров, ввозимых в страну, и коррупционную связь между импортерами и сотрудниками таможенных органов с целью уклонения от уплаты налогов, Международная комиссия по борьбе с беззаконием в Гватемале пришла к заключению о причастности высших должностных лиц правительства и налогового ведомства к сложной контрабандой цепочке, функционирующей в таможенных органах Гватемалы. Незаконные действия (индивидуальные тарифы, ложные счета-фактуры, некорректное декларирование товаров, нарушение правил проверки содержимого товаров и корректировка цен в

зависимости от типа продукта) осуществлялись через телефонную связь, известную под названием “Линия”.

23 полицейские операции привели к аресту 20 человек, в том числе сотрудников и высших должностных лиц налогового ведомства, а также бизнесменов и таможенных служащих. Таможенные декларации, записи телефонных переговоров, фотографии, счета и отчеты компаний-перевозчиков были использованы в качестве доказательств. Как выяснилось, таможенные брокеры требовали от сотрудников технического отдела налогового ведомства не сообщать про изменения или скорректировать платежи на меньшие суммы, чем необходимо было начислить, при этом высшие должностные лица налогового ведомства принимали непосредственное участие в данной схеме.

В ответ на эти события граждане Гватемалы организовали массовые акции протеста, чтобы выразить свое возмущение данной ситуацией. Процесс завершился отставкой президента Гватемалы Отто Перес Молины 2 сентября 2015 г. Он был арестован и ему предъявлены обвинения в организации масштабной коррупционной схемы, пассивном взяточничестве и коррупции в таможенной сфере [6].

Данный опыт Гватемалы показывает, что, с одной стороны, коррупционные схемы и механизмы продолжают существовать в развивающихся странах и охватывают все уровни исполнительных и законодательных органов, а с другой стороны, отмечаются положительные тенденции по решительной борьбе с коррупцией, инициаторами которой выступают международные организации (ООН, ВТамО, ВТО и другие), предлагающие конкретные инструменты внедрения эффективных мер противодействия незаконным операциям [17].

2. Меры, осуществляемые Национальным таможенным управлением Уругвая с целью повышения уровня профессиональной этики сотрудников и увеличения прозрачности таможенных процедур

Так как причины существования коррупционных схем разнообразны, то и борьба с ними должна осуществляться различными мерами, на разных уровнях и с применением инновационных подходов. Чтобы охватить все возможные случаи коррупции, некоторые из этих мер должны быть направлены на ее предотвращение, в то время как другие должны применяться с целью наказания незаконной деятельности. Различные инструменты борьбы с коррупцией были разработаны Национальным таможенным управлением Уругвая [18] в соответствии с нормами Пересмотренной Арушской декларации (подписана в Аруше (Танзания) 7 июля 1993 года (81-я / 82-я Сессии Совета ВТамО) и пересмотрена в июне 2003 года (101-я / 102-я Сессии Совета ВТамО) [14].

Пересмотренная Арушская Декларация утверждает, что этика поведения является ключевым вопросом для всех стран и для всех таможенных органов, и что наличие коррупции может серьезно ограничить потенциал таможенных администраций для эффективного выполнения своей миссии. Она также предусматривает ключевые факторы эффективной национальной программы этики поведения сотрудников таможенных органов, в частности:

1. Лидерство и ответственность.
2. Нормативно-правовая база.
3. Прозрачность.
4. Автоматизация.
5. Реформа и модернизация.
6. Аудит и расследование.
7. Кодекс профессионального поведения.

8. Управление персоналом:
– оплата труда и условия;
– набор, отбор и продвижение;
– ротация и перемещение;
– обучение и повышение квалификации;
– оценка результатов работы и системы управления.

9. Мораль и организационная культура.

10. Связь с частным сектором.

Миссия Национального таможенного управления Уругвая сформулирована следующим образом:

“Наша миссия состоит в том, чтобы обеспечить безопасность уругвайского общества и поддерживать экономическое развитие нашей страны, контролируя товары, которые пересекают наши таможенные границы.

Для того, чтобы достичь этого:

– мы будем внедрять эффективные средства контроля и защиты населения от угроз;

– мы будем содействовать развитию внешней торговли и передвижениям пассажиров, а также повышению конкурентоспособности страны”.

Концепция 2020 предусматривает, что:

“общество будет защищено своей таможенной администрацией. В то же время мы будем образцом для регионального внешнеторгового сообщества вследствие наших действий и способности вносить предложения. Мы будем примером эффективного государственного управления, ответственных и активных мотиваторов экономического развития Уругвая.

К тому времени мы станем главными действующими лицами в процессе превращения сегодняшней культуры контроля в культуру соблюдения правил, что будет характерно как для граждан, так и для субъектов внешнеторговых операций.

Мы будем настолько активно связаны со всеми членами мирового торгового сообщества, насколько это технологически возможно. Наши процедуры будут иметь настолько виртуальный и упрощенный характер, насколько это реально для одной из лучших таможенных администраций в мире и т.д.

Поэтому мы будем признаны на международном уровне в качестве модели таможенного администрирования, которая открыта для мира. Мы будем создавать ценности путем систематического инновационного процесса таможенной практики и инструментов управления, и мы будем оказывать техническую помощь на постоянной основе.

Подводя итог, мы сможем с гордостью сказать, что таможенники – это профессиональные и эффективные государственные служащие, должностные лица с высоким стандартом профессионального поведения, которые не терпят коррупцию, приверженные всем своим умом и сердцем делу выполнению нашей миссии”. Стратегический план 2015-2020 включает в себя стратегическую карту Уругвайского Национального таможенного управления, которая установила стратегические цели организации.

В частности, следующие положения были приняты во внимание:

• **ЛИДЕРСТВО И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:** *“Основная ответственность за предотвращение коррупции должна лежать на главе таможенной службы и управленческой команде”.*

Руководство таможенного управления Уругвая, руководствуясь статьей 1 Пересмотренной Арушской декларации, подтвердило свою ответственность и лидерские обязанности. В частности, оно взяло на себя обязанность своевременно

выявлять и бороться с возможными незаконными действиями сотрудников. Данные обязательства согласуются с законом № 17.060 от 23 декабря 1998 года [20], который предусматривает подачу декларации о доходах в Комиссию по обеспечению прозрачности и соблюдению профессиональной этики всеми государственными служащими каждые два года [7]. Имея стратегический подход к вопросам этики, руководство таможенного управления стремится достичь высокого уровня профессиональных умений сотрудников Национального таможенного управления Уругвая.

Антикоррупционный проект стал инициативой группы высших должностных лиц и был включен как одна из целей в их последний план деятельности. Его осуществление предполагает скоординированные действия с целью достижения удовлетворительного уровня управления. Руководство таможенного управления проводит регулярные встречи, на которых каждый руководитель делится информацией относительно его сферы контроля, в процессе чего согласовываются возможные методы и критерии.

• НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА: *“Таможенные законы, нормативные акты, административные принципы и процедуры должны быть согласованы и упрощены в максимально возможной степени, чтобы таможенные формальности могли осуществляться без дополнительного времени и расходов”.*

Автор подчеркивает, что крайне важно иметь четкие и обоснованные правила по данному пункту. В Конституции Восточной Республики Уругвай содержатся статьи, которые стали основой для набора правил, относящихся к этике поведения государственных служащих.

На международном уровне Уругвай ратифицировал Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией (закон № 17.008 от 15 сентября 1998 г.), а также Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (закон № 18.056 от 14 ноября 2006).

Таможенный кодекс Восточной Республики Уругвай (закон № 19276) был принят 13 сентября 2014 года. В данном кодексе законы были обновлены и систематизированы в соответствии с лучшими международными практиками [12].

Упрощение процедур привело к внедрению электронной отчетности и потребовало конструктивных изменений процессов и новых возможностей, предоставляемых компьютерными системами, с целью упрощения формальностей и осуществления обмена информацией с другими учреждениями, а также внедрения электронных платежей. Это также привело к разработке новых справочных материалов.

• ПРОЗРАЧНОСТЬ: *“Бизнесмены, пользующиеся услугами таможни, вправе рассчитывать на высокую степень определенности и предсказуемости в их отношениях с таможенными органами”.*

2 апреля 2014 года “Консультационная Комиссия по связям с бизнес-сектором Уругвайского Национального таможенного управления” была создана в соответствии с таможенным законодательным актом № 23/2014. Целью этой Комиссии является получение и анализ информации относительно существующих подходов и проблем, с которыми сталкиваются участники внешней торговли. Насколько это возможно, информация относительно изменений в процедурах и правилах сообщается заранее, и все эти изменения обговариваются на заседаниях Комиссии или в других неформальных условиях [3].

Закон № 18.381, принятый 17 октября 2008 года, который регулирует право доступа к публичной информации, дает гражданам возможность запрашивать информацию, которая имеется в распоряжении таможенного управления, с

соблюдением при этом закона № 18.331, принятого 11 августа 2008 года, о защите персональных данных.

Конституция Уругвая (статья № 317) устанавливает право обжалования административных актов, что регулируется Указом № 500/991, изданным 27 сентября 1991 года, в статье 142 и последующих. Это дает право обжаловать решения таможенных органов или запросить повторную экспертизу.

• **АВТОМАТИЗАЦИЯ:** *“Там, где это возможно, автоматизированные системы должны быть настроены таким образом, чтобы свести к минимуму возможность ненадлежащего применения официальных процедур, непосредственного контакта между таможенным персоналом и клиентами и физической обработкой и переводом средств”.*

С 2010 года 1007 персональных офисных компьютера и 32 портативных компьютера были предоставлены в распоряжение таможенных офицеров, что составляет высокий процент компьютеризации в рамках таможенного управления. Отметим, что Национальное таможенное управление Уругвая насчитывает 1047 сотрудников.

В распоряжении таможенного управления “Электронная файловая система” (GEX), которая позволяет таможенным брокерам (через приложение “пре-файл”) подавать таможенную документацию в электронном виде прямо из своих офисов, а также получать электронные уведомления [11].

Проект “Единый электронный таможенный документ” представляет собой процесс управления таможенными операциями относительно импорта, экспорта и транзитных перевозок электронным и автоматизированным способом с минимальным использованием бумажных документов. В рамках этого проекта следующие инициативы были реализованы: электронный документ, электронная подпись, хранение документов, относящихся к таможенным операциям, под ответственностью таможенных брокеров, а также модернизация таможенного контроля. Электронная система “Система Люсия” включает электронный таможенный документ и “Электронную регистрацию конфискованных товаров и электронный контроль склада”.

Система “Единое окно” для Департамента внешней торговли (VUCE), разработанная Национальным таможенным управлением Уругвая, направлена на оптимизацию и унификацию с помощью электронных средств информации и документации, необходимых для осуществления импортных, экспортных и транзитных операций, а также доступность этих электронных средств в единой точке въезда товаров. К сентябрю 2015 года 33 таможенные процедуры были включены в систему VUCE с 440 зарегистрированными пользователями и 8449 обработанными импортными и экспортными документами [1].

Также была создана рабочая группа по упрощению GEX-файлов. Эта группа анализирует способы упрощения процедуры подачи файлов, устраняя повторяющиеся категории, и рассматривает возможность включения большего количества процедур в систему электронного таможенного документа.

Кроме того, была создана рабочая группа по вопросу 100% таможенных оформлений онлайн. Задача этой группы заключается в адаптации всех таможенных формальностей под онлайн формат. Это сократит возможность личного контакта с пользователями и уменьшит риски.

В декабре 2015 года была инициирована пилотная программа автоматизированного таможенного контроля в пункте пропуска в порту Монтевидео. С помощью автоматизированной системы управления ввоза / вывоза грузов стало возможным сохранить высокий уровень контроля при одновременном сокращении времени и затрат.

• **РЕФОРМА И МОДЕРНИЗАЦИЯ:** *“Коррупция, как правило, возникает в условиях, когда используются устаревшие и неэффективные методы, и где клиенты имеют стимул попытаться избежать медленных или обременительных процедур, предлагая взятки и оплачивая услуги таможенных офицеров, содействующих им”.*

Управление процессом – это проект, который находится на стадии разработки, создающий большую организационную безопасность путем ограничения произвольных действий должностных лиц таможенных органов.

Контракты являются обязательством вами, взятыми на себя должностными лицами, занимающими определенное положение в административной иерархии таможенного управления, со сроком действия в 15 месяцев. По истечении этого периода специальная комиссия проводит оценку соответствия должностного лица условиям контракта и принимает решение о продлении контракта. Функции должностного лица администрации, предусмотренные в контракте, включают личный вклад в достижение институциональных целей таможенного управления [2].

Каждый контракт содержит четыре вида показателей: выполнение функций, зафиксированных в оценочной карточке таможенного управления; выполнение функций, включенных в оценочную карточку таможенного подразделения; степень своевременного выполнения заданий и уровень осуществления контрольных функций, а также выполнение годового плана работы подразделения.

Генеральной Резолюцией № 34/2015 от 8 июня 2015 года был создан Комитет по непрерывной модернизации. Процессы непрерывной модернизации необходимо рассматривать с методологической точки зрения и оценивать их воздействие на организацию с целью их эффективной реализации. Комитет гарантирует, что все проектные предложения по модернизации представляются на рассмотрение Национального таможенного управления, которое выносит оценку, исходя из следующих критериев: 1) эффективность – выполнение поставленных задач; 2) продуктивность – оптимизация использования ресурсов; 3) риски и их минимизация; 4) формат – выполнение стандартных критериев документации; 5) определение сильных и слабых сторон, связанных с предшествующими четырьмя пунктами.

• **АУДИТ И РАССЛЕДОВАНИЕ:** *“... разумный баланс между стратегиями мотивации, чтобы поощрять высокий уровень профессиональной этики, и превентивными стратегиями, направленными на выявление случаев коррупции и применение дисциплинарных мер или осуществление судебного преследования тех сотрудников, которые являются участниками коррупционных схем”.*

Политика таможенного управления направлена на подготовку и повышение профессионализма сотрудников, а также на то, чтобы они были способны распознать неэтичное поведение коллег [13].

Консультационный Департамент по вопросам внутреннего аудита применяет в своей деятельности эффективные методы и стратегический подход, основанный на оценке рисков и их возможного влияния с целью более точного определения эффективности контроля. Сотрудники данного подразделения наделены полномочиями проводить проверки во всех функциональных областях деятельности таможенного управления. Их деятельность направлена на обеспечение эффективной системы внутреннего контроля и предотвращения рисков, повышение качества операций.

Таможенная инспекция и Служба аналитики и сбора информации работают автономно с целью расследования и выявления коррупционных действий. В течение последних 5 лет 26 уголовных дел было открыто против сотрудников таможенных органов при содействии данной службы.

• **КОДЕКС ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ:** “... в котором четко сформулированы правила поведения сотрудников таможенных органов”.

Таможенное Управление Уругвая разработало собственный кодекс этики, имеющий статус указа [15].

Кроме того, существуют правила этики поведения государственных служащих, зафиксированные в статье 59 Конституции Уругвая, Законе № 17.060 Уголовного кодекса (“Закон о борьбе с коррупцией”), Уставе государственных служащих (Закон № 19.121) и его нормативных инструкциях, которые регулируют вопросы дисциплинарного порядка относительно государственных служащих. Указ № 30/2003 устанавливает обязанности, запреты и нормы этики для государственных служащих и устанавливает принцип исключительности государственной службы, и в статье 14 Указа № 204/013 перечислены обязанности должностных лиц таможенных органов.

• **УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ:** “Осуществление рациональной политики управления персоналом играет важную роль в борьбе с коррупцией в таможенной службе”.

Корпоративное управление является совокупностью процессов, традиций, политики, законов и институтов, которые определяют методы, применяемые компанией или организацией (корпорацией) при осуществлении управления или контроля. Оно также включает отношения между различными агентами, которые сотрудничают с данной компанией (администрация, внешние контроллеры, кредиторы, инвесторы, клиенты, поставщики, сотрудники, участники международной торговли и все общество в целом) [4].

Различные методики были апробированы для осуществления корпоративного управления [8]. Например, одной из них является повышение зарплаты. Кроме того, условия трудового контракта должностных лиц, которые получили статус штатных сотрудников, были улучшены, поощряя их к развитию профессиональной карьеры.

На сайте Таможенного Управления размещены учебные курсы для сотрудников таможенных органов. Отдел обучения и управления знаниями разработал 320 курсов в период с января 2011 года по сентябрь 2015 года, общее количество учащихся составило 4202 сотрудника.

На 18-й Региональной конференции глав таможенных администраций стран Северной и Южной Америки и Карибского региона, проводившейся в Пуэрто-Наталес (Чили) 13 – 14 апреля 2015 года, Уругвай был выбран местом размещения Регионального Центра по укреплению институционального потенциала сотрудников таможенных служб (Центр модернизации / ROCB). 4 апреля 2016 года было подписано рамочное соглашение между Институтом профессиональной подготовки специалистов внешней торговли и сотрудников таможенных служб при Уругвайской Ассоциации Таможенных Брокеров и Региональным Центром модернизации.

Содержание различных семинаров, практикумов и курсов базируется на Руководстве по развитию профессиональной этики, разработанном и изданном Всемирной таможенной организацией.

Ремонт зданий, занимаемых таможенными органами, в настоящее время осуществляется по всей стране, чтобы обеспечить сотрудников соответствующей инфраструктурой для комфортной работы. С 2010 года произошло переоборудование около 29 зданий и складов, была построена новая интегрированная зона таможенного контроля и установлены аварийные сигнализации. Также был разработан план обслуживания зданий, который будет осуществлен в период 2016-2020 гг. Этот план включает 6 проектов, которые будут реализованы в Монтевидео и провинциях с целью сохранения инфраструктуры Таможенного Управления [19].

В 2013 году была разработана система поощрения за высокие достижения в работе как способ справедливого вознаграждения каждого сотрудника. Для того

чтобы получить данное вознаграждение, необходимо иметь высокие показатели по трем критериям: ответственность, участие в обнаружении нарушений таможенных правил и результативность. Под “результативностью” подразумевается содействие в достижении индивидуальных, групповых и корпоративных целей, своевременное выполнение заданий, личный вклад [18].

• **МОРАЛЬ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА:** *“Наличие коррупционных схем более всего вероятно в организациях с низким уровнем морально-этического поведения сотрудников, а также когда таможенники не гордятся репутацией своей администрации”.*

С целью более открытой коммуникации с общественностью Таможенное Управление разработало информационные кампании, разъясняющие деятельность должностных лиц таможенных органов, принципы распределения налоговых поступлений, причин борьбы с контрабандой, методы защиты общества и экономики страны. Проект “*Знакомство с таможенной службой*” находится в настоящее время на стадии разработки. Он включает информационные семинары, разработанные для студентов первых курсов всех специальностей. Благодаря подобного рода мероприятиям наблюдается более активное участие таможенных офицеров различных рангов в проекте. Они также прививают чувство принадлежности, приверженности и гордости среди сотрудников таможенных органов [1]. С 2013 года эффективно внедряется система *корпоративной социальной ответственности* при активном участии должностных лиц таможенных органов.

В рамках стратегии модернизации организационной культуры таможенной администрации состоялся первый этап конкурса “*IdeAndo*”, в котором приняли участие более 50 сотрудников, которые представили 26 инновационных проектов модернизации в различных областях. Этот конкурс имеет целью стимулирование инновационной культуры и активной позиции среди таможенных служащих.

• **ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С БИЗНЕС-ПАРТНЕРАМИ:** *“Таможенные органы должны содействовать созданию открытых, прозрачных и продуктивных отношений с бизнес-сектором”.*

Для успешной борьбы с коррупцией необходимо взаимодействовать не только с сотрудниками различных государственных служб, но и с представителями бизнеса. Поэтому за последнее время было подписано 11 соглашений о соблюдении нормативов профессиональной этики с бизнес-сектором в соответствии с положениями статьи 10 пересмотренной Арушской декларации, которая предполагает подписание меморандумов о взаимопонимании и разработке кодексов поведения или профессиональной этики, которые включают соответствующие наказания [10]. Следуя данной стратегии, бизнес-сектор стал ключевым игроком и основным партнером в борьбе против коррупции.

Меморандумы о взаимопонимании были подписаны с:

- Уругвайской Ассоциацией таможенных брокеров (ADAU);
- Уругвайской Ассоциацией экспедиторов (AUDACA);
- Уругвайской Ассоциацией провайдеров курьерского сервиса (AUDESE);
- Уругвайской Палатой международных автомобильных перевозок (CATIDU);
- Уругвайской Национальной Палатой по торговле и услугам (CNCS);
- Палатой владельцев магазинов беспошлинной торговли;
- Уругвайской Палатой логистических компаний (CALOG);
- Палатой зон свободной торговли Уругвая (CZFUUY);
- Центром навигации (CENNAVE);
- Союзом владельцев рисовых заводов;
- Уругвайским Союзом экспортеров (UEU).

Данные соглашения направлены на создание согласованной политики относительно вопросов этики и прозрачности, тем самым повышая уровень доверия между участниками.

Они также включают конкретный план действий, который должен будет осуществляться каждой из подписавших сторон в течение 2016 года. Некоторые из конкретных действий включают в себя создание кодексов этики каждого из внешнеэкономических операторов, а также их обучение.

На сайте таможенной службы Уругвая (www.aduanas.gub.uy) указан бесплатный контактный телефонный номер 0800 1855, через который пользователи могут подать свои отчеты.

В Уругвае уже есть двадцать три зарегистрированных авторизованных экономических оператора. На сегодня 49 уругвайских компаний продемонстрировали свое намерение участвовать в программе уполномоченных экономических операторов (далее – УЭО). Эта программа обеспечивает обратную связь в отношениях между частным и государственным сектором, что способствует упрощению процедур торговли и снижению уровня налогового мошенничества за счет более эффективных механизмов контроля. Она также способствует безопасности цепочки поставок и безопасности грузов посредством гарантированного контроля на каждом этапе цепочки поставок, который обеспечивают уверенность в том, что груз прибывает в конечный пункт назначения без каких-либо изменений.

Национальным таможенным управлением Уругвая недавно было подписано соглашение с США и Бразилией о совместной работе в направлении признания программ УЭО. Такого рода соглашения способствуют углублению коммерческого партнерства с этими странами и приносят выгоды для УЭО Уругвая. Также аналогичные рабочие планы подписаны с таможенными администрациями Боливии и Южной Кореи.

17 июля 2014 года было заключено соглашение с бразильской таможенной, а 4 ноября 2014 года с аргентинской таможенной для двусторонней реализации пилотной программы Интра-МЕРКОСУР по таможенной безопасности в цепочке поставок товаров. Эти программы обеспечивают высокий уровень таможенной безопасности в цепи поставок товаров, так как товары экспортируются с территории страны-члена, пока они не будут импортированы в другую страну-член МЕРКОСУР [13].

• ПЛАН ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Организационная структура Национального таможенного управления Уругвая включает пять направлений деятельности (Постановление 204/013 от 17 июля 2013 года):

- 1) Управление и контроль рисков;
- 2) Управление внешнеторговых операций;
- 3) Управление таможенных операций;
- 4) Главное управление;
- 5) Управление информационных технологий .

Руководители каждого из этих управлений и глава Национального таможенного управления проводят политику борьбы с коррупцией, которая осуществляется с 2016 года.

План по борьбе с коррупцией состоит из трех основных направлений: профилактика, обучение и меры пресечения.

Профилактическая стратегия направлена на предотвращение конфликта интересов. Общественный интерес находится под защитой государства и связан с общими потребностями членов общества, в то время как частный интерес связан с частной выгоды должностного лица. Данная стратегия направлена на то, чтобы

частный интерес не преобладал над общественным. Внутренний аудит каждого из вышеуказанных подразделений проводится с целью выявления уязвимости по отношению к коррупции, а именно исследуется их местоположение, виды деятельности, процессы, формальности, проверяются существующие должности и сотрудники их занимающие.

На последующем этапе предлагаются конкретные профилактические мероприятия для каждого из выявленных слабых мест.

Обучение включает семинары по вопросам этики и прозрачности. Организационная структура Национального таможенного управления Уругвая включает 17 таможенных департаментов, расположенных по всей территории страны, и 5 региональных наблюдательных департаментов. 27 мая 2016 года было проведено совещание, в котором приняли участие все высшие должностные лица данных департаментов. Во время этой встречи был утвержден антикоррупционный план и произошел обмен мнениями относительно дальнейших действий. Такой обмен мнениями является частью политики обучения и предполагается проводить его в дальнейшем. В согласовании с Департаментом знаний и подготовки кадров разрабатывается план действий, в который включены мероприятия по обучению сотрудников таможенных органов по всей стране.

На вышеупомянутых семинарах рассматриваются следующие вопросы: этика, мораль, этика поведения государственного служащего, этика сотрудников таможенной службы, нормативные акты по этим вопросам, обязанности и обязательства должностных лиц таможенных органов, несовместимое с занимаемой должностью поведение, последствия неэтичного поведения должностных лиц таможенных органов, преступления, санкции за преступления и т.д. Эти семинары имеют целью углубление знаний об этических принципах, а также содействуют правильному поведению при выполнении общественного долга. Еще одной целью является создание платформы для дискуссий на национальном уровне, а также акцентирование на важности борьбы с коррупцией во всех сферах для достижения более высокого уровня благосостояния общества.

Комиссия по обеспечению прозрачности и этики поведения государственных служащих (JUTEP) сотрудничает с Национальным таможенным управлением Уругвая и поддерживает его инициативы в вопросе создания эффективной системы обучения. Она также предоставила в распоряжение таможенного управления множество информационных материалов.

Сегодня существует необходимость создания кодексов профессионального поведения, повышения уровня прозрачности действий и ответственности государственных служащих, что является одной из профилактических мер. Важно также сделать доступной информацию о преступлениях государственных служащих и внедрять механизмы гражданского контроля.

Использование мер пресечения основано на том принципе, что неэтичное поведение будет в любом случае наказано. Положение для государственных служащих, (закон № 19.121 от 20 августа 2013 года) вводит дисциплинарную ответственность. Кроме того, Уголовный кодекс регулирует преступления, совершенные лицами на государственной службе. Таким образом, как на национальном, так и на международном уровне существует соответствующая нормативно-правовая база, которая рассматривает вопросы коррупционных действий и преступлений, связанных с ними.

• ИМИДЖ НАЦИОНАЛЬНОГО ТАМОЖЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УРУГВАЯ

В 2015 году престижным уругвайским агентством по изучению рынка и

общественного мнения “Grupo RADAR” был проведен опрос общественного мнения. Основываясь на этой информации, был составлен отчет “Общественный имидж Национального таможенного управления Уругвая”. Несколько пунктов из опросника касались этики поведения сотрудников таможенной службы.

В этом отчете, в частности, указано, что граждане выделили ряд существующих проблем: наиболее важным, на их взгляд, является незаконный оборот наркотиков, на втором месте – коррупция, на третьем – контрабанда, и данные тенденции вызывают серьезную озабоченность среди населения Уругвая.

Если сравнивать данные опросников 2013 и 2015 годов, можно отметить, что число людей, признающих существование коррупции среди сотрудников таможенных органов, уменьшилось, что является показателем правильной политики руководства таможенного управления.

Также следует подчеркнуть, что во время регулярных встреч, которые проводятся на институциональном уровне, стратегии и методы, внедряемые Национальным таможенным управлением Уругвая, были высоко оценены уполномоченными операторами внешнеэкономических операций.

Выводы

Крайне важно, чтобы целенаправленная работа по повышению уровня профессиональной этики сотрудников таможенных органов и прозрачности таможенных процедур велась во всем мире, что способствовало бы борьбе с коррупцией как одной из ключевых целей как таможенных служб, так и общества в целом.

Для успешной борьбы с коррупцией Национальное таможенное управление Уругвая должно действовать планомерно и скоординированно путем внедрения различных инновационных методов. Инициатива данной борьбы должна исходить от руководства.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что Национальная таможенная администрация Уругвая приступила к выполнению программы действий по обеспечению прозрачности таможенных процедур и повышению уровня профессиональной этики своих служащих и стремится в дальнейшем сделать ее еще более эффективной.

В заключение следует отметить, что необходимо предпринять соответствующие действия, чтобы все сотрудники таможенной службы в полной мере осознали возложенные на них обязательства в отношении этики, что принесет выгоды таможенной службе в целом.

Литература

1. Casco Natalia Acosta 2014, “Principios de ética Pública” [Principles of Public Ethics], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP)* [Commission for Transparency and Public Ethics] Dissemination booklet N° 1, Uruguay
2. De Lima Carlos Soares, Pereyra Fernando Gómez, Piera Adolfo Pérez & Casco Natalia Acosta 2014, “Ética y valores en la función pública” [Ethics and values in the civil service], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP)* [Commission for Transparency and Public Ethics] Training Manual N° 2, Uruguay
3. Diaz Rosario Gómez-Alvarez, Luna Libertad Gonzólez & Recio Luis Angel Hierro 2013, “UNA REVISION DEL ANALISIS ECONOMICO DE LA CORRUPCION” [A revision of the Economic Analysis of Corruption] *Economic Theory and Political Economy Department, Universidad de Sevilla [University of Sevilla]*, Spain
4. Estra'zulas Nicolás Etcheverry 2006, “Un torneo de todos: ética en la persona, la

empresa y el Estado” [Everybody’s tournament: Personal, Corporate and State Ethics], *Universidad de Montevideo [University of Montevideo]*, Uruguay

5. Galarza Napoleon Saltos, 1999 ‘Ética y corrupción. Estudio de Casos’ [Ethics and Corruption], final report of the Project “Ethics and Corruption”, sponsored by the Responsibility/Ant-Corruption in the Americas Program, *Artes Graficas Silva, University of Texas*, USA

6. “La Línea Case in Guatemala”, https://es.wikipedia.org/wiki/Otto_P%C3%A9rez_Molina#Caso_de_la_L.C3.ADnea

7. Mancebo Juan F. 2014, “Declaraciones Juradas de bienes e ingresos” [Affidavits of assets and incomes], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]* Dissemination booklet N° 4, Uruguay

8. Muñoz Jaime Rodríguez-Arana, 2004 “Ética, Poder y Estado” [Ethics, Power and State], *Rap S.A., Argentina*

9. Paz Octavio 1990, “La otra voz” [The other voice] *Seix Barral*, Mexico

10. Pereira Jorge Rodríguez 2014, “Conflicto de intereses entre lo público y lo privado” [Conflict of interest between the public and the private sphere], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]* Dissemination booklet N° 3, Uruguay

11. Pereyra Fernando Gómez 2014, “El Derecho a la Información en Uruguay” [The Right to Information in Uruguay], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]* Dissemination booklet N° 5, Uruguay

12. Report of the Commemoration of the International Anti-Corruption Day 2011, “Políticas Públicas contra la Corrupción en Uruguay” [Public Policies against Corruption in Uruguay], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]*, Uruguay

13. Report of the First Meeting of High Authorities for Corruption Control in MERCOSUR 2012, “El control de la Corrupción en el MERCOSUR” [Corruption control in MERCOSUR], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]* Uruguay

14. Revised Arusha Declaration [signed in Arusha, Tanzania, on July 7, 1993 (81st/82nd WCO Council Sessions) and revised in June, 2003 (101st /102nd WCO Council Sessions)], <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/declarations.aspx>

15. Savater Fernando 1991, “Ética para Amador” [Ethics for Amador] *Ariel S.A*, Spain

16. Toledo Iván 2014, “El Marco Institucional contra la Corrupción” [The institutional Framework against Corruption], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]* Dissemination booklet No 2, Uruguay

17. Toledo Iván, Pereyra Fernando Gómez & Casco Natalia Acosta 2014, “Normativa Anticorrupción en Uruguay” [Anti-corruption regulations in Uruguay], *Junta de Transparencia y ética Pública (JUTEP) [Commission for Transparency and Public Ethics]*, Uruguay

18. Uruguay National Customs Directorate 2013 Yearbook

19. Uruguay National Customs Directorate 2015 Yearbook

20. Vazquez Malet M. 1998, “La corrupción en la Administración Pública: aproximación a la Ley N° 17060, normas referidas al uso indebido del poder público” [Corruption in the Public Administration: Law No 17060 approach, regulations related to the misuse of public power] *Carlos Alvarez*, Uruguay