

МОДЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА ПО УПРОЩЕНИЮ ТРАНСПОРТНЫХ ПРОЦЕДУР КАК НОВАЯ ПАРАДИГМА СОВМЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ¹

Сандип РАДЖ ДЖЕЙН²

*Специалист в области экономики, Сектор логистики и упрощения транспортных процедур,
Отдел транспорта, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
Организации Объединённых Наций, Таиланд
E-mail: jain@un.org*

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы совместного управления границами, которые долгое время были известны под такими названиями, как: координированное управление границами, совместное управление границами, комплексное управление границами и интегрированное управление границами. Автор указывает на то, что, несмотря на различия в дефинициях, суть всех этих подходов одна – облегчение торговли и транспортировки товара через границы при осуществлении контроля.

Однако, как утверждает автор, многолетний опыт в реализации этих подходов, особенно на примере Азиатско-Тихоокеанского региона, указывает на то, что, несмотря на достаточно разработанную теоретическую базу, на практике при осуществлении совместного пограничного контроля могут возникать многочисленные проблемы. В исследовании подтверждается то, что в результате происходит постоянный поиск решений, благодаря которым, с одной стороны, органы контроля могут решать большое количество актуальных проблем. С другой стороны, верные решения будут способствовать росту международной торговли и улучшению транспортной инфраструктуры.

Далее в статье описываются модели, разработанные Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), которые представляют собой ориентированные на результат модели совместного управления границами, целью которых являются бесперебойные международные перевозки.

Чтобы максимально раскрыть главную идею автором, были использованы такие научные методы: анализ, синтез, сравнение, обобщение.

Фокусируясь как на результат, так и на выявление разного рода слабых мест в транспортировке товаров через границу, наряду с решением проблем технического и организационного характера, по мнению автора, целесообразным будет имплементировать такие концепции, которые в дальнейшем могли бы способствовать межведомственному

¹ Статья написана Сандипом Радж Джейном, специалистом в области экономики, Сектор логистики и упрощения транспортных процедур, Отдел транспорта, ЭСКАТО ООН, Бангкок. Основные положения данной статьи были представлены на инаугурационной конференции Международной сети таможенных университетов: Упрощение процедур торговли в имплементации бакийского соглашения, Баку, Республика Азербайджан, 21-23 мая 2014 г.

² Взгляды, представленные в данной работе, являются авторскими и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединённых Наций.

сотрудничеству с целью уменьшения количества задержек на пунктах пересечения границ.

Автор приходит к выводу, что между некоторыми пограничными ведомствами сотрудничество может быть проблематичным вследствие многих факторов. Тем не менее, благодаря предложенным ЭСКАТО моделям совместного управления границами, будет сделан огромный шаг в сторону расширения межведомственного сотрудничества и получения сопутствующих выгод всеми заинтересованными сторонами.

Ключевые слова: совместное управление границами, пункты пересечения границ, межведомственное сотрудничество, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, упрощение процедур торговли, модели Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана по упрощению транспортных процедур.

Введение

Пятьдесят лет назад развивающиеся рынки и страны с формирующейся рыночной экономикой способствовали развитию четвертой части мировой экономики; а сегодня их доля уже составляет около 50% и к тому же быстро растет. По оценкам Международного валютного фонда, в течение следующего десятилетия их доля будет составлять около двух третей. Смещение мировой экономической силы с запада на восток уже прослеживается в повышенной экономической активности Азиатско-Тихоокеанского региона, которая будет только усиливаться с фокусом на внутрирегиональную торговлю, а не на экспорт, как это было ранее. Смещение внимания представляет собой трудную, но, тем не менее, преодолимую проблему для стран этого региона. Основным направлением внутрирегиональной торговли является усиление транспортной связи внутри региона и между различными субрегионами. Именно этот вопрос является одним из основных препятствий для торговли, как и высокие транспортные расходы, обусловленные неразвитой инфраструктурой и слабыми институциональными коммуникациями. Это исследование состоит из пяти разделов. После краткого введения о роли Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (далее – ЭСКАТО) в развивающихся региональных сообществах обсуждаются физические коммуникации или “технические средства” и институциональные коммуникации или “программное обеспечение”. Акцент сделан на том факте, что нематериальные барьеры по-прежнему представляют проблему для беспрепятственной коммуникации и требуют применения комплексного подхода к их решению. Следующий раздел посвящен совместному управлению границами и его различным вариантам; кратко обсуждаются различные подходы к совместному управлению границами, а также важные правовые и политические инструменты сотрудничества между пограничными ведомствами. В этом же разделе говорится о необходимости имплементации конкретной программы действий для осуществления эффективного совместного управления границами. В четвертом разделе описываются модели ЭСКАТО по содействию транспорту, а также результативность их применения на основе сотрудничества пограничных ведомств разных стран. В пятом разделе объясняются основные особенности недавнего соглашения ВТО по упрощению торговли и подчеркивается тот факт, что данные политические предписания этого соглашения весьма существенны, но их явно недостаточно для сотрудничества между пограничными службами различных стран. Модели, разработанные ЭСКАТО, представляют собой структуру, которая не только может упростить таможенное оформление, но также одновременно выполнить требования других контролирующих ведомств.

1. Роль ЭСКАТО в развитии транспортного сообщения

1.1. Развитие материальной инфраструктуры

Различные страны постоянно прилагают усилия для улучшения своей транспортной инфраструктуры, инвестируя денежные средства в отсутствующее автомобильное и железнодорожное сообщение. Эта деятельность умело поддерживается международными

организациями, такими как ЭСКАТО и банками развития в регионе. Например, ЭСКАТО способствовала развитию межправительственных соглашений об азиатской сети автомобильных дорог, сети трансасиатских железных дорог и “сухопутных портов” для реализации концепции международной комплексной интермодальной транспортной и логистической системы региона, как это предусмотрено ее членами. Эти соглашения обеспечили прочную институциональную основу странам для координации развития транспортной инфраструктуры с тем, чтобы иметь синергетический эффект от транспортного сообщения в регионе.

1.2. Институциональная связь продолжает создавать проблемы

По мере того, как инфраструктура стала улучшаться, появилась необходимость рассмотрения институциональной связи с целью уменьшения количества чрезмерных задержек, которые имеют место быть на пунктах пересечения границ ввиду сложных, повторяющихся, несогласованных и часто громоздких процессуальных требований пограничных служб, в особенности таможенной службы. Некоторыми из основных нематериальных барьеров, препятствующих свободному перемещению товаров, являются: обременительные формальности при пересечении границ, включая неоднократные проверки грузов различными ведомствами; избыточная документация; непрозрачные правила и нормы, а также частые изменения в них, о которых не информируются заинтересованные стороны; разные технические стандарты для транспортных средств; ограничительные визовые процедуры для водителей и сопровождающих; различные процедуры для временного ввоза транспортных средств; неприсоединение к различным международным конвенциям некоторых стран региона, что приводит к бесконечным проблемам; многочисленные и иногда дублирующие друг друга транспортные соглашения, которые приводят к правовым коллизиям при их имплементации.

1.3. Необходимость комплексного подхода к содействию транспорту

Для устранения нематериальных барьеров многие страны присоединились к соответствующим международным конвенциям или заключили субрегиональные / двусторонние соглашения по содействию автомобильным перевозкам. Однако эти правовые инструменты, особенно соглашения, требуют большого количества времени, чтобы обговорить их и в дальнейшем ратифицировать. Кроме того, было предпринято много усилий в отношении изоляции, ведущей к неоднородным результатам, хотя некоторые меры по упрощению процедур не могли быть реализованы в силу ряда организационных причин. Прежде всего, конфликты возникали в ходе имплементации международных конвенций, многочисленных соглашений и муниципальных законов, которые и приводили к существующему положению дел, а в худшем случае и усугубляли ситуацию.

В целом, прогресс в области содействия перевозкам стал медленным и запоздалым, не только из-за нематериальных барьеров, но также из-за проблем, связанных с порядком применения контрольных мер пограничными службами. Осознавая необходимость комплексного и всестороннего подхода к устранению нематериальных барьеров, ЭСКАТО в 2011 году провела исследование по этим вопросам. На основе результатов этого исследования была предложена региональная стратегическая концепция упрощения процедур международных автомобильных перевозок. В данной концепции рассматриваются шесть фундаментальных вопросов в области международных автомобильных перевозок и возможные пути их решения. В концепции также предлагается семь методов поддержания ровной поверхности автомобильных дорог³ в регионе. Эта концепция была утверждена государствами

³ <http://www.unescap.org/resources/regional-strategic-framework-facilitation-international-road-transport#>

-членами ЭСКАТО в ходе министерской конференции по вопросам транспорта, состоявшейся в марте 2012 года в Бангкоке. Она служит основным программным документом для стран-членов и их партнеров по планированию и осуществлению мер по упрощению процедур перевозок.

2. Совместное управление границами – варианты и подходы

Одним из наиболее важных нематериальных барьеров, который влияет на работу международного наземного транспорта, является неоправданная задержка в пунктах пересечения границ. Такие простои возникают по многим причинам, но в большинстве случаев – вследствие отсутствия координации и сотрудничества между пограничными ведомствами. У каждого из этих ведомств разные полномочия в отношении товаров и пассажиров, пересекающих границу. Чаще всего, эти ведомства работают автономно, без полного понимания того, чем занимаются другие ведомства и без оглядки на последствия многократных проверок одного и того же товара. Результаты вмешательства различных ведомств очевидны: длительные задержки на границах и сопутствующие расходы, которые в конечном итоге повышают стоимость товаров, делая их неконкурентоспособными. Поэтому существует прямая необходимость в сотрудничестве между различными органами на пунктах пересечения границ. В силу очевидных преимуществ такого сотрудничества международными организациями были разработаны по данным аспектам многочисленные инициативы. В Европейском союзе действует программа интегрированного управления границами, Всемирная таможенная организация (ВТамО) предлагает координированное управление границами, Всемирный банк называет эту программу совместным управлением границами, а Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) указывает на концепцию управления границами и обеспечения безопасности границ, называя её комплексным управлением границами. Эти понятия вкратце рассмотрены в статье.

2.1. Сотрудничество между пограничными ведомствами – концепции

2.1.1. Интегрированное управление границами

Согласно основным принципам Европейской комиссии интегрированное управление границами в западнобалканских странах (ЕС, 2007) определяется следующим образом: “Интегрированное управление границами охватывает координацию и сотрудничество между всеми соответствующими органами и учреждениями, участвующими в безопасности границ и упрощении процедур торговли, для создания эффективных, действенных и интегрированных систем управления границами для достижения общей цели, а именно: открытые, но контролируемые и безопасные границы”. Глобальное партнерство в целях упрощения транспортных процедур и торговли определяет интегрированное управление границами следующим образом: “Интегрированное управление границами – это организация и контроль деятельности пограничных ведомств с целью совместного содействия законному передвижению пассажиров и товаров, обеспечивая при этом безопасность границ и соблюдение требований национального законодательства”. В центре внимания интегрированного управления границами — безопасность границ, при этом, облегчение законного перемещения товаров и пассажиров достигается на основе межведомственного сотрудничества, которое является ключевым элементом в интегрированном управлении границами. Для осуществления такого сотрудничества требуется политически уполномоченное и влиятельное ведомство. Вследствие возникновения ряда проблем в межведомственном сотрудничестве программа по интегрированному управлению границами имела лишь частичный успех и реализовывалась во многих странах Центральной Азии по-разному.

2.1.2. Координированное управление границами

Впервые концепция была упомянута в инструментах ВТамО – в пересмотренной Киотской конвенции и Рамочных стандартах безопасности и упрощения процедур мировой торговли. В этих конвенциях акцентируются такие положения: объединенные ведомства, совместный контроль и стандарты единого окна. Стратегический документ ВТамО “Таможня 21 века”, принятый в 2008 году, упоминается как один из десяти ключевых элементов управления границами. Концепция координированного управления границами также подразумевает координацию и сотрудничество между всеми соответствующими органами и учреждениями, участвующими в пограничной безопасности и применении нормативных требований к пассажирам, товарам и транспортным средствам, перемещаемых через границы. В исследовании, опубликованном ВТамО,⁴ концепция более детально уточняется следующим образом: “Координированное управление границами обозначает скоординированный подход пограничных ведомств, как внутренних, так и международных, в условиях, стремящихся к повышению эффективности через управление торговлей и туристическими потоками, сохраняя при этом соблюдение требований. Хотя многие организации определяют данную концепцию как “интегрированное управление границами”, ВТамО предпочитает использовать термин “координированное управление границами”. Тем самым придаётся значимость принципу координации политики, программ и результатов, избегая любых сомнений в пользу принятия единого решения”. Поэтому координированное управление границами воспринимается больше как основополагающий принцип для пограничных ведомств, а не как предоставление каких-либо практических решений для их сотрудничества.

2.1.3. Совместное управление границами⁵

Всемирный банк в своей книге “Модернизация пограничного контроля” описывает принцип “совместного управления границами” как координацию работы пограничной службы со смещением фокуса внимания от физического контроля товаров к контролю информации о них. Такое смещение вместе с фокусированием на клиента, управление рисками на основе полученных данных и сетевыми механизмами позволяет службам пограничного контроля сотрудничать на основе согласованных стандартов. Данная концепция позволяет избежать пугающего значения, заключённого в понятии организационной интеграции, которая является результатом имплементации интегрированного управления границами. Понятие организационная интеграция необходимо рассматривать внимательно вследствие того, что такая интеграция требует “существенного организационного изменения”. Также она может стать причиной многих проблем: ведь различные ведомства стремятся сохранить свою идентичность и защитить свои сферы полномочий и ресурсы.

При подходе, основанном на предварительной информации о товаре, оформление транзитных процедур инициируется до фактического прибытия товара. Ключевые аспекты пограничного контроля на основе сотрудничества сгруппированы в соответствии с политическими процессами, ходом работы, человеческими ресурсами, информационными и коммуникационными технологиями, а также инфраструктурой. Хотя применение концепции совместного управления границами на практике уже стало достаточно популярным явлением благодаря определённым реформам, всё же этот подход объединяет все инновации в одном месте на основе комплексного подхода.

⁴ Aniszewski S, “Coordinated Border Management – a concept paper”, *WCO research paper*, No. 2, June 2009, p. 6

⁵ Doyle, Tom 2011, “The future of border management”, *Border Management Modernization*, World Bank, Washington D.C

2.1.4. Комплексное управление границами⁶

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) разработала концепцию управления границами и обеспечения безопасности границ, которая включает в себя три сферы деятельности, присущие работе ОБСЕ: военно-политическая, экономико-экологическая и ориентированная на человека. Концепция фокусируется на общегосударственном подходе к пограничному контролю и называется комплексное управление границами. Основными целями этой концепции являются:

- снижение угрозы терроризма посредством выявления лиц, относящихся к высокой группе риска, и предотвращение контрабанды оружия и денежных средств, связанных с такой преступной деятельностью;
- предотвращение и пресечение транснациональной организованной преступности, торговли людьми и наркотическими средствами, нелегальной миграции и коррупции;
- содействие свободному и безопасному передвижению людей, товаров и услуг; содействие инвестициям в другие страны в соответствии с нормами международного права;
- создание благоприятной среды для социального и экономического развития приграничных районов.

ОБСЕ помогает странам-участникам имплементировать концепцию управления границами и обеспечения безопасности границ путем предоставления технической помощи в запрашиваемых областях. Также ОБСЕ выступает посредником в политическом или формально-юридическом диалоге с целью способствовать сотрудничеству пограничных служб.

2.2. Правовые инструменты для сотрудничества между пограничными службами

2.2.1. Международные инструменты

1. Конвенция о гармонизации: ещё в 1982 году под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) была разработана Международная конвенция по согласованию условий проведения контроля грузов на границе (Конвенция о гармонизации). В статье 4 Конвенции о “Координации контроля” предусмотрено, что договаривающиеся стороны должны организовать таможенный контроль, а также другие виды контроля согласованно. Статья 5 договаривающимся сторонам дополнительно предписывает обеспечить наличие персонала, оборудования и помещений для проведения контроля на таких пограничных пунктах. Как видим, обе статьи сфокусированы на межведомственном управлении границами и предоставлении ресурсов.

Статья 6 Конвенции о “международном сотрудничестве” призывает договаривающиеся стороны к сотрудничеству с целью подписания многосторонних и двусторонних соглашений для достижения целей конвенции. Кроме того, статьёй 7 Конвенции предусматривается сотрудничество между соседними странами и организациями путем предоставления общих помещений для совместного контроля товаров и документов. Эти статьи настоятельно призывают соседние страны согласовывать время работы пограничных постов, действующих служб контроля, а также время проведения процедур. Отсюда следует, что статьи 6 и 7 сфокусированы на координацию и сотрудничество между пограничными службами.

2. Пересмотренная Киотская конвенция, 1973: Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, обычно упоминаемая как пересмотренная Киотская конвенция 1973 года, также предусматривает совместный контроль, о чём и говорится в Генеральном приложении. Переходный стандарт 3.4 призывает договаривающиеся стороны осуществлять совместный таможенный контроль в пунктах пересечения границы, а стандарт

⁶ OSCE and UN ECE 2012, *Handbook of Best Practices at Border Crossings - A Trade and Transport Facilitation Perspective*

3.5 призывает стороны планировать осуществление совместного таможенного контроля на новых пограничных пунктах.

2.2.2. Субрегиональные соглашения и двусторонние соглашения

Существуют многочисленные субрегиональные и двусторонние соглашения, которые обеспечивают координацию между ведомствами. Среди них упомянем такие:⁷

1. Рамочное соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) об упрощении процедур транзитных перевозок товаров. Его целью является содействие транзитной торговле. В статье 7 данного соглашения предусмотрено, что договаривающиеся стороны должны создать совместные пограничные посты, дабы избежать повторной погрузки и разгрузки товаров, а также изучить возможность совместного осмотра товаров. Этой же статьёй договаривающимся сторонам предписывается координировать совместное время работы смежных пограничных постов. Статья призывает договаривающиеся стороны руководствоваться Международной конвенцией по согласованию условий проведения контроля грузов на границе, 1982 г.

2. Соглашение о трансграничной перевозке в субрегионе Большого Меконга (далее – СБМ): Статья 4 данного соглашения по упрощению формальностей при пересечении границы договаривающимся сторонам предписывает постоянно принимать меры по упрощению и ускорению пограничных формальностей посредством введения в действие программы единого окна с целью проведения совместного одновременного осмотра товаров и пассажиров соответствующими компетентными органами: таможенными, миграционными, внешней торговли, сельского хозяйства, здравоохранения. В дальнейшем предусмотрена имплементация комплексного осмотра, согласно которому компетентные органы соседних стран должны проводить совместные одновременные проверки. В случае, когда пункты контроля не расположены рядом друг с другом, то должностные лица одной страны должны допускаться в другие страны для проведения проверок. Кроме того, статьёй 4 предусматривается координация времени работы пограничных постов и предварительный обмен информацией о товарах и пассажирах для упрощенного пропуска.

2.3. Практические механизмы и инструменты осуществления сотрудничества между пограничными ведомствами

Для обеспечения плодотворного сотрудничества между пограничными ведомствами существуют различные практические подходы. Они нашли своё применение по всему миру, хотя и с разной долей успеха.

2.3.1. Единое Окно

Электронная платформа системы “единое окно” предоставляет интегрированную ИТ систему с целью сотрудничества и координации пограничных ведомств, тем самым облегчая обмен информацией и применение интегрированных процедур⁸. Достаточно активными в этом отношении были страны Юго-Восточной Азии. В 2005 году они подписали соглашение о создании и имплементации концепции единого окна, что включает в себя разработку программ “Единое Окно” в каждом из государств-участников и их интеграцию на субрегиональном уровне. Тем не менее, планирование, проектирование и имплементация концепции единого окна чреваты многочисленными проблемами, и весь процесс должен обязательно осуществляться с участием заинтересованных сторон. Необходимость реинжиниринга бизнес-

⁷ Adapted from Jain, S.R., “Coordinated Border Management: the experience of the Asia and the Pacific region”, World Customs Journal, Volume 6, Number 1

⁸ United Nations Conference on Trade and Development 2008, *Technical Note*, No. 14, Border Agency Coordination/Cooperation, p. 2

процессов и межведомственной координации по-прежнему является наиболее сложным аспектом в имплементации концепции единого окна. В целом, опыт работы с программой “Единое Окно” в регионе был неоднозначным: в некоторых странах программа была результативной, в то время, как в других странах имплементация вызвала ряд проблем.

2.3.2. Комплексные пограничные пункты и совместный контроль⁹

Комплексный пограничный пункт представляет собой единственную остановку на пункте пересечения границы. Такой пункт пропуска управляется соседними странами совместно. Целью комплексного пограничного пункта является совместное одновременное выполнение должностными лицами соседних стран процедур, связанных с таможенным оформлением товара, чтобы избежать их дублирования. Существуют многочисленные варианты планировок комплексных пограничных пунктов. К общим чертам расположения таких пунктов относятся: демаркация зоны контроля, где сотрудники пограничных и таможенных служб обоих государств могут осуществлять необходимые проверки в соответствии с их национальными законодательствами; зона контроля может находиться в пределах национальной территории одного государства; приемлемая совместная проверка и осмотр товара в присутствии должностных лиц обоих государств. Такие меры могут сопровождаться применением интегрированной системы управления рисками наряду с применением общих стандартов и взаимным признанием уполномоченных экономических операторов. Для успешной работы таких постов важными являются следующие аспекты¹⁰: нормативно-правовая база, институциональные структуры, инфраструктура и оборудование, использование информационных и коммуникационных технологий, развитие потенциала должностных лиц. В связи с проблемами по разработке и реализации этих требований, успешными в реализации были только несколько случаев введения в действие комплексных пограничных пунктов, в основном в Африке.

2.3.3. Национальный комитет содействия торговле и перевозкам

Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Рабочей группы по упрощению процедур международной торговли в Европе в 1974 году приняла Рекомендацию № 4 о создании комитетов по упрощению процедур торговли, которая стала отправной точкой создания процедурных комитетов с целью упрощения, стандартизации и гармонизации процедур международной торговли. С того времени было введено в действие много национальных координационных механизмов и создано комитетов для плодотворного сотрудничества между различными заинтересованными сторонами, включая пограничные службы. Этими комитетами проводятся заседания для всех заинтересованных лиц, на которых представители государственных служб, в том числе пограничных органов, и представители частного сектора собираются и обсуждают вопросы, связанные с упрощением процедур торговли и транспорта. Во многих странах созданы такие комитеты, и эта практика довольно успешна. К препятствиям успешного сотрудничества между пограничными ведомствами можно отнести следующие: разные сферы полномочий, отсутствие финансовой устойчивости и операционной самоокупаемости, а также консультативный характер рекомендаций.

⁹ Kieck, Erich 2009, “Coordinated Border Management: unlocking trade opportunities through one stop border post”, *World Customs Journal*, Volume 4, Number 1

¹⁰ Maximizing trade through joint border posts, Crown Agents available at: <http://www.crownagents.com/docs/default-source/publications/capstats/capstats-uk/crown-agents-trade-facilitation-one-stop-border-posts107819311FD9E15CBD9B13E3.pdf?sfvrsn=4>

3. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана: модели упрощения транспортных процедур

3.1. Основа для разработки моделей

Как видно из вышеизложенного, несмотря на многочисленные инициативы и меры, предпринятые многими ведомствами и странами за последние несколько десятилетий, все же существуют ещё проблемы, связанные с упрощением торговых и транспортных процедур. Ответ долго искать не придется. Имея дело с постоянно увеличивающимся потоком товаров и пассажиров, пограничные службы должны поддерживать тонкий баланс между установлением контроля и упрощением торгово-транспортных процедур.

В то время как глобализация принесла материальные блага странам, она также принесла и многочисленные проблемы, с которыми приходится сталкиваться пограничным службам. Только к немногим из них относятся: национальная безопасность, контрабанда товаров, отмывание денег, пандемии, незаконный оборот наркотиков и торговля людьми, торговля поддельными товарами, торговля экологически небезопасными товарами и редкими видами флоры и фауны. Наряду с кризисом ресурсов правительство требует от опытных трейдеров, которые инвестировали в логистическую инфраструктуру, увеличение производственных сетей, а также многочисленных региональных, субрегиональных, двусторонних соглашений по упрощению торгово-транспортных процедур, – и это означает, что пограничные ведомства по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами в процессе удовлетворения противоречивых требований заинтересованных сторон.

Все эти проблемы, прежде всего, привели к двум изменениям. Во-первых, проверки и контроль на пограничных пунктах пропуска стали осуществляться строже, что негативно влияет на эффективность процессов оформления, а также на поток товаров и транспортных средств через границы. Во-вторых, это привело к тому, что органы контроля не решаются открыть еще несколько пунктов пропуска в связи с многочисленными проблемами. Так, в то время как потребность в эффективных наземных пограничных контрольно-пропускных пунктах растёт за счет расширения приграничной торговли и увеличения потока транспорта, улучшения инфраструктуры, возможность их создания ограничивается ввиду неэффективности существующих и недостатком новых, более современных пунктов. Это создало дисбаланс между потребностью в открытии новых пограничных пунктов пропуска и возможностью их открытия, как показано ниже на рисунке 1.

Для устранения дисбаланса необходимо решить трудности в создании пограничных пунктов пропуска, поскольку востребованность в новых будет возрастать с прогнозируемым высоким темпом роста в регионе. Модели ЭСКАТО по упрощению транспортных процедур помогут разобраться с ограничениями в открытии пограничных пунктов пропуска, ссылаясь на те же две проблемы, которые снизили вероятность их появления и тем самым восстановят баланс, как показано на рисунке 2. Применение систем, основанных на моделях, позволит повысить эффективность пограничных пунктов пропуска и даст уверенность контролирующим органам в том, чтобы открыть больше пунктов пропуска для международной торговли и транспорта. Эти модели будут способствовать международным транзитным перевозкам посредством решения эксплуатационных вопросов.

Четыре модели, разработанные ЭСКАТО, могут быть использованы в вопросах применения автомобильного транспорта путём определения слабых мест и применения практических мер для проверки транспортных средств как на самом маршруте, так и на пограничных пунктах пропуска. Вместе эти модели обеспечивают комплексный пакет решений, готовый к использованию для международных и транзитных перевозок между странами. Модели были обсуждены вкратце в предыдущих параграфах.



Рис. 1. Несоответствие между потребностью в открытии новых пограничных пунктов пропуска и возможностью их открытия



Рис. 2. Модели ЭСКАТО по упрощению транспортных процедур, которые восстановят баланс между потребностью в новых пограничных пунктах пропуска и возможностью их открытия

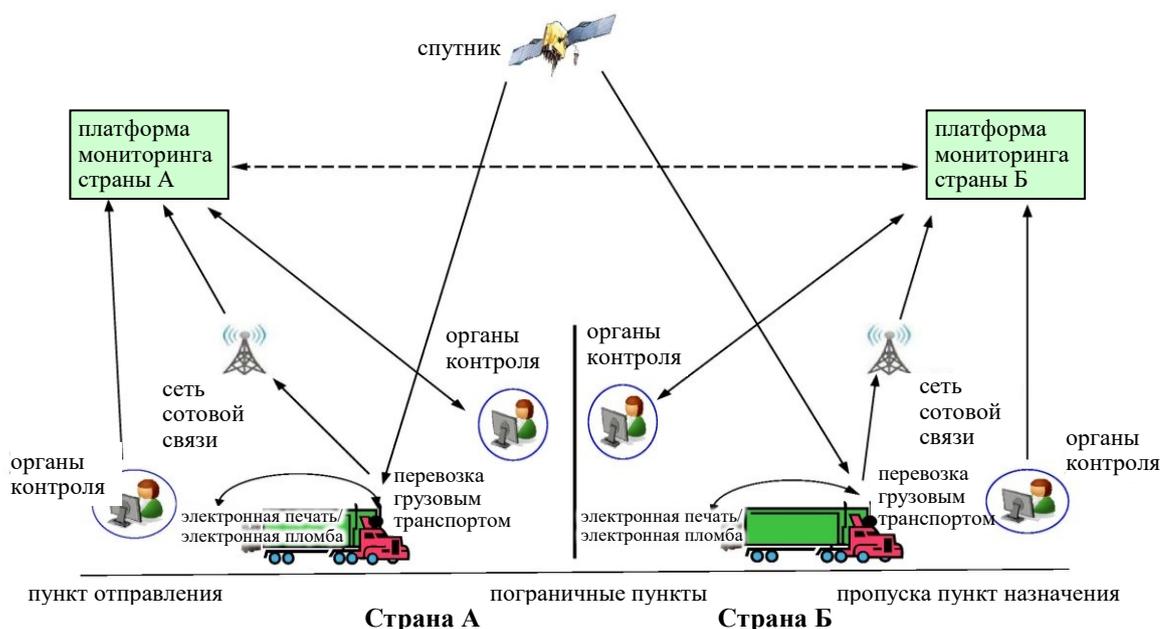


Рис. 3. Модель обеспечения безопасности трансграничных перевозок

3.2. Модель обеспечения безопасности трансграничных перевозок¹¹

Модель обеспечения безопасности трансграничных перевозок предлагает концептуальную и стандартную основу для разработки системы мониторинга трансграничных перевозок с использованием новых технологий, включая информационно-коммуникационные технологии, спутниковое позиционирование и электронные пломбы. Данная модель предусматривает наличие стандартных компонентов, их взаимодействие и применение институциональных требований в трансграничных перевозках.

Эта модель демонстрирует, что комплексное использование информационных и коммуникационных технологий может обеспечить безопасность осуществления международной торговли, а также способствовать повышению и увеличению объёмов торговли и количества международных перевозок, в то же самое время может учитывать актуальные проблемы контролирующих органов. С помощью системы отслеживания транспортных средств, основанной на модели, органы контроля могут убедиться в том, что им необходимо открыть больше сухопутных маршрутов для международной торговли и перевозок. Это также позволит транспортным операторам эффективно управлять своими действиями.

Введению в действие системы отслеживания транспортных средств предшествует работа служб, в ходе которой обсуждаются вопросы соблюдения нормативных процедур и целей системы. После этого определённой службе (обычно таможенной) передаются полномочия по управлению системой, а именно: предоставляются необходимые инструкции относительно имплементации, возможностей по обмену информацией, прав пользователей на доступ. В зависимости от оговоренных целей, таким ведомствам, как: иммиграционная служба, полицейские органы, транспортные службы, службы карантинного контроля предоставляется право доступа к отслеживанию транспортных средств в режиме реального времени. Каждое

¹¹ Based on Secure Cross Border Transport, publication available online at: <http://www.unescap.org/resources/secure-cross-border-transport-model>

ведомство может пользоваться необходимой информацией, чтобы соответствовать установленным требованиям.

В качестве иллюстрации рассмотрим случай экспорта товаров из типичного сухого порта страны А в страну Б. Вся информация касательно товаров, транспортных средств, водителя и экипажа вводится в систему, как и электронная пломба с номером. Товары загружаются на транспортное средство после совместной экспертизы согласно инструкциям, электронная пломба ставится на контейнер. Электронная пломба активирована, и транспортное средство вместе с контейнером теперь можно проследить онлайн. Если будет попытка вскрыть пломбу на маршруте или же осуществить другое неправомерное действие, уполномоченное должностное лицо получит предупреждение и могут быть предприняты соответствующие действия. На пограничных пунктах пропуска номер пломбы сверяется с информацией, уже доступной в системе и после внешнего осмотра контейнера, автомобиль может въезжать в страну Б. Как видим, введение в действие системы, основанной на модели, способствует межведомственному сотрудничеству в отношении обмена информацией и осуществления проверок.

Такая система также может способствовать международному сотрудничеству между пограничными органами. Соглашение между странами в отношении трансграничного передвижения транспортных средств наряду с договоренностью относительно обмена информацией и использования того же самого технического и программного обеспечения для отслеживания транспортных средств может позволить беспрепятственное передвижение транспортных средств и товаров. Продолжая наш пример экспорта, как только автомобиль покидает пределы страны А, он может переходить границу страны Б, где у таможенников в базе данных уже есть информация о транспортном средстве и экипаже. На основе системы управления рисками, они могут принять решение о типе проверки автомобиля/товара/экипажа (в случае, если она необходима) и безотлагательно принять соответствующие меры. Все службы, имеющие доступ к системе отслеживания движения транспорта, могут наблюдать за транспортным средством до пункта его назначения в стране Б.

Как видно, система отслеживания движения транспортных средств, основанная на модели обеспечения безопасности международных перевозок, создает прочную основу для сотрудничества пограничных служб разных стран касательно практических и эксплуатационных аспектов на национальном и международном уровнях. В настоящее время на границе между Индией и Бутаном в качестве эксперимента вводится в действие система отслеживания транспортных средств, основанная на модели, и полученный опыт уже говорит о том, что необходимо укреплять сотрудничество пограничных служб этих двух стран.

3.3. Эффективные модели трансграничных перевозок¹²

Система отслеживания транспортных средств, основанная на модели безопасности трансграничных перевозок, работает лучше всего, когда две страны (или более) готовы интенсивно сотрудничать касательно различных вопросов международного транспорта, в том числе позволяя транспортным средствам соседней страны заезжать на свою территорию. Однако на практике это может быть невозможно или невыполнимо вследствие многих причин. Опыт ЭСКАТО в сфере упрощения процедур транспорта показал, что в первую очередь двусторонние или субрегиональные соглашения нелегко заключить, и даже после их заключения дальнейший процесс ратификации требует огромных усилий. В итоге, имплементация этих соглашений – довольно сложный процесс, поскольку большинство из них формулируется по принципу нисходящего анализа и некоторые из них, поэтому, никогда не

¹² Based on Efficient Cross-Border Transport, publication available online at <http://www.unescap.org/resources/efficient-cross-border-transport-models>

реализуются.

ЭСКАТО разработала эффективные модели трансграничных перевозок с целью решению проблем, возникающих во время трансграничных перевозок наземным транспортом. В данных моделях описаны способы оценки доступных альтернатив для преодоления нефизических барьеров, а также предлагает оптимальные варианты решения. Для этого необходимо решить организационные вопросы на межправительственном уровне, что позволит воспользоваться преимуществом последних достижений в сфере транспортной индустрии и технологий (например, система прицеп-тягача) и сотрудничеством в сфере торговли для преодоления организационно-правовых барьеров. Реализация этой модели также может снизить обеспокоенность в отношении вопросов безопасности, когда на территорию региона въезжают иностранные транспортные средства. В связи с этим необходимы такие международные документы, как виза для водителя, водительские права, страховки на транспортное средство, временный импорт транспортных средств, стандарты на транспортные средства и разрешения на транспорт.

Модель основывается на том, что каждое пересечение границы строго индивидуально, и нет никаких универсальных методов по устранению нефизических барьеров в пунктах пропуска через границу. Во время пересечения границы можно столкнуться с рядом препятствий как институционального, так и операционного характера, которые следует идентифицировать. Модель предлагает четыре альтернативных варианта устранения такого рода препятствий:

- смена на основе отсоединения прицепа: в пунктах пересечения границы прицеп отсоединяется от тягача, а после обязательных осмотров перевозится через границу и присоединяется к другому тягачу для дальнейшего следования;
- смена на основе отсоединения контейнера: контейнер вместе с грузом после обязательных осмотров перевозится через границу и там крепится к прицепу;
- отсутствие перегрузок: тягач вместе с прицепом и контейнером перевозится через границу в пунктах пропуска;
- перегрузка в пунктах пропуска через границу: груз выгружается и перемещается на специально оборудованную площадку, где его ожидает грузовик или контейнер. Как правило, это происходит под наблюдением сотрудников пограничных служб.

Каждый из перечисленных вариантов может содействовать устранению ряда нефизических барьеров с помощью принятия соответствующих решений: заключение двустороннего или многостороннего соглашений, двойная регистрация, присоединение к международным конвенциям. Какой вариант выбрать – решается на определенном пункте пропуска через границу и зависит этот выбор от оценки соответствующих решений, с помощью которых устраняются барьеры для данной альтернативы, а также от уровня сложности и суммы расходов. При оценке вариантов также учитывается эффективность и надежность.

Выбрать эффективное альтернативное решение для определенного пограничного пункта пропуска можно с помощью системного анализа. Предположения, сделанные на основе модели, указывают на то, что отсутствие перегрузок, несмотря на их эффективность и надежность, на практике реализовать трудно по причине необходимости двустороннего или многостороннего соглашения. Несмотря на неэффективность и ненадежность перегрузок в пунктах пропуска, всё же их широко применяют в силу отсутствия соглашения, и, следовательно, перегрузки могут легко осуществляться.

Делая выбор между двумя эффективными способами решить проблему, вариант смены на основе отсоединения прицепа и смены на основе отсоединения контейнера, становятся все более популярными, так как дают реальную возможность обойти трудности, сложившиеся при использовании первых двух альтернативных решений по устранению физических барьеров. Такие альтернативные решения создают основу для определения уровня совместного

приграничного менеджмента, то есть уровня сотрудничества между частным сектором внутри страны и за ее пределами. Модель способствует сотрудничеству по системе “бизнес-государство” и “бизнес-бизнес” в самой стране и между разными странами. При любом варианте совместного управления границами, координация между государственными органами является обязательной; также важно подключить частный сектор к этому процессу, поскольку он является наиболее пострадавшим от процедур, связанных с пересечением границ. С помощью систематической оценки альтернативных решений, а также анализа оперативных и институциональных решений, реализация модели будет способствовать улучшению взаимопонимания между пограничными ведомствами и частным сектором, которые часто конфликтуют из-за выдвигаемых требований друг другу.

3.4. Модель комплексного контроля в пунктах пропуска через границу

Проверка товара на предмет страны происхождения или пункта назначения является одной из современных практик таможенного управления. С открытием наземных пунктов пропуска пересечение границы станет проще. Тем не менее, многочисленные разрешения на перемещение товаров и контроль различных видов товаров по-прежнему будут необходимы при пересечении границы. Фактически эффективное пересечение границы является необходимым условием, которое позволит снизить уровень чрезмерных задержек на протяжении всего процесса транспортировки. В этом отношении с помощью применения современных технологий, в том числе информационно-коммуникационных технологий, и разных процедур, связанных с документооборотом, “Модель комплексного контроля в пунктах пропуска через границу” обеспечивает более эффективный обмен информацией между различными пограничными ведомствами. Это поможет свести к минимуму вмешательства различных пограничных ведомств в процесс пересечения границы в момент осуществления контроля.

Модель предоставляет основу для сотрудничества между различными пограничными ведомствами. В эпоху, когда торговля и транспорт набирают оборотов, количество сложных задач для органов контроля увеличивается, а государственный бюджет уменьшается, важно, чтобы пограничные ведомства оптимизировали использование дорогостоящих неинтрузивных проверок и делились результатами проведенных проверок и информацией со всеми агентствами, которые в них нуждаются. Предоставляя результаты проведенных проверок, модель способствует оптимальному использованию современного оборудования различными учреждениями. Интегрированные процедуры при пересечении границы помогают оптимизировать и упростить многочисленные формальности и процедуры, которые проводятся при пересечении границы, что является более правильным, чем осуществлять различные процедуры различными ведомствами во время одного и того же пересечения границы.

Такую систему можно будет использовать вместе с различным автоматизированным оборудованием, в том числе в рамках “единого окна”. Важным является то, что по мере увеличения объемов торговли и перевозок, система также может набирать обороты без дополнительного инвестирования. На рис. 4 показано, как информация, полученная посредством автоматизированного оборудования, а также предварительная информация от грузоперевозчиков и данные, предоставленные государственными органами, могут быть согласованы с центральной базой данных, содержащей информацию касательно всех пунктов пропуска, и как эта информация может быть передана всем органам контроля на границе.

3.5. Модель “время – затраты – расстояние”

Модель “время – затраты – расстояние” (рис. 5) – это графическое представление данных в отношении затрат времени и денег на перевозку товара, в том числе и при

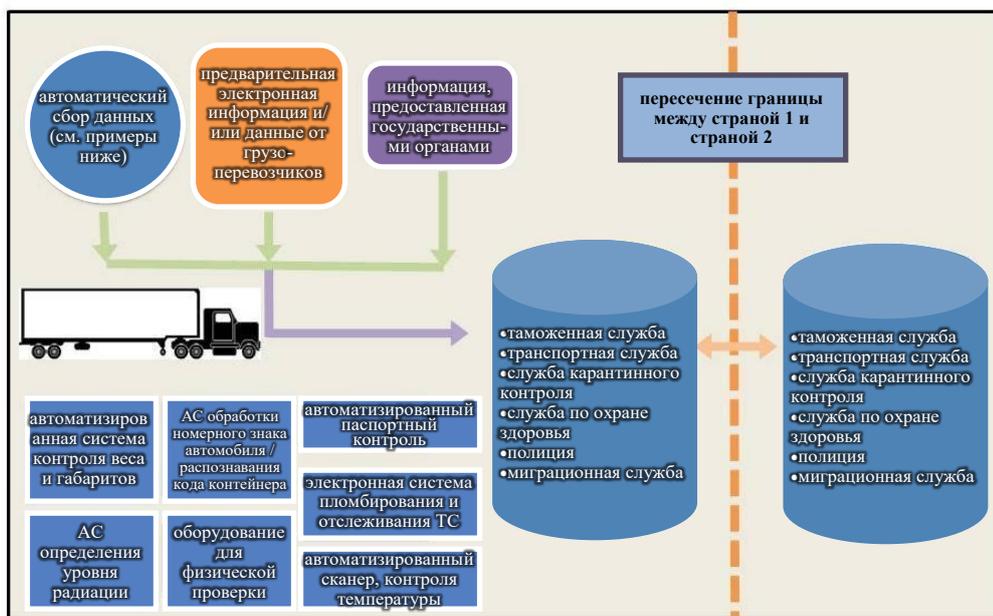


Рис. 4. Модель комплексного контроля в пунктах пропуска через границу

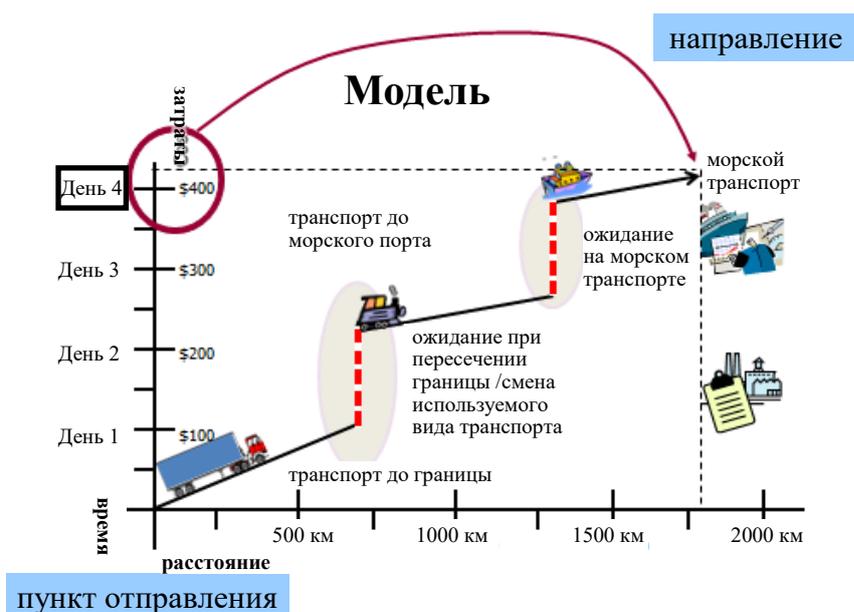


Рис. 5. Модель “время – затраты – расстояние”

пересечении границы. Вертикальная ось модели представляет собой затраченное время и понесенные затраты, в то время как горизонтальная ось представляет собой расстояние, пройденное от пункта отправления до пункта назначения. Следуя данной методике, легко можно сравнить и оценить конкурирующие виды транспорта, следующие по одному маршруту, а также сравнить альтернативные транспортные маршруты.

Методология основывается на предположении, что удельные затраты на транспортировку могут варьироваться в зависимости от вида транспорта, при этом крутизна

кривых затраты / время отражает фактические затраты, цены или время. На пограничных пунктах пропуска, в портах и внутренних терминалах происходят задержки; расходы на проверку груза, обработку документов и другие таможенные сборы обычно взимаются без большой материальной выгоды, к тому же товар может двигаться вдоль всего транспортного маршрута. Это можно увидеть на вертикальном отрезке, который является частью кривой затрат. Высота отрезка пропорциональна размеру денежных или временных затрат.

Цель методики состоит в том, чтобы определить недостатки, ликвидировать слабые места в определенном транспортном маршруте и отслеживать улучшения в области упрощения транспортных процедур. Методику в дальнейшем можно усовершенствовать с целью определения расходов и времени, связанных с таможенным оформлением в пунктах пропуска через границу. Это может быть особенно полезным для пограничных ведомств, которые смогут сфокусироваться на причинах чрезмерных задержек на пограничных пунктах пропуска.

Как видим, модель “время – затраты – расстояние” сразу же фиксирует, сколько времени будет потрачено и какие расходы будут понесены при перевозке грузов по всему маршруту. Опираясь на количественные данные на основе модели “время – затраты – расстояние”, пограничные службы и частный сектор могут совместно обсудить результаты, чтобы понять причины задержек на границах и найти способы, как их сократить, например, с помощью проведения проверок, обмена данными между службами и предоставления предварительной информации. Применение модели “время – затраты – расстояние” не ограничивается только фиксированием задержки, произошедшей из-за вмешательства определенного ведомства, скорее тут делается акцент на причинах необоснованных задержек по всему маршруту.

3.6. Ориентированная на результат модель совместного управления границами

Из вышеизложенного следует, что имплементация систем, основанных на любой из моделей, обеспечивает необходимые условия для сотрудничества пограничных служб. Вместе эти модели обеспечивают ориентированную на результат модель совместного управления границами.

Основные элементы ориентированной на результат модели совместного управления¹³ состоят в следующем:

- анализ текущей ситуации или актуальных вопросов;
- на основе проведенного анализа проблем определить масштабы изменений (результатов), которые должны быть достигнуты;
- разработка стратегий и перечня действий, которые приведут к этим изменениям;
- имплементация модели и регулярное проведение мониторинга ситуации, а также изменение или корректировка действий для достижения результатов;
- предоставление оценки.

Модель “время – затраты – расстояние” является наиболее подходящей для анализа текущей ситуации и возникающих вопросов, так как она учитывает денежные и временные затраты, которые неизбежны при пересечении границы и на протяжении всего движения по маршруту. Совместная работа всех государственных ведомств и других заинтересованных сторон, а также систематизация количественных результатов, полученных на основе работы модели “время – затраты – расстояние”, позволит выяснить причины неэффективности таких процессов, как: дублирующие друг друга или ненужные проверки, проверка повторяющейся документации и совершение неэффективных операций по перегрузке.

Вторым шагом при имплементации ориентированной на результат модели совместного

¹³ Result Based Management: Logical Framework Approach, United Nations Statistical Institute for Asia and the Pacific (SIAP), 2007, based on power point available at: www.nesdb.go.th/research/chiba/suren/07%20RBM%20.ppt

управления границами является выявление реальных изменений на основе анализа результатов модели “время – затраты – расстояние” и выявление замечаний, сделанных контролирующими органами. Все заинтересованные стороны, включая представителей частного сектора, могут достичь согласия, например, по вопросу сокращения времени оформления, а также сокращения перечня необходимых документов.

Следующим шагом является разработка соответствующих стратегий и плана дальнейших действий для осуществления изменений и достижения результатов. После того, как пограничные службы соседних стран совместно проанализируют выявленные проблемы в работе модели как на протяжении всего маршрута, так и в местах пересечения границы, систему, в основе которой лежат соответствующие модели, можно применять самостоятельно либо в комплексе с другими, что приведёт к достижению желаемых результатов. К примеру, если вопросы безопасности имеют первостепенное значение и с ними связаны огромные задержки, то предлагается использовать модель обеспечения безопасности трансграничных перевозок. С помощью применения системы отслеживания автотранспортных средств, основанной на модели обеспечения безопасности трансграничных перевозок, могут быть решены и проблемы, связанные с контрабандой, и вопросы переадресования транзитных товаров. Пограничные службы по обе стороны границы вместе с другими представителями частного сектора могут совместно обсудить условия разработки и шаги по имплементации такой системы с учетом согласованных результатов.

Нефизические барьеры, в том числе связанные с транспортными средствами, можно устранить путём применения эффективных моделей трансграничных перевозок при содействии транспортных операторов, находящихся по обе стороны границы. Например, после совместной оценки альтернативных вариантов решения проблем на основе эффективной модели трансграничных перевозок и, исходя из согласованных результатов, может быть принято решение осуществлять обмен прицепами для сокращения задержек, возникших в результате неэффективных операций по транзитной перевозке грузов либо длительных процедур оформления. В случае, если транзитное передвижение транспортных средств не разрешено между соседними странами, и вопросы по безопасному перемещению товара требуют решения, можно применять эффективную модель трансграничных перевозок вместе с моделью обеспечения безопасности трансграничных перевозок, тогда как контроль движения транспортных средств может осуществляться с разбивкой по странам.

В тех пунктах пропуска, где приходится иметь дело с большим потоком товаров, контролирующим органам необходимо действовать скоординировано для того, чтобы сконцентрировать усилия на товарах и пассажирах, представляющих высокую степень риска. В подобных случаях для проведения ускоренного таможенного оформления может быть использована система, основанная на модели комплексного контроля в пограничных пунктах пропуска, поскольку информация из различных источников доступна всем соответствующим ведомствам.

На рис. 6 представлена ориентированная на результат модель для совместного управления границами в виде циклического процесса. Как только принято совместное решение об использовании систем, основанных на одной модели или их комбинации, следующий шаг заключается в совместном осуществлении действий соответствующими учреждениями. По истечении установленного срока модель “время – затраты – расстояние” может быть повторно использована, чтобы оценить, в какой мере были достигнуты результаты и необходимы ли дополнительные изменения, которые впоследствии будут использованы в следующем цикле.

Эффективный и результативный пограничный контроль требует сбора, анализа и своевременного распространения соответствующей информации относительно товара и людей, чтобы помочь пограничным службам принять решение о пропуске груза с низким уровнем риска и препятствовать перевозке грузов с высокой степенью риска. Поскольку функции по

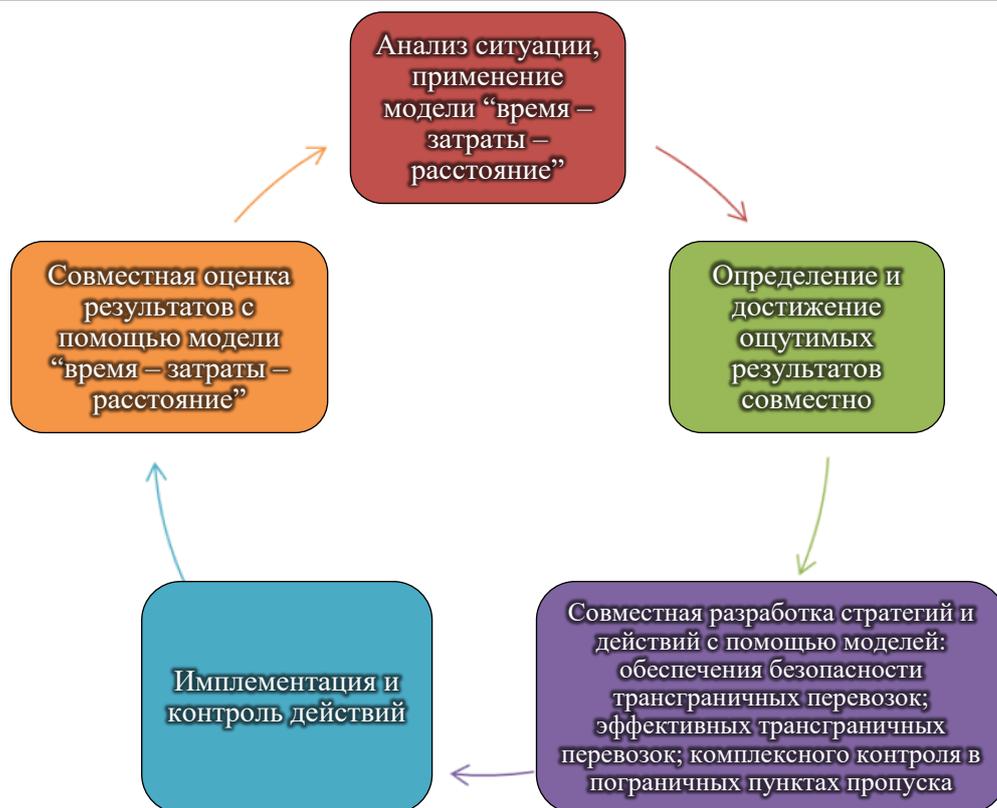


Рис. 6. Ориентированная на результат модель совместного управления границами с использованием моделей Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) по упрощению транспортных процедур

осуществлению пограничного контроля, включая обмен информацией, разбросаны между разными ведомствам, существует необходимость привести их в соответствие с общими стандартами таким образом, чтобы информация, находящаяся в распоряжении каждого ведомства, не хранилась разрозненно, а в общей базе данных, с целью помочь сотрудникам пограничной службы принимать верные решения относительно пропуска грузов и людей, не влияя на их передвижение. 2014 год был провозглашен ВТамО годом налаживания более тесных связей между таможенными службами и всеми заинтересованными лицами под лозунгом “Коммуникация – это обмен информацией для укрепления сотрудничества”. Ориентированная на результат модель совместного управления границами, как уже указывалось выше, обеспечивает возможность воплотить данный лозунг в реальность.

4. Соглашение Всемирной торговой организации по упрощению процедур торговли

Имплементация соглашения Всемирной торговой организации по упрощению процедур торговли, принятого на о. Бали с акцентом на пограничном и таможенном управлении, повысит конкурентоспособность компаний и приведет к повышению показателей экспорта. Это позволит развивать торговлю и создавать большее количество рабочих мест, тем самым повышая темпы экономического роста и сокращая масштабы бедности. Предполагается, что осуществление соглашения Всемирной торговой организации по упрощению процедур торговли увеличит объём двусторонней торговли развивающихся стран на один триллион долларов, а также ожидается рост ВВП на 0,5 триллионов долларов (Хафбауэр и Шотт, 2013).

Соглашение Всемирной торговой организации по упрощению процедур торговли состоит из двух разделов. Раздел I включает 12 статей по вопросам упрощения процедур торговли, а раздел II посвящён особому и дифференцированному режиму для развивающихся и наименее развитых стран. В разделе I, в первой группе статей, статьи 1-5 направлены на вопросы транспарентности и расширяют статью X Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Статьи 6-12 касаются сборов, платежей и формальностей, связанных с импортом, экспортом и транзитом, а также конкретизируют статьи V и VIII ГАТТ.

Статья 7 касается обработки и таможенного оформления грузов и содержит положения, связанные с предварительной информацией, электронной оплатой пошлин, освобождением от уплаты пошлин, управлением рисками, пост-таможенным аудитом, работой уполномоченных операторов, сроками таможенного оформления. В статье также приводятся специальные положения, касающиеся скоропортящихся товаров и срочных грузов. Статья 8 о координации работы пограничных ведомств содержит такие положения: правила установки рабочих дней и часов, систематизация процедур и формальностей, развитие и использование совместной инфраструктуры, совместный контроль и установление комплексных пограничных пунктов.

Основываясь на действующих международных документах, таких как: пересмотренная Киотская конвенция и Конвенция о гармонизации, данное соглашение также определяет положения, касающиеся ускоренного оформления товаров. Однако следует отметить, что соглашение, будучи основополагающим, является недостаточным для проведения ускоренного оформления товаров. Необходимо принять меры, чтобы добиться практической реализации нормативных положений соглашения. К примеру, положения статьи 8 соглашения практически идентичны тем, что содержатся в Конвенции о гармонизации и которые к настоящему времени все ещё не реализованы. На сегодняшний день количество стран-участниц конвенции небольшое, а тех, кто реализовал положения, содержащиеся в ней, ещё меньше. Статьёй 13 по вопросам институциональных механизмов предусматривается, что комитет по упрощению процедур торговли будет осуществлять контроль за выполнением соглашения. Такая ситуация требует учреждение национальных комитетов по упрощению процедур торговли, которые, как мы уже убедились, имеют директивный характер. На операционном уровне для достижения целей соглашения необходимы реальные и выполнимые договорённости. Модели ЭСКАТО по упрощению транспортных процедур, которые представляют ориентированную на результат модель совместного управления границами, имеют достаточный потенциал для успешного практического осуществления многих положений соглашения Всемирной торговой организации по вопросам упрощения процедур торговли.

Выводы

Участие страны в международной торговле ведёт к экономическому росту, созданию новых рабочих мест и устранению бедности. Однако международная торговля и перевозки приобретают все более сложный характер. И это связано с тем, что участниками торговых операций становится все больше заинтересованных лиц, и у многих из них противоречивые требования. Поэтому перед правительствами стран стоит задача – разрешить эти противоречия так, чтобы принятые меры контроля способствовали торговле и транспортным перевозкам. Именно с глобализацией в работе пограничных служб стало появляться все больше и больше проблем. Более того, риск, связанный с ввозом товаров и въездом людей, необходимо своевременно выявлять. А сотрудники пограничных служб не могут в полной мере выполнять свою работу: определять риски, оценивать степень их важности, предотвращать ввоз товаров и въезд людей, входящих в группу повышенного риска. Причиной тому есть нехватка ресурсов, отсутствие актуальной информации, ограниченный обмен и неполноценная обработка информации с целью применения конкретных контрольных мер, а также необходимость ускорять процесс таможенного оформления. На многих пограничных постах достаточно

сложно обеспечить баланс между необходимостью контроля и облегчением процедур. Стратегическое и оперативное сотрудничество пограничных служб разных стран зачастую невозможно в связи с отсутствием механизма скоординированной работы.

Как было упомянуто выше, задержки на границе являются основным препятствием бесперебойных перевозок и главной причиной высоких транспортных расходов. Такие задержки можно существенно сократить благодаря сотрудничеству между пограничными службами и заинтересованными лицами. Несмотря на различные подходы к взаимодействию пограничных служб на национальном и международном уровнях, сотрудничество по-прежнему не происходит должным образом, особенно на операционном уровне, главным образом, ввиду отсутствия единой структуры, которая бы позволяла пограничным службам соседних стран работать скоординировано. Ориентированная на результат модель совместного управления границами, основанная на моделях ЭСКАТО по упрощению транспортных процедур, речь о которой шла в статье, служит прочной основой для совместной работы пограничных служб. Надежной основой для сотрудничества пограничных служб также служат механизмы оперативного взаимодействия между различными ведомствами не только в момент пересечения товаром границы, но и в процессе его транспортировки. Соглашение Всемирной торговой организации по упрощению процедур торговли обеспечило новое направление в сотрудничестве пограничных служб как средство снижения неоправданных задержек при пересечении товаром границы и тем самым снижения транспортных расходов, что обеспечивается моделями ЭСКАТО по упрощению транспортных расходов.

Литература

1. Accenture 2006, "Transforming global border management", available at: http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/5969_ACCE_BorMgt_v3.pdf
2. Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade, *Explanatory Note on Integrated Border Management*, June 2005
3. Kieck, Erich 2009, "Coordinated Border Management: unlocking trade opportunities through one stop border post", *World Customs Journal*, Volume 4, Number 1
4. United Nations Conference on Trade and Development 2008, *Technical Note*, No. 14, Border Agency Coordination/Cooperation
5. United Nations Development Programme 2007, *Integrated Border Management Handbook for Central Asia*
6. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific 2010, *Improving Border Management to Facilitate Trade in SPECA: Challenges and Prospects*
7. United Nations Economic Commission for Europe, 1982 *International Convention on Harmonization of frontier control of goods*, Inland Transport Committee, UNECE, Geneva, full text available at: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=509>
8. World Bank 2011, *Border Management Modernization*, World Bank, Washington D.C
9. World Bank 2005, *Customs Modernization Handbook*, World Bank, Washington D.C
10. World Bank 2011, *Global Development Horizons, Multi-Polarity: The New Global Economy*, World Bank, Washington D.C
11. World Customs Organization 2009, Summary Report on "Inter Agency Forum on Coordinated Border Management", 29 to 30 June 2009, Brussels
12. World Customs Organization 2009, *Coordinated Border Management – a concept paper*, prepared as background paper for interagency forum on Coordinated Border Management, June 2009, Brussels