

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННОЙ СЕТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ОФИСА ПО ОБМЕНУ ОПЕРАТИВНЫМИ ДАННЫМИ МЕЖДУ ТАМОЖЕННЫМИ АДМИНИСТРАЦИЯМИ В ПРОЦЕССЕ БОРЬБЫ С ТАМОЖЕННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ

Магдалена РЫБАЧИК

*Варшавская школа экономики, Региональный офис по обмену информацией для стран
Восточной и Центральной Европы, Варшава, Польша*

E-mail: magdalena.rybaczyk@gmail.com

Аннотация

Таможенные органы во всем мире несут ответственность за обнаружение и предотвращение импорта опасных, ограниченных и запрещенных товаров. Таким образом, вопросы, связанные с предупреждением преступности, в настоящее время непосредственно относятся к компетенции таможенных администраций. В статье автор хотел бы обратить внимание на уже существующий механизм, который может быть использован более эффективно. Информационная сеть Регионального офиса по обмену оперативными данными между таможенными администрациями (далее – RILO) и база таможенных оперативных данных (далее – CEN) имеют большой потенциал для использования в качестве институционального механизма предотвращения правонарушений, так как оба инструмента содействуют обмену информацией между таможенными органами по всему миру.

В целом, тема глобальной сети RILO недооценена и не до конца изучена, даже среди таможенных служащих, особенно тех, кто не занимается вопросами международного сотрудничества. Автор хочет привлечь внимание к потенциалу существующих инструментов и механизмов, предоставляемых Всемирной таможенной организацией (далее – ВТамО). Важно правильно оценивать количество доступных инструментов, чтобы сэкономить как финансовые, так и человеческие ресурсы, которые могли бы быть потрачены на создание совершенно новых механизмов.

Для достижения главной цели автор проанализировал основные инструменты и механизмы ВТамО в двух сферах ответственности таможенных служб, а именно, в сфере упрощения процедур торговли и таможенного контроля. Кроме того, подчеркнута роль ВТамО как уникальной организации, занимающейся таможенными вопросами. Автор имел цель предоставить максимально полную справочную информацию об информационной сети RILO и обозначить ее место в современной системе таможенной службы, которая использует информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ).

Научные методы, которые были использованы в работе, следующие: использование практического опыта и методов наблюдения, анализ источников, дедукция.

В заключение автор подчеркивает, что для того, чтобы получить высокий уровень эффективности, необходимо усовершенствовать технические и сетевые аспекты обмена информацией. Надлежащее управление обменом информацией

может привести к более эффективному распределению людских ресурсов и технологий, повысить качество информации, сделать более точной оценку риска, что затем приведет к более результативному выявлению незаконных торговых операций и, наконец, может способствовать росту государственных доходов. Таким образом, обмен информацией по информационной сети RILO представляет собой пусковой механизм, который играет ключевую роль в предупреждении преступности.

Ключевые слова: предупреждение преступности, информационная сеть RILO, база таможенных оперативных данных CEN, обмен информацией, правоохранные инструменты ВТамО, ИКТ.

Введение

Таможенные органы были вынуждены изменить свои приоритеты – перейти исключительно от финансового контроля к упрощению процедур торговли, а также к вопросам безопасности. В то же самое время возникла необходимость создания новых инструментов и механизмов, которые можно было бы использовать, чтобы достичь этих целей.

Автор хотел бы подчеркнуть роль глобальной сети RILO в предупреждении таможенных правонарушений. Он также желал бы, чтобы таможенное сообщество во всем мире осознало, что этот механизм уже существует, и вопрос заключается в том, чтобы использовать его наиболее эффективным способом.

Автор хотел бы также обратить внимание пользователей CEN и таможенных офицеров, занимающихся вопросами управления рисками, что сеть RILO может быть использована наряду с конвенциями, системой управления рисками, информационной сетью офицеров связи как эффективный инструмент в сфере предупреждения таможенных правонарушений.

Тем не менее, на данный момент, на наш взгляд, этот инструмент используется не в полной мере. Кроме того, необходимо улучшить некоторые аспекты использования базы данных CEN, особенно качество и своевременность данных, представленных в CEN. Вопрос о количестве и полноте данных по-прежнему является сложной задачей. Обмен информацией через сеть RILO также может быть улучшен. Автор считает, что относительно небольшие изменения могут иметь большое влияние на восприятие сети RILO в целом. Определенно, когда речь идет об инициативе членов организации, ключевым вопросом является обязательство всех участвующих сторон. Только от членов сети RILO и пользователей CEN зависит, как будет использоваться потенциал, в каком направлении будет развиваться вся концепция. Автор надеется, что данная статья станет первым шагом к началу действий в этой сфере модернизации.

1. История переосмысления роли таможенной администрации

Таможенные санкции должны быть всегда включены в контекст международной торговли. Говоря о международной торговле, невозможно не говорить о государственных границах и национальных интересах. Определение таможенных пошлин тесно связано с экспортом, импортом и транзитом товаров через границы. Этот факт дает странам возможность налагать тарифы и торговые барьеры на ту или иную страну. Это может приводить к таможенной войне, которая произошла даже в мирное время, например, между Польшей и Германией. В данной статье таможенные санкции трактуются как предупреждение таможенных правонарушений. Однако на протяжении многих лет для предупреждения контрабанды товаров и сокращения числа правонарушений применялись различные подходы.

1.1. Пусковой механизм

Можно утверждать, что, когда фискальная роль таможенной администрации стала главным приоритетом, таможенные пошлины не имели никаких моральных или философских оснований. Основной сферой интересов было собрать деньги для того, чтобы обеспечить наполненность государственного бюджета. Но ситуация менялась параллельно с изменяющимися условиями экономики.

Основной целью создания процедур по упрощению международной торговли стало устранение физических, технических и налоговых барьеров, препятствующих свободе передвижения товаров.

Либеральный подход к таможенным процедурам просуществовал до террористических атак “9/11”. С тех пор Америка стала первой страной, которая внедрила меры безопасности в торговые потоки. Таможенная и пограничная служба США инициировала таможенно-торговое партнерство по борьбе с терроризмом (С-ТРАТ) в ноябре 2001 года.¹

Ключевой задачей данного документа стало “разработать и внедрить меры, которые бы увеличили уровень безопасности, но не оказывали бы сдерживающего воздействия на торговлю”.² Достижение такой цели казалось невозможным. Основной принцип, который позволяет достичь данной цели, заключается в обеспечении безопасности международной цепи поставок путем выявления и удаления пробелов и слабых звеньев.

Другим прямым следствием террористических атак в 2001 году стала Инициатива по безопасности контейнеров (CSI), предложенная таможенной и пограничной службой США в 2002 году.³ Основным элементом этой инициативы было наладить сотрудничество с морскими портами, которые обслуживают наибольший объем контейнеров, доставляемых на территорию США. С самого начала CSI повлияла на международную торговлю, поскольку указанные порты работают в Северной и Южной Америке и Карибском бассейне, в Европе, Азии и на Востоке, а также Африканском континенте.⁴

В качестве последующих мер в 2005 году Секретариат ВТамО предложил и одобрил Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли.⁵ Это был универсальный подход к инициативе, предложенной США.

Все упомянутые выше инициативы можно рассматривать как реакцию на террористические акты, которые имели место в основном в США и в Европе за последние годы, в частности, нападение на всемирный торговый центр, взятие заложников в театре на Дубровке в Москве, взрыв поезда в Мадриде, взрывы в лондонском метро, взрывы на Невском экспрессе, взрывы в московском метро, нападение террористов на редакцию французского сатирического журнала *Charlie Hebdo*, теракты в Париже и, наконец, взрывы в аэропорту и в метро в Брюсселе и т.д. Эти события побудили таможенное сообщество проводить соответствующие мероприятия против угрозы терроризма.

Можно сказать наверняка, что все эти события стали толчком для действий ВТамО по разработке программы обеспечения безопасности и глобальной контртеррористической стратегии.⁶ Такой подход может рассматриваться не только

¹ <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>

² Ibidem

³ CSI Brochure, May 2011, p. 2, https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf

⁴ Ibidem, p. 4

⁵ Вопрос о Рамочных стандартах безопасности и облегчения процедур торговли будет обсуждаться далее в этой статье.

⁶ Based on the internal WCO materials presented at the WCO Security Summit, 9 June 2016, Brussels, Belgium

как политическая, но и моральная ответственность таможенных органов во всем мире перед обществом.

1.2. Значение информационной сети RILO для современной таможенной администрации

В XXI веке в эпоху столь быстро меняющейся системы экономики международная торговля стала ключевым фактором для развития. Такое развитие остается основой жизненных стандартов в развитых и развивающихся странах. Это создает более стабильный и безопасный мир. Международная торговля управляется глобальными и региональными преференциальными торговыми соглашениями и национальными правительствами. Новые решения были обусловлены сочетанием таких факторов, как: развитие ИКТ, разработка методов транспортировки и либерализация торговли.⁷

Такие условия означали, что должна была быть проанализирована и пересмотрена роль таможенных органов в современном мире. В целом, процесс глобализации и модернизации таможенных администраций предоставил новые возможности, но и поставил перед стратегическими менеджерами таможенных администраций новые задачи (рисунок 1).⁸

Вызовы	Возможности
✓Глобализация бизнеса и торговли	✓Глобальная сеть таможенных администраций (GNC)
✓Снижение уровня бедности	✓Более эффективное скоординированное управление трансграничным движением
✓Новые комплексные принципы управления	✓Создание стратегических рамочных стандартов для получения выгод на глобальном уровне
✓Международный терроризм	✓Развитие цепочки поставок и управление цепочками поставок, осуществляемое таможенными службами
✓Защита окружающей среды	✓Использование новых технологий
✓Увеличение транснациональных угроз	✓Укрепление таможенного партнерства не только с представителями бизнеса, но и с другими государственными и правоохранительными органами

Рис. 1. Задачи и возможности современных таможенных администраций⁹

Тем не менее, несмотря на все упомянутые выше аспекты, традиционная роль таможни, а именно выполнение фискальной функции для наполнения государственного бюджета отдельной страны, осталась без изменений.

Кроме того, в настоящее время от таможенных администраций требуется осуществлять информационный обмен и принимать участие в связанных с ним международных соглашениях. Основная идея заключается в том, чтобы заложить основу для долгосрочной глобальной таможенной сети, которая содействовала бы международной торговле. Такой подход подразумевает эволюцию, а не революцию. Для достижения этой цели была утверждена концепция Глобальной сети таможенных органов (GNC).

⁷ Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels, 2008: http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/~/_/media/3EE76BC165B9409CBE6E31F9923CABB8.ashx, p. 2

⁸ The idea of ICT is described in details in the "Customs Modernization Handbook". Mainly, the paragraph related to the role of ICT in the overall modernization program of the Customs administration

⁹ Own study based on the document: Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels, 2008

В настоящее время можно выделить три основных типа отношений, а именно: между таможенными органами (C2C), между таможенными органами и бизнесом (C2B), а также между таможенными органами и другими государственными органами (C2G).¹⁰ Таким образом, такие типы партнерства инициируют три различных подхода к обмену информацией, и для каждого из них необходим специальный набор инструментов, который сделает такой обмен возможным. Стоит отметить, что, хотя каждый тип отношений требует специального набора инструментов, они также должны дополнять друг друга (рисунок 2).

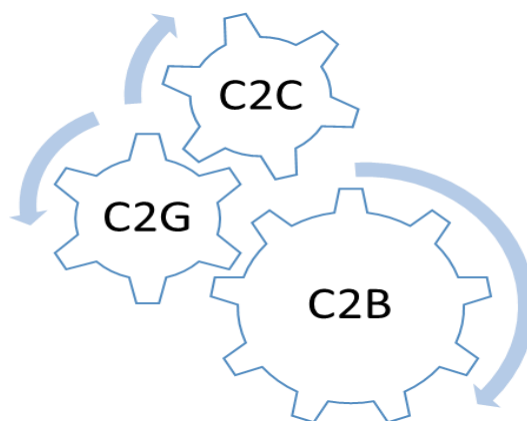


Рис. 2. Три дополняющих друг друга типа информационного обмена на основе 3-х типов отношений¹¹

Рассматривая вопрос информационной сети RILO в контексте институционального механизма предупреждения таможенных правонарушений, следует иметь в виду, что она является единственным инструментом, имеющим возможности для осуществления сотрудничества между таможенными службами в рамках Глобальной сети таможенных органов. GNC была создана для того, чтобы использовать уже существующие инструменты и приложения, разработанные Секретариатом ВТамО. Кроме того, предполагается, что данная концепция должна отражать целостный подход ВТамО к созданию стандартов и руководств. Это привело к созданию концептуальной модели GNC на основе существующих стандартов обмена информацией между странами-членами ВТамО. Основным принципом создания концепции стало постоянное развитие и совершенствование ранее существовавших и имплементированных инструментов.

Таким образом, концепция GNC имеет большой потенциал, особенно в долгосрочной перспективе. Без сомнения, полная имплементация требует более эффективных решений в области обмена информацией между государствами-членами ВТамО.

2. Роль ВТамО в процессе предупреждения таможенных правонарушений

2.1. Институциональные и организационные решения

Всемирная таможенная организация (ВТамО) была создана в 1952 году как Совет таможенного сотрудничества (СТС)¹² в качестве независимого

¹⁰ Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels, 2011, p. 4-6

¹¹ Own study based on the document: Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels, 2011

¹² The Convention establishing the CCC has been signed in Brussels on 15 December 1950 and entered into force on 4 November 1952

межправительственного органа. В настоящее время членами ВТамО являются 180 таможенных администраций по всему миру. На их счет приходится 98% объема глобальной торговли. Роль ВТамО в предотвращении таможенных правонарушений уникальна, так как она является единственной международной организацией, имеющей компетентность в таможенных делах.

В соответствии с общей концепцией создания ВТамО была разработана декларация о перспективах ВТамО на будущее, которая гласит: “Границы разделяют. Таможня соединяет, динамично проводя модернизацию и взаимодействие в быстро меняющемся мире”.¹³ Функции ВТамО описаны в ее миссии, а именно: “ВТамО обеспечивает таможенным органам руководство, управление и поддержку для обеспечения безопасности и содействия законной торговле, увеличения бюджетных сборов, защиты общества и создания потенциала”. Можно сказать, что видение ВТамО отражает образ организации, в то время как миссия определяет основные аспекты задач и целей таможенных служб. Даже в этом описании, состоящем из одного предложения, четко указаны ключевые моменты в области предупреждения таможенных правонарушений. Таможенное правонарушение может быть предотвращено посредством упрощения процедур торговли, сбором налогов, но одновременно, чтобы поддержать такую деятельность, должно существовать и реальное лидерство.

Рассматривая деятельность ВТамО с точки зрения внедрения институционального механизма предупреждения таможенных правонарушений, стоит отметить ключевые ценности организации, среди которых: ориентированность на знания и конкретные действия, прозрачность, честность и подконтрольность управленческих действий, реагирование на потребности стран-членов, взаимодействие с бизнес-партнерами и обществом, использование технологий и инноваций, открытое, гибкое и справедливое отношение и возможности для всех.¹⁴ Упомянутые стандарты определенно показывают, что цель организации – не зарабатывать деньги, а сфокусироваться на решении более серьезных, ценных и важных с общественной точки зрения вопросах.

Для того чтобы реализовать данные ценности в реальной деятельности, комитетами и секретариатом ВТамО при поддержке Совета был разработан и реализован Стратегический план ВТамО. Секретариат помогает различным рабочим группам при разработке международных таможенных документов и инструментов.

ВТамО состоит из трех главных управлений, а именно Директората по вопросам упрощения процедур торговли и соблюдения таможенных правил, который несет ответственность за соблюдение, исполнение, процедуры, а также вопросы упрощения процедур торговли; Директората по вопросам тарифов и торговли, который отвечает за классификацию товаров, их оценку, а также правила происхождения; и, наконец, Директората по вопросам институционального развития, в задачи которого входит координация и обеспечение институционального развития, технической помощи и подготовки таможенного персонала для стран-членов ВТамО с целью организационного развития, реформирования и модернизации (рисунок 3).

Для целей данной статьи основной акцент будет сделан на деятельности Директората по вопросам упрощения процедур торговли и соблюдения таможенных правил, который рассматривает разнообразные механизмы предупреждения таможенных правонарушений, таких как, в частности, база таможенных оперативных данных CEN, концепция информационной сети RILO, Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, включая концепцию УЭО.

¹³ http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/vision_statement.aspx

¹⁴ <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/values.aspx>

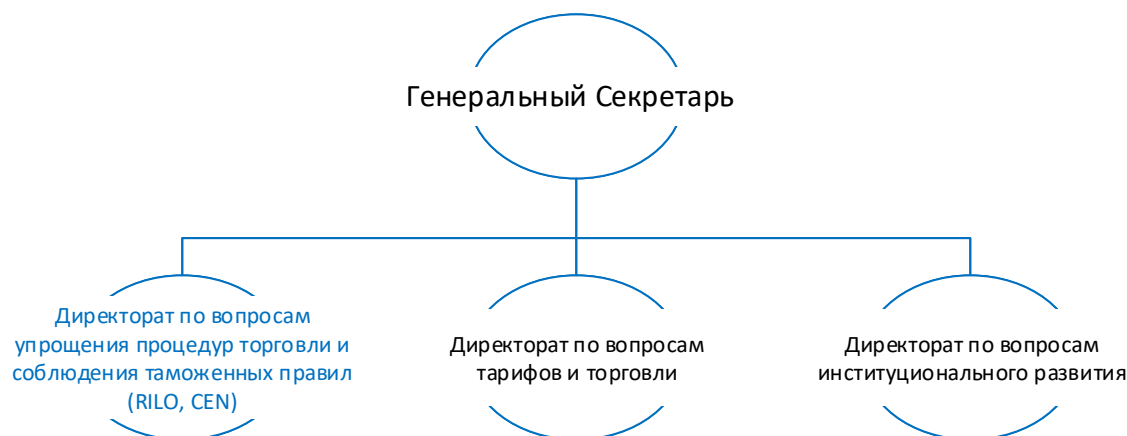


Рис. 3. Структура директоратов ВТамО в качестве организационного решения¹⁵

В целом данный Директорат состоит из двух вспомогательных Директоратов, а именно: Директората по вопросам процедур и их упрощения и Директората по вопросам соблюдения и исполнения таможенных правил. Директорат по вопросам процедур и их упрощения занимается, прежде всего, обеспечением безопасности и упрощением законных торговых операций по всей глобальной цепи поставок посредством упрощения и гармонизации таможенных процедур. В свою очередь, Директорат по вопросам соблюдения и исполнения таможенных правил оказывает помощь странам-членам в осуществлении эффективного и действенного контроля, обеспечении справедливого и точного сбора доходов, а также защищает общество путем препятствования и предупреждения незаконной деятельности.¹⁶

2.2. Инструменты упрощения процедур торговли

Вопросы, связанные с упрощением процедур торговли, относятся к сфере ответственности Директората по вопросам процедур и их упрощения, который разрабатывает и распространяет такие методы, которые способствуют эффективности таможенного контроля и процедур. Основной задачей данного Директората является развитие, поддержка и содействие пересмотренной Киотской конвенции (Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур). Кроме того, большая часть его деятельности сосредоточена на поддержании безопасности цепочки поставок путем развития Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли.

Кроме упомянутого выше, данный Директорат отвечает за внедрение других инструментов и механизмов, которые предназначены для облегчения и обеспечения безопасности глобальной торговли, в том числе создание различных конвенций, как от своего имени, так и от имени другой международной организации. Наиболее важными конвенциями являются: Конвенция АТА, Стамбульская конвенция, Таможенная конвенция от 1972 года, касающаяся контейнеров; конвенции и программы, относящиеся к экспортному контролю. Кроме того, другим типом инструментов, разрабатываемым секретариатом ВТамО, является рекомендации, которые способствуют эффективному упрощению глобальной торговли.

Следует отметить, что помимо конвенций и рекомендаций, было разработано многообразие различных инструментов в виде руководств и передовой практики. Они

¹⁵ Own study based on: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-secretariat/the-directorates.aspx>

¹⁶ <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-secretariat/the-directorates.aspx>

имеют целью помочь таможенным органам в выполнении своих функций. Такие инструменты включают Руководство по применению информационных и коммуникационных технологий, Модель данных ВТамО, Единый справочный номер для грузовой партии, Руководство по ускоренному выпуску товаров, Руководство по предварительной информации о пассажирах, Оценка времени выпуска товаров, Глоссарий международных таможенных терминов.

Поскольку режим таможенного санкционирования понимают как предупреждение преступности, Рамочные стандарты ВТамО вписываются в общую концепцию. ВТамО как “независимый межправительственный орган, миссия которого заключается в повышении эффективности и результативности таможенных администраций”¹⁷, приняла документ, который может рассматриваться как минимум, которого должна придерживаться соответствующая таможенная администрация для того, чтобы сохранить баланс между облегчением торговли и безопасностью глобальной цепи поставок.

Хотя концепция была представлена общественности в 2005 году, она до сих пор существует. Первые поправки были добавлены в 2007 году в форме концепции уполномоченного экономического оператора¹⁸ (УЭО) и в 2015 году в виде третьего компонента, связанного с сотрудничеством между таможенными органами и другими государственными и межправительственными агентствами.¹⁹

Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли представляют собой стратегию, которая состоит из трех основных опор и содержит набор стандартов для каждой опоры, которые содействуют надлежащему осуществлению стратегии. В частности, в структуру Рамочных стандартов включены следующие опоры: механизмы взаимодействия “таможня-таможня”, партнерство “таможня-бизнес” и сотрудничество “таможня–другие государственные органы”.²⁰

Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли состоят из четырех основных компонентов. Первый компонент гармонизирует требования в отношении предварительного электронного уведомления о грузе во время входящих, исходящих и транзитных перевозок. Второй компонент подразумевает, что каждая страна, которая присоединяется к Рамочным стандартам, берет на себя обязательство применять последовательный подход к управлению рисками для устранения угроз безопасности. Третий компонент включает требование, чтобы по обоснованному запросу принимающей страны, основанному на методологии анализа рисков, таможенная администрация страны отправки грузов производила досмотр грузов и / или транспортных средств высокого риска предпочтительно с использованием неинтрузивного оборудования, такого как: универсальные рентгеновские аппараты и детекторы излучения. И, наконец, последний компонент оговаривает, что в рамках Рамочных стандартов предлагаются льготы, которые таможенные службы будут предоставлять компаниям, соблюдающим минимальные стандарты безопасности цепочки поставок и применяющим лучшие практики.²¹

¹⁷ WCO in brief, <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>

¹⁸ Nowadays the AEO concept stands in line with Trade Facilitation Agreement. The WTO TFA contains some provisions related to the Authorized Operator under article 7 of the Agreement of the Trade Facilitation. <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negotiations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx>

¹⁹ SAFE Framework of Standards, June 2015, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx>

²⁰ SAFE Framework of Standards, June 2015, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx>, p. 7

²¹ Ibidem, p. 7

Говоря о Рамочных стандартах в контексте механизма предотвращения таможенных правонарушений, следует отметить, что данная стратегия направлена на защиту глобальной торговли от угрозы международного терроризма и всех других видов транснациональной преступности. Кроме того, цель состоит и в том, чтобы облегчить движение законной торговли и улучшить, модернизировать таможенные операции с целью увеличения сбора налогов. В целом, данный инструмент помогает защитить как общество, так и экономику стран. Рамочные стандарты инициируют договоренности между таможенными органами и другими государственными органами, и они также обеспечивают должный уровень контроля на границах.²²

Беспрепятственное движение товаров в международной цепи поставок обеспечивается взаимодействием между таможенными службами. Говоря об этой опоре в контексте обмена информацией, стоит отметить, что своевременная и точная информация, а также эффективная система управления рисками повышают способность таможенных сотрудников выявить партии товаров с высокой степенью риска и сделать распределение таможенных ресурсов более эффективным. Данная концепция дает возможность осуществлять контроль на более ранней стадии движения товаров, а также возможность исключить дублирование и подачу множества отчетов.²³

С точки зрения предпринимателей, Рамочные стандарты содействуют развитию международной торговли, позволяя как покупателям, так и продавцам беспрепятственно перемещать товары через границы и сократить расходы на их проверку.²⁴

В целом, Рамочные стандарты представляет собой стратегию, которая, благодаря множеству международных стандартов, помогает предотвратить таможенные правонарушения путем содействия и обеспечения глобальной цепочки поставок на каждом этапе.

Говоря о Рамочных стандартах и преимуществах для субъектов внешнеэкономической деятельности, нельзя оставить без внимания концепцию уполномоченного экономического оператора. К УЭО применяются упрощенные и ускоренные процедуры выпуска товаров с предоставлением минимальной информации. Конечно, такой оператор должен заранее получить положительную оценку и должен иметь соответствующую репутацию о соблюдении таможенных правил. В качестве основного требования выступает надлежащее управление коммерческой документацией и очень прозрачное ведение финансовых аспектов бизнеса.

Преимущества участия в данной программе можно разделить на четыре категории: ускоренный выпуск грузов, сокращенное время транзита и сниженные затраты на хранение, доступ для УЭО к информации о стоимости, специальные меры, относящиеся к периодам дестабилизации цепочек поставки товаров или повышенного уровня угрозы безопасности и, наконец, первоочередное участие в каких-либо новых программах обработки грузов.²⁵

В целом, подход, касающийся сотрудничества между двумя различными правоохранительными органами с целью обеспечения безопасности общества и активной поддержки торговых компаний, показывает усердие и высокую моральную ответственность этих организаций.²⁶ В конце концов, они не заботятся только о своих

²² Ibidem, p. 7

²³ Ibidem, p. 9-10

²⁴ Ibidem, p. 10

²⁵ Ibidem, p. 67

²⁶ В соответствии со своей миссией таможенная служба Польши действует в интересах Республики Польша, ЕС и его граждан. И для того, чтобы достичь главной цели миссии, таможенная служба

собственных интересах, но несут полную ответственность за общество.

2.3. Инструменты в области обеспечения выполнения таможенных правил

Вопросы, связанные с соблюдением таможенных правил, относятся к сфере ответственности Директората по вопросам соблюдения и исполнения таможенных правил, который в основном занимается разработкой и распространением методов обнаружения контрабанды товаров. Кроме того, данный Директорат организует деятельность правоохранительных органов в отношении физических и юридических лиц, которые перевозят нелегальные товары, такие как: наркотики, находящиеся под угрозой исчезновения виды флоры и фауны, контрафактные товары, оружие массового поражения, и которые участвуют в схемах уклонения от уплаты налогов и пошлин.

Ранее в различных статьях описывались миссия организации, видение и основные ценности. Тем не менее, важно отметить, что среди семи основных и общих целей ВТамО одной из ключевых является: “защитить общество, общественное здоровье и безопасность, а также внести свой вклад в борьбу с преступностью и терроризмом = соблюдение и исполнение таможенных правил” (цель № 3).²⁷ Это однозначно свидетельствует о том, что Секретариат ВТамО делает акцент на процедурах по предупреждению таможенных правонарушений и рекомендациях.

В области обеспечения соблюдения таможенных правил ВТамО разрабатывает стандарты и руководства, целью которых является защита общества и вклад в борьбу с преступностью и терроризмом. Для того чтобы выполнить основную функцию контроля за соблюдением таможенных правил, было разработано несколько инструментов в виде программ управления, таких как: управление рисками и соблюдением таможенных правил, обмен информацией и оперативными данными, гарантирование бюджетных поступлений, борьба с наркотиками, здравоохранение и безопасность, права интеллектуальной собственности, защита экологии, безопасность и борьба с терроризмом.

Программа безопасности ВТамО, как предполагается, позволит таможенным администрациям решать вопросы, связанные с безопасностью на национальном и международном уровне. Основные области интереса включают: политика и стратегия; руководства и передовая практика в сфере таможенного контроля в отношении безопасности; программы и операции, связанные с вопросами безопасности, международного сотрудничества, технологий, а также институциональное развитие.

Кроме того, Программа безопасности ВТамО была разделена на три сферы в зависимости от вида товара: сфера, касающаяся взрывчатых химических прекурсоров; сфера, касающаяся контроля за торговлей стратегическим сырьем и сфера, относящаяся к контролю за стрелковым оружием и легким вооружением. Все упомянутые выше инструменты были созданы для того, чтобы еще более эффективно предотвращать таможенные правонарушения.

Более того, в рамках борьбы с таможенными правонарушениями был создан Региональный офис по обмену оперативными данными между таможенными администрациями (RILO) и глобальная база данных CEN, коммуникационная сеть для обмена таможенными оперативными данными (CENcomm), национальная сеть для обмена таможенными оперативными данными (nCEN). Все упомянутые выше базы данных применяются для содействия обмена информацией и использования оперативных данных и информации.

Польша эффективно собирает налоги, активно поддерживает предпринимательство, эффективно борется с мошенничеством и защищает рынок и общество.

²⁷ <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx>

Говоря о таможенных администрациях и их обязанностях, трудно не упомянуть о необходимости международного сотрудничества. Среди инструментов, которые были разработаны Секретариатом ВТамО, есть: Типовое двустороннее соглашение (МВА), Найробийская конвенция, Йоханнесбургская конвенция, а также Программа таможенного контроля и обеспечения исполнения таможенных правил, основной целью которой является сохранение высокого уровня исполнения участниками международной торговли таможенных правил посредством необходимых действий таможенных администраций.

3. Эффективное обеспечение исполнения таможенных правил, понимаемое как информационный менеджмент

Рассматривая эффективное обеспечение исполнения таможенных правил и обмен таможенной информацией, прежде всего, следует определить тематический охват информации. Наиболее общая модель, основанная на меморандуме о взаимопонимании (MoU) о взаимном административном сотрудничестве в таможенных делах, говорит о том, что основная информация, подлежащая обмену между таможенными администрациями должна включать:

- новые, и эффективные методы борьбы с нарушениями таможенных правил;
- новые тенденции и методы в сфере совершения таможенных правонарушений;
- виды товаров, которые являются объектом таможенных правонарушений, в том числе методы их транспортировки и хранения;
- люди, которые, как известно, совершили таможенное правонарушение или подозреваемые в совершении таможенного преступления;
- любая другая информация, которая может помочь таможенным органам в надлежащей оценке риска.

Кроме того, взаимный обмен информацией должен касаться вопросов, которые способствуют корректному применению таможенного законодательства, предотвращению, расследованию и пресечению таможенных правонарушений при сохранении безопасности международной цепочки поставок.

Учитывая тип информации, которой обмениваются соответствующие таможенные администрации, источник информации должен быть известным и признанным. В общем, существует три основных источника таможенной информации, а именно: таможенная администрация как таковая, другие государственные органы, а также другие источники информации. Таможенные органы собирают информацию, во-первых, как часть своей повседневной работы, во-вторых, данные поступают из таможенных записей, и, в-третьих, данные получают из системы управления информацией. Кроме того, глобальная сеть офицеров связи является еще одним источником информации с точки зрения таможенной администрации, а так же информаторы, спецслужбы, следственные службы, должностные лица, работающие в определенной области, являются общепринятым источником информации для получения таможенной службой оперативных данных.

Кроме того, таможенники получают информацию из внешних источников, которые включают в себя интернет-ресурсы, а также представителей бизнес-сектора и торговых компаний.²⁸

²⁸ Global Information and Intelligence Strategy, WCO, Brussels, available only for the Customs officers having access to the Member's Website of the WCO: http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Member/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium/4_1_THE_WCO_GLOBAL_INFORMATION_INTELLIGENCE_STRATEGY.ashx?db=web, p. 7-8

4. Информационная сеть RILO как уникальный механизм эффективного обеспечения соблюдения таможенных правил в контексте предупреждения преступности

RILO является единственным и уникальным органом, который имеет возможности для осуществления взаимодействия между таможенными администрациями. Указанное взаимодействие – это часть глобальной таможенной сети. Следует отметить, что во времена глобализации единственным способом предотвращения таможенных преступлений является сотрудничество между таможенными администрациями. Применение одинаковых или аналогичных стандартов по отношению к импортируемым и экспортируемым товарам гарантирует эффективную борьбу с контрабандой и содействует предотвращению таможенных преступлений. Один и тот же пограничный пункт является пунктом выхода товаров для одной страны, и в то же время точкой входа товаров в другую страну. Это требует постоянных усилий таможенных служащих независимо от национальности. Когда одна страна позволяет свободно экспортировать опасные грузы или химические вещества двойного использования, другая страна может стать в ближайшее время объектом террористических атак.

Вся концепция сети RILO началась в 1987 году с создания офиса в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Первоначальной целью создания такого офиса было формирование глобальной сети для обмена оперативными данными. На сегодняшний день сеть состоит из одиннадцати офисов, расположенных в шести регионах ВТамО, а именно: Азиатско-Тихоокеанский регион, регион Карибского бассейна, Центральная Африка, Содружество Независимых Государств, Восточная и Центральная Европа, Восточная и Южная Африка, Ближний Восток, Северная Африка, Южная Америка, Западная Африка, Западная Европа. Миссия RILO заключается в том, чтобы “гарантировать, что деятельность стран-членов происходит в соответствии с правилами Глобальной информационно-разведывательной стратегии ВТамО, Рекомендаций Совета по таможенному сотрудничеству относительно вопросов функционирования глобальной сети RILO и директив”. В том же документе было отмечено, что секретариат ВТамО является координатором сети RILO.

Основным видом деятельности каждого офиса является содействие обмену информацией между различными заинтересованными сторонами, включающими не только таможенные службы, но и другие правоохранительные органы. Концепция глобальной сети RILO может быть рассмотрена на трех уровнях, т.е. на глобальном, региональном и национальном. В соответствии с рекомендацией № 2, “обмен оперативной информацией на национальном, региональном и международном уровнях должен быть улучшен с целью обеспечения более эффективной правоохранительной деятельности таможенных служб и оптимального использования имеющихся ресурсов. Поэтому офисы RILO были созданы для формирования глобальной сети оперативных данных. Они выполняют различные аналитические задачи, а также проводят оценку рисков на региональном уровне для выявления новых угроз, новых методов контрабанды, методов сокрытия или методов работы и передают результаты странам-членам и Секретариату ВТамО”.²⁹ На каждом уровне существует уникальный орган с определенными обязанностями, которые связаны между собой (рис. 4).

На верхнем уровне находится Секретариат ВТамО, основной задачей которого является администрирование сети таможенных оперативных данных, а также развитие базы данных CEN. Кроме того, в качестве центрального органа Секретариат ВТамО

²⁹ World Customs Organization (WCO) (2004, p.1), doc. EC0161E1, Introduction of the Guidelines for the Implementation of the RILO Policy, WCO, Brussels

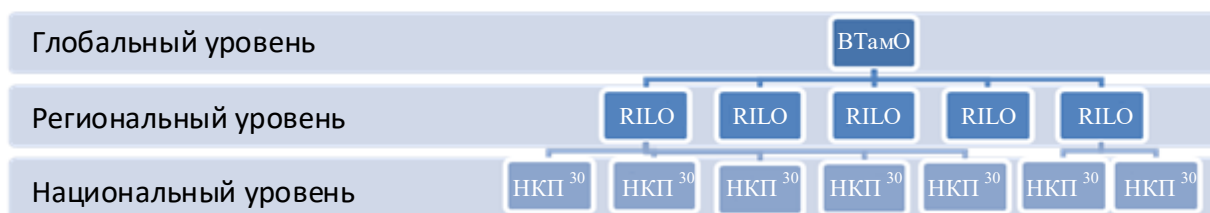


Рис. 4. Концепция глобальной сети RILO³¹

отвечает на глобальном уровне за мониторинг данных, поступающих в базу данных CEN, и публикацию отчетов на основе собранной информации. Секретариат ВТамО также обеспечивает обучение и техническую поддержку сети RILO и стран-членов. Секретариат также отвечает за сотрудничество с другими международными организациями на стратегическом уровне.³²

На региональном уровне существует одиннадцать RILO, расположенных в различных частях мира. Помимо задач, возложенных на них Секретариатом ВТамО, региональные отделения отвечают за назначение национальных контактных пунктов в регионе. Задача, связанная с базой данных CEN, заключается в проверке информации перед занесением ее в базу данных. Более того, RILO должны собирать, оценивать и распространять информацию о правонарушениях и составлять любые виды отчетов и проводить анализ.

И, наконец, на национальном уровне существуют так называемые национальные контактные пункты – лица, подразделения или отделы, – которые несут ответственность за своевременное внесение информации о нарушении таможенных правил в базу данных CEN. Другой задачей таких пунктов является анализ закономерностей, тенденций и методов контрабанды и направление такой информации в RILO для регионального распространения.

Для того, чтобы дать возможность странам-членам ВТамО выполнять свои обязанности надлежащим образом в соответствии с главой 7 Киотской конвенции, которая говорит о применении информационных технологий с целью поддержки таможенных операций,³³ Секретариат ВТамО создал специальный набор приложений. Наряду с базой данных CEN есть и другие электронные инструменты, такие как nCEN и CENcomm, которые составляют пакет программ CEN.³⁴ Этот вопрос будет описан позже в этой статье.

Как было отмечено в статье выше, как база данных CEN, так и RILO были классифицированы в соответствии с разделом, касающимся сетей и технологий Пакета обеспечения соблюдения таможенных правил и правоохранительной деятельности таможенных администраций.³⁵

Имея в виду, что как сеть RILO, так и пакет программ CEN были созданы для

³⁰ Национальный контактный пункт

³¹ Own study based on: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/intelligence-and-risk-management-programme/rilo.aspx>

³² World Customs Organization (WCO) (2003), Annex II to Doc. EC0134E2, Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Operation of the Global Network of Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs), WCO, Brussels

³³ World Customs Organization (WCO) (2006), Revised Kyoto Convention, Chapter 7 Application of Information Technology, standard 7.1, WCO, Brussels

³⁴ CEN Suite Brochure consists of three independently existing IT tools developed by the WCO Secretariat in order to fight against transnational crime; World Customs Organization (WCO) (2015), CEN Suite Brochure, WCO, Brussels

³⁵ World Customs Organization (WCO) (2015, p. 11), Compliance and Enforcement Package, WCO, Brussels

формирования правовой основы таможенных санкций, следует отметить, что эти два компонента неотделимы друг от друга. Для того, чтобы получить самый высокий уровень эффективности, как технические, так и сетевые аспекты обмена информацией должны быть действенными.

Сеть RILO можно считать близко связанной с базой данных CEN.

База данных CEN была введена в эксплуатацию в июле 2000 года, и идея заключалась в создании информационной системы для обмена данными и облегчения взаимодействия между таможенными службами, что было связано с необходимостью обеспечения соблюдения таможенных правил. База данных CEN была создана на основе системы RILO СНГ с использованием более современных технологий, которые открывают новые возможности для расширения и улучшения обмена информацией между таможенными службами. Эта база данных была разработана, чтобы помочь проводить стратегический и тактический анализ таможенных правонарушений. Кроме того, данный инструмент был создан экономически эффективным способом.³⁶

Новая версия базы данных CEN была представлена в 2011 году, и на сегодняшний день более чем 2197 таможенных сотрудника во всем мире имеют доступ к ней. Есть некоторые аналитические инструменты, доступные в рамках базы данных CEN, и их главная цель состоит в том, чтобы проанализировать глобальные тенденции, модели и показатели риска.

Другим инструментом из пакета программ CEN является национальная версия базы данных CEN. Это позволяет пользователям собирать информацию о правонарушениях на национальном уровне.

И, наконец, система CENcomm была разработана с целью обмена информацией между закрытой группой офицеров во время совместной таможенной операции или проекта. Все упомянутые выше функциональные возможности были созданы и реализованы с целью содействия широкомасштабной таможенной коммуникации для обеспечения безопасности общества.

Тем не менее, для того, чтобы достичь главной и основной цели эксплуатации базы данных CEN, должен быть обеспечен надлежащий уровень качества данных. Относительно инструментов информационных технологий, важно отметить, что ввод данных играет первоочередную и важную роль, но весь процесс работает на основе цепной реакции. Слабые места могут повлиять на последующие шаги, и результат может быть не удовлетворительным в конце процесса. Вот почему так важно обратить внимание на каждое звено. Только одно слабое звено стать катастрофой для всей цепи. В такой ситуации надлежащее и эффективное использование полученной из базы данных информации не может быть достигнуто.

Выводы

Как указано в статье выше, таможенные услуги по всему миру предоставляются в глобальном контексте. Глобальные условия диктуют соответствующие способы реагирования на изменяющиеся потребности экономики. Но говоря о таможенных администрациях, следует всегда принимать во внимание международный подход. Не существует ни одной таможенной администрации, существующей самостоятельно, отдельно от остальной части мира. Вот причина, почему сотрудничество и эффективное взаимодействие имеет ключевое значение, когда речь идет о предупреждении преступности. И этому способствуют коммуникационная сеть RILO и пакет программ базы данных CEN.

³⁶ World Customs Organization (WCO) (2012, p. 2), WCO Customs Enforcement Data Exchange Instruments. Chapter 25. WCO Commercial Fraud Manual For Senior Customs Officials, WCO, Brussels

Только с помощью эффективных каналов связи и инструментов, которые позволяют собрать достоверную информацию наиболее эффективным способом для профилирования, таргетирования и управления рисками, таможенные администрации будут в состоянии выполнить свою миссию путем использования институционального механизма предотвращения таможенных правонарушений, который представляет собой информационно-коммуникационную сеть RILO.

Правильно подобранный инструмент для обмена таможенной информацией и надлежащим образом настроенный механизм обмена способствует лучшему распределению кадровых ресурсов и технологий, повышению качества данных в области таможенных правонарушений, и, следовательно, обеспечивает более точную оценку риска, которая непосредственно влияет на обнаружение случаев незаконной торговли и контрабанды и, следовательно, способствует росту государственных доходов.

Оптимизация использования инструментов, доступных в сети RILO, может внести свой вклад в более успешное предотвращение таможенных правонарушений. Для достижения этой цели должно осуществляться информирование таможенных администраций о преимуществах использования системы CEN. В долгосрочной перспективе это может способствовать более эффективному выявлению таможенных правонарушений во всем мире. Уже существующий механизм, которым является сеть RILO, есть уникальным источником информации, основанном на современных технологиях, но в то же время есть частью глобального подхода ВТамО. Концепция RILO не является отдельным инструментом, но существует в соответствии с директивами, стратегическими документами и инструментами, направленными на предупреждение преступности в сфере правоохранительной деятельности таможенных органов. Правильная реализация данного механизма и максимизация его использования могут привести к уменьшению количества таможенных правонарушений. Следует также отметить, что в мировой экономике эффективными могут быть только решения, использующие информационные и коммуникационные технологии в области безопасного обмена таможенной информацией.

Литература

1. <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>
2. CSI Brochure, https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf
3. WCO in brief, <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>
4. SAFE Framework of Standards, June 2015, http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx
5. Strategy of the Polish Customs Service for the years 2015-2020, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161637/strategia+dzia%C5%82ania+SC+na+lata+2014_2020.pdf
6. Agreement of the Trade Facilitation, http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/_/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negotiations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx
7. World Customs Organization (WCO) (2004), doc. EC0161E1, Introduction of the Guidelines for the Implementation of the RILO Policy, WCO, Brussels
8. World Customs Organization (WCO) (2003), Annex II to Doc. EC0134E2, Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Operation of the Global Network of Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs), WCO, Brussels

9. World Customs Organization (WCO) (2006), Revised Kyoto Convention, Chapter 7 Application of Information Technology, standard 7.1, WCO, Brussels
10. CEN Suite Brochure consists of three independently existing IT tools developed by the WCO Secretariat in order to fight against transnational crime; World Customs Organization (WCO) (2015), CEN Suite Brochure, WCO, Brussels
11. World Customs Organization (WCO) (2015), Compliance and Enforcement Package, WCO, Brussels
12. World Customs Organization (WCO) (2012), WCO Customs Enforcement Data Exchange Instruments. Chapter 25. WCO Commercial Fraud Manual For Senior Customs Officials, WCO, Brussels
13. World Customs Organization (WCO) (2012), Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels
14. Sokol J., Wulf L. Customs Modernization Handbook, (The World Bank), (2005), Washington D.C.
15. World Customs Organization (WCO) (2011), Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels
16. World Customs Organization (WCO), The Convention establishing the CCC, January 1967
17. World Customs Organization (WCO) (2015), SAFE Framework of Standards, WCO, Brussels