

**Международные финансы**

Анатолий КРЕДИСОВ,
Иван БЕРЕЖНЮК

**ВСЕМИРНАЯ ТАМОЖЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
КАК ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ
НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ**

Резюме

Исследована цель создания и организационная структура Всемирной таможенной организации, классифицированы этапы ее развития, ключевые принципы модернизации таможенной службы и управленческие влияния на таможенную службу Украины, представлены рекомендации и предложения по адаптации таможенной системы Украины к требованиям организации.

Ключевые слова

Всемирная таможенная организация, управленческие влияния ВТО, Конвенция Киото, Рамочные стандарты ВТО.

Классификация по JEL: H21.

© Анатолий Кредисов, Иван Бережнюк, 2009.

Кредисов Анатолий, док. экон. наук, профессор, Межотраслевой институт управления, г. Киев, Украина.

Бережнюк Иван, канд. техн. наук, доцент, Академия таможенной службы Украины, г. Днепропетровск, Украина.

Вступление

Международные договоры по вопросам таможенного регулирования изменяют функции таможенных органов, влияют на процессы организации таможенных органов и всего таможенного дела. Таможенная система каждой страны формировалась отдельно под влиянием разнообразных экономических, исторических и социальных факторов, характерных для данной страны. Поэтому возникла объективная необходимость разработки мировых таможенных стандартов, упрощения и гармонизации таможенных процедур, которые обеспечивали бы безопасность и удобство мировой сети торговли и способствовали развитию международной таможенной системы.

С развитием таможенного сотрудничества между странами возникла необходимость создания организации, которая занималась бы регулированием этих отношений на международном уровне и предоставляла практические рекомендации по их осуществлению, устанавливала соответствующий баланс между национальными, региональными и международными потребностями в отрасли таможенной деятельности.

Вопрос создания и деятельности Всемирной таможенной организации изучали такие ученые, как Гребельник О. П., Додин Е. В., Егоров О. Б., Ершов О. Д., Перепелкин С. М., Сандровский К. К., Ченцов В. В. и др.

Однако аспекты управленческого влияния Всемирной таможенной организации на национальные таможенные службы исследованы недостаточно. Проблемы в сфере адаптации таможенной службы Украины к мировым требованиям требуют комплексного анализа.

Задачей этой статьи является исследование целей создания и этапов деятельности Всемирной таможенной организации, а также ее влияния на таможенную службу Украины, формирование рекомендаций и предложений по приспособлению таможенной системы Украины к требованиям организации.

1. Управленческие цели и основные задачи Всемирной таможенной организации

На сегодня существует лишь одна всемирная международная межправительственная организация, в компетенцию которой входит решение вопросов по таможенному делу – Совет таможенного сотрудничества (СТС), или Всемирная таможенная Организация (название является неофициальным и используется с 1994 года, далее – ВТО). Она насчитывает

172 государства-участника, поэтому иногда ее называют Организацией Объединенных Наций по таможенным вопросам [8: 290].

В современных условиях интернационализации и глобализации каждая страна стремится расширить свои внешнеэкономические связи и способствовать развитию внешней торговли со всеми странами мира. Важную роль в этом процессе играет таможенная система. ВТО принадлежит центральное место в мире в регулировании международных отношений, связанных с решением вопросов таможенного дела.

ВТО провозглашает честную, прозрачную и предусмотрительную таможенную среду, вследствие создания которой должна развиваться национальная экономика и повышаться социальное благосостояние стран-членов организации. Естественно, крепкая национальная экономика страны будет привлекательной для других стран мира, а это будет способствовать процветанию международной торговли и в то же время сделает возможной эффективную борьбу с преступной деятельностью [20].

Создание и развитие Всемирной таможенной организации можно разделить на несколько этапов. Классификационным признаком, на наш взгляд, необходимо считать организационно-управленческие цели.

Первый период можно назвать этапом основания.

В 1947 г. в период создания ГАТТ, начал функционировать созданный тринадцатью западноевропейскими государствами Таможенный комитет с целью сравнительного исследования различных аспектов таможенного дела, в том числе таможенных процедур в странах-участниках, унификации этих процедур, создания единой товарной номенклатуры, а также принятия единых правил оценки товаров с таможенными целями. В конце 1950 г. было подготовлено три проекта конвенций, ставших основой современного международного таможенного права. Одна из них стала учредительным актом наибольшей международной организации по таможенным вопросам – это Конвенция о создании Совета таможенного сотрудничества (Customs Cooperation Council), подписанная в Брюсселе 15 декабря 1950 г. Она вступила в действие 4 ноября 1952 г., и эта дата является точкой отсчета деятельности СТС. Сессия, являющаяся наивысшим органом СТС, согласно ст. 7 Конвенции, должна созываться не реже раза в год [5: 170].

Деятельность Совета началась с работы I сессии 26 января 1953 г. в Брюсселе. День открытия первой сессии (26 января) отмечают как ежегодный профессиональный праздник – Международный день таможенника. На первом заседании присутствовали представители 17 государств – членов Совета, в том числе Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Греции, Испании, Швеции, Швейцарии, Турции, Великобритании, Северной Ирландии. В 1961 г. в Совете насчитывалось 29 государств, в 1971 – 66, 1981 – 93, 1986 – 97, 1987 – 103, 1997 – 132 государства [9: 503].

Согласно ст. 3 Конвенции о создании Совета Таможенного Сотрудничества, функциями Совета определены такие вопросы:

1) изучение всех вопросов, касающихся таможенного сотрудничества, которому договорные стороны согласились способствовать, согласно основной цели данной Конвенции;

2) изучение технических аспектов таможенных систем, а также связанных с ними экономических факторов, с целью предложения членам Совета практических средств достижения наивысшего уровня согласованности и гармонизации;

3) подготовка проектов конвенций и поправок к уже действующим конвенциям, а также вынесение рекомендаций относительно их принятия заинтересованным Правительством;

4) разработка рекомендаций, обеспечивающих гармонизированное объяснение и применение конвенций, которые были заключены в результате работы как Совета, так и конвенций, касающихся номенклатуры для классификации товаров в таможенных тарифах и оценки товаров в таможенных целях, подготовленных группой по изучению возможности создания Европейского таможенного союза, а также осуществление с этой целью функций, которые могут быть предусмотрены этими конвенциями в соответствии с их положениями;

5) разработка примирительных рекомендаций для решения споров, связанных с толкованием и применением конвенций, в соответствии с положениями этих конвенций; стороны спора могут предварительно договориться считать рекомендации Совета обязательными друг для друга;

6) обеспечение распространения информации, касающейся таможенного регулирования и процедур;

7) предоставление заинтересованным правительствам по собственной инициативе или по их просьбе информации или советов по таможенным вопросам в соответствии с основной целью данной Конвенции и вынесение в связи с этим рекомендаций;

8) сотрудничество с другими межправительственными организациями по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Высшим органом Всемирной таможенной организации является Совет, который состоит из представителей государств-участниц и должен созываться не менее двух раз в год. Делегации стран-участниц, как правило, представлены руководителями национальных таможенных служб. Каждая страна-участница имеет один голос, за исключением случаев, когда член Совета не имеет права голоса по любому вопросу толкования, применения или внесения изменений в какую-либо из действующих конвенций, не касающуюся данного члена [6], и представлена соответственно одним делегатом, у которого могут быть один или несколько заместителей, а также со-

ветники. За работой Совета также могут наблюдать представители правительств, которые не являются ее членами. Решения сессии принимают 2/3 голосов присутствующих членов ВТО, которые должны иметь право голоса [9: 504].

Рисунок 1.

Структура Всемирной таможенной организации

Совет на своей сессии ежегодно избирает из числа делегатов, направляющихся странами-участницами, Председателя и, как предусмотрено учредительным актом, не менее двух его заместителей.

В структуре представительских органов СТС, кроме Председателя и заместителей, следует выделить два важнейших подразделения: это Генеральная Политическая комиссия и Финансовый комитет [5: 172].

Генеральная Политическая комиссия (далее – Комиссия) была учреждена в 1978 г. и должна проводить свои заседания не менее двух раз в год.

В ее полномочия входит обсуждение важных вопросов функционирования и развития мировой таможенной системы, которые в дальнейшем выносятся на рассмотрение Совета: разработка, введение и обновление международных конвенций и других правовых инструментов в отрасли таможенного дела, применение резолюций ВТО по безопасности и упрощению международной торговли, стратегия повышения потенциала таможенных служб, вопросы Гармонизированной системы. Комиссия утверждает порядок функционирования и планы работы рабочих органов Организации, а также рассматривает вопросы ее стратегического планирования.

Комиссия в пределах своей компетенции может давать рекомендации Совету, а по вопросам, требующим немедленного решения, обращаться к Генеральному секретарю Совета с требованием осуществить такие действия, которые Комиссия считает необходимыми в интересах Совета.

Членство в Комиссии ограничено 24 представителями, из которых 17 представителей государств-членов избираются на региональном основании из наиболее активных членов конкретного региона, а места других 7 членов занимают Председатель Совета и его заместители. Члены Комиссии избираются Советом на двухгодичный срок, а Председатель и заместители – на 1 год. Как правило, в заседаниях Комиссии принимают участие руководители таможенных служб или их заместители.

Решения Комиссии, требующие финансирования, перед их рассмотрением на сессии Совета передаются на рассмотрение Финансового комитета, который и решает эти вопросы.

Финансовый комитет является избирательным органом, который формируется общим голосованием членов ВТО на ее сессиях в составе 17 членов. Комитет имеет своей задачей: осуществлять контроль за правильностью финансовых затрат средств ВТО ее Генеральным секретарем и лицами, которым он имеет право поручать подписывать финансовые затратные документы Секретариата ВТО; готовить финансовые документы (в прибыльных и затратных частях) к сессии ВТО о размере финансовых ежегодных взносов в ВТО ее стран-членов и о затратах по направлениям деятельности ВТО на следующий год [8: 292]. Размер взносов соответствует системе взносов в ООН. Взносы государств-участниц составляют: США –

25%, Япония – 17%, Германия – 8%, Италия – 5%, Франция – 5%, Великобритания – 4%, Канада – 3%, Испания – 2%, Украина – 1,72% [9: 504].

Финансовый комитет проводит свои заседания в зависимости от потребностей и в соответствии с решениями сессий ВТО, но не менее раза в год. На своем (ежегодном) заседании Финансовый комитет дает финансовую оценку (на основании материалов аудита) деятельности Секретариата ВТО и составляет финансовый годовой проект (прибыли и затрат) ВТО на основе политических решений, которые были приняты Политической комиссией.

Для выполнения задач организации Совет может создавать комитеты, которые, в свою очередь, могут иметь подкомитеты, а также создавать для своих потребностей предсессионные или постоянно действующие рабочие группы.

Рабочими органами СТС являются так называемые Технические комитеты.

Среди рабочих органов главным следует считать тот, который занимается таможенными технологиями, – Постоянный технический комитет. К таможенным технологиям относится все, что касается изучения и определения практических мер для достижения установленной цели – достичь гармонизации и унификации таможенных систем.

Постоянный технический комитет состоит из представителей всех стран – членов Организации. Каждая из них может назначить в Комитет своим представителем одного делегата и одного или нескольких заместителей. Согласно ст. X Конвенции, представители должны быть должностными лицами со специальными знаниями по вопросам таможенной практики, при них могут быть и эксперты.

Постоянный технический комитет созывается не менее четырех раз в год. Комитет разрабатывает методы упрощения и гармонизации таможенного законодательства и процедур. До сих пор важнейшим результатом работы Комитета остается разработанная им Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур, принятая в 1973 г. К тому же Комитет проводит сравнительные исследования, издает словарь международных таможенных терминов, разрабатывает проекты международных таможенных конвенций и предоставляет рекомендации по упрощению и гармонизации таможенных процедур.

Если на момент создания и в первые годы существования Совет таможенного сотрудничества состоял только из западноевропейских стран, то сейчас это действительно универсальная по составу участников организация, занимающаяся исключительно таможенными вопросами.

Постоянно действующим исполнительным органом Совета является Генеральный секретариат, расположенный в Брюссельской штаб-квартире

Организации. В структуре этого органа: Генеральный секретарь, его заместитель, директора департаментов по номенклатуре и классификации, по таможенной технике, по таможенной оценке и их заместители. Это руководящее звено. Должностные лица избираются в Секретариат по контракту на 5 лет.

Вторым является этап деятельности Совета таможенного сотрудничества в направлении унификации таможенных систем.

Целью образования СТС было не только создание исполнительного аппарата, необходимого для воплощения в действие конвенций, разработанных под эгидой организации, созданной ради сотрудничества государств по таможенным вопросам. Организация наделена довольно широкими полномочиями с тем, чтобы, как отмечается в учредительном акте, «обеспечить возможно более высокий уровень согласованности и унифицированности их таможенных систем и усилить изучение проблем, возникающих во время развития и улучшения таможенной технологии и таможенного законодательства» [7: 184].

Под эгидой СТС были приняты такие универсальные международные договора, как Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция 1973 г.), Таможенная конвенция о карнете АТА для временного ввоза товаров (Конвенция АТА 1961 г.), Международная конвенция об описи и кодировании товаров 1983 г., Стамбульская конвенция о временном ввозе 1990 г., Международная конвенция о взаимном административном содействии в недопущении, расследовании и прекращении таможенных правонарушений (Конвенция Найроби 1977 г.) и много других.

Всемирная таможенная организация с момента ее создания занимается гармонизацией и унификацией таможенной системы, совершенствованием таможенного законодательства, развитием международного сотрудничества. Рекомендации Всемирной таможенной организации направлены на создание такой таможенной системы, которая была бы приспособлена к этим условиям и эффективно действовала в них.

Учитывая количество государств-членов и их широкое географическое представительство, а также с целью ознакомления с потребностями всех ее членов, в 1984 г. организацией было принято решение о применении системы регионального представительства, что можно считать началом этапа регионализации СТС.

Основываясь на целом спектре факторов, таких как рабочий язык, географическая приближенность, уже существующий порядок региональных структур других международных организаций, было принято решение об учреждении шести рабочих регионов Совета, а именно:

- Восточная и Южная Африка;

- Западная и Центральная Африка;
- Северная Америка, Ближний и Средний Восток;
- Далекий Восток, Южная и Южно-Восточная Азия, Австралия и Тихоокеанские острова;
- Северная, Южная, Центральная Америка и Карибский бассейн;
- Европа.

Украина входит в состав региона Европы, как и другие новые независимые государства, образовавшиеся после распада СССР.

Следовательно, основная деятельность ВТО направлена на предоставление странам-членам помощи в достижении наиболее эффективного осуществления процедур таможенного оформления, организации работы таможенных органов.

Ежегодно члены ВТО разрабатывают Стратегический план, являющийся основой их деятельности на следующий год. В контексте приоритетов, заложенных в Стратегический план, на данный момент Организация отдает предпочтение другим новым основным приоритетам, которые основываются на безопасности и помощи международной сети торговой поставки.

На данное время такими приоритетными задачами определены:

- обеспечение безопасности глобальной сети международной торговли;
- борьба с таможенной коммерческой фальсификацией;
- борьба с контрабандой табака и сигарет;
- борьба с нарушением прав интеллектуальной собственности;
- содействие обмену информацией между таможенными органами;
- борьба с отмыванием денег;
- содействие упрощению и гармонизации торговли;
- применение информационных и коммуникационных технологий в работе таможенных органов;
- борьба с коррупцией в таможенных органах;
- партнерство в таможенном академическом исследовании и развитии;
- организация развития институциональных способностей.

Хотя функции и обязанности таможен остаются неизменными уже в течение многих лет, пути выполнения таможенными администрациями своих функций и обязанностей значительно изменились. Движущими силами этих изменений могут быть:

- глобализация и постепенный рост объемов международной торговли;
- рост международной обеспокоенности стоимостью выполнения неэффективных и устаревших таможенных процедур на границе;
- рост использования и доступности новых информационных и коммуникационных технологий;
- более сложные требования, связанные с международными обязательствами (в том числе вступление в ВТО);
- рост международной конкуренции заграничного инвестирования;
- подписание региональных торговых соглашений, которые значительно усложняют контроль над таможенными процедурами;
- рост загрузки и ожиданий правительств по неизменному или уменьшенному размещению финансовых и человеческих ресурсов;
- рост осознания эффективного управления и честности в таможенных структурах;
- после террористических атак 11 сентября 2001 г. значительно окрепло понимание необходимости играть более выразительную роль в защите общества от угрозы национальной безопасности таможенными администрациями.

В результате этих факторов возросло осознание, как среди бизнес-структур, так и среди большинства международных финансовых институтов, важности эффективных таможенных администраций для экономического и социального развития в развивающихся странах. Правильно сформировавшиеся и этические таможенные администрации делают большой вклад в формирование бюджета страны и помогают правительствам содействовать торговле и инвестициям, а также повышают уверенность в качестве и честности государственных институтов.

Предложенные нами этапы развития и классификация основных управленческих результатов ВТО приведены в табл. 1.

Следовательно, миссия ВТО – это введение эффективных и действенных таможенных администраций путем гармонизации и упрощения таможенных процедур. Это, в свою очередь, приведет к упрощению торговли, что было целью ВТО со времен ее создания. С целью дальнейшего упрощения торговли ВТО разработала и внедрила Конвенции, стандарты и программы, а также обеспечила техническую помощь институциональных способностей.

Таблица 1.

**Этапы развития управленческого влияния
 Всемирной таможенной организации**

Период	Основные цели	Количество стран-участниц	Основные управленческие результаты
Этап основания (1947–1952)	Сравнительный анализ таможенного дела в странах-участницах, унификация таможенных процедур, создание единой товарной номенклатуры, принятие единых правил таможенной оценки товаров	13 государств-членов Совета	Конвенция о создании Совета таможенного сотрудничества
Этап унификации (1953–1984)	Создание исполнительного аппарата, обеспечение согласованности и унифицированности таможенных систем и изучение проблем развития и улучшения таможенных технологий и таможенного законодательства	1953 – 17 государств-членов Совета, 1961 – 29 государств, 1971 – 66, 1981 – 93.	Конвенция АТА 1961 г., Киотская конвенция 1973 г., Конвенция Найроби 1977 г., Международная конвенция об описи и кодировании товаров 1983 г.
Этап регионализации (1984–2001)	Введение системы регионального представительства ВТО	1986 – 97, 1987 – 103, 1997 – 132.	Стамбульская конвенция 1990 г. Учреждение шести рабочих регионов Совета: <ul style="list-style-type: none"> • Восточная и Южная Африка; • Западная и Центральная Африка; • Северная Америка, Ближний и Средний Восток; • Далекий Восток, Южная и Южно-Восточная Азия, Австралия и Тихоокеанские острова; • Северная, Южная, Центральная Америка и Карибский бассейн; • Европа.
Этап безопасности (2001 – до н. в.)	Усиление антитеррористического контроля на границе без отрицательного влияния на международную торговлю	171 государств-членов	Конвенция Иоханесбург 2003 года, Рамочные стандарты безопасности 2005 г.

Таблица 2.

Классификация ключевых принципов модернизации таможенных служб

Принципы формирования таможенного законодательства	Принципы поведения таможенных администраций
<p>Таможенное законодательство, распоряжения, директивы и процедуры должны:</p> <ul style="list-style-type: none"> • быть публичными предложенными клиентам в очень доступной форме (принцип прозрачности); • вводиться в стандартной и универсальной форме (принцип предвидения); • быть упрощенными как можно больше, для того чтобы таможенное оформление осуществлялось без чрезмерных затрат (принцип упрощения); • гармонизированы, где необходимо, в соответствии с международными стандартами (принцип стандартизации). 	<p>Таможенные администрации должны:</p> <ul style="list-style-type: none"> • быть свободными от коррупции и поддерживать наивысший уровень честности (принцип честности); • отчитываться за свои действия путем прозрачных и легкодоступных административных и/или юридических проверок (принцип ответственности); • обеспечивая необходимое введение таможенного законодательства и распоряжений, содействовать беспрепятственному осуществлению торговли с помощью управления рисками (принцип содействия и контроля); • широко применять системы управления рисками и контроль с помощью аудита для определения очень рискованных видов деятельности, людей, грузов и транспортных средств и ограничить уровень таможенной интервенции (принцип минимальной интервенции); • использовать информационные и коммуникационные технологии для содействия введению принципов, определенных в обновленной Конвенции Киото (принцип информационных и коммуникационных технологий); • постоянно улучшать уровень обслуживания клиентов (принцип обслуживания клиентов); • развивать партнерство с государствами институтами, бизнес-структурами и другими таможенными администрациями (принцип сотрудничества и партнерства); • установить стандарты деятельности и применять системы и процедуры, которые постоянно улучшают эффективность и действенность всех процессов (принцип постоянного совершенствования); • постоянно работать с клиентами, чтобы повысить уровень их добровольного согласия (принцип улучшения согласованности).

Поскольку не существует универсальной модели для современных таможенных администраций, всемирное таможенное сообщество считает, что все меры развития институциональных способностей на таможенных должностях должны быть сосредоточены на улучшении таможенной деятельности в соответствии с каждым ключевым принципом, определенным в новой редакции Конвенции Киото.

На наш взгляд, ключевые принципы модернизации таможенных служб можно разделить по двум классификационным признакам: принципы формирования таможенного законодательства и принципы поведения таможенных администраций.

Все попытки модернизации реформирования таможен должны быть сфокусированы на установлении или укреплении управленческих и административных возможностей таможенной системы.

2. Влияние Всемирной таможенной организации на таможенное дело в Украине

Процессы глобализации, интеграции, расширения и углубления международных экономических связей определяют правила участия национальных экономик в мировое хозяйство, требуют унификации системы регулирования внешнеэкономической деятельности в Украине с общепринятыми международными принципами и нормами. Особенно это касается организации в стране таможенного дела.

Формально можно считать, что влияние ВТО на развитие таможенного дела в Украине началось с присоединения к Конвенции о создании Совета таможенного сотрудничества от 15 декабря 1950 г. [19], которое состоялось в июне 1992 года [18].

Заключенные международные договора Украины играют важную роль в управлении таможенным делом.

Под влиянием ВТО Украина стала участницей следующих международных таможенных конвенций, разработанных Всемирной Таможенной Организацией: Таможенная конвенция о международных перевозках грузов с применением книги международных дорожных перевозок; Международная конвенция о взаимной административной помощи в предотвращении, расследовании и прекращении нарушений таможенного законодательства; Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах от 21 октября 1982 г. (Женевская конвенция); Международная конвенция о Гармонизированной системе описи и кодирования то-

варов от 14 июня 1983 г. с изменениями и дополнениями, внесенными Протоколом от 24 июня 1986 г. (Конвенция о ГС); Конвенция о временном ввозе от 26 июня 1990 г. (Стамбульская конвенция); Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Конвенция Киото в редакции от 26 июня 1999 г.).

Таможенная служба Украины постоянно проводит работу по расширению договорно-правовой базы международного сотрудничества по таможенным вопросам.

В 1997 и 1998 годах Украина была избрана в два высших руководящих органа ВТО – Генеральную Политическую комиссию и Финансовый комитет сроком на 2 года. В Финансовый комитет Украина была избрана на 1997–1999 гг., в Генеральную Политическую комиссию – на 1998–2000 гг. В связи с тем, что одна страна не может заседать сразу в двух руководящих органах ВТО, Украина выбрала Генеральную Политическую комиссию и, таким образом, уступила свое членство в Финансовом комитете. Гостаможслужба Украины неоднократно получала предложения направить кандидатуры сотрудников таможенных органов Украины для работы в Секретариате ВТО.

Проявлением высокой оценки работы Гостаможслужбы Украины стало проведение в мае 2000 г. в Киеве Дня открытых дверей ВТО. Впервые День открытых дверей был проведен за пределами штаб-квартиры этой авторитетной международной организации. Участники форума ознакомились с основными направлениями развития таможенного дела в Украине.

В 2001 г. началась предварительная работа по присоединению к Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Согласован проект Указа Президента о присоединении к Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах от 21 октября 1982 г. (Женевская конвенция) [10: 66], который был подписан в июле 2002 г. В мае этого же года завершены внутригосударственные процедуры по присоединению Украины к Международной конвенции о Гармонизированной системе описи и кодировании товаров и вышел Указ Президента Украины о присоединении Украины к этой конвенции [11: 114].

В рамках работы по адаптации таможенного законодательства Украины к общепризнанным стандартам и обеспечению участия Украины в международных интеграционных процессах Гостаможслужба Украины в 2003 г. выполнила все внутригосударственные процедуры, необходимые для присоединения Украины к Конвенции о временном ввозе, разработан проект закона Украины «О присоединении Украины к Конвенции о временном ввозе и Приложении А, В1–В9, С, D и E к ней» и представлен на рассмотрение Кабинету министров Украины, осуществлен перевод Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур, проведена работа по согласованию министерствами проекта Закона Украины о присоединении Украины к указанной конвенции [12: 61].

Проводится мониторинг процесса вступления в силу Иоханнесбургской конвенции о взаимопомощи в таможенных делах от 27 июня 2003 г. с целью дальнейшего проведения внутригосударственных процедур, необходимых для присоединения Украины к ней.

В начале 2004 г. делегация Государственной таможенной службы Украины приняла участие в 103/104 сессиях Совета ВТО, на которых был принят Стратегический документ ВТО с предложениями таможенным органам уделять больше внимания требованиям законной международной торговли и налаживать комплексный информационный обмен [13: 60].

Предприняты попытки улучшить состояние технического оснащения таможенной системы. Так, 22 сентября 2004 г. Кабинет Министров Украины своим постановлением утвердил Государственную целевую программу обеспечения таможенных органов техническими средствами таможенного контроля на 2004–2010 гг.

В соответствии с региональной структурой представительства ВТО, Украина входит в состав европейского региона ВТО, на конференции председателей таможенных администраций которого Гостаможслужба Украины в 2005 г. приняла участие в разработке вопроса подготовки отчета Политической комиссии ВТО, взаимодействию таможенных администраций европейского региона и расширении институциональных возможностей ВТО [14: 91].

Наиболее значимыми для определения ориентиров интеграции Украины в мировое таможенное сотрудничество и выбора ориентиров ее таможенной политики оказались 105/106 сессии Совета Всемирной таможенной организации, происходящие в июне 2005 г. Участие в их работе принимала и делегация Украины, возглавляемая председателем ГТСУ. Значение этой сессии заключается в том, что на ней были приняты Рамочные стандарты, определяющие пути дальнейшего развития таможенных администраций, в том числе и ГТСУ [3; 10].

В течение 2006 г. проведена подготовительная работа по введению Рамочных стандартов ВТО. Обеспечена подготовка и проведение в июле 2006 г. в Гостаможслужбе совместного заседания Подкомитета Украина – ЕС № 5 «Таможенное и трансграничное сотрудничество», по результатам которого принято решение о проведении Всемирной таможенной организацией диагностики готовности Гостаможслужбы Украины к имплементации Рамочных стандартов безопасности и упрощения международной торговли [15: 2–83].

В октябре 2006 г. Украина присоединилась к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Конвенция Киото), Общему приложению и Специальным приложениям А, В, С, D, E, F, G, H, J и K к ней, в редакции от 26 июня 1999 г., утвержденной Протоколом об изменениях Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Целью присоединения Украины к Конвенции было ук-

репление единых стандартов и подходов к регламентации тождественных правоотношений [8: 289].

Принятие Рамочных стандартов является очень важным для Украины. Именно Рамочные Стандарты позволяют Гостаможслужбе Украины:

- применять передовые международные стандарты в развитии национального таможенного дела;
- создать более благоприятные условия для развития международной торговли;
- улучшить способность проявлять и контролировать грузы, которые попадают под критерии риска;
- увеличить эффективность управления движением товарных потоков;
- сократить продолжительность процедур таможенного контроля и выпуска товаров в свободное обращение [1: 9].

Украинское таможенное законодательство в целом соответствует требованиям ВТО, в частности Конвенции Киото и Рамочным стандартам. Хотя, конечно, существуют некоторые аспекты, которые необходимо отработать. Гостаможслужбе следует согласовать определения отдельных терминов. В законодательстве Украины также существуют нормы, касающиеся доступа таможенной службы к компьютерным базам данных субъектов ВЭД. У нас также нет практики урегулирования таможенных правонарушений на основе компромисса. Хотя Киотская конвенция предусматривает закрепление этих норм.

В соответствие с требованиями ВТО, субъекты ВЭД имеют право изменять таможенный орган назначения без предварительного уведомления и перегружать товары с одного транспортного средства в другое без разрешения таможенного органа. Однако в Украине такого права они не имеют.

Гостаможслужбе Украины также предлагается расширить перечень случаев, в которых предметы граждан могут размещаться на складах таможенных органов, а именно вводить нормы, в соответствии с которыми предметы могут размещаться на складах таможенных органов по просьбе гражданина.

Что касается декларирования, то конвенция Киото предоставляет возможность при определенных условиях вносить изменения в предоставленную декларацию, а также предусматривает право декларантов отзываться декларацию на товары и обратиться с просьбой о применении другого таможенного режима. В Украине дополнения или отзывы ОТД могут быть осуществлены с разрешения таможенного органа лишь к моменту принятия таможенным органом таможенной декларации до таможенного оформления [4].

Рамочные стандарты являются сложным и комплексным инструментом управления таможенным делом, большинство членов ВТО должны быть способны начать процесс имплементации национальной таможенной системы.

Государственная таможенная служба Украины соответствует критериям по получению от Всемирной таможенной организации помощи и ВТО отрядила диагностическую группу для проведения, как общей оценки способностей Государственной таможенной службы Украины, так и оценки соответствия Рамочным стандартам. Диагностическая группа работала в Украине в октябре 2006 года.

Диагностическая группа посетила Центральный аппарат Государственной таможенной службы Украины, встретила с высшим руководством, руководством структурных подразделений таможенных учреждений и оперативным составом, а также ознакомилась с процедурами и операциями и встретила с представителями как частного, так и государственного сектора.

С целью исследования управленческих влияний ВТО на систему управления таможенным делом в Украине рассмотрим выводы Диагностической группы, проблемы ГТСУ и рекомендации ВТО по повышению способности Государственной таможенной службы Украины, как в масштабе общей модернизации, так и по соответствию требованиям Рамочных стандартов [2].

В общем, Диагностическая группа сделала вывод, что Государственная таможенная служба Украины является современной таможенной службой с соответствующими системами и процедурами, имеет современную систему управления с четко установленными приоритетами [15: 3]. Все представители ГТСУ хорошо понимают перспективы упрощения мировой торговли, даже если они не были осведомлены в деталях Рамочных Стандартов.

С целью приближения к Рамочным стандартам ГТСУ должна разработать план имплементации. ГТСУ также требует вспомогательных ресурсов, преимущественно в области затрат на оборудование. Полное введение системы управления рисками даст возможность ГТСУ переместить персонал в сферу комплексной проверки товаров повышенного риска и упростить процедуру торговли.

Развитие системы управления рисками и создание законодательной основы для системы пост-аудита предоставит ГТСУ возможность полностью развить концепцию субъекта ВЭД.

ГТСУ имеет стабильную учебную программу, в которую могут быть введены Рамочные стандарты.

Другие приграничные службы, опрошенные диагностической миссией, согласны сотрудничать с таможенными органами в аспектах дальнейшего развития системы Единого окна.

ГТСУ имеет хорошие отношения с украинским торговым и деловым сообществом. Однако всегда существует возможность для дальнейшего развития имеющихся контактов.

Предупреждение коррупции является важным вопросом. ГТСУ и Правительство уже предприняли определенные меры для борьбы с коррупцией в таможенных органах.

Следовательно, исходя из вышеперечисленного, предлагаются приоритетные рекомендации по введению Рамочных стандартов:

1. Утвердить долгосрочный Стратегический документ, который будет принимать во внимание также и Рамочные Стандарты. Этот документ должен включать увеличение образованности в отношении выгод, которые несет введение Рамочных Стандартов.

2. Разработать план введения Рамочных Стандартов, в котором должны быть определены краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели и действия.

3. Возможности проведения исследования, освещенного в бюджете Рамочных Стандартов, путем привлечения сотрудников Министерства финансов.

4. Увериться, что все новые достижения и нововведения соответствуют положениям Рамочных Стандартов (например, новый терминал в порту города Одессы).

5. Полностью ввести программы совместного управления рисками, включая требования Рамочных Стандартов по вопросам безопасности.

6. Приобрести дополнительное оборудование, такое как сканеры контейнеров, детекторы радиации, мобильные лаборатории. Это повлияет на уменьшение количества физических проверок.

7. Расширить права таможенных органов по доступу к информации, которая ведется другими органами, а также относительно возможностей таможенных органов проводить расследования.

С целью достижения этих долгосрочных целей необходимо провести экспериментальные испытания перед полным их введением.

Диагностическая группа была приятно удивлена профессиональным уровнем штата центральной администрации. Вместе с тем, во время интервью было отмечено некоторое дублирование функций структурных подразделений.

С целью совершенствования деятельности именно в управленческой сфере предлагается:

- развивать стратегический план путем консультаций с заинтересованными сторонами (внутренний и внешний);
- сделать стратегический план доступным для штата и соответствующих заинтересованных сторон и активно его продвигать;
- рассмотреть возможности выделения бюджетных средств для имплементации Рамочных Стандартов;
- сделать имплементацию Рамочных Стандартов частью стратегического плана;
- гарантировать, что нет никакого дублирования в ролях и ответственности через установление четких должностных обязательств.

Данные рекомендации являются инструментом влияния на стратегическое управление таможенным делом в Украине.

Что касается коррупции, то отмечается о существовании очень активного подразделения внутренней безопасности в структуре ГТСУ. Главная функция этого подразделения – предотвращение коррупции, например, с помощью развития мер предотвращения (расследование коррупционных действий находится за пределами компетенции подразделения).

Для приспособления к требованиям ВТО рекомендуется:

- обучать таможенников использовать системы анализа рисков;
- сочетать управление персоналом с качественными и количественными индикаторами, основанными на стратегическом плане;
- обучить группу в сфере международного управления стандартами; включать изменения в управлении стандартами при разработке учебных программ;
- развивать тренинговые программы по интегрированным рискам, включающие не только анализ рисков, но и ресурсы относительно рисков.

В этой группе объединены рекомендации по управленческому влиянию на таможенное дело посредством соответствующего обучения персонала таможенной системы.

Очень важной сферой является законодательство. В рамках имплементации Рамочных стандартов предлагается разработать законодательство по использованию электронной подписи, поскольку это ее не предусмотрено, развивать законодательство по пост-аудиту, доступу к финансовой информации, к электронной документации и бизнесу, конфискации и

расследованию нарушений таможенных правил, позволить таможене получать информацию относительно того, «кто стоит за компаниями».

Таможенные процедуры предусматривают с особым вниманием экспертов ВТО.

Для большинства товаров украинского происхождения оформление происходит во внутренних таможнях, что упрощает процедуры на пункте пропуска.

Предварительное оформление не имеет широкого распространения. Импортные и экспортные процедуры выполняются в электронной и бумажной основе. На данное время прямой доступ и доступ на базе Интернет является невозможным.

Система оценки рисков имеет место, но эта система еще на начальной стадии.

Автоматизированная национальная и региональная система управления рисками введена лишь в определенной степени. Концентрация происходит в большей мере на экономических индикаторах, чем на индикаторах безопасности. Запрещено принимать во внимание информацию о владельце или персонале компании.

Существует так называемый «белый список». Сегодня только ограниченное количество компаний входят в этот белый список. Главная причина этого – отсутствие заинтересованности со стороны предпринимателей, поскольку у них нет желания предоставлять полный доступ таможен к своему документообороту. Слабая сторона в этой системе, с точки зрения безопасности, – то, что вне компании лицо или лиц нельзя проверить.

Относительно пост-аудита диагностическая миссия выявила проблему по получению таможенной доступа к документации компании.

Организационная схема ГТСУ имеет департамент по правоохранительной работе и департамент анализа и управления рисками. Во многих администрациях эти два направления объединяет одно подразделение. По пересмотру функций и ответственности этих двух подразделений было обнаружено некоторое дублирование ответственности.

Департамент анализа рисков и аудита должен разработать недавно утвержденные Рекомендации ВТО по аудиту. Законодательство, предоставляющее доступ ГТСУ к внутренней информации компаний, должно быть принято как можно быстрее.

Предлагается для совершенствования соответствия импорта уменьшить количество таможенных обзоров за счет улучшения способов управления рисками. Капитальные инвестиции должны быть сделаны для приобретения оборудования, такого как рентген аппараты, сканеры и другие средства контроля.

Проблема недостаточности в управлении рисками существует и в экспорте. Вообще, экспортный контроль считается менее важным, чем импортный, с точки зрения отсутствия финансовых интересов (импортных налогов).

Рекомендуется проводить **таможенный** контроль на стадии загрузки контейнеров, использовать анализ рисков, разработанный ВТО, для принятия решений по выбору грузов для проведения таможенного осмотра, а также по проведению таможенного осмотра на запрос таможенной администрации другой страны.

Еще одним важным таможенным режимом является транзит. Транзит проходит под таможенным контролем. На границе существуют технические возможности для разгрузки контейнеров с целью проведения осмотра. До этого времени контроль транзита не был главной областью работы, но в последнее время ГТСУ наблюдает в своих морских портах увеличение транзита с Ирана, Туркменистана, Азербайджана.

Электронная система контроля транзита является очень профессиональной. Не доставляется менее 1% грузов. Используется довольно суровая система финансовых гарантий, как и сопровождение товаров высокого риска.

Неотъемлемой составляющей деятельности таможенных органов являются информационные технологии и коммуникации. Государственная таможенная служба Украины инвестировала значительный капитал в развитие своих информационных технологий.

Диагностическая группа сделала вывод о широком использовании информационных технологий и коммуникаций в таможенной системе Украины. Планы дальнейшего развития в этой сфере являются целиком понятными. В контексте будущего развития информационных систем Государственная таможенная служба Украины должна сделать минимум усилий для имплементации положений Рамочных стандартов ВТО.

Таможенные брокеры подтвердили свои хорошие отношения с таможенными органами, но предупредили об имеющихся проблемах по инфраструктуре и основном контрольном оборудовании. Они отметили необходимость введения полного электронного декларирования и вложения инвестиций в инфраструктуру.

Гостаможслужба должна провести коммуникативные и маркетинговые инициативы по Рамочным стандартам ВТО для выполнения требований РС, требующих общих усилий ГТСУ и ее партнеров (министерств, торговых организаций и т. д.).

Государственная таможенная служба должна продолжить свое сотрудничество с другими министерствами и организациями. Должна быть создана рабочая группа, занимающаяся вопросами имплементации Рамоч-

ных стандартов ВТО. План взаимодействия таможенной службы с другими органами и организациями должен быть включен в стратегический план.

Представители Гостаможслужбы принимают участие в ежегодных сессиях ВТО, привлекаются к конференциям председателей таможенных администраций европейского региона ВТО, а также к деятельности комитетов по разным направлениям таможенного дела, являющихся рабочими органами. В частности, в 2007 году представители Гостаможслужбы принимали участие в 109 и 110 сессиях Совета ВТО. Утвержден план мер НТСУ по имплементации Рамочных стандартов безопасности упрощения международной торговли. Правительством поддержаны предложения Гостаможслужбы по введению положений Рамочных стандартов в деятельность таможенных органов Украины [16: 2].

Также в феврале 2008 г. в г. Дублине состоялась Конференция Европейского региона ВТО, на которой присутствовал заместитель председателя Гостаможслужбы. Во время Конференции был рассмотрен ряд важных вопросов по сотрудничеству таможенных администраций ВТО европейского региона, в частности разработки концепции «Таможня в 21-м веке», в которой будет отражена стратегическая роль и функции таможенных органов в 21-м веке, создание Регионального центра ВТ по укреплению институциональных способностей, обмен информацией между таможенными администрациями стран-членов ЕС и других стран, в т. ч. отсутствие эффективного обмена информацией и необходимость разработки соответствующего механизма при участии экспертов ВТО и ЕС [19].

Во время встречи Председателя Гостаможслужбы с Директором Директората по институциональному развитию ВТО обсужден вопрос создания Регионального центра ВТО по институциональному развитию на территории Украины, а также другие аспекты таможенного сотрудничества между ВТО и Украиной.

Делегация Гостаможслужбы приняла участие в заседаниях 111–112 сессий ВТО, во время которых подведены итоги деятельности организации в течение года, а также избран новый Генеральный Секретарь ВТО.

Гостаможслужба проводила подготовительную работу, направленную на присоединение Украины к Рекомендации Совета таможенного сотрудничества относительно внесения изменений к Конвенции о создании Совета таможенного сотрудничества. В частности, разработан и отослан в МВД Украины для дальнейшего направления в установленном порядке в Секретариат Президента Украины проект Закона Украины «О присоединении Украины к Рекомендации Совета таможенного сотрудничества относительно внесения изменений к Конвенции о создании Совета таможенного сотрудничества». Принятие упомянутого Закона Украины будет способствовать развитию сотрудничества между таможенными администрациями Украины и других стран-членов Всемирной таможенной организации [17: 64].

Применялись меры, направленные на привлечение и использование международной технической помощи, которая предоставляется зарубежными государствами и направляется на развитие таможенных органов Украины. В течение 2008 года Гостаможслужба привлекла около 13,5 млн. дол. США технической помощи в рамках реализации международных проектов.

Следовательно, проведенное исследование позволяет классифицировать управленческие влияния ВТО на таможенное дело в Украине (рис. 2) и сделать такие выводы.

Механизм осуществления управленческого влияния ВТО на национальные таможенные системы базируется на целях организации.

Всемирная таможенная организация использует разные формы влияния на национальные таможенные системы, в частности политические, правовые, экономические, технические и тренинговые, и оказывает свое влияние как на международном, так и на межгосударственном и даже на межведомственном уровнях. Международные договоры, разработанные ВТО, играют очень важную роль в правовом регулировании международного таможенного сотрудничества каждой страны-члена организации.

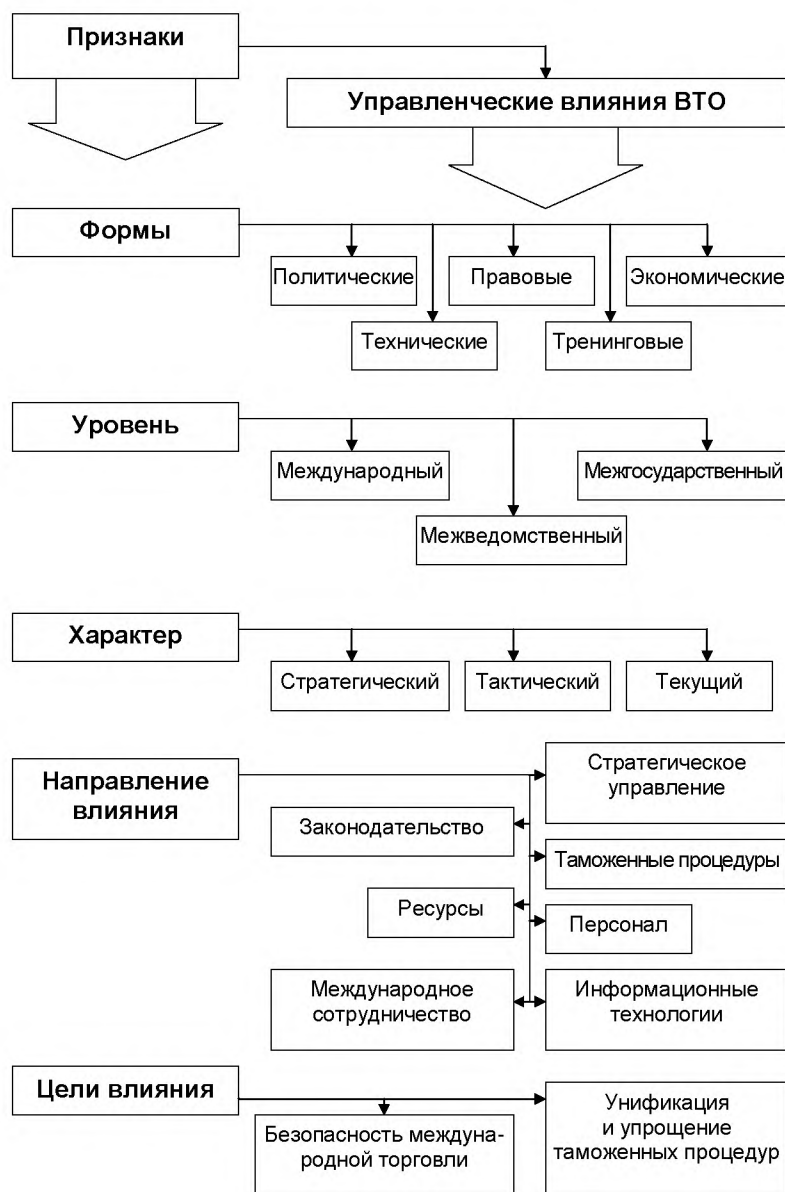
Основным управленческим инструментом ВТО являются принятые ею и другими международными организациями конвенции и стандарты.

Кроме конвенций и стандартов безопасности, как инструмент управления таможенным делом ВТО активно использует систему рекомендаций по их имплементации в национальное таможенное законодательство. Особое внимание уделяют стратегическому управлению и бюджетному финансированию программ адаптации таможенных систем международным требованиям. Система соответствующих тренингов персонала таможен, а также предоставление технической помощи делает влияние ВТО комплексным.

Что касается сотрудничества Украины с Всемирной таможенной организацией, то можно сказать, что присоединение Украины к этой организации и разработанных ею конвенций и предложенных Рамочных стандартов безопасности позволит упростить таможенные процедуры, способствующие развитию международной торговли, активизации информационных технологий, расширению правовой и технической базы для осуществления эффективного таможенного контроля.

Рисунок 2.

Классификация управленческих влияний ВТО



Литература

1. Гаврюшенко Т. Підписано Декларацію про наміри щодо імплементації на національному рівні Рамкових стандартів безпеки та сприяння міжнародній торгівлі // Митниця. – 2006. – № 2 (15).
2. Джейн Хассан, Лео Ван Він, Патрік Рїйдсїк. Фінальний звіт для Міністра закордонних справ України стосовно проведеної оцінки Всесвітньої митної організації щодо імплементації Рамкових стандартів ВМО. 2006 р.
3. Додин Е.В. Рамочные стандарты безопасности и упрощения глобальной торговли // Митна справа. – 2005. – № 4.
4. Кіотські стандарти для України // Митниця. – 2006. – № 10 (23).
5. Международное таможенное право: Учебник / К. К. Сандровский. – К.: Знання, 2001.
6. Міжнародна конвенція про створення Ради митного співробітництва від 4.11.1952. Ст. 8. // <http://www.liga.kiev.com>
7. Митна економіка: Посібник / О. Б. Єгоров. – Одеса: ПЛАСКЕ ЗАТ, 2005.
8. Митне право України: Навч. посібник / За заг. ред. В. В. Ченцова. – К.: Істина, 2007.
9. Основи митної справи / О. П. Гребельник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003.
10. Підсумки. 2001. – К.: ДМСУ, 2002.
11. Підсумки роботи митних органів за 2002 рік. – К.: ДМСУ, 2006.
12. Підсумки роботи митних органів України за 2003 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2004.
13. Підсумки роботи у 2004 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2004.
14. Підсумки роботи митних органів України у 2005 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2006.
15. Підсумки роботи митних органів України у 2006 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2007.
16. Підсумки роботи митних органів України за 2007 рік. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2008.
17. Підсумки роботи митних органів України у 2008 році. Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2009.

18. Про приєднання України до Конвенції про створення Ради митного співробітництва: Постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 // <http://www.liga.kiev.com>.
19. <http://www.customs.gov.ua>.
20. <http://www.wcoomd.org>.

Статья поступила в редакцию 10 мая 2009 г.