



ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Р. В. Давыдов

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВСЕМИРНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В статье рассмотрены перспективы развития Всемирной таможенной организации (ВТамО), цели и задачи национальных таможенных администраций, вопросы трансформации системы таможенного администрирования в результате реализации Соглашения по упрощению процедур торговли. Дана оценка степени вовлеченности стран – членов Всемирной таможенной организации в деятельность ВТамО. Проведен анализ инструментов, разрабатываемых ВТамО в последние годы.

Ключевые слова: современные проблемы; перспективы развития; Всемирная таможенная организация; таможенные органы; таможенное администрирование.

В процессах глобализации экономики государств мира, интеграции участников мирового рынка важную роль играет Всемирная таможенная организация (ВТамО), основанная в 1952 г. как Совет таможенного сотрудничества (СТС) 17 европейскими странами [1]. В 1986 г. она уже включала 96 членов, сейчас распространяет свое членство на 180 стран (или таможенных территорий) по всему миру, являясь при этом одной из крупнейших международных организаций. Страны – члены ВТамО контролируют около 98% объема мировой торговли, и эта доля постоянно возрастает [2].

Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1974 г. (Киотская конвенция) [3], являющаяся правовой основой функционирования ВТамО, была пересмотрена в 2006 г. [4] и сейчас объединяет более 100 стран, включая все крупнейшие национальные экономики.

В настоящее время ВТамО имеет устоявшуюся организационную структуру, компетентный секретариат, региональные центры и различные рабочие органы, которые осуществляют деятельность по установлению стандартов, формированию инфраструктуры, совершенствованию экспертизы, содействию сотрудничеству и другим вопросам.

Стратегический план развития ВТамО включает такие основные направления деятельности, как упрощение торговли, сбор доходов, обеспечение безопасности. В интересах реализации этих направлений структуры ВТамО разрабатывают конвенции, рекомендации, соглашения с использованием возможностей современных информационных технологий.

Рассматривая перспективы развития ВТамО, следует отметить, что одной из основных проблем является необходимость определения новой роли ВТамО



в контексте принятия Соглашения по упрощению процедур торговли ВТамО (WCO Trade Facilitation Agreement) (Соглашение) [5]. Неслучайно в отчете ВТамО за 2014–2015 гг. сделан акцент на стратегической роли этого Соглашения для будущего таможенного дела [6]. ВТамО активно поддерживает развитие Соглашения через программу ВТамО «Меркатор» (WCO Mercator Programme) [7]. Совместное использование ВТамО программ «Скоординированное управление на границе» (Coordinated Border Management), «Единое окно» (Single Window), других инструментов и технических возможностей нацелено на разработку уточненных стандартов и рекомендаций, доступных для всех ее членов. Члены ВТамО готовы создать национальные комитеты по реализации Соглашения.

Однако при реализации Соглашения возникает множество проблем. В первую очередь, это обусловлено тем, что во многих странах таможенные органы имеют весьма ограниченное влияние на процессы реализации Соглашения. Им необходимо согласовывать свои позиции с другими национальными органами власти (в основном с министерствами экономики и торговли). Во многих случаях таможенные органы просто не владеют ресурсами (организационными, технологическими, финансовыми, человеческими, полномочиями по принятию решений и т. д.) для того, чтобы стать национальными «локомотивами» в реализации Соглашения.

В современных условиях для развития ВТамО наиболее важным является решение следующих вопросов:

- преобразование таможенных администраций в результате реализации Соглашения;
- определение целей и задач для таможенных органов в будущем.

При этом приоритетом для ВТамО должно стать не просто движение из точки А (принятие Соглашения) в точку Б (практическая реализация Соглашения), а определение целей, задач и основных параметров работы таможенных органов в новых реалиях.

Один из выводов Комитета по аудиту ВТамО (WCO Audit committee) относительно проблем дальнейшего развития организации, сделанных на основе карты рисков с помощью внешних аудиторов, касается угрозы недостаточной вовлеченности стран-членов в деятельность ВТамО. Вовлечь все 180 стран-членов в деятельность ВТамО не под силу Секретариату ВТамО, который состоит всего лишь из 130 сотрудников. Из-за бюджетных ограничений, которые были определены аудиторами как дополнительный риск для организации, маловероятно, что его численность в ближайшем будущем может быть существенно увеличена.

В этой ситуации необходим поиск новых стимулов для более активного участия в деятельности ВТамО ее стран-членов. Одним из первых практических шагов, которые Комитет по аудиту ВТамО пытается совершить совместно с внутренними и внешними аудиторами по результатам аудиторских заключений, – убедить ее членов стать более активными. Например, в 2014–2015 гг. аудиторский опрос по направлению «снижение рисков в целях разработки плана непрерывной оценки рисков» получил только 8 из 52 возможных откликов из Европейского региона ВТамО.

На современном этапе официальными рабочими языками ВТамО являются английский и французский. На масштабных мероприятиях с участием руководителей таможенных администраций всего мира (советы ВТамО) осуществляется



синхронный перевод еще на четыре языка. Вместе с тем проведенные опросы представителей таможенных служб показывают, что языковой барьер остается одним из основных препятствий для расширения вовлеченности в работу ВТамО таможенников Латинской Америки, арабских стран, а также государств постсоветского пространства. Часто хорошие специалисты в области таможенного дела из этих регионов из-за языкового барьера не могут принимать полноценного участия в работе органов ВТамО (комитеты, рабочие группы, семинары). По той же причине публикации ВТамО, выходящие преимущественно только на английском и французском языках, остаются недоступными для специалистов среднего звена таможенных администраций в указанных регионах. Поэтому расширение «языкового охвата» является одной из рекомендаций по решению проблемы вовлеченности стран-членов в работу ВТамО.

Хотя предлагаемые меры могут показаться несущественными для такой крупной и разветвленной организации, как ВТамО, проведение политики «маленьких шагов» в верном направлении, возможно, является наиболее правильной тактикой минимизации рисков деятельности организации.

Один из вопросов, которые вошли в повестку заседания Совета в июне 2014 г., – это региональная структура ВТамО: 6 регионов появилось в 1986 г., и их число не меняется уже на протяжении почти 30 лет. В течение этого периода общее число членов ВТамО практически удвоилось (с 96 в 1986 г. до 180 в настоящее время). Европейский регион ВТамО увеличился в два раза. При этом в составе Европейского региона более чем в два раза возросло количество государств, входящих в Европейский союз (ЕС), – с 12 до 28, включая Еврокомиссию, не только получившую самостоятельное членство, но и ставшую в 2013 г. председателем Европейского региона ВТамО.

Тем самым в случае возникновения разногласий по ключевым проблемам ЕС способен обеспечить принятие необходимых ему решений в рамках Европейского региона ВТамО. Учитывая сложившуюся практику поочередной смены председательства в Европейском регионе через два года, европейское государство может ожидать своей очереди стать председателем (а это автоматически дает определенный набор полномочий в работе ВТамО) 104 года. Сложившаяся практика не приводит к росту вовлеченности и заинтересованности стран-членов в деятельности организации.

На заседании Политической комиссии ВТамО (WCO Policy Commission) в декабре 2015 г. планировалось рассмотреть предложения России о назревшей модификации региональной структуры ВТамО – создании седьмого, Евразийского региона ВТамО. Такой подход позволил бы учесть современные экономические (создание Евразийского экономического союза), культурно-исторические, а также языковые реалии, оптимизировать структуру организации через повышение вовлеченности стран-членов и минимизировать некоторые из рисков, идентифицированных аудиторами. Российская сторона считает, что по этому вопросу будет найдено рациональное решение.

В последние годы ВТамО активно разрабатывает различные инструменты и руководства для членов организации. Программы по развитию экономической конкурентоспособности (Economic Competitiveness Package), по исполнению фискальной функции (Revenue Collection Package), по соблюдению законодательства и правоохранительной деятельности (Compliance and Enforcement Package),



а также по организационному развитию (Organizational Development Package), содержащие необходимые рекомендации по развитию, представляют собой основной инструментарий реализации Стратегического плана ВТамО. Однако на сегодняшний день нет уверенности в том, что все члены ВТамО могут одинаково эффективно реализовывать эти инструменты и руководства на практике.

Существуют проблемы, во-первых, достаточности политической поддержки в той или иной стране – участнице организации для реализации Стратегического плана ВТамО; во-вторых, обеспеченности стран-участниц ресурсами (финансовыми, людскими, организационными и т. д.) для внедрения инструментария реализации Стратегического плана ВТамО.

Для того чтобы решить эти и другие проблемы, необходимо иметь технологии всесторонней и объективной оценки происходящих в странах – участницах организации процессов, учитывающие специфические особенности каждого из участников. Предлагаемый подход к решению этих проблем прагматичен по своей природе и нацелен на конкретный результат – изучение того, как внедряются инструменты и рекомендации ВТамО, как распределяются ресурсы стран – членов организации. Указанные исследования позволят помочь странам – участницам организации успешно внедрять инструменты реализации Стратегического плана ВТамО в повседневную практику.

Чтобы лучше понять, каково состояние развития ВТамО в целом и отдельных стран – участниц организации в настоящее время, необходимо разработать и признать на международном уровне инструменты измерения эффективности работы таможенных администраций.

Некоторые из популярных рейтинговых исследований по международной торговле, такие как рейтинг Всемирного банка «Doing Business», оценивают комплексные показатели деятельности стран по разделу «международная торговля» [8].

Возможность влияния таможенных органов на положение страны в вопросах развития мировой торговли весьма ограничены, особенно в том, что касается издержек участников внешнеэкономической деятельности. По обновленной методике Всемирного банка может оцениваться торговля между странами, у которых вообще отсутствует таможенная граница. Вследствие этого в ряде случаев складывается необъективное представление о работе таможенных администраций в некоторых странах. Поэтому возникает необходимость в создании в рамках ВТамО системы независимой рейтинговой оценки эффективности деятельности таможенных органов разных стран. Эта система должна быть основана на ключевых индикаторах эффективности, разработанных экспертами специально для таможенных органов. В частности, руководство по измерению времени выпуска товаров (Time Release Study) [9] может быть использовано для формирования одного из таких индикаторов в целях составления будущего рейтинга. Главная задача формируемых рейтингов – дать объективную, профессиональную оценку общего уровня работы таможенных администраций, определить лучшие из них, оценить, насколько близка та или иная страна к внедрению передового опыта. В этом случае «таможенный» рейтинг не будет составлять конкуренцию «Doing Business», он, будучи специализированным, станет понятным и руководителям, и должностным лицам таможенных органов и поможет им сделать правильные выводы, сформулировать цели и задачи модернизации таможен во всем мире.



Другой популярной на сегодняшний день инициативой ВТамО является взаимное признание программ по уполномоченным экономическим операторам (Authorized Economic Operator Programmes) [10].

С одной стороны, взаимное признание программ по уполномоченным экономическим операторам, безусловно, по замыслу является шагом вперед в развитии деятельности ВТамО. С другой стороны, говорить о безопасности в глобальных цепях поставок товаров только на основе данных «доверенных трейдеров» пока преждевременно.

В этой ситуации следует акцентировать внимание на целесообразности активизации процессов реализации сформулированной несколько лет назад цели – создание Глобальной сети таможенных органов (Globally Networked Customs) [11].

Таким образом, если ВТамО сможет дать таможенным органам всего мира возможность обмениваться достоверной информацией о торговых потоках, в том числе при согласии участников ВЭД, и по отдельным партиям товаров, если таможенникам будет предоставлена возможность сравнивать экспортные и импортные декларации в режиме реального времени, перепроверять информацию, получаемую от трейдера, с информацией из собственных баз данных, то будет создана новая, безопасная и доверительная среда, которая будет способствовать стабильному развитию международной торговли.

Использованные источники

1. Словари и энциклопедии [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/79875>.
2. Таможенный союз: независимое обозрение [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customsunion.ru/orgprint/127.html>.
3. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973, в ред. Протокола от 26.06.1999) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 32.
4. Система рамочных стандартов по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле (SAFE) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.carecprogram.org/uploads/events/2006/WCO-Framework-Seminar/Day1-Framework-of-Standards-ru.pdf>.
5. WTO Trade Facilitation Agreement. A Business Guide for Developing Countries. International Trade Centre, 2013.
6. World Customs Organization. Annual REPORT 2014–2015.
7. WCO Mercator Programme. A Strategic Initiative to Support Trade Facilitation [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf.aspx>.
8. Исследование Всемирного банка: ведение бизнеса в 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>.
9. Time Release Study.
10. Compendium of Authorized Economic Operator Programmes. 2014. Compliance and Facilitation Directorate. World Customs Organization, 2014.
11. Globally Networked Customs Concept. Frequently Asked Questions. World Customs Organization, 2012.