

УДК 339.543

© Николаева И. Г.

— магистр права, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела» Российского университета транспорта (МИИТ), практикующий юрист, аттестованный налоговый консультант, член Палаты налоговых консультантов России

Опыт участия таможенных и пограничных органов Соединенных Штатов Америки и Канады в обеспечении безопасности в сфере международной торговли и перевозки грузов

Аннотация. Статья посвящена деятельности таможенных и пограничных ведомств США и Канады, направленных на обеспечение безопасности в сфере международной торговли и трансграничной перевозки грузов.

Ключевые слова: международная торговля; международные перевозки; международные транспортные операции; безопасность международных перевозок; международное сотрудничество.

© Nikolaeva I.

— LL.M., candidate of economic sciences, associate professor at the department of customs law and customs affairs of Law Institute of the Russian University of transport, practicing lawyer, certified tax adviser, member of the Russian chamber of tax advisers

Experience of participation of customs and border authorities of the United States of America and Canada in security in international trade and transport of goods

Abstract. The article reviews activities of customs and border protection agencies of the US and Canada directed at safety and security of

international trade and cross-border carriage of goods.

Keywords: international trade; cross-border carriage of goods; international transportation operations; cross-border carriage of goods safety; international cooperation.

К основным сегодняшним целям развития международной торговли помимо упрощения торговых процедур и повышения эффективности международных перевозок товаров относится обеспечение должного уровня государственного и международного контроля за международными торговыми и транспортными операциями в целях обеспечения безопасности в сфере международной торговли и перевозки товаров. Более того, сегодняшняя международная обстановка — повышение террористической опасности, деятельность международных преступных синдикатов — приводят к тому, что интересы государств в сфере развития международной торговли сочетаются с повышенным вниманием именно к вопросам безопасности международных транспортных потоков, в том числе и предотвращению использования их в террористических и иных преступных целях.

Развитие международной торговли и международных перевозок при обеспечении должного уровня безопасности невозможно без активного участия представителей таможенных служб и их тесного сотрудничества не только друг с другом, но и с иными государственными органами различных стран, в том числе и с правоохранительными. Сегодня таможенные органы самым непосредственным образом обеспечивают интересы государственной и общественной безопасности, пресекая трансграничное распространение незаконных и общественно опасных операций и содействуя в то же время развитию легитимной и добросовестной международной торговли.

Следует отметить, что осознание значимости вопросов безопасности в международной торговле и международных перевозках, особенно после событий сентября 2001 г., привело к тому, что во многих странах была трансформирована сама система таможенных и пограничных органов. Так, существовавшая с 1789 г. Таможенная служба США (*U. S. Customs Service*) в марте 2003 г. в ходе общей правительственной реорганизации была ликвидирована, и на ее базе в рамках созданного Министерства внутренней безопасности (*Department of Homeland Security*) было сформировано новое агентство — Таможенная и пограничная (буквально — Служба таможни и обеспечения безопасности границ) служба США (*U. S. Customs and Border Protection*), ставшее «первым универсальным федеральным органом, нацеленным на интеграцию правительственных функций по осуществлению таможенного дела и обеспечению безопасности государственных границ» [1]. Возложенные сегодня на Таможенную и пограничную службу США функции ранее осуществлялись целым рядом

федеральных ведомств, разного направления. Эти направления были объединены в рамках данной службы с особым упором на функции обеспечения безопасности.

В том же году примеру США последовала Канада, в которой было создано Министерство общественной безопасности Канады, а в его рамках — Канадское агентство пограничной службы, которое так же, как американская служба, объединила в себе функции таможенных органов и органов безопасности. И сегодня именно на Канадское агентство пограничной службы возложена ответственность за реализацию интегрированных функций пограничных служб для целей обеспечения национальной безопасности, защиты населения и содействия свободного перемещения через границу людей и товаров, включая животных и растения, а также за выполнение нормативных правовых актов, регулирующих трансграничное перемещение людей и товаров.

При этом, учитывая огромное значение международного сотрудничества как в развитии международной торговли, так и в развитии безопасности этой торговли и обеспечивающих ее международных перевозок, таможенные службы любого государства сегодня наделяются полномочиями представлять интересы как самой службы, так и государства в целом за рубежом, в том числе в соответствующих международных организациях.

Так, например, Закон о Канадском агентстве пограничной службы 2005 г. возлагает на него ответственность за реализацию интегрированных функций пограничных служб для целей обеспечения национальной безопасности, защиты населения и содействия свободного перемещения через границу людей и товаров, включая животных и растения, а также за выполнение нормативных правовых актов, регулирующих трансграничное перемещение людей и товаров [2]. Эти функции включают в себя и функции представительства интересов Канады в международных торговых, таможенных, пограничных и иных организациях.

Более того, согласно ст. 13(1) упомянутого Закона Канадское агентство пограничной службы имеет полномочия (с учетом соответствующих положений Закона о доходах, добытых преступных путем (отмывании денег) и финансировании терроризма и с учетом рекомендаций Министерства общественной безопасности и Министерства иностранных дел) заключать соглашения с иностранными государствами или международными организациями, когда подобные соглашения являются необходимыми для эффективной реализации функций Агентства.

Конкретные методы и инструменты реализации описанных выше сложных и многоплановых задач в сфере развития торговли при сохранении должного уровня контроля за трансграничным

перемещением товарных потоков довольно разнообразны. Применительно к деятельности таможенных органов к таким методам и инструментам можно отнести административное взаимодействие с таможенными службами других государств и участие представителей таможенных служб в деятельности международных организаций, деятельность зарубежных представительств таможенных служб и так называемых таможенных атташе, участие в различного рода международных программах по повышению безопасности транспортных потоков и т.п.

Рассмотрим наиболее, по мнению автора, интересные и актуальные из тех методов и инструментов Таможенной и пограничной службы США, которые непосредственно направлены на обеспечение безопасности международных перевозок и предотвращение угрозы национальной безопасности при контроле международных транспортных операций.

Следует особо подчеркнуть, что такая деятельность Таможенной и пограничной службы США направлена на защиту интересов США не просто на границах государства, а защиту этих интересов именно за рубежом, вдали от своих непосредственных границ. Осуществляется данная деятельность прежде всего через участие в международных программах глобальной безопасности границ, антитеррористических инициативах, развитии экспортного контроля за рубежом в рамках реализации США так называемой концепции «защиты границ государства извне».

В рамках данного рода деятельности можно также отметить участие Таможенной и пограничной службы США в реализации Стандартов безопасности и развития международной торговли Всемирной таможенной организации (*SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*) [3], рекомендованные к использованию таможенными службами государств — членов Всемирной таможенной организации в целях разработки национальных и международных политик и программ безопасности грузов и трансграничных цепочек поставок товаров. Зарубежные представители Таможенной и пограничной службой США участвуют в данной работе сразу по нескольким направлениям, особое место среди которых занимает предоставление целевым странам и их таможенным службам специализированной поддержки и образовательных и консультационных услуг по вопросам создания соответствующей таможенной и пограничной инфраструктуры, совершенствования экспортного контроля, обеспечения безопасности в сфере международных перевозок. Рассматриваемые Стандарты безопасности и развития международной торговли Всемирной таможенной организации даже легли в основу разработанной в США Национальной стратегии безопасности глобальных цепочек поставок [4].

Вообще, такой принципиальный подход Таможенной и пограничной службы США отражается как в общих национальных стратегиях, так и в стратегических документах развития данной службы и развития системы внутренней безопасности страны, в которую входит данное ведомство. Так, в одном из базовых стратегических документов Таможенной и пограничной службы США — Глобальной стратегии сотрудничества — отмечается, что «динамичная среда, усиление глобализации экономики, существенный рост объемов импорта и экспорта и геополитические изменения приводят к выводу, что управление границами не может по-прежнему осуществляться только в традиционных национальных рамках» [5].

В этом же документе подчеркивается, что сегодня ни одна нация и ни одна служба не может встречать перечисленные вызовы современной реальности в одиночку и действовать изолировано и что необходимо налаживать международное сотрудничество по вопросам осуществления таможенного и пограничного контроля и обеспечения безопасности в международной торговле. Кроме того, предполагается, что такое сотрудничество должно приобретать комплексный, сетевой характер. В таком сотрудничестве должны участвовать все государства в лице всех служб, деятельность которых может содействовать предотвращению, обнаружению и пресечению угроз безопасности при одновременном содействии добросовестной международной торговле. А Таможенная и пограничная служба США согласно Глобальной стратегии сотрудничества как раз должна управлять развитием такой комплексной и слаженной международной сети «в целях интеграции усилий по осуществлению пограничного контроля» [5].

Из приведенных цитат видно, США ставят перед своим таможенным ведомством весьма масштабные стратегические цели. Концептуальная основа такого подхода заключается в уже упомянутой выше национальной концепции «защита границ государства извне», согласно которой защищать границы и обеспечивать национальную безопасность США нужно не только на самих границах, но и далеко за их пределами, содействуя обнаружению, пресечению и предотвращению любых угроз непосредственно у их источника за рубежом. А сами государственные границы США должны быть последним рубежом защиты от каких бы то ни было угроз.

Реализация такой концепции предполагает высокую степень международного сотрудничества и активную деятельность Таможенной и пограничной службой США за рубежом, в том числе через своих представителей в международных организациях и других государствах. Так, на постоянных представителей Таможенной и пограничной службы США в зарубежных странах возлагается взаимодействие с местными таможенными, пограничными и правоохранительными органами, органами безопасности и реализация в сотрудничестве с этими

органами конкретных программ и инициатив, направленных в том числе и на обеспечение безопасности в сфере международных перевозок.

В качестве конкретного примера таких программ и инициатив, которые реализуются при участии зарубежных представителей Таможенной и пограничной службы США, прежде всего, следует привести так называемую Инициативу безопасности контейнеров. Данная Инициатива преследует цель снижения угроз безопасности в международной торговле, которые возникают в силу потенциальной возможности международных преступных синдикатов и террористических организаций использовать морские контейнеры для перевозки оружия, боеприпасов, наркотических средств и иных запрещенных и создающих угрозу национальной и международной безопасности грузов.

В рамках реализации Инициативы безопасности контейнеров зарубежные представители Таможенной и пограничной службы США совместно с соответствующими местными специалистами обеспечивают идентификацию и проведение проверки всех контейнеров, которые потенциально могут быть использованы в террористических целях, непосредственно в зарубежных портах до погрузки таких контейнеров на суда и отправки их в США. На сегодняшний день специальные постоянные представители Таможенной и пограничной службы США осуществляют деятельность по реализации Инициативы безопасности контейнеров в 58 портах стран Северной Америки, Европы, Азии, Африки, Ближнего Востока, Латинской и Центральной Америки и обеспечивают допогрузочную проверку более 80% всех контейнеров, импортируемых в США морскими видами транспорта.

При этом значительное внимание в рамках описанных выше международных инициатив таможенного органа США уделяется программам обучения и методологической и организационно-технической поддержки зарубежных партнерских таможенных служб и ведомств. Основой программ образования и поддержки является собственный богатый опыт и экспертные знания Таможенной и пограничной службы США. Круг вопросов, включаемых в такие программы, довольно широк, с акцентом на вопросы обеспечения безопасности в международной торговле и повышение эффективности таможенного и пограничного контроля. В эти вопросы включаются и управление рисками в рамках таможенного контроля; и предотвращение международной перевозки наркотических и психотропных средств, а также оружия и взрывчатых веществ; и обеспечение безопасности портов; и обнаружение и пресечение каналов отмывания доходов, полученных преступным путем, с использованием международных торговых поставок; и организация взаимодействия между таможенными и правоохранительными органами, и многие

другие.

Таможенная и пограничная служба США ежегодно разрабатывает и реализует в среднем до сотни таких программ, в рамках которых обучается до тысячи сотрудников зарубежных таможенных служб и ведомств, а также и правоохранительных органов государств-партнеров.

Некоторые образовательные программы реализуются в рамках зарубежной и международной деятельности Таможенной и пограничной службы США при содействии иных государственных служб и ведомств США. Так, например, ряд международных программ по пресечению трансграничной перевозки наркотиков разрабатывается под эгидой Бюро международной борьбы с контрабандой наркотиков и правоохранительной деятельности, входящего в состав Государственного департамента США. Таможенная и пограничная служба США и ее зарубежные представители вместе с зарубежными представителями данного Бюро осуществляют администрирование некоторых из этих программ и их проведение для сотрудников таможенных и пограничных служб и ведомств тех стран, которые создают наибольшую угрозу с точки зрения задействования международных транспортных потоков в целях перевозки наркотических и психотропных средств, организованной преступности и террористической активности.

Во многом схожи с американскими подходы к обеспечению безопасности и у Канадского агентства пограничной службы. Так, к наиболее активно используемому инструментарию этого ведомства в рассматриваемой в данной статье сфере можно отнести:

- участие в международных переговорах по разработке и заключению международных соглашений по торговым и таможенным вопросам, а также по вопросам безопасности в международной торговле и международных перевозках;
- взаимное признание и реализация программы добросовестных участников торговли;
- инициативы Таможенной лаборатории Агентства;
- обмен информацией;
- образовательные программы и инициативы;
- методическое и организационно-техническое содействие зарубежным таможенным и пограничным службам и ведомствам;
- поддержание деятельности сотрудников Канадского агентства пограничной службы за рубежом.

Некоторые программы и инициативы по обеспечению безопасности в международной торговле и перевозках реализуются Канадским агентством пограничной службы совместно с Таможенной и пограничной службой США, а также со Службой иммиграционного и таможенного правопорядка США. К таким программам и инициативам следует отнести следующие совместные инициативы двух государств:

План действий по защите государственных границ за их пределами и Программу по созданию интегрированных команд по обеспечению безопасности границ.

Интересен опыт Канадского агентства пограничной службы по реализации инициатив его подразделения — Директората по науке и инженерии или, как его еще называют, Таможенной лаборатории Агентства. Деятельность данного подразделения направлена на повышение эффективности процедур международной торговли и обеспечение ее безопасности через развитие соответствующих технологий на стыке науки и инженерии и распространение таких технологий через таможенное сотрудничество и программы технического содействия зарубежным партнерским таможенным службам и ведомствам. Так, например, Таможенная лаборатория распространяет свои знания и опыт в таких специализированных сферах, как определение и идентификация происхождения продовольственных товаров, взятие таможенных проб продукции, выявление и анализ контрабандных товаров и т.п. Кроме того, Таможенная лаборатория активно распространяет технологии так называемых мобильных таможенных лабораторий.

Правовой базой взаимодействия таможенных и пограничных ведомств США и Канады являются, прежде всего, международные конвенции и соглашения по вопросам развития торговли и международных перевозок, а также обеспечению безопасности международных перевозок. Кроме того обеими странами приняты и реализуются многие документы рекомендательного характера, разработанные международными организациями, включая Всемирную таможенную организацию. Так, например, только в рамках Всемирной таможенной организации Канада участвует в реализации Рекомендаций Всемирной таможенной организации:

- по взаимной административной помощи;
- добровольному обмену информацией о незаконной перевозке наркотических и психотропных средств;
- разработке координированных правоохранных и оперативно-агентурных операций, нацеленных на раскрытие и пресечение незаконного оборота наркотиков;
- разработке более эффективных мер таможенного контроля в целях предотвращения международной торговли контрафактной продукцией и др.

И Таможенная и пограничная служба США, и Канадское агентство пограничной службы активно участвуют также в программах и инициативах Всемирной таможенной организации, в том числе в программах и инициативах, нацеленных на создание более эффективной организационно-технического и методологического потенциала таможенного администрирования и таможенного контроля.

Активное участие обоих таможенных ведомств в подобных программах позволяет обоим государствам реализовывать принятие в них концепции обеспечения безопасности государственных границ за их пределами, в том числе и за счет повышения эффективности таможенного и пограничного контроля у источника международных торговых поставок.

Наиболее крупной и значимой программой такого характера является Программа Колумбус, целью которой является создание такого потенциала таможенных и пограничных служб и ведомств, который бы позволил наиболее полно реализовать положения Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции), разработанные Всемирной таможенной организацией Стандарты безопасности SAFE, положения других международных торговых и таможенных конвенций и соглашений, стандарты, рекомендации, руководства и методические указания Всемирной таможенной организации, а также методики и инструментарий, наработанный в практике государств — членов Всемирной таможенной организации (*best practices*).

Участие Канадского агентства пограничной службы в реализации Программы Колумбус, в частности, строится по двум основным направлениям.

1. Создание организационного потенциала — данное направление нацелено на руководство таможенными и пограничными службами и ведомствами, ставящими задачу модернизации и совершенствования подчиненных им организаций. В рамках этого направления ведется работа над развитием навыков и инструментария стратегического менеджмента, построением стандартов профессиональной и служебной этики и ответственности, разработкой и внедрением методик подбора и обучения персонала и т.д.

2. Создание технического потенциала — данное направление адресуется оперативным работникам и специалистам таможенных и пограничных служб и ведомств. В его рамках ведется работа:

- над методиками и навыками управления рисками;
- методиками и навыками обработки оперативной информации;
- методами и процедурами осмотра транспортных средств и контейнеров;
- методиками расследования мошенничества в международной торговле;
- методиками и навыками оперативно-розыскной деятельности;
- процедурами таможенной оценки и определения происхождения товаров и т.д.

Как видно из изложенного выше, политика операций таможенных и пограничных ведомств США и Канады, направленная на проактивное участие в международном сотрудничестве и международных

программах по вопросам развития торговли и безопасности транспортных операций, не только декларируется в стратегических документах обоих государств, но и фактически реализуется на практике, причем вполне эффективно. Основная цель этой политики не только в развитии международной торговли, но и, прежде всего, в обеспечении своих внешнеэкономических интересов и безопасности своих государств. Причем в данной статье описаны лишь некоторые примеры реализации данной американской и канадской политики. Фактический же объем действий, осуществляемых Таможенной и пограничной службой США и Канадским агентством пограничной службы, а также программ и инициатив, реализуемых этими таможенными ведомствами в данном контексте, гораздо больше и продолжает постоянно увеличиваться.

Литература

1. Коровяковский, Д. Г. Подготовка специалистов с высшим образованием по специальности «Таможенное дело»: российский и зарубежный опыт : монография / Д. Г. Коровяковский [и др.]. — М., 2016. — С. 342.
2. Canada Border Services Agency Act. S.C. — 2005. — P. 38.
3. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade // World Customs Organization official publications. — 2012. — June.
4. National Strategy for Global Supply Chain Security // Official publications of the White House. — 2012. — January 23.
5. Global Engagement Strategy. U.S. Customs and Border Protection official publications. CBP Publication Number 0542 0716. — 2016. — July. — P. 3.

Literature

1. Korovyakovsky, D. G. Training of specialists with higher education on a speciality «Customs business»: Russian and international experience : monograph / D. G. Korovyakovskogo [and others]. — М., 2016. — P. 342.
2. Canada Border Services Agency Act. S.C. — 2005. — P. 38.
3. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade // World Customs Organization official publications. — 2012. — June.
4. National Strategy for Global Supply Chain Security // Official publications of the White House. — 2012. — January 23.
5. Global Engagement Strategy. U.S. Customs and Border Protection official publications. CBP Publication Number 0542 0716. — 2016. — July. — P. 3.