

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО **В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ**

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ В СФЕРЕ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Юлия Болточко

В статье рассмотрены общие принципы правового механизма реализации государственно-частного партнерства в сфере таможенного дела в мировой и отечественной практике.

Развитие государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в таможенной сфере в эпоху глобализации мировой торговли приобретает все большее значение.

На сегодняшний день в мире накоплен значительный опыт реализации проектов ГЧП в различных отраслях. Проекты ГЧП осуществляются в инновационной сфере, производственной инфраструктуре, военном деле. ГЧП стало проникать в отрасли социальной инфраструктуры, в область государственных услуг.

ГЧП обладают рядом преимуществ, что обуславливает его столь успешное их использование, как в развитых, так и в развивающихся странах. Среди наиболее часто упоминаемых преимуществ стоит отметить улучшение сервиса предоставляемых услуг, увеличение числа создаваемых инфраструктурных проектов, повышение эффективности размещения ресурсов государством, обеспечение сервиса, который не был доступен ранее, активное использование инновационных решений, прозрачность финансовых потоков, снижение расходов государства и уменьшение бюджетного дефицита. При эффективном регулировании ГЧП позволяют гибко подходить к распределению рисков между государством и частным сектором с целью реализации инфраструктурных проектов или предоставления услуг населению в таких сферах, как транспорт, сбор и удаление отходов, водоснабжение, здравоохранение, образование и безопасность.

Следует отметить, что ГЧП может иметь различные формы, но в основе каждого проекта лежит следующая концепция: за счет привлечения

опыта частного сектора и перераспределения риска в отношении стороны, которая способна более эффективно справляться с таким риском, можно повысить общую эффективность проекта. Государство, вступая в союз с бизнесом, как правило, тем самым снижает нагрузку на бюджет и пользуется более гибкой и действенной системой управления проектом, а бизнес получает определенный набор гарантий и преференций. ГЧП все более широко используются в качестве инструмента регионального экономического и социального развития. Каждый такой альянс — временный, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях реализации конкретного проекта и прекращает существование после его осуществления.

С точки зрения экономической науки ГЧП выступает в качестве многоуровневой системы экономических и социальных отношений, субъектами которых являются экономические агенты разных форм собственности и органы власти различных уровней.

Развитие ГЧП в таможенной сфере было обусловлено необходимостью совместными усилиями государства и бизнеса реализовывать различные проекты по активному продвижению национальной продукции на мировой рынок. Данное взаимодействие базируется на трех основных принципах:

- межличностное взаимодействие, включающее в себя партнерство с частным сектором, а так же пропаганду знаний и профессионализма;

- взаимодействие ведомств, предполагающее следующие институциональные связи: «таможня — таможня» и «таможня — другие субъекты государственной власти»;

- информационное взаимодействие, как инструмент реализации концепций «Глобальная таможенная сеть», электронное «Единое окно», а также новейшие технологические решения в области обучения и знаний.

В то же время следует обратить внимание на международную нормативную правовую базу в применении ГЧП в сфере таможенных правоотношений.

В частности, положения принятой Всемирной таможенной организацией (далее — ВТамО) в 1974 г. международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее — Киотская конвенция) обусловили применение новых технологий таможенного оформления и контроля, формирование взаимовыгодных партнёрских

отношений предпринимателей с таможенными органами, стремление таможенных органов к предсказуемости и определённости своих решений для участников внешнеэкономической деятельности во всех сферах международной торговли [1].

ВТамО в 1999 г. была одобрена новая редакция Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Новая редакция Киотской конвенции вступила в силу 3.02.2006 г. Она является ориентиром в построении и унификации таможенных законодательств разных стран.

Главный принцип, проходящий «красной нитью» через все положения Киотской конвенции, связан с необходимостью упрощения таможенных процедур в целях ускорения внешнеторгового товарооборота, содействия торговле и снятия необоснованных административных барьеров. При этом Конвенция содержит и ряд вполне конкретных предписаний, указывающих на то, в каких формах государство в лице таможенной службы должно строить свои отношения с бизнес-сообществом. Положения Киотской конвенции сформулированы не в виде норм прямого действия, а в виде принципов, которые, собственно, и являются базой для выработки на основе этих принципов конкретных правил регулирования тех или иных процедур и того самого поиска баланса между ускорением и упрощением таможенных формальностей как мерой содействия внешнеторговой деятельности и обеспечением надежности таможенного контроля, т.е. компромисса между интересами бизнес-сообщества и государства [2].

Также Стандартное правило 1.3.Главы 1 «Общие положения» Генерального приложения к Киотской конвенции предусматривает, что «Таможенная служба устанавливает и поддерживает официальные отношения консультативного характера с участниками внешней торговли в целях развития сотрудничества и содействия их участию во внедрении наиболее эффективных методов работы, согласующихся с национальным законодательством и международными договорами»[3].

ВТамО уделяет значительное внимание теме партнерских отношений бизнес-государство (так называемая модель «B2G»). В частности, ВТамО указывает, что быстро растущий объем международной торговли требует активного сотрудничества и интенсивного общения между таможенной службой и участниками внешней торговли, что имеет большое значение для взаимодополняющих усилий по реализации сторонами

своих целей и выполнения обязательств. Поскольку таможенная служба является существенным элементом в системе международной торговли, важно, чтобы таможенные администрации использовали в своей работе современные методы и стремились к максимальному облегчению внешнеторговой деятельности.

В условиях изменчивой конъюнктуры международной торговли, где предпринимательский доход напрямую зависит от скорости оборота, таможенные службы и участники внешней торговли должны совместно разрабатывать современные методы. Для этого необходимы консультативные отношения, а для эффективного и быстрого обмена информацией существенное значение имеет использование современных информационных технологий [4].

Прежде чем вносить какие-либо изменения, вводить новые процедуры или автоматизированные системы, таможенные службы должны согласовать данные действия с уполномоченными представителями торгового сообщества, с тем, чтобы стороны могли осуществлять свою деятельность с учетом интересов друг друга.

Для разработки механизмов сотрудничества и консультаций таможенные службы должны установить официальные консультативные отношения с различными национальными торговыми объединениями. В настоящее время многие таможенные службы имеют официальные консультативные комитеты по работе с участниками внешней торговли, перевозчиками, брокерами, банками, операторами речных, морских и воздушных портов, а также с представляющими их организациями. Функции таких комитетов обычно включают обсуждение предполагаемых изменений в требованиях контроля, определение трудностей, с которыми сталкиваются или могут столкнуться декларанты при выполнении существующих или предлагаемых процедур, и нахождение взаимно приемлемых решений.

Вынесение данного стандартного правила в главу «Общие положения» указывает на то, что ВТамО придает ему статус одного из базовых подходов к принципам таможенного регулирования[3].

Кроме того, консультации с участниками внешнеэкономической деятельности являются неотъемлемой частью современного таможенного администрирования. Нельзя не отметить, что Киотская конвенция прямо указывает на необходимость участия в этих консультативных отношениях и профессионалов, оказывающих таможенные услуги, через

которых во многих случаях действуют внешнеторговые компании. Речь идет о таможенных представителях(брокерах), перевозчиках, владельцах складов временного хранения и таможенных складов (Стандартное правило 8.5 Главы 8 Генерального приложения Конвенции).

Еще одной международной основой в области регулирования сотрудничества таможенных органов и бизнес-сообществ являются Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (далее — Стандарты), принятые в июне 2005 г. ВТамО. Во введении к Стандартам подчеркивается что: «Являясь государственными организациями, контролирующими международные грузовые потоки и управляющими ими, таможенные администрации находятся в уникальном положении, позволяющем повысить безопасность мировой цепи поставок товаров и способствовать социально-экономическому развитию посредством сбора доходов и облегчения торговли». Данные Стандарты разработаны в целях повышения безопасности мировой торговли и базируются на 4 основных принципах, одним из которых является «сотрудничество таможен и бизнес-сообщества». Данный принцип предлагает более тесное сотрудничество между таможенной службой и уполномоченными экономическими операторами (участниками внешнеэкономической деятельности, чья деятельность получила одобрение таможенной администрации как соответствующая нормам ВТамО или стандартам обеспечения безопасности в цепи поставки товаров) [5].

Стандарты имеют две «опоры»: во-первых, это система соглашений между таможенными службами, во-вторых, это система партнерских отношений между таможенными органами и предпринимательским сообществом.

Таким образом, Стандарты развивают положения Киотской конвенции. Совместно их положения составляют международные основы таможенного регулирования, которые призваны гармонизировать и упростить процедуры таможенного администрирования, улучшить и структурировать сотрудничество таможенных органов и участников бизнес-сообществ.

Рамочные стандарты ВТамО состоят из четырех основных элементов. Во-первых, они предусматривают гармонизацию требований в отношении предварительного электронного уведомления о грузе при входящих, исходящих и транзитных отправлениях. Во-вторых, все страны, присоединяющиеся к Рамочным стандартам, берут на себя обязательство последовательно подходить к вопросам управления рисками с целью реше-

ния вопросов безопасности. В-третьих, Рамочные стандарты требуют, чтобы по обоснованному запросу принимающей страны, основанному на сопоставимой методике отслеживания рисков, таможенная администрация направляющей страны производила досмотр контейнеров и грузов повышенного риска при экспорте, желательно с использованием неинтрузивной аппаратуры обнаружения, такой как крупноформатные рентгенаппараты и детекторы радиации. В-четвертых, в Рамочных стандартах определяются льготы, которые таможенные службы будут предоставлять компаниям, соблюдающим минимальные стандарты безопасности международной цепи поставок товаров и использующим эффективные методы работы [5], [6].

Все таможенные администрации должны устанавливать партнерские отношения с частным сектором с тем, чтобы вовлечь его в работу по обеспечению безопасного и надежного функционирования международной цепи поставок товаров. Основной акцент в рамках данной «опоры» делается на создание международной системы определения тех частных компаний, которые обеспечивают высокую степень гарантий безопасности в том, что касается их роли в цепи поставок товаров. Эти бизнес-партнеры должны получать ощутимые выгоды от такого партнерства в форме ускорения оформления и других мер.

Также важны отношения между таможенной и бизнесом для повышения безопасности международной торговли. «Риски, с которыми сталкиваются таможенные службы, уменьшаются в той мере, в какой таможенные службы могут полагаться на меры, принимаемые их партнерами в торговом сообществе с целью оценки и минимизации угроз для собственной цепи поставок товаров. Поэтому компании, которые проявляют подлинную готовность повышать безопасность цепи поставок товаров, оказываются в выигрыше. Минимизация рисков, таким образом, позволяет таможенным службам выполнять свои функции по обеспечению безопасности и по облегчению законной торговли»[5].

Указанные программы позволяют перенести решение вопросов повышения безопасности грузов и контейнеров «вверх» по цепи поставок товаров путем вовлечения частного сектора и выдвижения требований в отношении повышения безопасности в пункте происхождения, например в пункте загрузки контейнеров, на погрузочных площадках зарубежного изготовителя, а также по мере передвижения контейнера между узлами цепи поставок товаров. В Рамочных стандартах устанавливаются крите-

рии, в соответствии с которыми компании, участвующие в цепи поставок товаров, могут получить специальный статус партнера по поддержанию безопасности. Эти критерии охватывают такие аспекты, как оценка рисков, наличие плана обеспечения безопасности с учетом оценки этих рисков, наличие плана коммуникационных мероприятий, принятие процедурных мер по недопущению попадания в международную цепь поставок грузов с нарушениями или без соответствующих документов, физическая безопасность зданий и сооружений, используемых в качестве погрузочных или складских площадок, безопасность контейнеров и грузов, средств транспорта, проверка персонала и защита информационных систем.

Приоритеты при валидации или допуске участников могут быть определены с учетом ряда факторов таких, как объем импорта, аномалии с точки зрения безопасности, стратегические угрозы, исходящие от некоторых географических регионов, и другой информации, имеющей отношение к рискам. Выбор факторов, которые будут иметь решающее значение, будет неизбежно зависеть от конкретных обстоятельств [6].

Системы, создаваемые по «опоре» «таможня-бизнес» Рамочных стандартов, должны основываться на аккредитации по критериям качества таможенных операций, в которых для облегчения процедур, обычно осуществляемых при пересечении границы, используются информационные технологии, и которые предусматривают конкретные льготы тем импортерам, экспортерам, брокерам, экспедиторам, перевозчикам и другим компаниям, которые отвечают этим требованиям.

Опираясь, в частности, на многочисленные инновационные программы (например, РКС, шведская программа StairSec, канадская программа «Партнеры по защите» (PIP), австралийская программа «Передняя линия и аккредитованный клиент» и американская программа СТРАТ, новозеландская программа «SEP andFrontLine») таможенные администрации и участники внешнеэкономической деятельности, присоединившиеся к Рамочным стандартам, стандартизируют стандарты по «второй опоре»[7].

В приложении 2 Стандартов описаны Технические спецификации по «второй опоре»: партнерство «таможня-бизнес». Члены ВТО и частные торговые компании признают важность обеспечения безопасности цепи поставок товаров при одновременном облегчении потока грузов через границы. Они также признают, что, предпринимая шаги по улуч-

шению ситуации, они одновременно извлекают для себя соответствующие выводы. В основе успешных партнерских отношений между таможенными службами и бизнесом лежат несколько важнейших факторов, а также взаимное уважение роли и обязанностей друг друга в этой сфере. Ни в коей мере не являясь исчерпывающими, следующие основные темы должны задать направление совместным усилиям таможенных служб и бизнеса: «партнерство», «безопасность», «уполномочивание», «технология», «коммуникации» и «облегчение». [6; 5]

В Республике Беларусь вопросам ГЧП в последнее время придают особое значение. Активная фаза развития института ГЧП в Беларуси началась с 2009 г. Министерством экономики Республики Беларусь совместно с Представительством Программы развития ООН в Республике Беларусь был согласован План мероприятий по продвижению, развитию и управлению проектами государственно-частного партнерства в инфраструктурных отраслях экономики Беларуси на 2009—2011 гг. и дальнейшую перспективу. Кроме того, соответствующий пункт о развитии ГЧП вошел в Программу деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011 — 2015 гг. Также подготовлен и находится на рассмотрении проект Закона Республики Беларусь о государственно-частном партнерстве.

Целями ГЧП являются концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов, эффективное распределение рисков, привлечение средств внебюджетных источников для реализации инвестиционных проектов, планов и программ по развитию инфраструктурных объектов. Основными задачами ГЧП являются: создание условий для эффективного взаимодействия участников государственно-частного партнерства в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь; повышение уровня жизни населения; повышение эффективности использования имущества, в том числе, земельных участков, находящихся в государственной собственности; развитие инновационной деятельности, наукоемких производств; повышение технического уровня производства, совершенствование технологических процессов; развитие инфраструктурных объектов; эффективное использование бюджетных средств; повышение качества товаров (работ, услуг), реализуемых (выполняемых, оказываемых) населению (для населения); обеспечение роста занятости населения [8]. Также проектом Закона определены сферы правоотношений, в которых может осуществляться ГЧП.

Следует обратить внимание, что сфера таможенных правоотношений отсутствует в указанном выше списке. Однако, несмотря на данный факт, таможенная служба Беларуси при взаимодействии с бизнес-сообществом активно продвигает элементы ГЧП в своей деятельности, руководствуясь международно-правовой практикой данного института в сфере таможенного дела. Безусловно, необходимо отметить положительный опыт белорусской таможни в применении положений Конвенции и Рамочных стандартов при формировании подходов к подготовке нормативных правовых актов и осуществлении таможенных операций с товарами и операций таможенного контроля. Эти новации связаны в первую очередь с деятельностью общественно-консультативных советов при региональных таможнях и ГТК Республики Беларусь, функционированием института уполномоченного экономического оператора, с функционированием экспертно-консультативных групп по важным направлениям деятельности таможенных органов.

Заключение. Проведенный анализ дает основание полагать, что первые шаги Республики Беларусь по реализации программы ГЧП в сфере таможенной деятельности являются лишь первым шагом в формировании стратегической концепции по развитию партнерских отношений между белорусской таможенной службой и участниками внешнеэкономической деятельности. На наш взгляд, сегодня ключевыми задачами по развитию ГЧП в таможенной сфере Республики Беларусь является создание и развитие институциональной среды, а также доработка и окончательное принятие нормативной правовой базы по ГЧП, максимально гармонизированной в рамках ЕАЭС.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Мацкевич, В. Европейский общий транзит — путь интеграции с ЕС / В. Мацкевич // Автоперевозчик. — 2007. - № 6 [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://perevozchik.com/ru/filling/y-2007.n-6.oid-634.html>. — Дата доступа: 10.02.2015.
2. Доклад представителя компании «Международная Ассоциация по правовым и налоговым вопросам» (И.Л.Т.С.) о Киотской Конвенции / В.И. Хмыз // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.roslegprom.ru/Go/ViewArticle/id=705&fid=31> — Дата доступа: 05.02.2015.
3. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) в редакции 1999 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html. — Дата доступа: 07.03.2015.

4. Новокшенов, И. Б. Принципы взаимоотношений бизнеса и таможенной службы / И. Б. Новокшенов // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.rgwto.com/upload/contents/426/Novok.doc. — Дата доступа: 06.03.2015.
5. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, ВТО, 2005 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=9&action=show&id=323. — Дата доступа: 07.03.2015.
6. Die freieEnzyklopädie Wikipedia [Electronic Resource]. — Mode of access: <http://de.wikipedia.org/wiki/Bundeszollverwaltung>. — Date of access: 10.03.2015.
7. Сайт по таможенному законодательству и ВЭД [Электронный ресурс].— Режим доступа: http://tamagent.biz/forum_mbb/showthread.php?tid=831. — Дата доступа: 20.03.2015.
8. Проект Закона Республики Беларусь о государственно-частном партнерстве [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/ru/invpolicy/gov-priv-partnership/Proekt-Zakona-o-GCHP>. — Дата доступа: 20.03.2015.

The issue of public-private partnership in the sphere of customs relations (J. Boltotchko).

The article describes general principles of public-private partnership legal mechanism realization in the sphere of customs affairs on a global and domestic scale

Статья поступила 04.09.2015 г.

e-mail автора для контактов: pavel_boltochko@mail.ru