

ЙОХАННЕСБУРГСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ВЗАИМНОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПОМОЩИ В ТАМОЖЕННЫХ ДЕЛАХ – НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ, НЕ ИМЕЮЩИЙ УСПЕХА НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ?

Карстен ВЕЕРТ

Главное таможенное управление, Федеральная таможенная служба Германии,
Университет прикладных наук в области экономики и управления, Германия
E-mail: carsten.weerth@gmx.de

Аннотация

Йоханнесбургская конвенция о взаимной административной помощи в таможенных делах, подписанная в 2003 году, является существенным достижением и важным правовым инструментом для внедрения систем анализа рисков таможенными органами под эгидой Всемирной таможенной организации (ВТамО) по всему земному шару. Однако, принимая во внимание тот факт, что данная конвенция еще не вступила в силу, возникает закономерный вопрос: является ли она новым правовым инструментом, который уже на начальном этапе оказался неэффективным? Опыт показывает, что Найробийская конвенция от 1977 года на сегодня устарела и так никогда не была широко принята.

Исходя из вышесказанного, в данной статье автор рассматривает необходимость взаимной таможенной помощи и общей правовой базы, а также проводит анализ текущей ситуации. Автор подчеркивает, что Йоханнесбургская конвенция подчеркивает важность вопросов безопасности и упрощения процедур международной цепи поставок товаров, а также определяет нарушения таможенного законодательства как такие, которые угрожают безопасности сторон договора и их экономическим, коммерческим, финансовым, социальным интересам, а также вопросам здравоохранения и культуры. Она также предусматривает, что международный обмен информацией является важным компонентом эффективного управления рисками, и что такой обмен должен основываться на четких правовых положениях.

Автор также утверждает, что хотя взаимная административная помощь в таможенных вопросах возможна на основе Найробийской конвенции или на основе двусторонних соглашений и других, обязательных или необязательных правовых инструментов ВТамО и/или ООН, Йоханнесбургская конвенция включает усовершенствованные, четкие и современные положения.

В заключение автор делает вывод, что в случае, если Йоханнесбургская конвенция не будет ратифицирована большинством стран, общая цель, заключающаяся в более безопасной цепочке поставок, не будет достигнута.

В ходе исследования использовались следующие методы: анализ, синтез, сравнение, обобщение, системно-функциональный анализ.

Ключевые слова: Всемирная таможенная организация, международное таможенное право, сотрудничество, Йоханнесбургская конвенция, Найробийская конвенция.

Введение

Международная конвенция о взаимной административной помощи в таможенных делах (“Йоханнесбургская конвенция”) от 27 июня 2003 года¹ является правовым документом, согласованным членами Всемирной таможенной организации (ВТамО).² Ее предшественник – Международная конвенция о взаимной административной помощи в целях предотвращения, расследования и пресечения таможенных правонарушений (“Найробийская конвенция”) от 9 июня 1977 года,³ вступившая в силу 21 мая 1980 года, – имеет гораздо меньшую сферу применения, так как исключительно акцентирована на сотрудничестве в борьбе с контрабандой в целом и контрабандой наркотиков в частности. Данная статья анализирует количество ратификаций Йоханнесбургской конвенции, показывает ее взаимосвязь с Найробийской конвенцией и рассматривает вопрос, можно ли считать Йоханнесбургскую конвенцию неэффективным инструментом уже на начальном этапе, исходя из того, что в настоящее время только три государства-члена ВТамО подписали и ратифицировали ее.

1. Статус Конвенций

1.1. Статус Йоханнесбургской конвенции

Данная конвенция вступит в силу в соответствии со статьей 51 “через три месяца после того, как пять субъектов из числа указанных в пунктах 1 и 3 статьи 46 подпишут Конвенцию без оговорки о ратификации или передадут документ о ратификации или присоединении к ней” [15]. Таким образом, существует требование о ратификации данной конвенции пятью государствами-членами.

Однако Йоханнесбургская конвенция была подписана только десятью странами, из которых семь ее не ратифицировали (таблица 1), и на данный момент она

Таблица 1

Страны, подписавшие Йоханнесбургскую конвенцию, но не ратифицировавшие ее, их ВТО-статус

Йоханнесбургская конвенция	Членство во Всемирной торговой организации (ВТО) ⁴	Наименее развитые страны ⁵
Белоруссия	Наблюдатель	Нет
Буркина-Фасо	Да	Да
Камбоджи	Да	Да
Республика Гана	Да	Нет
Иордания	Да	Нет
Ливан	Наблюдатель	Нет
Мадагаскар	Да	Да

¹ The text of the Johannesburg Convention is available under the URL: http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist.htm (WCO, 2016a), the URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/~media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/Legal%20Instruments/Conventions%20and-%20Agreements/Johannesburg/Internconvmutualadmineng2003.ashx>, (viewed 5 June 2016). a Russian version is available under the URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/~media/WCO/Public/RU/PDF/About%20us/Legal%20Instruments/Conventions%20and-%20Agreements/Johannes-burg/Johannesburg%20Convention_ru.ashx (viewed 4 June 2016).

² For a short history of the WCO and its legal milestones see Weerth, 4 GTCJ 7/8 (2009), pp. 267 – 269

³ The text of the Nairobi Convention is available under the URL: http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist.htm (WCO, 2016a), the URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/574B25F13D-9C4D4BA44AB4CD50A967C5.ashx> (viewed 4 June 2016); a Russian version is available under the URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~>

была ратифицирована только в трех странах (таблица 2): Албания, Индия и Южная Африка.

Таблица 2

Страны, подписавшие и ратифицировавшие Йоханнесбургскую конвенцию, их ВТО-статус (по состоянию на 2016 год)

Йоханнесбургская конвенция	Членство во Всемирной торговой организации (ВТО)	Наименее развитые страны
Албания #	Да	Нет
Индия	Да	Нет
Южная Африка	Да	Нет

Десять стран подписали Йоханнесбургскую конвенцию, но семь из них еще не ратифицировала ее.

(Страны-члены ЕС по состоянию на 2016 год отмечены *, страны-кандидаты в ЕС отмечены #, страны-претенденты в ЕС отмечены **)

1.2 Статус Найробийской конвенции

Международная конвенция о взаимной административной помощи в целях предотвращения, расследования и пресечения таможенных правонарушений (“Найробийская конвенция”) от 9 июня 1977 года, вступившая в силу 21 мая 1980 года, направлена на сотрудничество в борьбе с контрабандой в целом и контрабандой наркотиков в частности. В Преамбуле четко указано, что “более тесное сотрудничество между таможенными администрациями способствует более эффективной борьбе с таможенными правонарушениями, и что такое сотрудничество является основной целью Конвенции, устанавливающей таможенное сотрудничество”. Данная конвенция подписана 50 странами и ратифицирована 52 странами (таблица 3).

Удивительно, что некоторые страны-члены ЕС (12 из 28) ратифицировали Найробийскую конвенцию, тогда как сам ЕС-28 и большинство его стран-членов (а именно, 16 из них) не являются участниками данной конвенции. Данный факт становится еще более неожиданным в свете внешней торговой политика ЕС, которая предполагает регулирование Европейской комиссией на общесоюзном уровне. Кроме того, главные торговые страны, такие как Канада и Новая Зеландия, являются членами Найробийской конвенции, в то время как другие (США, Германия, Япония и Китай) не присоединились к ней.

2. Цели обеих конвенций⁶ [6]

Йоханнесбургская конвенция подчеркивает важность вопросов безопасности и упрощения процедур международной цепи поставок товаров, а также определяет нарушения таможенного законодательства как такие, которые угрожают безопасности сторон договора и их экономическим, коммерческим, финансовым, социальным интересам, а также вопросам здравоохранения и культуры. Подобно Найробийской конвенции о взаимной административной помощи от 1977 года Йоханнесбургская конвенция также признает, что международный обмен информацией является важным компонентом эффективного управления рисками, и что такой обмен должен основываться на четких правовых положениях.

media/9C3C80A97F2C434796-FE4C6E13C3E442.aspx (viewed 5 June 2016)

⁴ WTO, 2016a.

⁵ WTO, 2016b.

⁶ Tweddle, 2 WCI 1 (2008), pp. 101 – 105

Страны, подписавшие и ратифицировавшие Найробийскую конвенцию, их ВТО-статус

Найробийская конвенция	Членство в ВТО	Наименее развитые страны	Найробийская конвенция	Членство в ВТО	Наименее развитые страны
Албания #	Да	Нет	Молдавия	Да	Нет
Алжир	Наблюдатель	Нет	Марокко	Да	Нет
Австралия	Да	Нет	Новая Зеландия	Да	Нет
Азербайджан	Наблюдатель	Нет	Нигер	Да	Да
Беларусь	Наблюдатель	Нет	Нигерия	Да	Нет
Канада	Да	Нет	Норвегия	Да	Нет
Кот-д'Ивуар	Да	Нет	Пакистан	Да	Нет
Хорватия *	Да	Нет	Катар	Да	Нет
Куба	Да	Нет	Российская Федерация	Наблюдатель	Нет
Кипр *	Да	Нет	Саудовская Аравия	Да	Нет
Чехия *	Да	Нет	Сенегал	Да	Да
Финляндия *	Да	Нет	Сейшельские Острова	Да	Нет
Франция *	Да	Нет	Словакия *	Да	Нет
Грузия	Да	Нет	Южная Африка	Да	Нет
Исландия	Да	Нет	Шри-Ланка	Да	Нет
Индия	Да	Нет	Свазиленд	Да	Нет
Индонезия	Да	Нет	Швеция *	Да	Нет
Иран	Наблюдатель	Нет	Таджикистан	Да	Нет
Ирландия *	Да	Нет	Того	Да	Да
Италия *	Да	Нет	Тунис	Да	Нет
Иордания	Да	Нет	Турция #	Да	Нет
Кения	Да	Нет	Уганда	Да	Нет
Латвия *	Да	Нет	Украина	Да	Нет
Литва *	Да	Нет	Соединенное Королевство *	Да	Нет
Малави	Да	Да	Замбия	Да	Да
Малайзия	Да	Нет	Зимбабве	Да	Нет

(Страны-члены ЕС по состоянию на 2016 год отмечены *, страны-кандидаты в ЕС отмечены #, страны-претенденты в ЕС отмечены **)

Примечание: еще две страны (Австрия * и Исландия) подписали Найробийскую конвенцию, но до сих пор не ратифицировали ее.

2.1 Сфера действия Йоханнесбургской конвенции⁷ [4]

2.1.1. Цели Йоханнесбургской конвенции

Таможенные администрации сталкиваются с все более сложными, постоянно изменяющимися и расширяющимися условиями глобальной торговли, которые в значительной степени детерминируются инициативами по либерализации торговли, более сложными правилами торговли, распространением региональных торговых соглашений и увеличением количества угроз национальной безопасности. В то же время таможенные службы стоят перед необходимостью упрощения торговых операций. Международные цепи поставок товаров остаются уязвимыми для возможных террористических нападений, которые могут принести значительный ущерб международной торговле и обернуться катастрофой для мировой экономики. Нелегальные торговцы и организованные преступные синдикаты также используют международные цепи поставок товаров для уклонения от уплаты пошлин и налогов, незаконного ввоза товаров, отмывания денег и торговли контрафактными товарами. Такие действия угрожают национальной экономической безопасности. Традиционно таможенные администрации фокусировались на контроле импортных товаров, который осуществлялся в отрыве от контроля, проводимого над экспортными и транзитными операциями. Такая несогласованность существующих видов контроля остается наиболее уязвимым фактором в международной цепи поставок и усугубляется ограниченным количеством возможностей для обмена важной информацией между таможенными администрациями, которая способствовала бы более эффективной интеграции видов контроля в рамках всей цепочки поставок товаров.

С целью содействия безопасности и упрощения торговли товарами, перемещаемыми через международные цепочки поставок товаров, Совет ВТамО разработал международные стандарты, которые имеют целью гарантирование беспрепятственного трансграничного движения товаров. Одним из ключевых положений этих стандартов есть сотрудничество между таможенными администрациями с помощью современных электронных средств передачи таможенных данных, что позволяет идентифицировать партии товаров высокого риска до их прибытия.

Кроме того, целью Йоханнесбургской конвенции также является обеспечение правовой базы для сотрудничества между таможенными администрациями, помощь им в получении недоступной на их территории информации для корректного применения таможенного законодательства. Договаривающиеся стороны принимают на себя обязательство предоставлять друг другу административную помощь в соответствии с положениями Йоханнесбургской конвенции. Такая помощь относится к следующим сферам: надлежащему применению таможенного законодательства; профилактики, расследования и пресечения таможенных правонарушений; обеспечения безопасности международной цепи поставок товаров.

По мнению некоторых экспертов и ученых, отсутствие согласованности действий между таможенными администрациями и между таможенными администрациями и бизнесом стало еще более важным вопросом в последние годы как следствие острой необходимости в более быстрой доставке информации до прибытия физического груза, усиления мер безопасности, а также более серьезных требований к стандартизации данных в международных цепочках поставок⁸ [6]. Способность эффективно и быстро обрабатывать данные стала одним из ключевых

⁷ Parliamentary Observation Group of South Africa, 2006

⁸ Tweddle, 2 WCJ 1 (2008)

элементов международной конкурентоспособности, особенно в рамках международных торговых цепочек поставок.

2.1.2. Содержание Йоханнесбургской конвенции

Йоханнесбургская конвенция состоит из 54 статей и 13 глав, которые пронумерованы римскими цифрами. Многие из них являются обязательными и представляют собой основные положения правовой основы для оказания взаимной административной помощи. Эти положения содержатся в статьях с 1 по 8, 11, 13, 18, с 24 по 28 и с 31 по 54. Тринадцать глав посвящены следующим вопросам:

I. Определения: эта глава состоит из одной статьи с определениями (статья 1).

II. Сфера применения Конвенции: эта глава состоит из одной статьи (статья 2), касающейся цели и сферы применения Конвенции.

III. Общие процедуры оказания помощи: эта глава состоит из двух статей (статьи 3 и 4), касающихся процедур передачи запросов об оказании помощи, а также спонтанного оказания помощи.

IV. Информация: эта глава состоит из шести статей (от 5 до 10), касающихся целей и типа информации, которая может быть запрошена и предоставлена. В этой главе также описан порядок добровольного автоматического обмена информацией, а также предварительного обмена информацией.

V. Специальные виды помощи: эта глава состоит из восьми статей (от 11 до 18), касающихся специальных видов помощи, которые могут быть предоставлены, например, наблюдение, контролируемая поставка, уведомление, предъявление таможенных требований, эксперты и свидетели, присутствие должностных лиц на территории другой Договаривающейся стороны и механизмы для посещения должностными лицами Договаривающихся сторон друг друга.

VI. Трансграничное сотрудничество: эта глава состоит из пяти статей (от 19 до 23), касающихся общих положений трансграничного сотрудничества, а также таких видов сотрудничества, как: преследование, трансграничное наблюдение, расследование таможенного правонарушения, проводимого под прикрытием, группы совместного контроля и расследования.

VII. Использование, конфиденциальность и защита информации: эта глава состоит из трех статей (от 24 до 26), касающихся условий, при которых могут быть использованы сведения конфиденциального характера, и защиты персональных данных.

VIII. Централизация информации: эта глава состоит из шести статей (от 27 до 32), касающихся передачи информации по защищенной центральной автоматизированной информационной системе, создания такой центральной информационной системы, ее управления, обработки информации неличного характера, информации о физических и юридических лицах и другой информации.

IX. Безопасность центральной автоматизированной информационной системы: эта глава состоит из двух статей (статьи 33 и 34), касающихся ответственности за меры безопасности и их применения.

X. Защита информации в центральной автоматизированной информационной системе: эта глава состоит из семи статей (от 35 до 41), касающихся вопросов предоставления информации, ее использования, сохранения персональных данных, доступа к ним, изменения информации и соответствующих обязательств и ответственности.

XI. Исключения и оговорки: эта глава состоит из двух статей (статьи 42 и 43), касающихся условий, при которых Договаривающиеся стороны могут отказать или отложить оказание помощи, а также оговорки, которые могут быть применены в

отношении неосновных статей.

XII. Расходы: эта глава состоит из одной статьи (статья 44), касающейся ответственности отдельных таможенных администраций в отношении расходов, связанных с предоставлением помощи.

XIII. Заключительные положения: данная глава состоит из десяти статей (от 45 до 54), которые рассматривают такие вопросы, как: управление Конвенцией, подписания, ратификации, присоединения, урегулирования споров и вступления в силу.

3. Необходимость во взаимной административной помощи

3.1. Историческая справка

В июне 2002 года ВТамО приняла резолюцию по вопросам безопасности и упрощения процедур международной цепи поставок товаров. В результате была сформирована международная Рабочая группа, которая в ходе своих пяти встреч при поддержке различных проектных групп подготовила пакет мер по обеспечению безопасности и упрощения процедур торговли, а также издала различные руководства. Наиболее важными из них являются⁹ [11; 12]:

- Перечень основных элементов данных для выявления партий товаров с высокой степенью риска;
- Пересмотренная модель данных ВТамО, которая принимает во внимание вопросы безопасности;
- Руководство по предварительной информации о грузе, которое описывает процедуры, необходимые для предоставления / доступа к информации до отправки товаров;
- Новая конвенция о взаимной административной помощи в таможенных делах (Йоханнесбургская конвенция) для оказания помощи в обмене информацией между национальными таможенными органами;
- Рекомендации по созданию национальных правовых и административных рамочных стандартов;
- Рекомендации по сотрудничеству между таможенными администрациями и бизнесом;
- Банк данных современных технологий, который предоставляет информацию странам-членам ВТамО об имеющихся технологиях.

3.2. Текущая ситуация

В то время как большинство из перечисленных выше документов и моделей были успешно реализованы ВТамО и ее несколькими странами-членами, Йоханнесбургская конвенция, хотя и была детально разработана, но не вступила в силу.

Поэтому, существует острая необходимость как можно быстрее решить проблему отсутствия правовой основы для оказания административной помощи и обмена данными в таможенных вопросах, а также проводить уникальный анализ рисков и разработать модель обмена данными для того, чтобы сделать цепочки поставок товаров более безопасным. Йоханнесбургская конвенция предоставляет возможность Договаривающимся сторонам обмениваться таможенной информацией о существующих опасностях и рисках, что является ключевым элементом в обеспечении общей безопасности.

Найробийская конвенция от 1977 года сфокусирована на взаимной административной помощи в борьбе с организованной преступностью и торговлей запрещенными товарами. Она является общепризнанным инструментом взаимной

помощи между таможенными администрациями, которому не хватает международной поддержки, так как только 50 стран применяют некоторые из ее XI приложений.

Йоханнесбургская конвенция, в свою очередь, акцентирует больше на обмене данными между таможенными администрациями, а также таможенными администрациями и бизнесом. Однако на сегодня только три государства ратифицировали ее. Что является проблемой для большинства других стран?

3.3. Йоханнесбургская конвенция как неотъемлемая часть Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли и скоординированного управления трансграничным движением

Йоханнесбургская конвенция играет важную роль в реализации инициативы ВТамО/ВТО по упрощению процедур торговли, имплементации Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли и идеи интегрированного управления границами и скоординированного управления границами¹⁰ [5; 9; 7; 8]:

Рабочая группа ООН по безопасности грузов утверждает,¹¹ что: “Рамочные стандарты, в частности, включают в себя следующие элементы:

- использование предварительной электронной информации;
- применение системы оценки риска;
- использование современной неинтрузивной технологии для досмотра грузов с высоким риском;
- сотрудничество и обмен информацией между таможенными органами;
- партнерство между таможенными администрациями и бизнесом с целью облегчения легальной торговли для предпринимателей, отвечающих определенным стандартам безопасности, а также присвоение им статуса уполномоченного экономического оператора;
- возможность для уполномоченных экономических операторов получить признание их статуса от других таможенных администраций для обеспечения безопасности всей цепочки поставок.

Участники также были проинформированы о том, что Рамочные стандарты основаны на Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур и интегрированной системе управления границами, которая разработана для обеспечения открытости и безопасности границ. Было отмечено, что в целях осуществления эффективного режима управления границами, правительствам следует имплементировать следующие стандарты ВТамО:

- Пересмотренная Киотская конвенция;
- Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли;
- Международная конвенция о взаимной административной помощи в таможенных делах (“Йоханнесбургская конвенция”) или соответствующие двусторонние соглашения о подобной помощи;
- Руководства по интегрированной цепочке поставок” [7].

Идея скоординированного управления границами¹² имеет огромное значение для ВТамО и ее стран-членов [5]. Соглашение ВТО о содействии торговле наряду с Киотской конвенцией является главным приоритетом для ВТамО. Поэтому, подписание Йоханнесбургской конвенции также должно быть одним из приоритетов ВТамО. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли и институт Уполномоченных Экономических Операторов (УЭО) были предложены для того, чтобы сделать цепочки поставок более безопасными и надежными во всем мире. По этим аспектам ВТамО даже не пыталась выработать общее многостороннее

¹⁰ Polner, 5 WCJ 2 (2011) pp. 49-64, UNDOC/WCO, 2006, UN, 2007 and UNCTAD, 2011

¹¹ UN, 2007

¹² Polner, 5 WCJ 2 (2011), pp. 49-64

соглашение (хотя это было бы желательно для развивающихся стран и многих небольших стран), за что соответственно и была подвергнута критике¹³ [21; 19]. И следовательно, двусторонние соглашения есть более распространенным способом взаимодействия между ведущими торговыми странами (США, ЕС, Китаем, Японией, Кореей и т.д.).

Йоханнесбургская конвенция является эффективным инструментом сотрудничества между таможенными администрациями в 21-м веке. Кроме того, она имеет огромное значение для контроля трансграничной торговли с помощью современных моделей обмена данными. Найробийская конвенция не является больше актуальной, так как времена существенно изменились.

3.4. Модель данных ВТамО

Необходимо подчеркнуть, что ратификация Йоханнесбургской конвенции имеет в начале 21-го века очень большое значение для таможенных администраций по всему миру. Только сотрудничество между таможенными администрациями делает возможным использование предварительных деклараций, потому что декларация до отправки товаров и декларация до прибытия товаров должны передаваться между различными таможенными органами.

Пример А: товары должны быть экспортированы из Индии. Экспортеру необходимо подать декларацию в индийские таможенные органы, а также в таможенные органы ЕС или США для того, чтобы ввезти товары в эти страны / таможенные союзы. Таким образом, необходимо подать две таможенных декларации.

Пример Б: товары должны быть экспортированы из Индии. Поэтому, было бы удобнее, если бы таможенная декларация подавалась только в индийские таможенные органы. Если бы большинство таможенных администраций мира сотрудничали между собой (по крайней мере, ведущие торговые страны), данные могли бы передаваться из Индии в ЕС или США. В таком случае была бы необходима только одна таможенная декларация.

3.5. Обмен оперативными данными в сфере таможенных операций без использования положений Найробийской и Йоханнесбургской конвенций

Результаты анализа показывают, что Найробийская конвенция не была широко принята и не применяется во всем мире. Так, только 52 из 193 стран мира подписали конвенцию, и только 12 из 28 стран-членов ЕС обмениваются данными с другими подписавшими государствами на основе положений данной конвенции. США, Китай и Германия (ведущие торговые страны) также не подписали ее. Такой результат есть достаточно низким и не очень перспективным для будущего Йоханнесбургской конвенции.

Однако очевидно, что сбор и обмен оперативными данными осуществляется на регулярной основе без применения положений Найробийской конвенции, например, между США и Нидерландами, США и Великобританией, США и Германией. Но каковы правовые основы таких двусторонних соглашений?

Существуют различные необязательные и обязательные юридические инструменты, предлагаемые международными организациями, такими как: ВТамО и другие международные экономические организации, например, как ООН¹⁴ [23], а именно:

Рекомендации ВТамО:

¹³ Widdowson, 1 JCEBI 2 (2014), pp. 67-77 and Weerth, 10 GTCJ 6 (2015), pp. 228-230

¹⁴ WCO, Mutual Administrative Assistance (2016b), URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/wco-and-international-instruments-on-mutual-administrative-assistance.aspx>, viewed 5 June 2016

- 1953 – Рекомендации Совета о взаимной административной помощи.
- 1967 – Рекомендации Совета по таможенному сотрудничеству относительно сбора информации, касающейся нарушений таможенных процедур.
- 1975 – Рекомендации Совета по сбору информации, касающейся нарушений таможенных процедур.

Декларации ВТамО:

- 2000 – Кипрская Декларация.

Юридические инструменты ВТамО, имеющие нормативный статус:

- июнь 2004 – Пересмотренная модель двустороннего соглашения.
- 2002 – Руководство по региональной взаимной административной помощи в таможенных делах.

• Конвенция о взаимной помощи и сотрудничестве между таможенными администрациями (Неаполь II).

• 1997 – Регламент Совета о взаимной административной помощи по применению таможенных законов.

• 1995 – Конвенция об использовании информационных технологий для таможенных целей.

Инструменты Организации Объединенных Наций:

• 1998 – Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Венская конвенция).

• 2000 – Конвенция против транснациональной организованной преступности (Палермо).

• 1996 – Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле и Руководство по его принятию.

Изучив этот длинный перечень правовых документов, можно утверждать, что взаимная административная помощь в таможенных вопросах осуществляется не только на основе Найробийской конвенции, а во многих случаях и на основе других инструментов ВТамО и / или ООН.

3.6. Переход к двусторонним соглашениям

Наблюдалась тенденция разработать правовые основы для двусторонних соглашений по оказанию взаимной административной помощи в таможенных вопросах, например, между США и ЕС, между США и Японией, между ЕС и Китаем, и так далее. Эти положения, содержащие определенные соглашения о взаимном двустороннем сотрудничестве, могли отличаться от положений Йоханнесбургской конвенции. Это было сделано для обмена информацией относительно УЭО. А так как США, Китай и ЕС не подписали ни Найробийскую, ни Йоханнесбургскую конвенции, то это их предпочтительный способ действия: США подписали 74 двусторонних соглашения о взаимной административной помощи в таможенных вопросах¹⁵ [10], в то время как ЕС подписал девять таких соглашений¹⁶ [3], с Кореей, Канадой, Гонконгом, США, Индией, Китаем, Японией, Грузией, Молдовой и Украиной¹⁷ [1].

Кроме того, ЕС подписал множество двусторонних соглашений о свободной

¹⁵ US Customs and Border Protection, Customs Mutual Assistance Agreements (CMAA), URL: <https://www.cbp.gov/bor-der-security/international-initiatives/international-agreements/cmaa> (2016), viewed on 5 June 2016

¹⁶ Kieck/Maur in McLinden/Fanta/Widdowson/Doyle (Eds.) Border Management Modernization (2011), Chapter 14: Regional integration and customs unions, pp. 231-249 (244) listed 62 US agreements and seven EU agreements

¹⁷ European Commission, Taxation and Customs Union, International Customs Co-operation and Mutual Administrative Assistance Agreements (2016), URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/international_customs_agreements/index_en.htm, viewed on 5 June 2016

торговле, которые также включают положения о взаимной (двусторонней) административной помощи в таможенных вопросах¹⁸ [3].

Но, хотя основные участники глобальной торговли не применяют положений Найробийской конвенции, все еще существует необходимость для 50 стран-членов ВТамО, которые заинтересованы в более регулируемом сотрудничестве, подписать Йоханнесбургскую конвенцию.

Страны-члены ВТамО по-прежнему продолжают присоединяться к Найробийской конвенции (Грузия – в 2009 году, Сейшельские острова – в 2010 году), так как Йоханнесбургская конвенция пока не вступила в силу.

3.7. Лоббирование ВТамО Йоханнесбургской конвенции

ВТамО активно рекламирует преимущества Йоханнесбургской конвенции:¹⁹

“Преимущества Йоханнесбургской конвенции:

Принятие Конвенции позволяет таможенным службам:

– обмениваться информацией на законном основании, в том числе персональными данными, а также предоставлять помощь непосредственно партнеру по выбору, что невозможно в рамках действующей Найробийской конвенции;

– обмениваться информацией о грузах до их прибытия в пункт назначения с целью обеспечения безопасности международной цепи поставок товаров;

– иметь в своем распоряжении такой инструмент ВТамО о взаимной административной помощи в таможенных вопросах, в рамках которого можно вводить оговорки в отношении всех положений, которые не являются основными принципами Конвенции, что недопустимо в рамках Найробийской конвенции;

– расширить спектр взаимной административной помощи во многих аспектах таможенной деятельности в дополнение к принципам взаимной правовой помощи, принятой большинством стран-членов в рамках Конвенции ООН, подписанной в Палермо;

– предоставить юридический статус базе данных правоохранительных действий таможенных администраций, которая является центральным банком данных ВТамО по нарушениям таможенных правил;

– иметь инструмент, который бы дополнил двусторонние соглашения, касающиеся актуальных вопросов защиты общества и сбора налогов” [14].

3.8. Отсутствие сотрудничества и взаимной помощи

Отсутствие сотрудничества и взаимной помощи было отмечено как внутри стран, так и между странами в аспекте управления трансграничной торговлей опасными веществами (например, радиоактивным сырьем для ядерных бомб, химическим оружием, биологическим оружием и т.д.)²⁰ [6; 17]. Было также акцентировано, что сотрудничество часто оказывается недостаточным, и что ведомства часто гонятся за сферой ответственности, успехом, бюджетами и персоналом. Поэтому, основной целью ВТамО и ее стран-членов должно быть усиление контроля и достижение эффективного управления рисками. Более тесное сотрудничество внутри стран (между ведомствами) и между странами имеет первостепенное значение для борьбы с преступностью и терроризмом.

¹⁸ Kieck/Maur in McLinden/Fanta/Widdowson/Doyle (Eds.) *Border Management Modernization* (2011), Chapter 14: Regional integration and customs unions, pp. 231-249 (244)

¹⁹ WCO, *Benefits of the Johannesburg Convention* (2012), URL: <http://www.wcoomd.org/layouts/Construction-Kit/SolrLinkHandler.ashx?id=99AE6B2CF41A4A0482EEB677F2C8CC0E&lang=en>, viewed 5 June 2006

²⁰ Tweddle, 2 WCJ 1 (2008) and Weerth, 3 WCJ 2 (2009)

Выводы

В то время как стран-членов Киотской конвенции в последние годы становится все больше²¹ и институт УЭО внедряется по всему миру наряду с направленностью ВТамО на институциональное развитие и распространение программы COLUMBUS, следует отметить, что касательно Йоханнесбургской конвенции нет никакого прогресса [20].

На сегодня только три страны ратифицировали ее. Поэтому, она до сих пор не вступила в силу. Для вступления Йоханнесбургской конвенции в силу необходимо, чтобы еще две страны ратифицировали ее. Но почему это не происходит? Десять стран уже подписали ее, но только три из них (таблицы 1 и 2) фактически ратифицировали. ВТамО по-прежнему рекламирует преимущества Йоханнесбургской конвенции, а также ее необходимость для процесса упрощения процедур торговли.

Такое упрощение осуществляется посредством Соглашения ВТО о содействии торговле, пересмотренной Киотской конвенции и программ по институциональному развитию. Однако применение Конвенции о взаимной административной помощи в таможенных вопросах является ключевым фактором в борьбе с терроризмом, незаконной торговлей запрещенными товарами, отмыванием денег²² [13], контрабандой и для стратегии анализа рисков.

Только тогда, когда пять стран ратифицируют Йоханнесбургскую конвенцию, она вступит в силу. В частности, от стран, подписавших Найробийскую конвенцию, ожидают подписания Йоханнесбургской конвенции, которая является ее модернизированным преемником. Йоханнесбургская конвенция предусматривает обмен данными относительно анализа рисков между таможенными органами с целью борьбы с терроризмом, мошенничеством и организованной преступностью. В случае, если Йоханнесбургская конвенция не будет ратифицирована большинством стран, общая цель, заключающаяся в более безопасной цепи поставок, не будет достигнута из-за противодействия на административном уровне и долго принимающих решений правительств.

Взаимная административная помощь в таможенных вопросах возможна на основе Найробийской конвенции или на основе двусторонних соглашений и других, обязательных или необязательных правовых инструментов ВТамО и/или ООН. Однако Йоханнесбургская конвенция включает усовершенствованные, четкие и современные положения.

Наблюдается ли на сегодня тенденция увеличения числа двусторонних (разнообразных, а иногда и тайных) соглашений? Это не может быть и не должно быть в интересах ВТамО и ее стран-членов. Двусторонние соглашения не должны быть также целью руководителей государств в процессе борьбы с международной преступностью и терроризмом, в процессе применения системы управления рисками и таможенного контроля в рамках скоординированного управления трансграничным движением.

Конечно, некоторые страны могут быть в нерешительности из-за надежды, что двусторонние соглашения могли бы быть более перспективными. Это может быть характерно для таких влиятельных участников международной торговли, как США или ЕС. Однако, кроме основных торговых стран (таких, как БРИКС и малые, а также средние страны Средней и Южной Америки, Африки или Азии), многие другие страны могли бы подписать Йоханнесбургскую конвенцию без колебаний и, таким образом, помочь реализовать новые меры по обеспечению безопасности мировой

²¹ Weerth in Bungenburg/Herrmann/Krajewski/Terhechte (Eds.), EYIEL (2016), Chapter 34: Recent Developments in the World Customs Organization (WCO), in print

²² WCO, 2005

торговли. Поэтому, до сих пор колеблющимся странам очень рекомендуется ратифицировать этот важный правовой инструмент для содействия сотрудничеству между таможенными администрациями. Однако не только от малых и среднего размера стран требуется подписание Йоханнесбургской конвенции. Также существует острая необходимость обмена информацией с крупными и ведущими торговыми странами, чтобы сделать торговлю более упрощенной и безопасной.

Преступники и террористы не ждут, пока страны и их таможенные службы улучшат свои методы взаимодействия. Они просто счастливы, что большинство стран колеблются, и продолжают совершать свои незаконные дела ...

Литература

1. European Commission, Taxation and Customs Union, International Customs Co-operation and Mutual Administrative Assistance Agreements, http://ec.europa.eu/-taxation_customs/customs/policy_issues/international_customs_agreements/index_en.htm (2016), viewed on 5 June 2016.
2. Explanatory Memorandum: The Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters (2006), <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/2006/060531customs.htm>, viewed on 5 June 2016.
3. Kieck, E. and Maur J.-C. in McLinden, G., Fanta. E., Widdowson, D., Doyle, T. (Eds.) (2011), *Border Management Modernization*, Chapter 14: Regional integration and customs unions, pp. 231-249
4. Parliamentary Observation Group, South Africa
5. Polner, M. (2011), "Coordinated border management: from theory to practice", 5 *World Customs Journal*, 2 (2011), pp. 49-64
6. Tweddle, D. (2008), "Logistics, Security and Compliance: The Part to be Played by Authorized Economic Operators (AEOs) and Data Management", 2 *World Customs Journal*, 1 (2008), pp. 101 – 105
7. UN, Working Group on Cargo Security (2007), http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2007-nairobi/docs/Cargo_Security.pdf
8. UNCTAD (2011), UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations, Technical Note No. 14, Border Agency Coordination/Cooperation, http://unctad.org/en/docs/-TN14_BorderAgencyCoordination.pdf, viewed on 5 June 2016
9. UNDOC/WCO (2006), The UN – DOC (UN-Office on Drugs and Crime) Container Control Programme, <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/generalbrochureEN.pdf>, viewed on 5 June 2016.
10. US Customs and Border Protection (2016), Customs Mutual Assistance Agreements (CMAA), <https://www.cbp.gov/-border-security/international-initiatives/international-agreements/cmaa>, viewed on 5 June 2016.
11. WCO (2004a), The Role of Customs and the World Customs Organization in border management, Paper presented to Paper presented to the Follow-up Meeting to the United Nations Counter Terrorism Committee (CTC) Special Meeting, <http://www.osce.org/atu/24649?download=true>, viewed on 5 June 2016
12. WCO (2004b), Resolution of the Customs Co-Operation Council on Global Security and Facilitation Measures concerning the International Supply Chain, June 2004
13. WCO (2005), Resolution of the Customs Co-Operation Council on the Need to Develop and Strengthen the Role of Customs Administrations in Tackling Money Laundering and in Recovering the Proceeds of Crime as of 25 June 2005
14. WCO (2012), Benefits of the Johannesburg Convention, <http://www.wcoomd.org/layouts/ConstructionKit/SolrLinkHandler.ashx/?id=99AE6B2CF41A4A0482EEB677F2C8CC0E&lang=en>, viewed on 5 June 2016

15. WCO (2016a), About Us -> Legal Instruments, http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist.htm, viewed on 5 June 2016
16. WCO (2016b), Mutual Administrative Assistance Instruments, <http://www.wcoomd.org/-en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/wco-and-international-instruments-on-mutual-administrative-assistance.aspx>, viewed on 5 June 2016
17. Weerth, C. (2009), “A Short History on the World Customs Organization”, *4 Global Trade and Customs Journal*, 7/8, pp. 267 – 269
18. Weerth, C., “The cross-border detection of radiological, biological and chemical active and harmful terrorist devices”, *3 World Customs Journal*, 2, pp. 93-105
19. Weerth, C. (2015), “AEO Programmes Worldwide: From MRAs to a General AEO Agreement?”, *10 Global Trade and Customs Journal*, 6, pp. 228 – 230
20. Weerth, C. in Bungenberg, M./Herrmann, C./Krajewski, M./Terhechte, J. P. (Eds.) (2016), *European Yearbook of International Economic Law (EYIEL)* 7, Chapter 34: Recent Developments in the World Customs Organization, in Print
21. Widdowson, D. (2014), “AEO: A Plurilateral Approach to Mutual Recognition”, *1 Journal in Current Economic and Business Issues*, 2, pp. 67-77
22. WTO (2016a), List of the WTO-Members, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, viewed on 4 June 2016
23. WTO (2016b), List of the Least Developed Countries which are WTO-Members or Observers, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm, viewed on 4 June 2016