



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/WP.30/2008/17
25 July 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по таможенным вопросам,
связанным с транспортом

Сто двадцатая сессия
Женева, 7-10 октября 2008 года
Пункт 2 предварительной повестки дня

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ЕЭК ООН И ДРУГИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩАЯ ИНТЕРЕС
ДЛЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ**

Вопросы охраны

Записка секретариата

I. МАНДАТ

1. На своей сто восемнадцатой сессии Рабочая группа приняла к сведению просьбу Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) изучить связанные с охраной вопросы, относящиеся к сферам ее деятельности. Рабочая группа решила вернуться к рассмотрению этой просьбы на нынешней сессии и поручила секретариату подготовить документ с описанием стратегии анализа изучаемых вопросов (ECE/TRANS/WP.30/238, пункт 4). В соответствии с этой просьбой секретариат подготовил настоящий документ для рассмотрения Рабочей группой.

II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

2. На своей шестьдесят девятой сессии (Женева, 6-8 февраля 2007 года) КВТ провел обзор своей работы в области охраны на транспорте и решил учредить Многопрофильную группу экспертов по охране на внутреннем транспорте (Группу экспертов) и одобрить Положения о ее круге ведения. Впоследствии это решение было одобрено Исполнительным комитетом ЕЭК ООН.

3. Положение о круге ведения предусматривает, что в состав этой Группы экспертов должны входить эксперты по вопросам охраны на транспорте, назначаемые государствами - членами ЕЭК ООН, а также представители соответствующих международных правительственных и неправительственных организаций. В Положении о круге ведения выделены следующие четыре основные направления работы:

i) безопасность на транспорте и охрана на транспорте; ii) перечень нормативных инициатив на национальном уровне; iii) перечень нормативных инициатив на международном уровне; iv) перечень стандартов, инициатив, руководящих указаний и примеров оптимальной практики частного сектора.

4. В Положении о круге ведения также предусматривается, что этой Группе надлежит "подготовить на скоординированной основе рекомендации и/или предложения для правительств государств - членов ЕЭК ООН с целью их рассмотрения КВТ для совершенствования охраны на внутреннем транспорте, в частности в следующих областях деятельности: инфраструктура, персонал, грузы, транспортные средства, обмен информацией и границы". Кроме того, в Положении о круге ведения указывается, что "вышеупомянутые рекомендации и/или поправки к действующим правовым документам должны быть направлены, в частности, на сведение к минимуму риска террористических акций на внутреннем транспорте...". Предполагается, что Группа экспертов завершит свою работу и представит окончательный доклад к концу января 2008 года.

5. Группа экспертов обсудила определение понятия "охрана" в контексте безопасности. Группа рассмотрела широкий подход к концепции охраны и определила понятие охраны применительно к своей работе как "защиту людей, транспортных средств и транспортной инфраструктуры от противозаконных деяний любого рода, включая преступление, вандализм и терроризм". Такой широкий подход должен содействовать принятию решений в отношении рентабельности капиталовложений, которые будут осуществляться в целях борьбы с терроризмом. Вместе с тем работа Группы будет сосредоточена на проблеме угрозы террористических акций с учетом первостепенной задачи, состоящей в обеспечении защиты людей и политической стабильности.

6. В феврале 2008 года Группа экспертов представила КВТ окончательный доклад, включающий, в частности, следующие рекомендации:

- Группа экспертов обращается ко всем государствам - членам ЕЭК ООН и к другим заинтересованным сторонам с просьбой передать в секретариат самую последнюю информацию относительно правил и инициатив в области охраны на внутреннем транспорте с целью дополнения и сохранения перечней национальных законодательных актов и правил, международных нормативных инициатив, а также стандартов и примеров оптимальной практики частного сектора.
- Группа экспертов рекомендует всем вспомогательным органам Комитета по внутреннему транспорту ЕЭК ООН проанализировать международные правовые документы в контексте своих соответствующих сфер ответственности. В качестве первого необходимого шага каждый из вспомогательных органов занесет в повестку дня своей первой же сессии, проводящейся после 20 февраля 2008 года, пункт, озаглавленный "Охрана на транспорте".
- Обзоры, проводящиеся каждым из вспомогательных органов, в обязательном порядке будут включать нижеследующие элементы и будут проводиться в целях:
 - a) создания перечня существующих охранных мер;
 - b) предоставления четкого обоснования/разумного объяснения отсутствия каких-либо охранных мер в соответствующих случаях;
 - c) предварительной оценки адекватности/достаточности существующих охранных мер;
 - d) анализа эффективности применения существующих положений по охране;
 - e) создания списка потенциально целесообразных дополнительных охранных мер;
 - f) изучения эффективности будущих положений об охране с точки зрения затрат.

- Группа экспертов рекомендует председателям всех вспомогательных органов ЕЭК ООН представить предварительные письменные доклады о полученных результатах не позднее, чем за два месяца до начала сессии КВТ, которая состоится в 2009 году. Эти доклады следует направить директору Отдела транспорта ЕЭК ООН.
- В надлежащих случаях вспомогательным органам КВТ ЕЭК ООН следует приступить к работе и/или продолжить работу по включению положений об охране в соответствующие международно-правовые документы, относящиеся к сфере их компетенции.

7. КВТ одобрил доклад Группы экспертов и просил свои вспомогательные органы предпринять оперативные действия для выполнения содержащихся в нем рекомендаций (ECE/TRANS/200, пункт 36). С текстом окончательного доклада, а также с последующей документацией Группы экспертов можно ознакомиться на вебстранице Комитета по внутреннему транспорту¹.

III. ОХРАНА НА ВНУТРЕННЕМ ТРАНСПОРТЕ И УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦ

A. Обзор 2002 года

8. В 2002 году, по просьбе Бюро КВТ, секретариат ЕЭК ООН произвел первый обзор аспектов охраны на транспорте в регионе ЕЭК ООН, включая действующие международно-правовые документы ООН (TRANS/2002/15). Согласно этому обзору, основная цель конвенций в области упрощения процедур пересечения границ, относящихся к компетенции ЕЭК ООН, заключается в облегчении международных перевозок и процедур торговли (перевозок грузов и движения транспортных средств) при обеспечении финансовых, экономических интересов и охраны здоровья населения Договаривающихся сторон этих конвенций. К числу таких конвенций относятся Конвенция МДП, конвенции о временном ввозе дорожных транспортных средств, конвенции о контейнерах и поддонах и Конвенция "о согласовании".

9. Проблема охраны ни в одной из этих конвенций непосредственно не рассматривается. Однако в рамках Конвенции МДП для операторов недавно был введен ограниченный доступ к использованию предусмотренных ею мер по облегчению этих

¹ <http://www.unece.org/trans/main/ac11/ac11.html>.

процедур. Такой ограниченный доступ к режиму МДП, нацеленный главным образом на предотвращение нарушений таможенных процедур, по существу может также служить задачам охраны. Конвенция "о согласовании" до сих пор направлена на повышение гибкости правил, причем, например, автотранспортная отрасль выступает за введение порядка выдачи многократных годовых въездных виз водителям без излишних формальностей или ограничений, что, среди прочего, может создать проблемы в плане обеспечения охраны. Вместе с тем вышеупомянутые меры по облегчению процедур не служат препятствием для применения ограничений и контроля, вытекающих из национальных правил и основанных на соображениях общественной безопасности и охраны (статья 47 Конвенции МДП и статьи 11 и 12 Конвенции "о согласовании"). Кроме того, цель этих документов заключается в освобождении сотрудников таможенных органов от необходимости соблюдения текущих формальностей и в предоставлении возможности проведения более целенаправленного контроля на основе оценки рисков и поступающих конфиденциальных сведений.

10. В документе TRANS/2002/15 обозначены следующие два направления деятельности, которые могли бы получить благоприятное развитие в результате анализа дополнительных аспектов охраны:

- внедрение современных средств связи между таможенными органами;
- рассмотрение возможности подготовки нового приложения к Конвенции "о согласовании", касающегося обеспечения охраны в ходе международных перевозок грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом.

В. Деятельность Многопрофильной группы экспертов по охране на внутреннем транспорте в 2007-2008 годах

11. В числе правовых документов, относящихся к компетентности WP.30, эта Группа экспертов рассмотрела Конвенцию МДП и обозначила нижеследующие элементы охраны, предусмотренные в ней:

- доступ к системе МДП предоставляется только тем транспортным операторам, которые получили разрешение таможенных органов на основе строгих критериев, предусмотренных в части II приложения 9. Разрешение может быть отозвано, если соблюдение этих критериев более не обеспечивается;

- транспортные средства, на которых осуществляются перевозки МДП, должны быть оснащены надежными с таможенной точки зрения грузовыми единицами и должны отвечать конкретным требованиям в отношении печатей и пломб (приложение 2);
- взаимное признание мер таможенного контроля с целью сокращения до минимума процедур досмотра в промежуточных таможенных пунктах; в частности, грузы следует тщательно досматривать при отправлении и перевозить под таможенными печатями и пломбами;
- использование единого и надежного документа - книжки МДП, - которая служит таможенной декларацией, и обеспечение гарантии по каждой книжке МДП в пределах до 50 тыс. долл. США (приложение 1);
- книжка МДП содержит ряд видимых и невидимых элементов охраны;
- возможность использования приписанных сроков перевозки, маршрутов и/или сопровождения в случае грузов, транспортировка которых связана с высокой степенью риска;
- создание системы контроля за прекращением операций МДП в целях облегчения процедур торговли и оказания содействия страховщикам в применении средств управления рисками в рамках коммерческих операций в системе МДП (приложение 10);
- ЕЭК ООН создала и ведет базу данных (МБДМДП) о всех транспортных операторах, которые допущены к системе МДП или которые лишены права осуществлять операции в рамках этой системы. Таможенным органам предоставлен онлайн-доступ к МБДМДП. Внедрен соответствующий механизм (так называемый бланк сообщения о случаях мошенничества) с целью обмена между таможенными органами информацией о случаях мошенничества;
- в настоящее время таможенные органы и торговые предприятия обязуются полностью компьютеризировать систему МДП с целью дальнейшего облегчения процедур на глобальном уровне и обеспечения охраны цепочки поставок. Основная цель компьютеризации состоит в создании международной централизованной базы данных для содействия безопасному обмену данными между национальными таможенными системами и обработки

таможенными органами данных о гарантиях; наличие данных, связанных с МДП, в электронном формате в качестве предварительной информации о грузе на этапе, который предшествует принятию таможенной декларации в таможене места отправления либо поступлению груза в промежуточную таможню либо в таможню места назначения, позволит таможенным органам разработать и применять интегрированные на международном уровне средства управления рисками. Эта деятельность осуществляется в рамках Неофициальной специальной группы экспертов по концептуальным и техническим аспектам компьютеризации процедуры МДП.

С. Инициативы других международных правительственных и неправительственных организаций

13. За время, прошедшее после 2001 года, различные организации выступили с многочисленными инициативами, направленными на решение проблем охраны. Что касается упрощения процедур пересечения границ, то основным событием в этой связи стало принятие в 2005 году Всемирной таможенной организацией Рамочных стандартов охраны и облегчения мировой торговли (Рамочных стандартов SAFE). Рамочные стандарты SAFE имеют целью:

- Установление норм, обеспечивающих охрану и облегчающих функционирование международной цепочки поставок на глобальном уровне с целью достижения большей определенности и предсказуемости.
- Обеспечение комплексного управления цепочкой поставок для всех видов транспорта.
- Укрепление роли, функций и потенциала таможенных служб в свете вызовов и возможностей XXI века.
- Укрепление сотрудничества между таможенными администрациями с целью расширения их возможностей по обнаружению отправок повышенного риска.
- Укрепление сотрудничества между таможенными структурами и предпринимательским сообществом.
- Содействие непрерывному движению грузов по всем охраняемым международным цепочкам поставок товаров.

13. Рамочные стандарты SAFE включают четыре элемента. 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 SAFE, берут на себя обязательство последовательно подходить к вопросам управления рисками с целью решения вопросов охраны. 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 такой неинтрузивной аппаратуры обнаружения, как крупноформатные рентгенаппараты и детекторы радиации. В-четвертых, в Рамочных стандартах SAFE определяются льготы, которые таможенные службы будут предоставлять компаниям, соблюдающим минимальные стандарты охраны цепочки поставок и использующим оптимальную практику.

14. Рамочные стандарты SAFE, основанные на четырех описанных выше составных элементах, зиждутся на следующих двух "опорах": сетевых договоренностях между таможенными администрациями и партнерских отношениях между таможенными службами и предпринимательским сообществом. Такая стратегия двух "опор" имеет множество преимуществ. Эти "опоры" предполагают наличие набора стандартов, консолидированных таким образом, чтобы гарантировать легкое понимание и оперативное применение на международном уровне.

15. Что касается НПО, то Международная организация по стандартизации (ИСО) занимается в сфере охраны следующими вопросами: идентификацией контейнеров, обеспечением охраны двери контейнера, механическими пломбами для контейнеров, электронными пломбами для контейнеров, применением в рамках цепочки поставок стандартов технологии радиочастотной идентификации (РЧИД), управлением системой охраны цепочки поставок, текущим перечнем стандартов систем управления (ССУ), общественной охраной системами управления охраной автомобильно-железнодорожных перевозок. ИСО регулярно информирует Рабочую группу об изменениях, относящихся к компетенции WP.30. Активное содействие в обеспечении охраны на транспорте оказывает также Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ), принявший ряд документов и резолюций и разработавший добровольные рекомендации по охране для операторов перевозок.

IV. ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАССМОТРЕНИЕ ЭТИХ ВОПРОСОВ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ

16. С учетом вышеизложенной информации и в соответствии с просьбой КВТ Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть правовые документы в области упрощения процедур пересечения границ с целью решения проблем, указанных в подпунктах а)-f) пункта 6 выше. В частности, Рабочая группа, возможно, пожелает выяснить, какие из конвенций можно было бы усовершенствовать посредством отражения в них дополнительных элементов охраны, если такие конвенции существуют, и каким образом подобные элементы можно было бы включить в их текст. В противном случае Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопросы подготовки и принятия резолюции по вопросам охраны, относящимся к сфере ее компетенции.
