



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом

133-я сессия

Женева, 5–8 февраля 2013 года

Пункт 6 d) предварительной повестки дня

**Международная конвенция о согласовании условий
проведения контроля грузов на границах 1982 года
("Конвенция о согласовании"):**

**Определение эффективности порядка пересечения
границ и Конвенция о согласовании**

Обсуждение вопроса о включении механизмов определения эффективности и критериев оценки порядка пересечения границ в Конвенцию о согласовании

Записка секретариата

I. Мандат

1. "Справочник по оптимальной практике пересечения границ: перспективы облегчения перевозок и торговли" ЕЭК ООН-ОБСЕ¹ был опубликован в начале 2012 года и подробно обсуждался на Совещании за круглым столом о роли оптимальной практики осуществления Конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года (Конвенция о согласовании) в пунктах пересечения границ. Это Совещание за круглым столом (14 июня 2012 года) проводилось в рамках 130-й сессии Рабочей группы ЕЭК ООН по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30) (12–15 июня 2012 года). Его участники, среди прочего, пришли к выводу, что мониторинг является одним из ключевых элементов обеспечения надлежащего осуществления положений Конвенции о согласовании. В частности, для дальнейшего повышения

¹ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

эффективности работы пунктов пересечения границ требуется использование согласованных показателей и/или критериев оценки эффективности (ECE/TRANS/WP.30/2012/9, пункт 19 j)). Участники также согласились с тем, что в Справочнике обращается внимание на необходимость применения оптимальной практики и международно признанных норм и стандартов и что гибкая законодательная основа, которую обеспечивает Конвенция о согласовании, стала бы подходящей платформой для представления примеров оптимальной практики и/или руководящих указаний, которые имеют крайне важное значение для ее согласованного применения на национальном уровне (ECE/TRANS/WP.30/2012/9, пункт 19 с)).

2. Необходимость мониторинга эффективности и его преимущества неоднократно становились предметом обсуждения в последние годы, в том числе на Семинаре по осуществлению приложения 8 к Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, который состоялся в Женеве 18 июня 2009 года (ECE/TRANS/WP.30/2009/10, пункт 20). И хотя все согласны с тем, что необходимо предпринимать шаги в этом направлении, договориться о конкретных действиях до сих пор не удалось.

3. Кроме того, в соответствии со своим кругом ведения и своей программой работы Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом, может принимать и осуществлять меры, направленные на гармонизацию и упрощение правил, предписаний и документации для процедур пересечения границ различными видами внутреннего транспорта, заниматься администрированием и мониторингом деятельности по осуществлению конвенций и соглашений в области облегчения пересечения границ и рассматривать и утверждать рекомендации, резолюции, комментарии и примеры оптимальной практики, касающиеся этих правовых документов, а также при необходимости передавать их соответствующим административным комитетам для обсуждения и официального принятия/утверждения.

4. В этой связи секретариат подготовил настоящий документ с целью представления на рассмотрение Рабочей группе различных вариантов включения систематических критериев оценки и показателей эффективности в Конвенцию о согласовании. Рабочей группе предлагается рассмотреть и обсудить варианты, приведенные в настоящем документе, и затем поручить секретариату подготовить конкретные предложения по внесению поправок в соответствии с одним или более вариантами для обсуждения на следующей сессии.

II. Введение и справочная информация

5. В главе 9 Справочника ЕЭК ООН-ОБСЕ по оптимальной практике в пунктах пересечения границ затронут вопрос о критериях оценки и определении эффективности пунктов пересечения границ как инструментах усовершенствования операций, а также представлены существующие методики определения эффективности. При этом отправной точкой и центральным элементом служит Программа Всемирного банка по упрощению процедур торговли и облегчению перевозок для Юго-Восточной Европы (УПТШЮВЕ). Представленные показатели включают определение времени, степени упрощенности, качества и скорости процедур и эффективности администрирования, а представленные методики касаются процедур сбора данных, составления выборок данных, количественных и субъективных обследований и затрат на осуществление.

6. Сделанный в результате этого главный вывод состоит в том, что использование критериев оценки служит одним из основополагающих элементов повышения эффективности и результативности, а также улучшения методов работы на том основании, что все, что поддается измерению, может быть усовершенствовано. Использование критериев оценки, по сути, позволяет выявить проблемные области и стимулирует межведомственное и межгосударственное сотрудничество. Существующая международная нормативно-правовая база, способствующая упрощению процедур пересечения границ, в том числе Конвенция о согласовании, предоставляет широкие возможности для внедрения стандартов определения эффективности. Это особенно важно с учетом следующего: во-первых, Конвенция о согласовании уже предполагает принятие механизмов, позволяющих ограничить формальности, контрольные процедуры и любого рода препятствия при пересечении границ, чего наилучшим образом можно было бы достичь посредством оценки; во-вторых, оценка эффективности и постановка задач по улучшению уже сами по себе служат механизмами мониторинга эффективности осуществления Конвенции. Рабочая группа, возможно, пожелает принять к сведению дополнительные преимущества критериев оценки эффективности как инструмента мониторинга успеха и степени осуществления Конвенции о согласовании и рассмотреть варианты включения такого требования или примера оптимальной практики в Конвенцию.

7. Короче говоря, в Справочнике представлено несколько методик, в том числе²:

- программа УПТТЮВЕ Всемирного банка, применяемая на Балканах и в Центральной Азии;
- анализ времени и издержек ЭСКАТО ООН³ на основе транспортных коридоров в Центральной и Восточной Азии;
- исследование ВТамО⁴ по вопросам продолжительности таможенной очистки (TRS) на основе анализа таможенных процедур в некоторых государствах – членах ВТамО;
- Программа МСАТ⁵ по наблюдению за временем ожидания на приграничных переходах;
- логистический показатель эффективности Всемирного банка;
- обследование ЕС⁶ "*Laufzettel*" для государств Балтии.

В Справочнике также представлен метод создания согласованной и всеобъемлющей системы показателей эффективности, которая позволяет использовать четкий, достоверный и простой показатель эффективности.

8. Определение эффективности является также одним из важных элементов используемого Всемирным банком "коридорного" подхода и инструментария для управления торговыми коридорами (ТСМТ), который в настоящий момент применяется в экспериментальном порядке. Коридор как набор маршрутов, выстроенных на основе транспортных сетей соседних стран, является сложной

² Более подробная информация приведена в главе 9 Справочника ЕЭК ООН–ОБСЕ по оптимальной практике в пунктах пересечения границ: перспективы облегчения перевозок и торговли.

³ Экономическая и социальная комиссия ООН для стран Азии и Тихого океана.

⁴ Всемирная таможенная организация.

⁵ Международный союз автомобильного транспорта.

⁶ Европейский союз.

системой, поскольку имеет как правило мультимодальный характер и включает множество пограничных пунктов. В основе "коридорного" подхода лежит стремление облегчить не только торговлю и транспортировку, но и региональную интеграцию. По сути, это означает необходимость совместных усилий со стороны частных операторов, государственных операторов и правительственных ведомств. Эффективность работы коридора можно оценить по следующим трем параметрам: затраты, время и надежность, которые, в свою очередь, связаны с инфраструктурой, наращиванием институционального потенциала и реформированием законодательства.

9. Инструментарий для управления торговыми коридорами (ТСМТ) создан в целях предоставления на основе соответствующего меню справочного материала Банку и другим ведомствам, вовлеченным в связанные с коридорами проекты. Руководители проектов и директивные органы могут получить доступ к набору инструментов, имеющихся в едином месте, для оценки и повышения качества работы коридоров, а также управления этой работой. Возможно, целесообразно рассмотреть потенциальные выгоды от включения в ТСМТ системы показателей эффективности⁷, предложенной в Справочнике ЕЭК ООН–ОБСЕ. Кроме того, такая компьютеризированная система с единым пунктом доступа, как ТСМТ, может быть одинаково полезна с точки зрения как сбора данных, так и эффективного внедрения этой методики на всех пунктах пересечения границы и въезда и выезда коридоров.

10. И наконец, не следует забывать об актуальности представленной в Справочнике методики оценки эффективности порядка пересечения границ для Проекта ЕЭК ООН по евро-азиатским транспортным связям (ЕАТС). В числе приоритетов проекта ЕАТС, направленного прежде всего на выявление первостепенных маршрутов и необходимых капиталовложений в инфраструктуру, фигурируют также укрепление национального потенциала для облегчения международных перевозок и транзита, включая пересечение границ, и обмен опытом и оптимальной практикой по евро-азиатским транспортным маршрутам. В этой связи важно создать и внедрить методику оценки эффективности в индивидуальном порядке, а также проведения сопоставлений с морскими маршрутами (из порта в порт плюс сухопутные отрезки) и определения условий, которые позволят ЕАТС получить конкурентные преимущества. Самое важное – это то, что обсуждение вопроса о продлении этого проекта на 2012–2015 годы предполагает введение показателей успешности проекта, распространение представленной в Справочнике методики и экспериментальных приложений, а также присоединение всех стран, участвующих в проекте ЕАТС, к Конвенции о согласовании.

III. Варианты включения в Конвенцию о согласовании

11. Во-первых, мониторинг и определение эффективности пересечения границ в рамках Конвенции о согласовании могут быть наилучшим образом реализованы в целях установления плановых показателей и рассмотрения проблемных областей. Оценку следует сопровождать наращиванием потенциала, обменом информацией и оказанием технической помощи для укрепления сотрудничества между странами и осуществления Конвенции. При этом, возможно, было бы полезно ориентироваться на статистический или сравнительный подход (хо-

⁷ См. вставку 9.7 на стр. 242–243 Справочника ЕЭК ООН–ОБСЕ.

тя это и является вторичной целью) и мониторинг эффективности стал бы, прежде всего, инструментом содействия осуществлению Конвенции.

12. Стоит отметить, что Конвенция уже содержит ссылки на мониторинг эффективности и прогресса, однако при этом методы и инструменты выбираются по усмотрению Договаривающихся государств. С такими методами и инструментами в контексте автомобильных и железнодорожных перевозок можно ознакомиться соответственно в приложениях 8 и 9 к Конвенции. В пункте 2 статьи 7 приложения 9 говорится о регистрации задержанного транспорта и обмене информацией в целях сокращения такого простоя, а в статье 7 приложения 8 предусмотрено, что один раз в два года проводится обзор прогресса. Рабочая группа ЕЭК ООН по железнодорожному транспорту (SC.2), которая непосредственно вовлечена в процесс реализации приложения 9 к Конвенции о согласовании, в настоящее время изучает способы проведения мониторинга и представления отчетности. К их числу относятся представление странами периодических докладов, отражающих основные достижения и неудачи, и подготовка сравнительных исследований один раз в два–три года⁸. Таким образом, включение показателей эффективности и соответствующих методик в Конвенцию о согласовании также способствовало бы успешной реализации приложения 9, равно как и осуществлению работы SC.2 в целом.

13. С практической точки зрения показатели эффективности SC.2 и соответствующие методики следует включить в Конвенцию таким образом, чтобы обеспечить для Договаривающихся сторон необходимую гибкость. Например, менее желательным было бы введение юридически обязательного требования об использовании той или иной конкретной методики или конкретного механизма отчетности: было бы полезно обеспечить надлежащие рамки для осуществления оптимальной практики в контексте Конвенции.

A. Добавление к приложению 8 (пример жесткого положения)

14. Приложение 8 к Конвенции о согласовании касается пересечения границ в ходе автомобильных перевозок. Статья 7 этого приложения предусматривает, что "Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) один раз в два года проводит среди Договаривающихся сторон обзор прогресса, достигнутого в области улучшения процедур пересечения границ в их странах".

15. В эту статью можно было бы добавить, например, следующий текст: "Исполнительный секретарь проводит такой обзор на основе показателей эффективности, указанных в добавлении 3 к настоящему приложению".

16. В новое добавление 3 можно было бы включить соответствующие показатели и методики в целях получения надежных и согласованных результатов обзора. На основе каждого обзора могли бы определяться исходные условия для следующего обзора. Цели и исходные условия на двухгодичный период могли бы определяться либо в обзорах по индивидуальным странам, либо в виде усредненных показателей для всех Договаривающихся сторон. Преимущество такого жесткого положения заключается в том, что постепенно уровень осуществления Конвенции в странах значительно повысился бы и выровнялся бы. К числу недостатков можно отнести то, что некоторые страны, по-видимому, не смогут в полном объеме применить эту методику.

⁸ Более подробная информация приведена в документе ECE/TRANS/SC.2/2012/6.

17. Изменения в приложение 8 должны вноситься на основании положений о поправках к Конвенции.

В. Добавление в качестве нового приложения по рекомендованной оптимальной практике (пример гибкого положения)

18. В этом случае показатели эффективности и соответствующие методики не будут ограничиваться автомобильными перевозками, а будут распространяться на всю сферу действия Конвенции, включая приложение 9 по железнодорожным перевозкам, которое недавно вступило в силу. В данном случае предлагается включить в новое приложение 10 не имеющие обязательной силы рекомендации и указать любое количество доступных показателей и методик. Каждое Договаривающееся государство применяло бы методику по своему предпочтению и собственной инициативе в целях проведения самооценки и повышения эффективности на национальном уровне.

19. В повестку дня очередных сессий можно было бы включить новый пункт, посвященный материалам, представляемым Договаривающимися государствами, которые хотели бы поделиться опытом и информацией о собственной практике в сфере применения одной или более методик, указанных в новом приложении 10. Новое приложение соответствовало бы положениям о поправках к Конвенции.

С. Подготовка не имеющей обязательной силы резолюции/рекомендации по оптимальной практике (гибкое положение)

20. Как свидетельствует пример Сводных резолюций о дорожном движении и о дорожных знаках и сигналах (СР.1 и СР.2), Рабочая группа, возможно, сочтет, что необходимо подготовить всеобъемлющий документ по оптимальной практике отдельно от Конвенции, но на ее основе, который будет обновляться и изменяться по мере необходимости и который Договаривающиеся государства смогут применять на добровольной основе.

21. С точки зрения процедуры и сроков проще разработать резолюцию/рекомендацию, поскольку для этого не требуется длительных административных процедур. Дополнительное преимущество в этой связи состоит в том, что в разработке такой резолюции смогут принять участие частные структуры, которые также представят примеры отраслевой практики для отражения в тексте. В рамках Конвенции любая поправка будет приниматься на основе жестких административных процедур, в реализации которых смогут участвовать только Договаривающиеся государства. И наконец, можно было бы широко распространить такую оптимальную практику и подготовить справочный документ для третьих стран за пределами региона ЕЭК.

D. Подготовка дополнительного протокола к Конвенции, являющегося юридически обязательным только для Договаривающихся государств, которые ратифицируют его/присоединятся к нему (для факультативного присоединения и строгого соблюдения)

22. Дополнительный протокол стал бы, по сути, новым правовым инструментом, требующим подписания, ратификации и вступления в силу в соответствии с принятой в Организации Объединенных Наций депозитарной практикой. Преимущества этого варианта заключаются, прежде всего, в том, что только Договаривающиеся государства, желающие связать себя предусмотренными в нем обязательствами, должны будут следовать соответствующей методике и отчетываться о достигнутых результатах. Во-вторых, к юридически обязательному документу, обособленному от Конвенции о согласовании, смогут присоединиться третьи страны, которые желают участвовать в подобной оценке эффективности и которым для этого не потребуется присоединяться к Конвенции о согласовании.

23. Протокол будет осуществляться в рамках той же административной структуры, что и Конвенция о согласовании.

E. Наделение Административного комитета полномочиями по принятию на регулярной основе решений о средствах и методах мониторинга эффективности (гибкое положение)

24. Этот вариант потребовал бы внесения лишь незначительных поправок в Конвенцию, что позволило бы Административному комитету периодически принимать решения об оценке эффективности, подготавливая при этом специальные рекомендации по методике и типам показателей в зависимости от обстоятельств, а также времени и ресурсов, имеющихся в распоряжении участвующего Договаривающегося государства и т.д.

25. Соответствующая поправка может быть предусмотрена в основном тексте Конвенции или в тексте приложения 7, которое подходит для этого лучше всего, так как оно касается деятельности Административного комитета. Это обеспечило бы некоторую гибкость как для Договаривающихся государств, так и в административном отношении, так как для проведения оценки эффективности было бы достаточно решения Административного комитета.

IV. Выводы

26. Хотя базовое требование о проведении обзора прогресса и включено в приложения 8 и 9 к Конвенции о согласовании, методы и общие показатели для проведения такой оценки до сих пор не определены. Следовательно, в качестве отправной точки для обсуждения было бы целесообразно договориться о перечне возможных показателей, который стал бы наименьшим "общим знаменателем" для всех Сторон. Такими показателями, например, могли бы быть:

- время;
- затраты;
- административные процедуры.

27. Вторым шагом стало бы обсуждение вопроса об использовании результатов оценки. Как указано в Справочнике, эти результаты могли бы использоваться на местах, на национальном или международном уровне в целях сравнения их с прежней эффективностью, оценки изменений с течением времени, например до и после любых реформ, или сопоставления с аналогичными показателями в других организациях.

28. Есть все основания полагать, что оценка эффективности послужила бы незаменимым дополнением к нормам и процедурам Договаривающихся сторон Конвенции о согласовании. В этой связи Рабочей группе предлагается рассмотреть представленные варианты и выбрать из них тот, который наилучшим образом соответствует потребностям и целям Договаривающихся сторон.
