



ISSN 2518-1599 (Online)  
ISSN 2308-6971 (Print)

**Regional Office for Capacity Building/  
Regional Training Centers for the European Region  
of the World Customs Organization**

# **Customs Scientific Journal**

**C**apacity Building

**H**uman Resources

**S**cientific Research

**T**rade Practice

**P**rofessional Standards

**M**otivation

**Volume 6  
Number 2**

**S**trategic Planning

**2016**

**Regional Office for Capacity Building/  
Regional Training Centers for the European Region  
of the World Customs Organization**

# **Customs Scientific Journal**

**C U S T O M S**

**Volume 6  
Number 2**

ROCB & RTCs  
European Region  
2016

Published by the University of Customs and Finance on behalf of the Regional Office for Capacity Building & Regional Training Centers for the European Region of the World Customs Organization

Scientific collection

**EDITORIAL ADVISORY BOARD:**

Aydin ALIYEV – Prof. Dr. hab. (Economy), Chairman of the State Customs Committee of the Republic of Azerbaijan  
Zsolt DEZSI – Dr., PhD, Regional Training Center for the European Region of the World Customs Organization, Hungary  
Roger HERMANN – Head of the Regional Office for Capacity Building for the European Region of the World Customs Organization  
Aivars Vilnis KRASTIŅŠ – Prof. Dr. hab. (Economy), Riga Technical University, Latvia  
Oleg PLATONOV – President, PLASKE JSC, Head of the Public Counsel at the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine  
Zlatko VETEROVSKI – Dr., PhD (Economy), Head of Unit of the Customs Authorizations for Customs Procedures with Economic Impact, Regional Training Center for the European Region of the World Customs Organization, Macedonia

**EDITORIAL BOARD**

**Editor-in-Chief:**

Olena PAVLENKO – Prof. (Public Administration and Customs), Dr. hab. (Pedag.), University of Customs and Finance, Ukraine

**Deputy Editor:**

Lothar GELLERT – Prof. Dr. (Law), Dr. h.c. (UA), Adviser to the Head of the State Fiscal Service of Ukraine, Federal University of Applied Administrative Sciences, Germany

Igbal BABAYEV – Prof. Dr. hab. (Technical sciences), Chief of Head Department of Performance Measurement and Development Programs of the State Customs Committee of the Republic of Azerbaijan  
Viktor CHENTSOV – Prof. Dr. hab. (Public Administration; History), Chairman of Scientific Council, University of Customs and Finance, Ukraine  
Wiesław CZYŻOWICZ - Prof. Dr. hab. (Economy), Warsaw School of Economics, President of the Consultative Council to the Polish Customs Service, Poland  
Oksana GETMAN – Dr., PhD (Economy), University of Customs and Finance, Ukraine  
Mikhail KASHUBSKY – Dr., PhD (Law), Centre for Customs and Excise Studies, Charles Sturt University, Australia; INCU: Head of Secretariat  
Dmytro PRYIMACHENKO – Prof. Dr. hab. (Law), Vice-Rector, University of Customs and Finance, Ukraine

**Sub-Editors:**

Olga TRIAKINA – Dr., PhD (Pedag.), University of Customs and Finance, Ukraine  
Tetyana CHUKHNO – University of Customs and Finance, Ukraine

*Address of the publisher: 2/4 V. Vernadsky str., 49000, Dnipro, Ukraine*

*Editorial Board e-mail: Customs.Scientific.Journal@gmail.com*

UDC: 339.543:336.24

Volume 6, Number 2 (December), 2016

First published 16 April 2013

(License for publishing – KB № 21950-11850IP from 31.12.2015, University of Customs and Finance)

*The Customs Scientific Journal CUSTOMS is published twice a year.*

The websites are at: <http://umsfjournal.wix.com/customs-journal> and [www.ccjournals.eu/ojs/index.php/customs](http://www.ccjournals.eu/ojs/index.php/customs)

© 2016 Regional Office for Capacity Building & Regional Training Centers for the European Region

**Copyright.** All rights reserved. Permission to use the content of the *Customs Scientific Journal CUSTOMS* must be obtained from the copyright owner. Please apply to the Editorial Board.

**Disclaimer.** The views expressed in the *Customs Scientific Journal CUSTOMS* are those of individual contributors and are not necessarily those of the Editorial Board, the Regional Office for Capacity Building & Regional Training Centers for the European Region, the World Customs Organization or its individual membership, or the publishers. Editorial Board reserves the right to edit articles to ensure their conformity with the journal's editorial policy and style.

Founder and publisher: University of Customs and Finance (legal successor of the Ukrainian Academy of Customs)  
(License for publishing – DK №5022 from 2015-12-14)

Издается Университетом таможенного дела и финансов по поручению Регионального Офиса по институциональному развитию и Региональных учебных центров Европейского региона Всемирной таможенной организации

Научный сборник

### **РЕДАКЦИОННЫЙ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЙ СОВЕТ:**

А. А. АЛИЕВ – д-р экон. наук, проф., Председатель Государственного таможенного комитета Азербайджанской Республики

З. ВЕТЕРОВСКИ – доктор философии (экон. науки), начальник отдела разрешений таможенного органа по таможенным процедурам с экономическим воздействием, Региональный учебный центр Европейского региона Всемирной таможенной организации, Македония

Ж. ДЕЖСИ – доктор философии, Региональный учебный центр Европейского региона Всемирной таможенной организации, Венгрия

А. В. КРАСТИНЬШ – д-р экон. наук, проф., Рижский технический университет, Латвия

О. И. ПЛАТОНОВ – Президент АО «ПЛАСКЕ», председатель общественного совета при Министерстве экономического развития и торговли Украины

Р. ХЕРМАНН – руководитель Регионального Офиса по институциональному развитию для Европейского региона Всемирной таможенной организации

### **РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:**

#### **Главный редактор:**

Е.А. ПАВЛЕНКО – д-р пед. наук, проф. (гос. управл. и там. дело), Университет таможенного дела и финансов, Украина

#### **Зам. главного редактора:**

Л. ГЕЛЛЕРТ – доктор философии (юрид. науки), проф., почетный доктор (АТСУ), советник главы Государственной фискальной службы Украины, Федеральный университет прикладных административных наук, Германия

И. А. БАБАЕВ – доктор техн. наук, проф., начальник Главного управления по оценке эффективности и программам развития Государственного таможенного комитета Азербайджанской Республики

О. А. ГЕТЬМАН – доктор философии (экон. науки), Университет таможенного дела и финансов, Украина

М. В. КАШУБСКИЙ – доктор философии (юрид. науки), Центр таможенного и акцизного обучения, Университет Чарльза Стерта, Австралия; Международная сеть таможенных университетов: Глава секретариата

Д. В. ПРИЙМАЧЕНКО – д-р юрид. наук, проф., проректор по научной работе, Университет таможенного дела и финансов, Украина

В. В. ЧЕНЦОВ – д-р гос. управл., д-р истор. наук, проф., председатель ученого совета, Университет таможенного дела и финансов, Украина

В. А. ЧИЖОВИЧ – д-р экон. наук, проф., Варшавская школа экономики, председатель Консультативного совета Таможенной службы Польши

#### **Помощники редактора, ответственные за выпуск:**

О. А. ТРЯКИНА – канд. пед. наук, доцент, Университет таможенного дела и финансов, Украина

Т. В. ЧУХНО – Университет таможенного дела и финансов, Украина

Адрес издателя: ул. В. Вернадского, 2/4, 49000, Днепр, Украина

Редакционная коллегия e-mail: [Customs.Scientific.Journal@gmail.com](mailto:Customs.Scientific.Journal@gmail.com)

УДК: 339.543:336.24

Номер 2 (декабрь), 2016

Первое издание 16 апреля 2013

(Свидетельство о государственной регистрации – КВ № 21950-11850ПР от 31.12.2015, Университет таможенного дела и финансов)

“Таможенный научный журнал “ТАМОЖНЯ” издается два раза в год.

Веб-странички: <http://umsfjournal.wix.com/customs-journal> и [www.ccjournals.eu/ojs/index.php/customs](http://www.ccjournals.eu/ojs/index.php/customs)

© 2016 Региональный Офис по институциональному развитию и Региональные учебные центры Европейского региона ВТамО

**Copyright.** Все права защищены. Разрешение на использование содержания “Таможенного научного журнала “ТАМОЖНЯ” должно быть получено от владельца авторских прав. Пожалуйста, обращайтесь в редакцию.

**Отказ от ответственности.** Взгляды, выраженные в “Таможенном научном журнале “ТАМОЖНЯ”, принадлежат отдельным авторам и не обязательно совпадают с мнением редакционной коллегии, Регионального Офиса по институциональному развитию и Региональных учебных центров для Европейского региона Всемирной таможенной организации или отдельных ее членов, или издателей. Редакция оставляет за собой право редактировать статьи, чтобы обеспечить их соответствие редакционной политике журнала и стилю.

Основатель и издатель: Университет таможенного дела и финансов (правопреемник Академии таможенной службы Украины)

(Свидетельство об издательской деятельности ДК №5022 от 14.12.2015 г.)

## CONTENTS

<b>Greetings</b>	<b>6</b>
<b>SECTION 1 – IMPLEMENTATION OF THE WCO STANDARDS</b>	
<b>Analysis of the work of Ukrainian sea ports and prospects of their development based on the container terminal “Transport Investment Service”</b> <i>Anatoly PASECHNIK, Eugene KUSHCHENKO</i>	<b>9</b>
<b>A place of the RILO network in a customs prevention institutional mechanism</b> <i>Magdalena RYBACZYK</i>	<b>22</b>
<b>The Johannesburg convention on mutual customs assistance – is a new tool failing early?</b> <i>Carsten WEERTH</i>	<b>35</b>
<b>SECTION 2 – DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC ACTIVITY</b>	
<b>The principles of public administration mechanisms modernization in the field of Customs affairs</b> <i>Victor CHENTSOV, Olena PAVLENKO, Olga TRIAKINA</i>	<b>47</b>
<b>Improving the fiscal component of customs activity – a step towards the implementation of customs reforms</b> <i>Olga BORISENKO, Irina KVELIASHVILI</i>	<b>63</b>
<b>SECTION 3 – CUSTOMS &amp; BUSINESS PARTNERSHIP</b>	
<b>Impact of trade openness in labour intensive full package manufacturing industries and its fragmented value chain: a theoretical study of readymade garments sector of Bangladesh</b> <i>Tariq HASSAN</i>	<b>74</b>
<b>SECTION 4 – YOUNG RESEARCHES’ PAGE</b>	
<b>Customs control and risk management system on the example of the Ukrainian customs</b> <i>Oleg KOMAROV</i>	<b>85</b>
<b>Shareholders interest</b> <i>Nigar BABAYEVA</i>	<b>97</b>
<b>Information about authors</b>	<b>212</b>
<b>Conditions for publication</b>	<b>214</b>

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Приветственное слово</b>	<b>6</b>
<b>РАЗДЕЛ 1 – ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ СТАНДАРТОВ ВТамО</b>	
<b>Анализ работы морских портов Украины и перспективы развития на базе контейнерного терминала “ТИС”</b> <i>Анатолий ПАСЕЧНИК, Евгений КУЩЕНКО</i>	<b>104</b>
<b>Роль информационной сети регионального офиса по обмену оперативными данными между таможенными администрациями в процессе борьбы с таможенными правонарушениями</b> <i>Магдалена РЫБАЧИК</i>	<b>118</b>
<b>Йоханнесбургская конвенция о взаимной административной помощи в таможенных делах – новый инструмент, не имеющий успеха на начальном этапе?</b> <i>Карстен ВЕЕРТ</i>	<b>134</b>
<b>РАЗДЕЛ 2 – РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ</b>	
<b>Принципы модернизации механизмов государственного управления в сфере таможенного дела</b> <i>Виктор ЧЕНЦОВ, Елена ПАВЛЕНКО, Ольга ТРЯКИНА</i>	<b>148</b>
<b>Усовершенствование фискальной составляющей таможенного дела – этап на пути реализации таможенных реформ</b> <i>Ольга БОРИСЕНКО, Ирина КВЕЛИАШВИЛИ</i>	<b>165</b>
<b>РАЗДЕЛ 3 – ПАРТНЕРСТВО ТАМОЖНИ И БИЗНЕСА</b>	
<b>Влияние открытости торговли на трудоемкую текстильную промышленность полного цикла и фрагментирование добавленной стоимости: теоретический анализ сектора готовой одежды Бангладеш</b> <i>Тарик ХАССАН</i>	<b>178</b>
<b>РАЗДЕЛ 4 – СТРАНИЧКА МОЛОДОГО УЧЕНОГО</b>	
<b>Таможенный контроль и система управления рисками на примере украинской таможни</b> <i>Олег КОМАРОВ</i>	<b>191</b>
<b>Интересы акционеров</b> <i>Нигяр БАБАЕВА</i>	<b>204</b>
<b>Информация об авторах</b>	<b>213</b>
<b>Требования к оформлению статей</b>	<b>216</b>

**Dear AUTHORS AND READERS,  
DEAR COLLEAGUES,**

The Journal '*Customs Scientific Journal CUSTOMS*' has been indexed in the international database INDEX COPERNICUS! In view of results of 2015 we have a very high index: **ICV 2015 : 73.13**

[http://journals.indexcopernicus.com/  
Customs+Scientific+Journal+CUSTOMS,p24784700,3.html](http://journals.indexcopernicus.com/Customs+Scientific+Journal+CUSTOMS,p24784700,3.html)

Our journal ranks 37 out of 517 among Ukrainian journals included in this scientometric base:

[http://www.kspu.edu/FileDownload.ashx/IndexCopernicus%202015%  
20Ukraine.pdf?id=c5525c79-e6fb-4dd8-b946-adc1a8db39a1](http://www.kspu.edu/FileDownload.ashx/IndexCopernicus%202015%20Ukraine.pdf?id=c5525c79-e6fb-4dd8-b946-adc1a8db39a1)

Congratulations to all.

Prof.Dr.hab. **Olena Pavlenko**  
*Editor-in-chief*  
*Customs Scientific Journal CUSTOMS*

## **FEEDBACK**

Congratulations for the success!

**Roger Hermann**  
*Head of the Regional Office for Capacity Building  
for the European Region of the World Customs Organization*

Поздравляю с этим достижением!  
Уверен, что Европейский регион по достоинству оценит  
важность произошедшего!  
Желаю дальнейших успехов.

**В. Микеладзе**  
*Экс-Руководитель Европейского РОИР*

**Dear Professor Pavlenko,**  
Congratulations on this achievement, which will be beneficial to  
the whole Customs research community!  
Kind regards,

**Secretariat**  
**International Network of Customs Universities**  
[www.incu.org](http://www.incu.org)

Поздравляю! Замечательная новость!

**Мария Полнер (Mariya Polner)**

*Policy Advisor  
Enforcement and Compliance  
World Customs Organization*

Поздравляю с большим успехом.

**Веслав Чижович (Prof. Dr. hab. Wieslaw Czyzowicz)**

*Warsaw School of Economics, President of the Consultative Council to the Polish  
Customs Service*

Danke für die Nachricht bezüglich des Journals. Das klingt doch sehr gut.

**Prof Dr. L. Gellert**

*Federal University of Applied Administrative Sciences, Germany  
Adviser to the Head of the State Fiscal Service of Ukraine*

CONGRATULATIONS TO YOU AND TO YOUR TEAM!!!

I am aware of the effort you have put throughout the whole process and I am really happy for the good news you sent us.

**Prof. Irena Kikerkova**

*Ss. Cyril and Methodius University  
Faculty of Economics Skopje*

Dear Prof. Olena Pavlenko,

Thank you for the good news. Congratulations!!! We are really proud of you and wish you all the best for your future.

With best regards,

**Prof. Dr. Igbal Babayev**

*State Customs Committee of the Republic of Azerbaijan  
Chief of Head Department of Performance Measurement and Development Programs  
Major-general of customs service*

Dear Prof. Pavlenko,

On behalf of Prof. Aivars Krastins we would like to thank you for the good news. Congratulations and the best wishes from the International Business and Customs Institute of Riga Technical University on being included in the international database INDEX COPERNICUS.

**Elina Ludane**

*Public Relations Manager  
Department of Customs and Taxes  
Riga Technical University*

Dear Prof. Pavlenko,  
Congratulations on your hard work and enthusiasm.  
I look forward to future cooperation.  
With best regards,

**Zlatko Veterovski, PhD**  
*Head of Unit of the Customs Authorizations for Customs Procedures with Economic Impact  
Republic of Macedonia*

Вітаю, бажаю подальших успіхів. Це заслужене визнання наполегливої  
праці!

З повагою, **Ольга Нагорічна**  
*Заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту  
фіскальної політики — начальник Науково-дослідного центру митної справи  
Університету державної фіскальної служби України*

Поздравляю!  
Это большая победа! Я очень рада!!!

**Елена Леонардовна Богданова,**  
*профессор, доктор экономических наук,  
Институт международного бизнеса и права (ИМБИП) Университета ИТМО*

Thanks a lot! Great news! I wish you all the best in future work.  
I wish all the best to whole customs community in the world!  
Warm regards from Bosnia!

**Ognjen Alagic**  
*Head of Unit The Indirect Taxation Authority  
Customs Sector  
Customs Affairs Department  
Customs Procedures Unit*

...möchte ich mich noch den zahlreichen Gratulanten anschließen und zur  
wissenschaftlichen Anerkennung des Customs Scientific Journal CUSTOMS  
gratulieren. Das ist wahrlich ein beeindruckender Erfolg der auch Ihrem  
unermüdlichen Einsatz für die wissenschaftliche Durchdringung des Zollrechts  
zu verdanken ist.

Prof. Dr. **Achim Rogmann, LL.M. (Murdoch)**  
*Brunswick European Law School (BELS)  
Fakultät Recht  
Ostfalia Hochschule für angewandte  
Wissenschaften*

Поздравляю с успехом, так держать и дальше...!

**Пранас Плачас (Pranas Plačas)**  
*Зам. директора Таможенного учебного центра Литвы*

JEL Classification: O18, R40, R42

## **ANALYSIS OF THE WORK OF UKRAINIAN SEA PORTS AND PROSPECTS OF THEIR DEVELOPMENT BASED ON THE CONTAINER TERMINAL “TRANSPORT INVESTMENT SERVICE”**

**Anatoly PASECHNIK**

*University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine*

E-mail: panukr977@gmail.com

**Eugene KUSHCHENKO**

*University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine*

E-mail: jeni4i1990@gmail.com

### ***Abstract***

*This paper provides an analysis of the Ukrainian sea ports administration work. Particular attention was paid to container terminals, as being much-in-demand to date. As a result of the statistical analysis of the operation of container terminals in Ukraine, it is specified that one of the most promising terminals having a sufficiently high development potential and increasing volume of container traffic handling is a container terminal “Transport investment service” (“TIS”).*

*This container terminal has all the necessary resources and environment for the development and successful competition with other ports of Ukraine. In this regard, the authors propose a “TIS” container terminal modernization model and make an assessment of its performance in view of this modernization. The outcomes show that the implementation of the proposed terminal operational model will enable the company to become one of the leaders in container handling in Ukraine. Based on a systematic analysis of the documentary clearance of goods at the port, the authors suggest designing a new document workflow model.*

*The proposed approaches are modular in nature and can be generalized for their use as a standard project decisions while modernizing similar container terminals.*

*Keywords: container shipping, ports, container terminal “TIS” dry port, “Single Window”.*

### **Introduction**

The current stage of the global transport sector to a great extent determines the level of economic development of countries. Almost all the major sectors of economy can not exist without transport. For example, ports can not work without ships as all kinds of control would not be carried out in ports, and thus shipment would become impossible. Therefore one of the main driving forces of the global economy dynamic development is transportation.

Today transport plays a very important role in the life of mankind. The most important feature is the movement of people and goods around the world. In the meantime

an important factor is a geographical location of a country in the world and an access to the sea. This significantly influences on a country economy. In this respect Ukraine takes a leading place throughout Europe, as firstly, it has an access to the Black Sea, secondly, it borders on the European Union, Eurasia and the Russian Federation. Located between the world centers of production facilities, the transport infrastructure of Ukraine has all chances to become a locomotive of the domestic economy development, which requires its urgent modernization in accordance with the international standards.

Transport infrastructure is a kind of infrastructure, a complex of all industries and transport companies both performing transportations and ensuring their implementation and maintenance (<https://ru.wikipedia.org/wiki>). Therefore, to ensure the efficient transportation of goods it is necessary to make a lot of construction and maintenance work to support infrastructure. This list includes all kinds of roadway and transportation support facilities (logistics transport and customs facilities, transportation hubs, stations for all types of transport, airports, depots, container terminals, passenger and freight stations, etc.).

It is necessary to underline that today one of the most common and efficient goods transportation technology is container shipping. An annual container turnover growth in the world is increasing, and eventually, majority of goods will be shipped in containers. Transportation hubs for such goods handling are container terminals being built and renovated in virtually all the world's leading ports.

However, experience in the use of container systems reveals two main problems (Pasechnik 2011):

1) if supporting documents go behind the movement of containers or vehicles wait very long for the fulfillment of formalities or there are delays connected with a container search, all the benefits will be nullified;

2) the second problem is the lack of balance between volumes of direct and reverse traffic when there is cargo being carried to a destination, but there is no cargo being carried to a backward direction, consequently there is a problem of empty runs of containers.

Based on the abovementioned, we can argue that the transport infrastructure is a web connecting enterprises, container terminals, stations, cities and countries. In short modernization should mandatory concern all units of transport infrastructure, and especially container terminals, due to the fact that container transport is getting more and more popular.

## **1. The system analysis of the Ukrainian ports engaged in export-import freight flow handling**

In Ukraine there are 13 sea ports, in particular Berdyansk, Belgorod-Dnestrovsky, Izmail, Illichivsk, Mariupol, Nikolaev, Odessa, Oktyabrsk, Reni, Skadovsk, Ust-Danube, Kherson, Yuzhny. These ports are located along the coast washed by the Black and Azov seas. Despite this variety, each of them has its own handling infrastructure, which allows handling a certain range of goods. From the abovementioned ports not all are engaged in container shipping due to the lack of container terminals. The comparative characteristic of the volume of cargo handling in Ukrainian ports having container terminals is shown in table 1 (Official statistics of the administration of Ukrainian sea ports during January-June 2015; <http://www.ukrstat.gov.ua>).

Analyzing the statistical data specified in the table, we can state that according to the overall performance ranks the Southern port takes the first place, Odessky port holds the second place and Illichivsky port takes the third place. Mariupolsky, Oktyabrsky and Khersonsky ports showed much lower results, but nevertheless, they handle the range of goods that are not overloaded in Odessky, Illichevsky and Southern ports. In general, this makes it possible to release large ports from petty work, thereby creating favorable conditions for small ports. Taking this into account it should be emphasized that Ukraine

**Table 1. The statistical data on the work of Ukrainian ports during January-June 2015**

	Ukrainian ports					
	Ilyichevsky	Mariupolsky	Southern	Odessky	Oktyabrsky	Khersonsky
CARGO	kt					
LIQUID	966,36	41	2279,9	2218,64	7,47	16,77
Oil	11,06					
Petroleum products	106,38		248,73	1693,7	7,47	16,77
Lubricant	848,92	41	454,73	24,6		
Chemical			1576,5	498,6		
Other liquid bulk				1,74		
BULKY	6141,49	2051,86	21659	4433,38	2545,92	1234,73
Coal	77,9	704,7	2836,7		263,45	21,12
Coke	49,4	51,4				7,62
Ore	2407,6	1112,9	13402	380,44		9,44
Building	293,5	52,7	10,22	147,01	515,73	90,88
Cement						3
Chemical			915,85		556,59	77,18
Cereal	2401,49	108,73	4098,2	3535,82	887,32	335,43
of which grain	2401,49	66,93	4098,2	3535,82	887,32	154,46
Other bulk cargo	911,6	21,43	396,18	370,11	322,83	690,06
UNITIZED	1680,3	2406,62	318,33	5717,85	917,84	526,51
Automotive	16,8				0,64	
Timber					3,25	101,43
Ferrous metals	602,3	2400,72	25,68	3147,84	887,34	368,86
of which crude iron	568,4	488,81	25,68	46,04		
rolled steel	1,6	844,81		3008,86	862,41	240,1
scrap		2,6		92,94	24,93	128,76
other	32,3	1064,5				
Chemical	1			10,9		2,7
Food	6,7			6,38		4,08
Containers, t	416,1	3,5	292,65	2529,08	1,23	4,35
Containers, pcs	20829	455	16815	118972	138	418
Containers, TEU	32435	408	25946	181155	238	749
Cars, t	429,2					
Cars, pcs	12828					
Other unitized goods	208,2	2,4		23,65	25,38	45,09
Total:	8788,15	4499,88	24256,9	12369,87	3471,23	1778,01

needs a large number of ports, but a desirable condition for their effective work is their functioning according to their cargo nomenclature. Thus, the goods will be evenly distributed to all ports of Ukraine and give an opportunity for their development.

Studying the container handling statistics in ports, in this regard Illichivsky port has overtaken the Southern port. Moreover the Southern port has been servicing containers since 2009, and today it has become a worthy competitor to Illichesky port for such a short time,

and it is smoothly moving towards the level of Odessky port. But an undisputable leader is Odessky container terminal and only foreign ports on the Black Sea coast can compete with it.

Since the most powerful container terminals belong to such ports as Odessky, Illichivsky and Southern, we'll consider in detail the statistics of each terminal separately in figures 1-3 (Ports of Ukraine 2015).

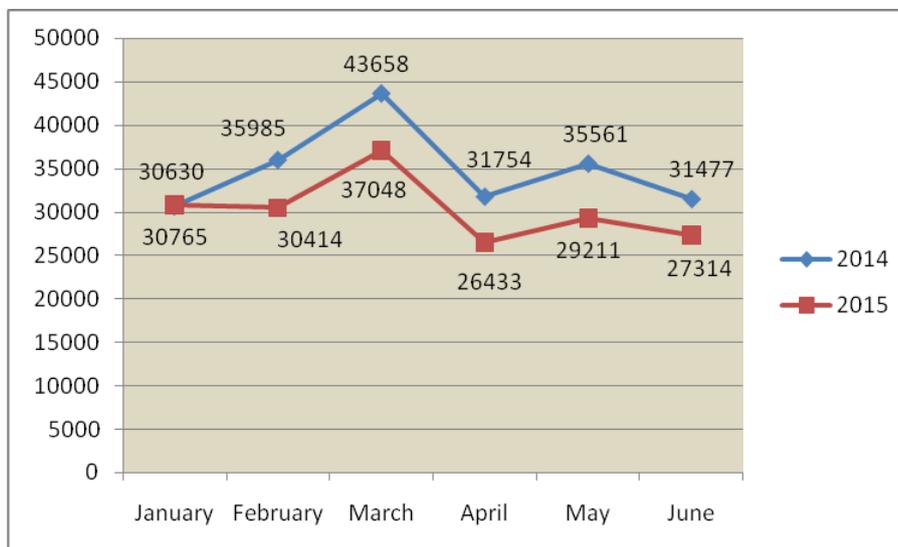


Figure 1. Container flow in Odessky port, TEU

Due to the fact that Ukraine's economy is in recession, the port of Odessa significantly reduced the container turnover in 2015. It is not connected with the port technological process or lack of capacity, but rather with complicated port trade relations with other countries. Thus, for six months almost a steady decline in container handling has been running. A more complicated situation related to the reduction of the volume of cargo handling can be seen in Ilyichevsky port. While the port of Odessa has an average volume of

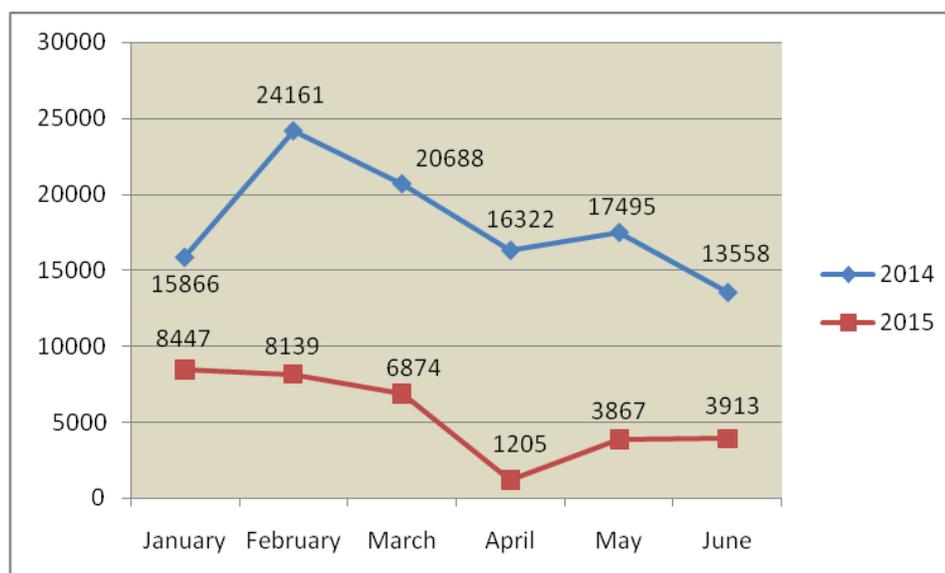


Figure 2. Container flow in Ilyichevsky port, TEU

work up to 86.6%, there is only 30% compared to 2014. The Southern port is the only port that has shown the best results for its six months of work. In January and May 2015 the number of containers being handled was larger than in 2014. The dynamics of the volume of work in this port accounted for 97.43 compared to 2014.

Thus, the container terminal “TIS” virtually retained container handling volumes that characterizes the terminal very positively and creates a good basis for further increasing the volume of cargo handling.

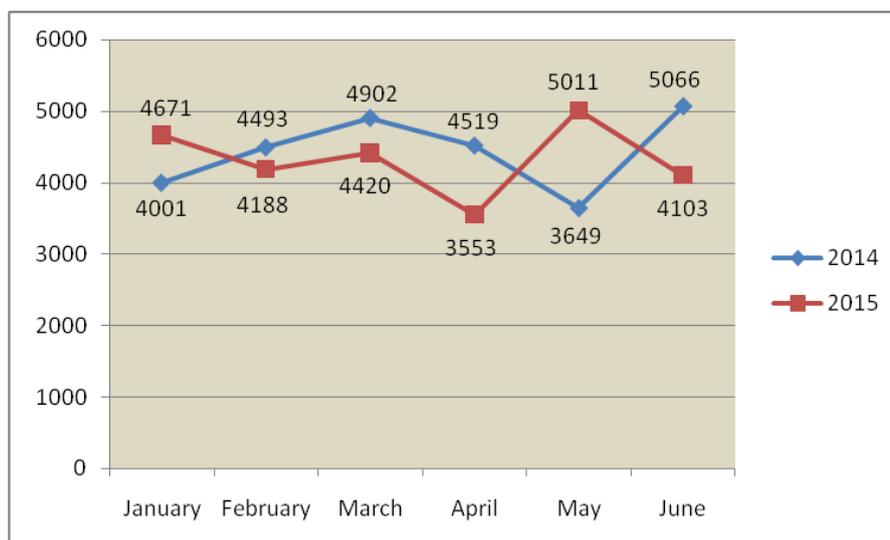


Figure 3. Container flow in the Southern port, TEU

## 2. The container terminal “TIS”

The container terminal “TIS” is the newest container terminal in Ukraine, which has been modernized to receive and process the largest vessels that can only enter the Black Sea, and can not be accept by any other port in Ukraine. The container terminal “TIS” has a 470 meter long and 16 meter container deep wharf, which is the longest and the deepest in the country ([http://www.tis.ua/main\\_ru.html](http://www.tis.ua/main_ru.html)). Also, the terminal is able to unload bulk cargoes.

While designing and constructing the Transport Investment Service (TIS) (Pasechnik 2012) the latest technical and technological solutions were used and all the basic requirements for modern container terminals were met.

The structure of “TIS” includes 5 terminals: TIS-Grain, TIS-Fertilizers, TIS-Ore, TIS-Coal, TIS-Container Terminal. Each terminal has its own specific function and is engaged in a certain type of cargo turnover. Though the terminals function within the same port area, they are separate and independent.

The container terminal “TIS” is considered now to be the most modern in terms of technologies and technical equipment being used. In comparison to all other container terminals it is primarily a private company, which allows it to operate independently of the spheres of influence. Therefore, despite the competition with Odessky port, which is a container transportation leader in Ukraine, “TIS” is gradually gaining pace, regularly modernizes and builds new wharfs and is becoming a very serious competitor for the port of Odessa.

The biggest reason why Odessky port can’t develop significantly is its location almost in the center of the city. The area around the port is already built up and placement of any additional wharf or technical equipment is almost impossible. Consequently, a period of

dynamic development of the Odessa port is completed, and in order to further develop the only way out of this situation is to use the technology of “dry port”. This technology has been implemented under the name “Euroterminal”. It has relieved the port from extra work and enhanced the economic performance. Due to it a container turnover is constantly growing and therefore the larger capacity vessel begin to enter the port.

“TIS” is an enterprise located outside the city, which has enough own territory and a good transport junction situated between Nikolaev and Odessa. Since there is a drive to two roads, cargo transportation does not impede the movement of public transport, which positively affects the port activities.

In Odessa, in this regard, there are difficulties, because cargo vehicles in order to transport goods need to travel through the city center. Today, carriage is permitted in summer only at night, at elevated temperatures. Thus, there is a possibility that vessels will remain off the harbour waiting for containers being unloaded. Therefore, in terms of geographical location the Transport Investment Service has a convenient location and good prospects for further development.

### **3. The proposed terminal modernization model**

As it has already been mentioned, the “TIS” terminal has all the capacities for further non-stop container handling. However, in order to become a serious competitor to Odessa container terminal, it is necessary to introduce a model for the modernization of the container terminal “TIS”.

The administration of the Southern port gradually implements the sea port development plan. For example, last year about \$ 3 billion was raised, with \$ 2.7 billion directed to the development of the port infrastructure and \$ 0.3 billion aimed at the development of the rail and road infrastructure (Ports of Ukraine 2015). Accordingly, such funds are spent on improving the technical conditions of the equipment and its development since the economic condition of the enterprise allows for these costs. In order to improve the performance of the container terminal, it is offered at the same time to take measures in order to renovate the “TIS” container terminal (figure 4).

This model was developed in order to achieve two results: the first is to increase a container flow, the second is to create a simplified procedure for the interaction of all structures within the enterprise, combining them all into a single unit. This terminal should have a programmed working scheme without any failures.

Figure 4 shows that such infrastructure objects as a complex of vehicles in-depth inspection, a Ro-Ro terminal, a platform for handling, a station for loading and unloading of wagons, open areas for storage of coal and ore freight and a railway track have been built on the territory of the terminal. All these objects are in far distance from each other.

During operation of the terminal all the objects are used and some of them even work in full loading. The container terminal “TIS” has three mooring bracket-type gantry cranes of Super-Post-Panamax type for the transloading of containers from a ship to the shore as well as ten rear truck-mounted cranes of RTG type for the transportation of containers to the warehouse. Since this equipment is modern, the cranes do not work at full capacity.

The main technical specifications of mooring bracket-type gantry cranes are given in table 2. All these specifications are taken from the official website of the company “Container Lifting Systems” (<http://www.topkraftspb.ru/kranyi-sts.html>). The mooring crane is very easy to use and takes up little space, being located on the edge of the quay. The main specifications of truck-mounted gantry crane are given in table 3.

The next point is free areas located near the “TIS” terminal (A, B, C, D, E, F, G, H). In these areas buildings, roads and railways are going to be built.

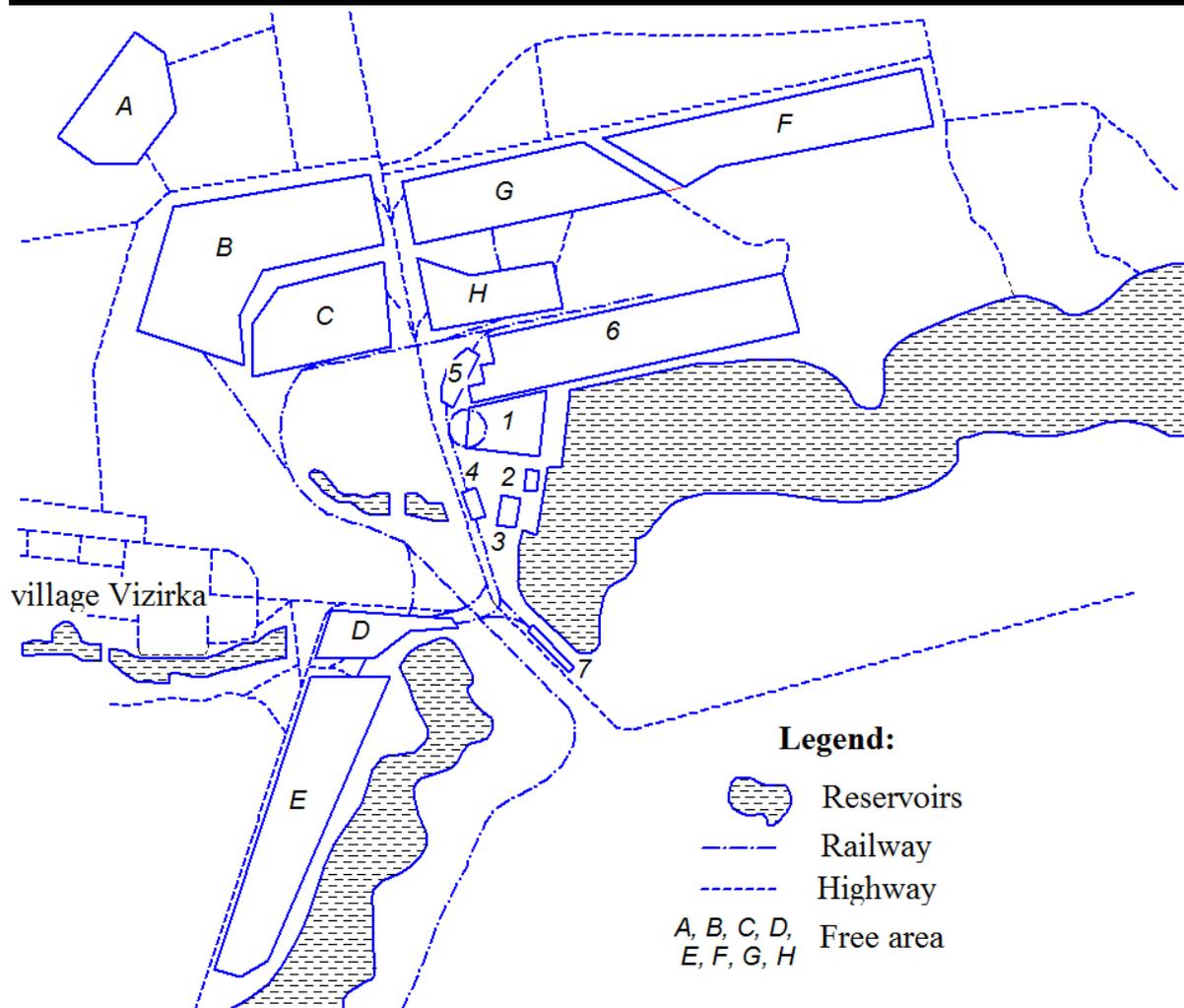


Figure 4. Container terminal "TIS" modernization model:

1 – Container terminal, 2 – Complex of vehicles in-depth inspection, observation ramp, 3 – RO-RO terminal, 4 – Platform for handling, 5 – Station for loading and unloading wagons, 6 – Open areas for storage of coal and ore freight, 7 – Railway track

**Table 2. Specifications of mooring crane of Super-Post-Panamax type**

Name:	Crane of Super-Post-Panamax (STS5001, STS5501, STS6501) type
Rated load capacity under spreader (A)	30, 48-80 t
Maximum reach of marine console (B)	25-70 m
Maximum reach of rear console (C)	8-28 m
Span width (D)	16-42 m
Lifting height over the rail head (E)	10-45 m
Lifting speed with full load	40-90 m/min
Lifting speed without load	70-150 m/min
Speed of the gantry movement	25-60 m/min
Maximum swaying angle	80°

**Table 3. Specifications of truck-mounted cranes of RTG type**

Name:	Crane of RTG type
Load capacity under spreader (A)	41, 50, 61, 65 t
Span (B)	23; 47; 26,4 m
Maximum lifting height (C)	15,5; 18,5; 21,5; 24,5 m
Lifting speed with load	20-30 m/min
Lifting speed without load	40-60 m/min
Speed of the gantry movement with load	30-50 m/min
Speed of the gantry movement without load	90-150 m/min
Load trolley movement speed	70 m/min
Spreader shifting	+/-250 mm
Angle of spreader rotation	-5° - +5°

Dash and axial lines in the figure indicate joint areas of objects planned to be interconnected. Broken lines between objects B, C, G, H, and D, E indicate the road that joins the objects. Currently, these areas of the motorway are not connected. After construction of the road it is necessary to pave the railway track from point 7 to point 5 through point 4 and also connect them with the areas B, C, D, E, F, G, H. In this way, we will create a single transport network between all facilities and free areas in order to make transportation both by road and railway.

“Dry port” will be located at sites B, C, G, H. A dry port is an inland terminal directly connected to the seaport by road or rail (<https://ru.wikipedia.org/wiki>). In result combining free areas, we have made a platform for a “dry port”.

Therefore a “dry port” must meet the following requirements (Pasechnik 2016):

- an inland container terminal is a set of temporary warehouses, other buildings, constructions, roads, railways and other facilities located outside the territory of the seaport;
- it must be equipped with an electronic information system;
- a marine terminal operator (stevedore) must be an owner of an inland container terminal;
- a marine terminal and inland container terminal must be within the area of activity of one Customs office.

A further purpose is a construction of a belt line railway indicated next to point 1. With the help of this railway it will be possible to carry out transloading of containers from the vessel immediately on the train and takes them to a “dry port”. This belt line railway is very important when dealing with containers, since a train may enter the territory of the terminal and does not waste time on cars coupling and uncoupling. A train can approach both from the north and west sides, providing simultaneous work of road transport. This scheme will reduce the downtime of vessels during loading and unloading. Also, it will be enough to use only one locomotive as there will be no dead-end station.

On the left hand side figure 4 shows the inscription “Vizirka village”, which is a point where the offices of “TIS”, stevedoring, broker and other companies are situated. Since there are many branch offices of the company in this area already, it is planned to place “Single Window” here. The essence of this office is that all companies preparing cargo and participating in its turnover as well as in its documenting will all be situated in the same building. This will reduce the time of movement of the company representatives to different cities, as today part of offices is located in Odessa and the other part is in Southern town.

The implementation of the proposed solutions for the terminal modernization will introduce the following technology of containers handling:

1. A vessel entering the waters of the port moors near the container terminal.
2. A belt line railway allows unloading of containers on railway platforms and at the same time on the road vehicles.
3. Nowadays the mechanism of customs clearance through the “Single Window” has been already launched.
4. Through the mainline railway track there is a distribution of trains directing towards the territory of “dry port”, while trucks, after a complete documenting, leave the container terminal and carry cargo to the consignee.
5. Container are carried to the territory of “dry port”, where they are stored, sorted, and then also on a train or road transport goods leave the territory and are delivered to the final destination.

Due to this non-stop process the containers handling will be made every minute, in the presence of a vessel with containers.

Further it is necessary to calculate the efficiency of transloading process, which will operate under the new scheme after the modernization.

The duration of the operations related to slinging and unslinging of containers will comply with the standards specified in tables 2, 3. Duration of other operations is determined by calculation.

A cycle duration of cranes of span type at the time of cargo transloading:

$$T_{\Pi}^{np} = t_3 + t_0 + e(t_{\Pi,r} + t_{\Pi,п} + t_{o,r} + t_{o,п} + t_{on}), \quad (1)$$

where  $t_3, t_0$  – duration of cargo capture and unslinging, sec;

$t_{\Pi,r}, t_{\Pi,п}$  – duration of moving the loaded and empty gripper, sec;

$t_{\Pi,r}, t_{\Pi,п}$  – duration of lifting the loaded and empty gripper, sec;

$t_{o,r}, t_{o,п}$  – duration of lowering the loaded and empty gripper, sec;

$e$  – rate of operations combining,  $e = 0.8$ .

The duration of lifting (lowering) the loaded or empty console during containers transloading:

$$t_{\Pi(o)} = \left( \frac{H_{\Pi}}{V_{\Pi}} + \frac{(t_p + t_r)}{2} \right), \quad (2)$$

where  $H_{\Pi}$  – height of lifting (lowering) the loaded or empty gripper, m;

$V_{\Pi}$  – speed of the crane lifting mechanism, m/sec;

$t_p, t_r$  - duration of acceleration and deceleration of lifting mechanism engines.

As the mooring crane has been installed on the territory of “TIS” for vessels with a width of 22 container rows, it is designated to process large amounts of containers. Therefore, we accept  $H_{\Pi}$  as about 10 meters, as containers will be loaded as much as possible.

Lifting speed of a container with full load is 90 m/min, but we accept  $V_{\Pi} = 70$  m/min to prevent the use of technical equipment at maximum load:

$$t_{on} = t_{nr} = 10/70 + (3+3)/2 = 11,62 \text{ sec};$$

$$t_{or} = t_{nr} = 40/130 + (3+3)/2 = 21,51 \text{ sec}.$$

To determine the duration of the crane movement, the following formula is used:

$$t_{\Pi ep} = \left( \frac{l_{\Pi ep}}{V_{\Pi ep}} + \frac{(t_p + t_r)}{2} \right), \quad (3)$$

where  $l_{nep}$  – movement distance of the crane with a loaded or empty gripper, m;

$V_{nep}$  – speed of movement mechanism, m / sec.

The crane movement distance depends on the size of a vessel and in which part of the vessel the containers to be unloaded are located. Therefore, we calculate the distance taking into account 3.15 meter width of a car, 2 meter width of a truck, 2 meter distance between a car and a vehicle, 20 meter width of the crane span and 2.5 meter average width of a container and 22 container rows on the board. So the average console movement distance is 55 meters:

$$t_{nep} = 55/40 + (3+3)/2 = 86,33 \text{ sec};$$

$$T_{ii}^{np} = 60 + 40 + 0,8(11,62 + 86,33 + 21,51 + 21,51 + 86,33 + 11,62) = 291,13 \text{ sec.}$$

Technical productivity is calculated by the following formula:

$$W_T = 3600 \times q_M / T_{ii}, \quad (4)$$

where 3600 – number of seconds per an hour;

$q_M$  – loading cargo unit weight, t.

Since the container generally has an average gross weight of 24-30 tons, we respectively accept the average value of 27 tons.

$$W_T = 3600 \times 27 / 291,13 = 333,87 \text{ t/h.}$$

In order to determine the specific service conditions, it is necessary to calculate a working capacity. That is, we take into account specific time of the crane usage and lifting capacity of the crane during containers transloading.

Working capacity is determined by the following formula:

$$W_e = W_T \times \eta_u \times \gamma_p, \quad (5)$$

where  $W_T$  – technical performance of the crane;

$\gamma_r$  – rate of the crane service by lifting capacity;

$\eta_u$  – rate of the crane service by time,  $\eta_u = 0,8-0,9$ .

$$\gamma_r = q_\phi / q_k, \quad (6)$$

where  $q_\phi$  – actual lifting capacity, t;

$q_k$  – crane lifting capacity, t.

$$\gamma_r = 27/50 = 0,54;$$

$$W_e = 333,87 \times 0,9 \times 0,54 = 162,26 \text{ t/h.}$$

Working capacity accounts for 162.26 t/h, while the technical performance is equal to 333.87 m/h. Thus, the working capacity is half as much as technical performance, due to incomplete time use and utilization of the crane in a certain mode.

The working capacity of three cranes per year will be equal to:

$$W_e = 162,26 \times 24 \times 31 \times 12 \times 3 = 4345971,84 \text{ t/year.}$$

This figure is calculated in conditions of non-stop service. It is difficult to define the number of transloaded containers, since there can be unpredictable situations that happen every day:

- late arrival of a truck for containers transloading;
- late submission of documents for registration by shipping companies;
- breakdown of vehicles in any period of the operation process;
- delay in all types of control.

To achieve a maximum effect it is necessary to organize the working process in such a way that delays and unpredictable situations mentioned above will be as few as possible.

It has been calculated how many containers three cranes can transload from a vessel to another kind of transport and vice versa. Table 1 shows the statistical data of the Ukrainian ports work during half-year of 2015. Semi-annual performance indicator of the Odessa container terminal accounted for 2529.08 thousand tons, i.e. 2,529,080 tons. Annually this figure is approximately equal to 5,058,160 tons. Thus, it reveals that for one year the performance indicator of “TIS” container terminal has become almost equal to the indicator of the port of Odessa.

#### **4. Principles of the “Single Window”**

Every year more and more attention is paid to the simplification of Customs clearance of goods. There are many different types of control that are carried out by Customs authorities themselves or in cooperation with officials from the State Fiscal Service of Ukraine. The clearance of cargo is a responsibility of the State Fiscal Service, which controls the goods crossing the border, imposing taxes and bringing them into or out the territory of Ukraine. In recent years, the technologies of electronic clearance and “free practice” of vessels entering a port have often begun to be applied.

According to the International Health Regulations “free practice” means that a vessel is permitted to enter a port, to be embarked or disembarked, loaded or unloaded (World Health Organization 2005). “Free practice” at the container terminal shall be mandatory, with the aim of reducing vessel downtime in the harbour and during the fleet productive downtime. This will create conditions for attracting container lines’ interest to the container terminal “TIS”.

The essence of a “Single Window” creation is to send all the vessel documents in an electronic form. Thus, a “one-stop-shop” will be set up. This office will receive all the documents and distribute them all other departments. During this process, while a vessel is being moored, full control and clearance of cargo will be carried out. If there are any doubts, clearance is suspended, the commission working at the container terminal is called and within 5-10 minutes its members board the vessel for further investigation. Also observation ramps are mounted on the territory of the container terminal, and in case of suspicion of illegally imported or exported goods, containers are immediately X-rayed by the ramp.

It is also planned to connect the entry and exit checkpoints with the “Single Window”, and vehicles will be released only after the permission given by the “Single Window”.

Thus, if a clearance is made in the electronic form when the ship workers do not even see the faces of people who are engaged in this process, it will increase transparency of the documentary circulation as well as facilitate all kinds of procedures.

#### **Summary and concluding remarks**

The analysis has revealed that the most promising for modernization work is the container terminal “TIS”. The proposed model of modernization combines all structures into a single entity, thereby creating a common mechanism of functioning. To achieve best results, the terminal must operate virtually in a programmed mode and don’t have any breakdowns.

To obtain such outcomes it is necessary:

- connect all the free areas by roads and railway lines;
- within the mooring area build a railway ring in the shape of an ellipse to be able to make transloading operations at the same time on road and rail transport;
- build a “dry port” near the container terminal in accordance with all requirements;
- create a “Single Window” and implement “free practice” of vessels entering a port.

By means of the abovementioned actions it will be possible to create a universal terminal, which model can be copied by other ports. The long-run objective of this model is not designing specifically the container terminal “TIS”, but creation on the basis of this prospective company of a non-stop functioning model with reduction of time spent on paperwork and downtime in the harbour, with increase of the containers storage area, with the ability to simultaneously make transloading on two means of transport.

**Endnotes**

1. *Transportnaya infrastruktura* [Transport infrastructure] [Elektronnyiy resurs] – Rezhim dostupa: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Transportnaya\\_infrastruktura](https://ru.wikipedia.org/wiki/Transportnaya_infrastruktura), svobodnyiy. (in Russian)
2. Pasechnik A.N. *Integrirovannyye transportnyie sistemyi* [Integrated Transport Systems] / A.N. Pasechnik // ATSU. – 2011. – 67 p. (in Ukrainian)
3. *Ofitsialnaya statistika Administratsii morskikh portov Ukrainyi po itogam yanvarya-iyunya 2015 goda* [Official statistics of the administration of Ukrainian sea ports in January-June 2015] // Ports of Ukraine. – 2015. – № 7 (149). – p. 58-60. (in Russian)
4. *Ob'yomy perevalki konteynerov umenshilis* [Container handling volumes decreased] // Ports of Ukraine. – 2015. – № 6 (148). – p. 49-50. (in Russian)
5. TIS [Elektronnyiy resurs] – Rezhim dostupa: [http://www.tis.ua/main\\_ru.html](http://www.tis.ua/main_ru.html), svobodnyiy. (in Russian)
6. Pasechnik A.N. *Sovremennyye transportno-tamozhennyye tehnologii mezhdunarodnykh perevozok tovarov* [Modern transport and customs technologies of international transport of goods] / A.N. Pasechnik // ATSU. – 2012. – 255 p. (in Ukrainian)
7. *Kranyi STS* [Cranes STS] [Elektronnyiy resurs] – Rezhim dostupa: <http://www.topkraftspb.ru/kranyi-sts.html>, svobodnyiy. (in Russian)
8. *Suhoy port* [Dry port] [Elektronnyiy resurs] – Rezhim dostupa: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Suhoy\\_port](https://ru.wikipedia.org/wiki/Suhoy_port), svobodnyiy. (in Russian)
9. Pasechnik A.N. *Metodologiya formirovaniya transportno-tamozhennoy infrastrukturyi v Ukraine* [Methodology of formation in Ukraine transport and customs infrastructure] / A.N. Pasechnik // UTDF. – 2016. – 95 p. (in Ukrainian)
10. *Vsemirnaya organizatsiya zdravoohraneniya. Mezhdunarodnyie mediko-sanitarnyye pravila*. [World Health Organization. International Health Regulations] Pyatdesyat vosmaya sessiya [Fifty-eighth Session] A58/55, on May 23, 2005 (in Russian).
11. *Gosudarstvennaya sluzhba statistiki Ukrainyi* [State Statistics Service of Ukraine] [Elektronnyiy resurs] – Rezhim dostupa: <http://www.ukrstat.gov.ua/>, svobodnyiy. (in Russian)
12. Groysman V. *Proektirovanie konteynernykh terminalov “Greenfield” v SShA* [Design of container terminals in the United States «Greenfield»] / V. Groysman, Yu. Stankov // Ports of Ukraine. – 2007. - № 10. – p. 67-69. (in Russian)
13. Nikulin S. *Sovremennyye tendentsii v proektirovanii konteynernykh terminalov* [Current trends in the design of container terminals] / S. Nikulin // Ports of Ukraine. – 2008. – № 8. – p. 54-59. (in Russian)
14. Pasechnik A.N. *Sovremennyye transportno-tamozhennyye tehnologii mezhdunarodnykh perevozok tovarov: monografiya* [Modern transport and customs technologies of international transport of goods: monograph] [Tekst] / A.N. Pasechnik, A.V. Sohatskiy, A.I. Kuzmenko, N.V. Halipova. D.: AMSU, 2012. - 304 p. (in Russian)
15. *Problemy i perspektivy razvitiya infrastrukturyi konteynernykh terminalov na primere transportnogo investitsionnogo servisa “TIS”* [Problems and prospects of development of infrastructure of container terminals by the example of the transport investment service “TIS”] / A. N. Pasechnik, E. S. Kuschenko // Messenger ATSU. – № 2 (50). – 2013. – 162 p. [in Ukrainian]
16. *Informatsionno-spravochnyy zhurnal “Morskoy”* [A background magazine “Maritime”]. – 2016. – № 69. – 24 p. (in Russian)
17. *Informatsionno-spravochnyy zhurnal “Morskoy”* [A background magazine “Maritime”]. – 2016. – № 70. – 24 p. (in Russian)
18. *Informatsionno-spravochnyy zhurnal “Morskoy”* [A background magazine “Maritime”]. – 2016. – № 71. – 36 p. (in Russian)
19. Pasichnyk A.N. Factors that influence the formation of the transport-logistics

networks [Text] / A.N. Pasichnyk, I.P. Vitruh, V.V. Kutyrev // *Systemy i srodki transportu samohodo-wego.* – Rzeszow: Politechnika Rzeszowska, 2013. p. 517-526.

20. Pasechnik A.N. *Usovershenstvovanie sistemyi kontrolya i upravleniem peremescheniya transportnyih sredstv i gruzov* [Improving the control and management of movement of vehicles and goods] [Tekst] / A.N. Pasechnik, V.S. Malnov, S.S. Kravchuk // *Messenger ATSU*, 2008, №2. (in Ukrainian)

21. Halipova N.V. *Prognozirovanie konteyneropotoka v mezhdunarodnom torgovom portu "Odessa" s uchytom sezonnosti protsessov na osnove analiza Fure* [Prediction of container in international trade port "Odessa", taking into account the seasonality of the processes based on Fourier analysis] [Tekst] / N.V. Halipova, I.Yu. Lesnikova, O.V. Gromko // *Messenger ATSU.* - 2010. №1.

22. Pasichnyk A.N., Kushchenko E.S. Creating a model of functioning the objects container terminal [Text] // *News of Science and Education, England*, 2016: NR 18 (42). – p. 91-96. (Series "Technical science")

23. Kuschenko E.S. *Analiz sostoyaniya i perspektivyi razvitiya sistemyi konteynernih terminalov* [Analysis of the status and prospects of development of the system of container terminals] [Tekst] / E.S. Kuschenko // *ATSU – K.: Technique*, 2014. – № 52. – p. 45-50. (Series "Technical science") (in Ukrainian)

24. *Metodologiya formirovaniya transportno-tamozhennoy infrastrukturyi v Ukraine: monografiya* [Methodology of formation of transport and customs infrastructure in Ukraine: monograph] [Tekst] / Pasechnik A.N. / A.N. Pasechnik. A.V. Sohatskiy, A.I. Kuzmenko, N.V. Halipova. D.: UTDF, 2016. 168 p. (in Ukrainian)

25. *Sovremennyye tehnologii v sisteme tamozhennogo regulirovaniya: monografiya* [Modern technology in the customs regulation system: monograph] [Tekst] / Pasechnik A.N. / A.N. Pasechnik, S.V.Galko, V.S. Malnov, S.S. Tereschenko. D.: ATSU, 2013. 158 p.

26. *Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective* / Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), 2012. 265 p.

## **A PLACE OF THE RILO NETWORK IN A CUSTOMS PREVENTION INSTITUTIONAL MECHANISM**

**Magdalena RYBACZYK**

*Warsaw School of Economics, RILO Eastern and Central Europe, Warsaw, Poland*  
E-mail: magdalena.rybaczyk@gmail.com

### **Abstract**

*The Customs administrations around the world are the first defenders on the borders. Customs administrations around the world are responsible for detection and prevention of dangerous, restricted and prohibited goods. Thus the issues of crime prevention are now directly related to the competence of Customs administrations. In the paper the author would like to draw attention to already existing mechanism which might be used in a more efficient way. The Regional Intelligence Liaison Office (further – RILO) Network and the Customs Enforcement Network (further – CEN) database have a great potential for being used as the institutional prevention mechanism since both tools facilitate the exchange of information among Customs administrations globally.*

*In general, the topic of the Global RILO Network is underestimated and little known, even among the Customs officers, especially those, who are not dealing with international cooperation. The author wants to draw attention of the Customs community worldwide, but also representatives of other law enforcement agencies to the potential of existing instruments and tools provided by the World Customs Organization (further – WCO). It is important to acknowledge the number of obtainable tools, in order to save the resources, both financial and human, which might be spent on creating completely new mechanisms.*

*In order to achieve the main goal, the author has analyzed the basic tools and instruments of the WCO in two areas of Customs duties, namely: trade facilitation and Customs enforcement. Additionally, the role of the WCO as a unique institutional body in Customs matters has been emphasized. The author wanted to give comprehensive background information on a RILO Network and highlighted its place in a modern Customs administration using Information and Communication Technologies (ICT).*

*The scientific methods used in the paper were as follows: characterization for experience and observation, source criticism, deduction.*

*The final conclusion led to the fact, that in order to get the highest level of efficiency, both the technical and networking aspects of exchange of information must be in place. The proper managing of the exchange of information may cause a better allocation of human resources and technology, improve the data quality, influence on more precise risk assessment then lead to the better detection of illegal trade and finally may contribute to the growth in government revenue. Thus the information exchange, the RILO Network, is a trigger mechanism which plays a vital role in crime prevention.*

*Key words: crime prevention, RILO Network, CEN database, exchange of information, WCO's enforcement tools, ICT*

### **Introduction**

The Customs administrations have been forced to change their priorities - from the fiscal control only, to facilitation of the trade, and the security issues nowadays. Along with

those stages, there was a need of creating new tools and instruments which would be appropriate to fill these priorities.

The author wanted to emphasize the role of a Global RILO Network in a Customs crime prevention area. He also wants the Customs community worldwide to realize that the mechanism is already in place and the issue is how to use it in a most efficient way.

The author would like to draw the attention of the CEN users and Customs officers dealing with risk management that RILO Network might be used, along with the conventions, risk management systems, the network of liaison officers, as a well-organized solution in crime prevention.

However, at the moment the tool is not fully utilized in my opinion. Additionally, some aspects of using the CEN database need to be improved, especially the quality and the promptness of the data reported into the CEN. The issue of the data quantity and completeness is still a challenge. The exchange of information through the RILO Network may be improved as well. The author does believe that relatively small improvements may have a big impact on the whole perception of the RILO Network. Definitely, when talking about the member-driven organization the commitment of all parties involved is a key issue. Only from the members of the RILO Network and the CEN users depend how the potential will be used, in which direction the entire concept will be developed. The author hopes this paper will be the first step to start the improvements to our benefit.

## **1. Historical background of the redefinition of the role of the Customs administration**

Customs sanctions should be always embedded in the context of the international trade. Talking about the international trade it is impossible not to mention about the state borders and national interests. The definition of the Customs duties is closely related to the export, import and transit of goods through the borders. This fact gives the countries the possibility to impose tariffs and trade barriers on a particular country. It may lead to the Customs war, which even in the interwar period was conducted between Poland and Germany. In the article the customs sanctions will be understood as crime prevention. However, in order to avoid the smuggling of goods and to reduce the number of committed crimes, there were applied different approaches over the years.

### ***1.1. The trigger mechanism***

It can be said that when the fiscal role of Customs administration was put in the first place as the main priority, there were no moral or philosophical aspects of Customs duties. The main area of interest was to collect money in order to ensure the continuity of the state budget. But the situation has been changed in line with changing economy.

The main purpose of creating trade facilitation procedures was to eliminate the physical, technical and fiscal barriers hindering the freedom of movement of goods.

The liberal approach to the Customs procedures lasted until “9/11” attacks. Since that time the USA has become a pioneering country which started to introduce security procedures into the trade flows. The U.S. Customs and Border Protection has established so called C-TPAT: Customs-Trade Partnership Against Terrorism in November 2001.<sup>1</sup> The key element of the newly created initiative was to “develop and adopt measures that add security but do not have a chilling effect on trade”.<sup>2</sup> Till the achievement of such a goal seemed to be impossible. The fundamental principle which allows to achieve this goal is to secure the international supply chain by identifying and fulfilling the gaps and weak links.

---

<sup>1</sup> <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>

<sup>2</sup> Ibidem

Another direct consequence of the WTC attacks in 2001 was to establish Container Security Initiative (CSI) by the U.S. Customs and Border Protection in 2002.<sup>3</sup> The basis for this initiative was to establish cooperation with shipping ports that have the highest volume of containers flowing into the USA territory. From the very beginning the CSI affected the international trade, because the indicated ports operate in the Americas and Caribbean, in Europe, in Asia and the East and also in Africa continent.<sup>4</sup>

As a follow-up action in 2005 the World Customs Organization Secretariat proposed and endorsed the SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade.<sup>5</sup> It was a universal approach to the USA's initiative.

All above mentioned initiatives might be considered as the answers on the terrorist attacks which took place mostly in the USA and in Europe over the recent years. The WTC attack, the Moscow theater hostage crisis of the Dubrovka Theater, the Madrid train bombing, attacks on the London underground, the Nevsky Express bombing, Moscow metro bombing, Charlie Hebdo shooting, Paris terror attacks and finally Brussels Airport explosions and metro bomb blast, etc. These events have inflicted the Customs community to conduct appropriate actions against the terrorism threat.

It might say that all those events triggered the WCO to develop the Security Programme and to start working on the Global Counter-Terrorism Strategy.<sup>6</sup> Such an approach might be considered as not only political but also moral responsibility of Customs administrations worldwide for the society.

### ***1.2. The place of the RILO Network in a modern Customs administration***

In the XXI century in a time of such rapidly changing economy the international trade has become a key factor for the development. The growth itself remains a foundation of living standards in both developed and developing countries. It creates a more stable and secure world. International trade is ruled by the global and regional preferential trade agreements and national governments. The new solutions were driven by a combination of factors which include the so-called Information and Communication Technology (ICT), the development of methods of transport and trade liberalization.<sup>7</sup>

These conditions meant that the role of Customs administrations in the modern world had to be verified and subjected to redefinition. In general the globalization and modernization of the Customs administration gave new opportunities but also created some challenges for the decision makers in the Customs administration (figure 1).<sup>8</sup>

However, despite all above mentioned aspects the traditional role of Customs, what is the role of ensuring fiscal budget revenues to individual states, remained unchanged.

Moreover, nowadays exists a significant requirement to engage the Customs administration in the increasing number of information exchange and associated international agreements. The main idea is to set the basis for long-term global Customs network which supports the international trade. The idea behind this approach is to undergo an evolution, not a revolution. In order to achieve this goal the concept of the Globally Networked Customs has been endorsed.

---

<sup>3</sup> CSI Brochure, May 2011, p. 2, [https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi\\_brochure\\_2011\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf)

<sup>4</sup> Ibidem, p. 4

<sup>5</sup> The issue of the SAFE Framework will be discussed later in this article.

<sup>6</sup> Based on the internal WCO materials presented at the WCO Security Summit, 9 June 2016, Brussels, Belgium

<sup>7</sup> Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels, 2008: <http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/~media/3EE76BC165B9409CBE6E31F9923CABB8.ashx>, p. 2

<sup>8</sup> The idea of ICT is described in details in the "Customs Modernization Handbook". Mainly, the paragraph related to the role of ICT in the overall modernization program of the Customs administration.

Challenges	Opportunities
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Globalization of both business and trade,</li> <li>✓ Poverty reduction,</li> <li>✓ New comprehensive management principles,</li> <li>✓ International terrorism,</li> <li>✓ Environmental Protection,</li> <li>✓ Increase of transnational threats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Globally Networked Customs (GNC),</li> <li>✓ Better coordinated border management,</li> <li>✓ The creation of a strategic framework for the global benefits</li> <li>✓ Development of the supply chain and supply chain management in the customs,</li> <li>✓ The use of the new technologies</li> <li>✓ Strengthening of the Customs partnership, not only with representatives of the trade, but also with other government agencies and law enforcement agencies.</li> </ul>

Figure 1. Challenges and opportunities for the modern Customs administration<sup>9</sup>

At the moment three main types of relations may be distinguished, namely between Customs authorities (C2C), between Customs authorities and Business (C2B), and between Customs authorities and other government bodies (C2G).<sup>10</sup> Thus, it forces the three different approaches to the information exchange and every approach needs a special set of tools which enables such an exchange. It is worth mentioning that although each type of relation requires an exclusive set of tools they need also to complement each other (figure 2).

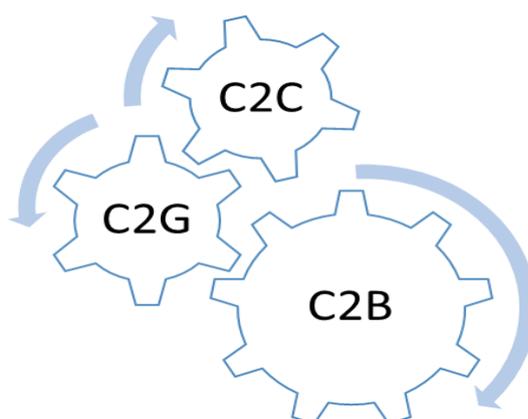


Figure 2. Three complementary types of information exchange based on the 3 types of relationships<sup>11</sup>

Discussing the problem of RILO network in a context of the customs prevention institutional mechanism, it should be borne in mind that the RILO network is the only body having the capacity to carry out the Customs-to-Customs cooperation in the framework of the Globally Networked Customs. The GNC has been created in order to use the already existing tools and applications available within the WCO Secretariat. In addition, it is assumed that the concept should reflect the holistic approach of the WCO to create standards and guidelines. It has led to the creation of the concept model of GNC based on existing standards of information exchange between Member countries of the WCO. The main

<sup>9</sup> Own study based on the document: Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels, 2008

<sup>10</sup> Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels, 2011, p. 4-6

<sup>11</sup> Own study based on the document: Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels, 2011

principle for the creation of the concept was to continuously develop and improve the previously existed and implemented tools.

In summary, the concept of the GNC has a great potential, especially in a long-term perspective. There is no doubt that the full implementation requires better solutions in the area of information exchange among the Member States of the WCO.

## **2. The role of the World Customs Organization in a crime prevention mechanism**

### **2.1. Institutional and organizational solutions**

The World Customs Organization (WCO) has been established in 1952 as the Customs Co-operation Council (CCC)<sup>12</sup> as an independent intergovernmental body. Nowadays, under the umbrella of the WCO it is 180 Customs administrations worldwide. They all represent 98% of a volume of a global trade. The role of the WCO in a Customs crime prevention is very unique, since it is the only international organization with competence in Customs matters.

In line with the overall concept of establishing the WCO is a vision statement which reads as follows: “Borders divide. Customs connects, dynamically leading modernization and connectivity in a rapidly changing world”.<sup>13</sup> The role of the WCO has been described by the mission statement, i.e. “The WCO provides leadership, guidance and support to Customs administrations to secure and facilitate legitimate trade, realize revenues, protect society and build capacity”. It can be said that the vision of the WCO describes the organization image while the mission defines the main aspects of the Customs duties and role. Even in this one-sentence description, the constituents of crime prevention are clearly listed. It can prevent a Customs crime by the trade facilitation, by the revenue collection, but also the real leadership must be in place to support the activities.

Considering the WCO as a part of the institutional mechanism of crime prevention it is worth noticing what are the values of the organization. Among the values of the WCO are: being a knowledge-based and action-oriented organization, believe in transparent, honest, and auditable governance procedures, being responsive to the Members, stakeholders in trade, and society, capitalize on technology and innovation, believe in inclusiveness, diversity and equitable treatment and opportunities for all.<sup>14</sup> The above mentioned standards clearly indicate that the purpose of the organization is not making money but the issue is more serious, valuable and important from the society point of view.

In order to cover the values in real activities the WCO Strategic Plan approved by the Council is established and is implemented by the WCO’s Committees and the Secretariat. The Secretariat supports the various working bodies in developing the international Customs instruments and tools.

The WCO consists of the three main directorates, namely Compliance and Facilitation Directorate which is responsible for compliance, enforcement, procedures, and trade facilitation matters, Tariff and Trade Affairs Directorate which is responsible for classification (nomenclature), valuation, and rules of origin matters and finally Capacity Building Directorate which is responsible for coordinating and delivering capacity building, technical assistance, and training to WCO Members for purposes of organizational development, reform, and modernization (figure 3).

For the purpose of the article the main emphasis will be put on the activities of the Compliance and Facilitation Directorate which covers the diversity of the crime prevention

---

<sup>12</sup> The Convention establishing the CCC has been signed in Brussels on 15 December 1950 and entered into force on 4 November 1952.

<sup>13</sup> [http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/vision\\_statement.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/vision_statement.aspx)

<sup>14</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/values.aspx>

mechanisms such as CEN related matters, the RILO Network concept, but also the SAFE Framework including the AEO concept.

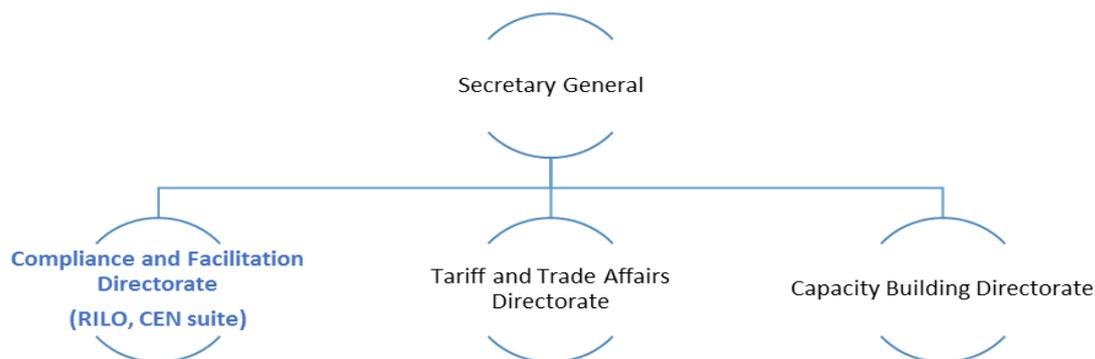


Figure 3. The WCO's Directorates as an organizational solution<sup>15</sup>

In general the Compliance and Facilitation Directorate consists of two sub-directorates, namely Procedures and Facilitation Sub-Directorate and Compliance and Enforcement Sub-Directorate. The Procedures and Facilitation Sub-Directorate primarily deals with securing and facilitating legitimate global supply chain through the simplification and harmonization of Customs procedures. While the Enforcement and Compliance Sub-Directorate assists Members in implementing effective and efficient controls, ensures fair and accurate revenue collection, and protects society by intercepting and suppressing illicit and criminal activities.<sup>16</sup>

## 2.2. Instruments in the area of trade facilitation

The issues related to the trade facilitation activities belong to the responsibility of the Procedures and Facilitation Sub-Directorate which develops and shares methods to make Customs controls and procedures more efficient. The main task of this Sub-Directorate is to develop, maintain and promote the Revised Kyoto Convention (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures). Moreover, the important area of interest focuses on the maintenance of the supply chain security by developing of the WCO SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade.

Furthermore the above mentioned Sub-Directorate is responsible for dealing with other tools and instruments which are designed to facilitate and secure the global trade, including the creation of various conventions by itself but also on behalf of another international organization. The most important conventions are: ATA Convention, Istanbul Convention, Customs Convention on Containers 1972, Conventions and Programmes Concerning Export Controls. Additionally, the other type of instrument which is created by the WCO Secretariat is recommendation which contributes to effective facilitation of a global trade.

It is worth mentioning that besides the conventions and recommendations the variety of different tools in a form of the guidelines and best practices solutions have been developed. They may help the Customs administrations in fulfilling its duties, i.e. Application of Information and Communication Technology-ICT Guidelines, WCO Data Model, Unique Consignment Reference, Immediate Release Guidelines, Advance Passenger Information Guidelines, Time Release Study, Glossary of International Customs Terms.

<sup>15</sup> Own study based on: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-secretariat/the-directorates.aspx>

<sup>16</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-secretariat/the-directorates.aspx>

As far as the Customs sanction regime will be understood as crime prevention, the WCO's SAFE Framework of Standards fits into the overall concept. The WCO as "an independent intergovernmental body whose mission is to enhance the effectiveness and efficiency of Customs administrations"<sup>17</sup> adopted a document which might be considered as a minimal threshold that should be maintained by the relevant Customs administration in order to keep the balance between facilitation and security of the global supply chain.

Although the concept has been introduced in 2005 it is the alive document and first amendments have been added in 2007 in a form of Authorized Economic Operator<sup>18</sup> concept and in 2015 by adding the third pillar dedicated to the cooperation between Customs and other Government and Inter-Government agencies.<sup>19</sup>

The SAFE Framework is a strategy which consists of three pillars and contains a set of standards to each pillar in order to facilitate a proper implementation of a strategy. The pillars are the following: Customs-to-Customs network arrangements, Customs-to-Business partnerships and Customs-to-other Government Agencies co-operation.<sup>20</sup>

The SAFE Framework comprises of four core elements. First component harmonizes the advance electronic cargo information requirements on inbound, outbound and transit shipments. Second element says that each country that joins the SAFE Framework commits to employ a consistent risk management approach to address security threats. Third module requires that at the reasonable request of the receiving nation, based upon a comparable risk targeting methodology, the sending nation's Customs administration will perform an outbound inspection of high-risk cargo and/or transport conveyances, preferably using non-intrusive detection equipment such as large-scale X-ray machines and radiation detectors. Finally, the last element says that the SAFE Framework suggests benefits that Customs will provide to businesses that meet minimal supply chain security standards and best practices.<sup>21</sup>

Talking about the SAFE Framework in the context of the Customs prevention mechanism it must be said that the strategy is supposed to protect the global trade against the threat of international terrorism and all other sorts of transnational crime. Moreover the aim is to facilitate the movement of legitimate trade and improve and modernize Customs operations, in order to increase revenue collection. In general the tool helps to protect both the society and the economy of the nations. Thanks to the SAFE Framework of Standards the arrangements between Customs and other government agencies are recommended, and they also ensure a proper level of a control at the borders.<sup>22</sup>

The smooth movement of goods in the international supply chain is based on the Customs to Customs network arrangements. Talking about this pillar in a context of the exchange of information it is worth noticing that timely and accurate information, but also the correct executed risk management system increases the ability of Customs officers to detect high-risk consignments and make more efficient allocation of Customs resources. The concept gives the opportunity to carry out controls on the earlier stage of the movement of goods and to eliminate duplication and multiple reporting requirements.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> WCO in brief, <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>

<sup>18</sup> Nowadays the AEO concept stands in line with Trade Facilitation Agreement. The WTO TFA contains some provisions related to the Authorized Operator under article 7 of the Agreement of the Trade Facilitation. <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negotiations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx>

<sup>19</sup> SAFE Framework of Standards, June 2015, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx>

<sup>20</sup> SAFE Framework of Standards, June 2015, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx>, p. 7

<sup>21</sup> Ibidem, p. 7

<sup>22</sup> Ibidem, p. 7

<sup>23</sup> Ibidem, p. 9-10

From the private sector point of view the SAFE Framework helps promote the international trade by enabling both, buyers and sellers, a smooth movement of goods with the reduced examination rates across borders.<sup>24</sup>

In general the SAFE Framework is a strategy, which thanks to the set of international standards, helps prevent a Customs crime by facilitating and securing the global supply chain on each stage.

Talking about the SAFE Framework and the benefits for business entities one cannot leave unnoticed the concept of Authorized Economic Operator (AEO). The AEOs participate in simplified and rapid release procedures on the provision of minimum information. Certainly, such an operator needs to be positive verified in advance and should have a suitable record of compliance with Customs requirements. As a basic requirement is a proper management of the commercial records and a very clear administration of financial aspects of running the business.

The benefits of being part of a programme can be broken down by the four categories: measures to expedite cargo release, reduce transit time and lower storage costs, access to information of value to AEO participants, special measures relating to periods of trade disruption or elevated threat level and finally first consideration for participation in any new cargo processing programmes.<sup>25</sup>

In general, the approach saying about the collaboration between two different law enforcement agencies in order to maintain the security of the society and active support of the traders shows a commitment and a high moral responsibility of the particular agencies.<sup>26</sup> They finally do not care only about their particular interests, but they feel the full responsibility for the public.

### ***2.3. Instruments in the area of the Customs enforcement***

The Customs enforcement related matters belong to the area of responsibility of the Compliance and Enforcement Sub-Directorate which mainly develops and shares methods to detect smuggling of goods. Moreover, the discussed Sub-Directorate organizes law enforcement activities against entities which smuggle illegal goods, such as narcotics, endangered species, counterfeit goods, WMD, and which engage in tax (Customs duties) evasion.

Previously, in the papers there were mentioned the mission of the organization, the vision and main values. However, it is important to mention that among the seven main and general goals of the WCO states: "Protect society, public health and safety, and contribute to combating crime and terrorism = Compliance and Enforcement Package" (Goal no 3).<sup>27</sup> It produces a clear, well-structured indication that it is put a lot of emphasis on a crime prevention procedures and recommendations at the WCO Secretariat.

In the area of Customs enforcement the WCO also develops standards and guidelines which are supposed to protect the society and contribute to the fight against crime and terrorism. In order to fulfill the main responsibilities in the enforcement area, there has been established some instruments in a form of the management programmes, such as: Risk and compliance management, Information and intelligence exchange, Revenue Assurance, Drug Enforcement, Health and safety and Intellectual Property Rights, Environmental sustainability, Security and Counter Terrorism.

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 10

<sup>25</sup> Ibidem, p. 67

<sup>26</sup> According to the mission of the Polish Customs Service, the PCS acting for the sake of the Republic of Poland, the EU and the citizens. And in order to achieve the main goal of a mission, the PCS effectively collects income, actively supports entrepreneurship, effectively combats fraud and protects the market and society.

<sup>27</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx>

The WCO Security Programme is supposed to enable the Customs administrations to deal with security related issues at the national and international level. The main areas of interest are the following: policy and foresight, guidance and good practices on Customs controls in relation to security, programmes and operations related to the security issues, international cooperation, technology and capacity-building.

Moreover, the Security Programme has been divided into three so-called commodity-based areas, such as explosive precursor chemicals, strategic trade control enforcement and small arms and light weapons. The all above mentioned instruments has been created in order to prevent better the Customs crime.

Furthermore, in the framework of the Customs enforcement actions, the Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs) have been established and they are supported by a global database, the Customs Enforcement Network (CEN), but also Customs Enforcement Network Communication (CENcomm), National Customs Enforcement Network (nCEN). All above mentioned databases are to facilitate the exchange and use of intelligence and information.

Talking about the Customs administrations and their duties it is hard not to mention the necessity for the international cooperation. Among the instruments that have been established by the WCO secretariat are: Model Bilateral Agreement (MBA), the Nairobi Convention, the Johannesburg Convention, but also the WCO's Customs Control and Enforcement programme which main purpose is to endorse effective enforcement practices among the Customs administrations and other stakeholders.

### **3. Efficient enforcement understood as the information management**

Starting discussion on the efficient enforcement and so the exchange of customs information the thematic scope of information should be identified at the first place. The most general model based on the Memorandum of Understanding (MoU) on mutual administrative cooperation in customs matters says that the basic information which is going to be exchanged between customs administrations should address:

- New, and more importantly, effective techniques to combat customs offenses;
- New trends and methods of committing customs offenses;
- Goods subjected to the customs offenses, including the ways of their transportation and storage;
- People who are known to have committed a customs offense or suspected of committing a customs crime;
- Any other information that can assist customs administrations in the proper risk assessment.

In addition, the mutual exchange of information should concern the issues that contribute to ensure the correct application of customs legislation, prevention, investigation and combating of customs offenses while maintaining the security of the international supply chain.

Considering the type of information exchanged by the relevant Customs administration, the source of information must be known and recognized. And in general there are three main sources of Customs information, namely: the Customs administration as such, other government agencies, and other sources of information. The Customs administrations gather the information as a part of their daily work and the data comes from the Customs records, but also from the information management system. In addition, the global network of liaison officers is another source of information from the Customs administration point of view. Moreover the informants, intelligence services, investigative services, officers working in the field are the common used in obtaining the Customs intelligence information. In addition, customs officers gain information from external sources,

which include Internet resources, but also the representatives from the private sector and trading companies.<sup>28</sup>

#### 4. RILO Network as an unique mechanism of efficient enforcement in a context of crime prevention

The RILO is the only and the unique body which has the ability to conduct Customs to Customs partnership, which is part of the Globally Networked Customs. And in the time of globalization the only way to prevent crime is through the cooperation of Customs administrations. Keeping the same or similar standards towards imported and exported goods may guarantee the efficient fight against smuggling and prevent Customs crime. The same border crossing point is an exit for one country and at the same time is an entry point to the other country. It needs a continuous effort of Customs officers regardless the nationality. When one country allows to freely the export of dangerous goods, or dual use chemicals, the other country might be affected by IEDs attacks soon.

The whole concept of the RILO Network started by the creation of the office in Asia and the Pacific region in 1987. The initial intention of establishing such an office was to form a Global Intelligence Network. Nowadays the network is being represented by eleven offices covering six WCO regions, namely: Asia Pacific, Caribbean, Central Africa, Commonwealth of Independent States, Eastern and Central Europe, Eastern and Southern Africa, Middle East, North Africa, South America, West Africa, Western Europe. The mission of the RILO is to “ensure that the activities of their Members are in conformity with the rules of the WCO Global Information and Intelligence Strategy, the Recommendation of the Customs Co-operation Council on the operation of the Global Network of RILOs (RILO Recommendation) and the guidelines”. In the same document it was mentioned that the WCO Secretariat is the co-ordination point for the RILO Network.

The main activity of each office is to facilitate the exchange of information among different stakeholders representing not only the Customs Services but also other law enforcement agencies. The concept of the Global RILO Network might be considered on three levels, i.e. global, regional and national. According to the recommendation No. 2, “The exchange of intelligence at national, regional and international level must be improved in order to render enforcement action by Customs services more effective and to secure the optimum use of available resources. Therefore RILOs were established to create a Global Intelligence Network. RILOs perform a variety of analytical tasks. They conduct regional risk assessments to identify new threats, new trends of smuggling, methods of concealment or modus operandi, and to disseminate the results to their members and to the WCO

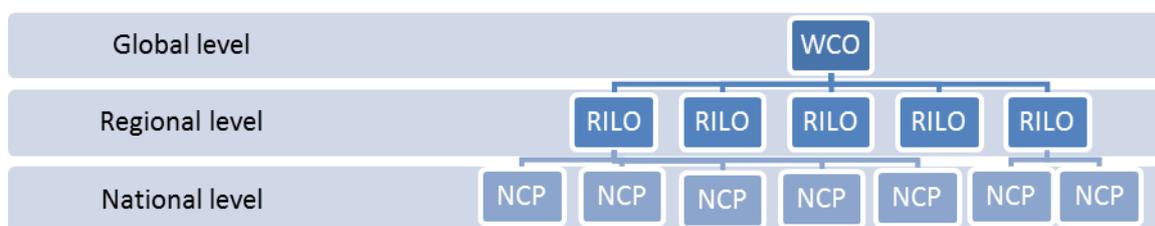


Figure 4. The concept of a Global RILO Network<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Global Information and Intelligence Strategy, WCO, Brussels, available only for the Customs officers having access to the Member’s Website of the WCO: [http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Member/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium/4\\_1\\_THE\\_WCO\\_GLOBAL\\_INFORMATION\\_INTELLIGENCE\\_STRATEGY.ashx?db=web](http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Member/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium/4_1_THE_WCO_GLOBAL_INFORMATION_INTELLIGENCE_STRATEGY.ashx?db=web), p. 7-8.

<sup>29</sup> Own study based on: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/intelligence-and-risk-management-programme/riilo.aspx>

Secretariat”.<sup>30</sup> On every level exists an unique body with particular responsibilities which are coherent.

On a top level is the WCO Secretariat whose main task is to maintain the Customs Enforcement Network database, but also to keep the CEN database developing. Moreover as a central body the WCO Secretariat is responsible for monitoring the data entering to the CEN on a global level and publishing reports based on collected information. The WCO Secretariat should also provide training and technical support to the RILO Network and to affiliated countries. As a central part of the entire system the Secretariat is in charge of cooperation with other international organizations on a strategic level.<sup>31</sup>

On a regional level of the hierarchy there are eleven RILOs located in different parts of the world. Besides the tasks assigned to the WCO Secretariat, regional offices are responsible for arranging nominations of National Contact Points within the region. The CEN related task is to validate the seizure information reported to the database. Moreover RILOs are supposed to gather, evaluate and distribute information about offences and produce any kinds of reports and analysis.

Finally, on a national level exist so called National Contact Points - persons, cells or units who are responsible for reporting Customs offences into the CEN database. Other obligation of NCP is to analyze the patterns, smuggling trends and methods and to forward it to the RILOs for regional circulation.

In order to enable the members of the WCO a proper fulfilment of responsibilities and to be in line with Chapter 7 of the Revised Kyoto Convention which speaks about application of information technologies with the intention of support Customs operations,<sup>32</sup> the WCO Secretariat has established a special set of applications. Along with the CEN database there are other electronic tools like nCEN and CENcomm which make up a CEN Suite.<sup>33</sup> This issue will be discussed later in the article.

As it was mentioned in the article both the CEN database and the RILOs have been classified to the section relating to Networks and Technology of the Compliance and Enforcement Package.<sup>34</sup>

Keeping in mind that both, RILO network and CEN suite, have been established to support juridical basis of the Customs sanction regime, it is worth mentioning that those two elements are inseparable. In order to get the highest level of efficiency, both the technical and networking aspects of exchange of information must be in place.

The RILO Network might be perceived as a close environment of the CEN database.

CEN database became operational in July 2000 and the idea behind this was to create an information system for data exchange and to facilitate the communication with Customs Services, related to the enforcement requirements. The CEN database was founded on a basis of the RILO CIS system towards more modern technology that offers new opportunities to improve and increase the exchange of information with Customs services.

---

<sup>30</sup> World Customs Organization (WCO) (2004, p.1), doc. EC0161E1, Introduction of the Guidelines for the Implementation of the RILO Policy, WCO, Brussels

<sup>31</sup> World Customs Organization (WCO) (2003), Annex II to Doc. EC0134E2, Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Operation of the Global Network of Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs), WCO, Brussels

<sup>32</sup> World Customs Organization (WCO) (2006), Revised Kyoto Convention, Chapter 7 Application of Information Technology, standard 7.1, WCO, Brussels

<sup>33</sup> CEN Suite Brochure consists of three independently existing IT tools developed by the WCO Secretariat in order to fight against transnational crime; World Customs Organization (WCO) (2015), CEN Suite Brochure, WCO, Brussels

<sup>34</sup> World Customs Organization (WCO) (2015, p. 11), Compliance and Enforcement Package, WCO, Brussels

The CEN database was designed to assist with the creation of strategic and tactical analysis on Customs offences. Moreover the tool was set up in a cost-effective way.<sup>35</sup>

The new version of the CEN database was presented in 2011 and today, more than 2,197 Customs officers worldwide have access to the CEN database. There are some analytical instruments available within the CEN database and their main goal is to create the analysis on global trends, patterns and risk indicators.

Other tool from the CEN Suite is national version of the CEN database. It allows the users to collect the seizure information on a domestic level. Finally, the CENcomm system was developed to exchange the information among the closed user group of officers during joint Customs operation or project.

All above mentioned functionalities have been created and implemented in order to facilitate the broad Customs communication which is supposed to ensure the security of the society.

However, in order to achieve the main and key goal of operating the CEN database, the proper level of a quality of data must be ensured. When considering the IT tools, it is important to notice that the entered data play the first and vital role, but the entire process works on a basis of the chain reaction. One weak point may influence on the next steps and the outcome may be not satisfactory at the end of a process. That is why it is important to pay attention to all links. It just needs one link to crack for the whole chain to fail. In such a situation the proper and effective use of information obtaining from the database may not be achieved.

### **Summary and concluding remarks**

As it was outlined in the paper, the Customs services worldwide exist in a global village. The landscape imposes the appropriate way to respond to a changing needs of the economy. But talking about the Customs administrations, the international approach must be always taken into consideration. None Customs administration is a lonely island, separated from the rest of the world. That is the reason why the cooperation and effective communication is essential when it comes to crime prevention. And it is facilitated via the RILO Network and the CEN suite.

Only by using the efficient channels of communication and using the tools that allow gathering the reliable information in a most efficient way which might be used to profiling, targeting and risk management, the Customs administrations are in a position to fulfill their mission by utilizing the Customs prevention institutional mechanism which is the RILO Network.

Properly chosen tool for the exchange of customs information and properly built mechanism of exchange contribute to a better allocation of human resources and technology, improve the data quality in the field of customs offenses, and therefore enable a more precise risk assessment, which directly affects the detection of illegal trade and smuggling and consequently, contributes to the growth in government revenue.

The optimization of the use of the tools available within the RILO network may contribute to a great success in prevention of Customs offenses. In order to achieve this goal, among the Customs officers the awareness raising programme regarding the utility of the CEN system should be applied. This may contribute, in a long-term perspective, to a better detection of customs offenses worldwide. The already existing mechanism, which is the RILO Network, is an unique source of information based on the modern technologies, but at the same time is a part of a global approach of the World Customs Organization. The RILO concept is not a separate tool, but exists in line with the guidelines, strategic documents and

---

<sup>35</sup> World Customs Organization (WCO) (2012, p. 2), WCO Customs Enforcement Data Exchange Instruments. Chapter 25. WCO Commercial Fraud Manual For Senior Customs Officials, WCO, Brussels

instruments aim at the crime prevention in the area of Customs enforcement. A proper implementation of the mechanism and a maximization of the usage may reduce Customs offences. It should also be noted that in the global economy effective may be only solutions that use information and communication technologies in the field of secure exchange of Customs information.

## **Endnotes**

1. <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>
2. CSI Brochure, [https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi\\_brochure\\_2011\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf)
3. WCO in brief, <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>
4. SAFE Framework of Standards, June 2015, [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx)
5. Strategy of the Polish Customs Service for the years 2015-2020, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161637/strategia+dzia%C5%82ania+SC+na+lata+2014\\_2020.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161637/strategia+dzia%C5%82ania+SC+na+lata+2014_2020.pdf)
6. Agreement of the Trade Facilitation, <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negociations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx>
7. World Customs Organization (WCO) (2004), doc. EC0161E1, Introduction of the Guidelines for the Implementation of the RILO Policy, WCO, Brussels
8. World Customs Organization (WCO) (2003), Annex II to Doc. EC0134E2, Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Operation of the Global Network of Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs), WCO, Brussels
9. World Customs Organization (WCO) (2006), Revised Kyoto Convention, Chapter 7 Application of Information Technology, standard 7.1, WCO, Brussels
10. CEN Suite Brochure consists of three independently existing IT tools developed by the WCO Secretariat in order to fight against transnational crime; World Customs Organization (WCO) (2015), CEN Suite Brochure, WCO, Brussels
11. World Customs Organization (WCO) (2015), Compliance and Enforcement Package, WCO, Brussels
12. World Customs Organization (WCO) (2012), WCO Customs Enforcement Data Exchange Instruments. Chapter 25. WCO Commercial Fraud Manual For Senior Customs Officials, WCO, Brussels
13. World Customs Organization (WCO) (2012), Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels
14. Sokol J., Wulf L. Customs Modernization Handbook, (The World Bank), (2005), Washington D.C.
15. World Customs Organization (WCO) (2011), Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels
16. World Customs Organization (WCO), The Convention establishing the CCC, January 1967
17. World Customs Organization (WCO) (2015), SAFE Framework of Standards, WCO, Brussels

## THE JOHANNESBURG CONVENTION ON MUTUAL CUSTOMS ASSISTANCE – IS A NEW TOOL FAILING EARLY?

**Carsten WEERTH**

*Main Customs Office, Federal Customs Service of Germany,  
FOM University of Applied Sciences in Economics and Management, Germany  
E-mail: carsten.weerth@gmx.de*

### **Abstract**

*The Johannesburg Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters as of 2003 is a crucial breakthrough and important legal tool for the implementation of risk analysis systems by customs authorities governed by the the World Customs Organization (WCO) around the globe. However it has not entered into force yet. Is this new legal tool failing early? The old Nairobi Convention from 1977 is outdated and has never been widely accepted.*

*This paper addresses the need for mutual Customs assistance, a common legal basis and analyses the current situation. The author underlines the idea that the Johannesburg Convention recognises the increased global concern for the security and facilitation of the international trade supply chain, and that offences against customs law are prejudicial to the security of the Contracting Parties and their economic, commercial, fiscal, social, public health and cultural interests. It also recognises that the international exchange of information is an essential component of effective risk management and that such exchange of information should be based on clear legal provisions.*

*The author also points out that though mutual customs assistance is possible on the basis of the Nairobi Convention or on the basis of bilateral agreements and other binding or non-binding WCO and/or UN legal tools, the Johannesburg Convention would make things better, clearer and modern.*

*In conclusion the author argues that in case the JC is not going to be ratified by most countries the overall aim of a more secure supply chain is about to fail due to administrative hindering and hesitating governments.*

*The methods used during the study are analysis, synthesis, comparison, generalization, systematic and functional analysis.*

*Keywords: World Customs Organization, International Customs Law, cooperation, the Johannesburg Convention, the Nairobi Convention.*

### **Introduction**

The International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters (so called “Johannesburg Convention”, JC) as of 27 June 2003<sup>1</sup> is a legal instrument

---

<sup>1</sup> The text of the Johannesburg Convention is available under the URL: [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_conventionslist.htm](http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist.htm) (WCO, 2016a), the URL: [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](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](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).

agreed upon by the members of the World Customs Organization (WCO)<sup>2</sup>. Its predecessor, the International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of Customs offences (so called “Nairobi Convention”, NC) as of 9 June 1977<sup>3</sup> that has entered into force on 21 May 1980 has a much smaller scope since it is solely focussing on the cooperation in the combat of drug-smuggling and smuggling in general. This paper is looking into the number of ratifications for the JS, shows the relation to the NC and questions, whether the new JC is failing early because only three WCO Member States have signed and ratified the JC yet.

## 1. Status of the Conventions

### 1.1. Status of the Johannesburg Convention (JC)

The JC will enter into force according to its Article 51 “three months after five of the entities referred to in paragraphs 1 and 3 of Article 46 thereof have signed the Convention without reservation of ratification or have deposited their instrument of ratification or accession”. There is a requirement of ratification of five Member states.

However the Johannesburg Convention has only been signed by ten countries out of which seven have not ratified the signature (Table 1) and it has been ratified by only three countries yet (Table 2): Albania, India and South Africa.

**Table 1. Signatory states of the Johannesburg Convention (JC) which have not ratified the JC yet and their WTO-Status**

Johannesburg Convention	WTO-Member <sup>4</sup>	Least Developed Country <sup>5</sup>
Belarus	Observer	No
Burkina Faso	Yes	Yes
Cambodia	Yes	Yes
Ghana	Yes	No
Jordan	Yes	No
Lebanon	Observer	No
Madagascar	Yes	Yes

Ten countries have signed the Johannesburg Convention but seven have not ratified it yet.

**Table 2. Member states of the Johannesburg Convention (JC) as of 2016 which have ratified the JC and their WTO-Status**

Johannesburg Convention	WTO-Member	Least Developed Country
Albania#	Yes	No
India	Yes	No
South Africa	Yes	No

(EU-Members as of 2016 are shown with an\*, EU-Candidates are shown with an #, EU-Applicants are shown with \*\*)

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

<sup>3</sup> The text of the Nairobi Convention is available under the URL: [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_conventionslist.htm](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/~media/9C3C80A97F2C434796-FE4C6E13C3E442.ashx> (viewed 5 June 2016).

<sup>4</sup> See WTO, 2016a.

<sup>5</sup> See WTO, 2016b.

**1.2. Status of the Nairobi Convention (NC)**

The International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of Customs offences (so called “Nairobi Convention”, NC) as of 9 June 1977 that has entered into force on 21 May 1980 is focussing on the cooperation in the combat of drug-smuggling and smuggling in general. Its preamble clearly stated that “Consi-dering that action against Customs offences can be rendered more effective by co-operation between Customs administrations, and that such co-operation is one of the aims of the Convention establishing a Customs Co-operation” was signed by 50 countries and ratified by 52 states (Table 3).

**Table 3. Signatory states of the Nairobi Convention (NC) which have ratified the Convention and their WTO-Status**

Nairobi Convention	WTO-Member	Least Developed Country	Nairobi Convention	WTO-Member	Least Developed Country
Albania #	Yes	No	Moldavia	Yes	No
Algeria	Observer	No	Morocco	Yes	No
Australia	Yes	No	New Zealand	Yes	No
Azerbaijan	Observer	No	Niger	Yes	Yes
Belarus	Observer	No	Nigeria	Yes	No
Canada	Yes	No	Norway	Yes	No
Côte D' Ivoire	Yes	No	Pakistan	Yes	No
Croatia*	Yes	No	Qatar	Yes	No
Cuba	Yes	No	Russian Federation	Observer	No
Cyprus*	Yes	No	Saudi Arabia	Yes	No
Czech Republic*	Yes	No	Senegal	Yes	Yes
Finland*	Yes	No	Seychelles	Yes	No
France*	Yes	No	Slovakia*	Yes	No
Georgia	Yes	No	South Africa	Yes	No
Iceland	Yes	No	Sri Lanka	Yes	No
India	Yes	No	Swaziland	Yes	No
Indonesia	Yes	No	Sweden*	Yes	No
Iran	Observer	No	Tajikistan	Yes	No
Ireland*	Yes	No	Togo	Yes	Yes
Italy*	Yes	No	Tunisia	Yes	No
Jordan	Yes	No	Turkey #	Yes	No
Kenya	Yes	No	Uganda	Yes	Yes
Latvia*	Yes	No	Ukraine	Yes	No
Lithuania*	Yes	No	United Kingdom*	Yes	No
Malawi	Yes	Yes	Zambia	Yes	Yes
Malaysia	Yes	No	Zimbabwe	Yes	No
Mauritius	Yes	No			

(EU-Members as of 2016 are shown with an\*, EU-Candidates are shown with an #, EU-Applicants are shown with \*\*)

Note: two further countries have signed the Nairobi Convention but did never ratify it – Austria\* and Iceland.

Surprisingly some EU Member states (12 out of 28) have ratified the Nairobi Convention whereas the EU itself and most EU Member States of the EU-28 (16 EU-Member States) are not members of this Convention. This is a surprising finding since the external trade policy of the EU should be governed by the European Commission on a Union-wide level. Major trade nations are members such as Canada and New Zealand, whereas other major trade nations did not join the Nairobi Convention, such as the US, Germany, Japan and China.

## **2. Aims of both Conventions<sup>6</sup>**

The JC recognises the increased global concern for the security and facilitation of the international trade supply chain, and that offences against customs law are prejudicial to the security of the Contracting Parties and their economic, commercial, fiscal, social, public health and cultural interests. Along with the 1977 Nairobi Convention on Mutual Administrative Assistance, the JC also recognises that the international exchange of information is an essential component of effective risk management and that such exchange of information should be based on clear legal provisions.

### **2.1. Scope of the Johannesburg Convention<sup>7</sup>**

#### **2.1.1. Aims of the Johannesburg Convention**

Customs administrations face an increasingly complex, fluid and expanding global trade landscape, driven in large part by elements such as continued initiatives to liberalize trade, more complex trade rules, the proliferation of regional trade agreements and threats to national security. At the same time, customs administrations face increasing pressure to facilitate trade. International trade supply chains remain vulnerable to possible terrorist attacks which would bring international trade to a standstill and could spell disaster for the international economy. Rogue traders and organized crime syndicates also exploit international trade supply chains through the evasion and avoidance of duties and taxes, the smuggling of goods, money laundering and trade in counterfeit goods. These activities threaten national economic security. Traditionally, customs administrations tended to focus on import control carried out in isolation from the controls undertaken by the export and transit administrations. This disjoint in controls remains a central vulnerability of the international supply chain and is compounded by the limited avenues available for customs administration to exchange the very information that would enable a closer integration of controls throughout the supply chain.

With a view to promoting the security and facilitation of goods moved through international trade supply chains, the WCO Council has finalized international standards that are aimed at facilitating the seamless cross-border movement of goods. One of the cornerstones of these standards is to establish real-time cooperation between customs administrations through advanced electronic transmission of customs data, enabling customs to identify high risk consignments prior to the arrival of goods.

The main objective of the JC is to provide a binding and enabling legal instrument for reciprocal cooperation between customs administrations, to assist them in obtaining information not available in their territories for the application of customs law. Contracting parties accept the obligation to provide each other with administrative assistance under the terms of the JC. The scope of such assistance includes: the proper application of customs law; the prevention, investigation and combating of customs offenses; and ensuring the security of the international trade supply chain.

Some practitioners and scholars are observing that the lack of coordination between customs

---

<sup>6</sup> See Tweddle, 2 WCJ 1 (2008), pp. 101 – 105.

<sup>7</sup> See Parliamentary Observation Group of South Africa, 2006.

administrations and between customs and business has become a more prominent issue in recent years with the requirements for faster information delivery, in advance of shipping, for security and other purposes, and the expanding requirements of data standardization in international supply chains.<sup>8</sup> The ability to handle data efficiently and swiftly has become a key element in international competitiveness, especially in international supply chains.

### **2.1.2. Contents of the Johannesburg Convention**

The JC consists of 54 articles over 13 chapters that have roman numbers. A number of these are mandatory articles that represent core provisions for a sound legal basis for providing mutual administrative assistance. These provisions are contained in articles 1 to 8, 11, 13, 18, 24 to 28 and 31 to 54. The 13 chapters deal with:

I. Definitions: This chapter consists of one article with definitions (Article 1);

II. Scope of the Convention: This chapter consists of one article (Article 2) dealing with the purpose and scope of the Convention;

III. General assistance procedures: This chapter consists of two articles (Articles 3, 4) dealing with the procedures for communicating requests for assistance, as well as for the spontaneous provision of assistance;

IV. Information: This chapter consists of six articles (Articles 5 to 10) dealing with the purpose and type of information which could be requested and provided. The chapter also provides for voluntary automatic exchange of information, as well as the advance exchange of information;

V. Special types of assistance: This chapter consists of eight articles (Articles 11 to 18) dealing with special types of assistance which could be provided, such as surveillance, controlled delivery, notification, the recovery of Customs claims, the appearance of experts and witnesses, the presence of officials in each other's territories and arrangements for visiting officials;

VI. Cross-border cooperation: This chapter consists of five articles (Articles 19 to 23) dealing with general provisions for cross-border cooperation, as well as the types of cooperation involved, such as hot pursuit, cross-border surveillance, covert investigations and joint control and investigation teams;

VII. Use, confidentiality and protection of information: This chapter consists of three articles (Articles 24 to 26) dealing with the conditions under which information may be used, the confidential nature of information and the manner in which it is to be protected, notably personal data;

VIII. Centralization of information: This chapter consists of six articles (Articles 27 to 32) dealing with the communication of information to a secure central automated information system, the establishment of such a central information system, the management thereof, the handling of non-personal information, information on natural and legal persons and other information;

IX. Security of the Central Automated Information System: This chapter consists of two articles (Articles 33, 34) dealing with the responsibility for security measures and the implementation thereof;

X. Protection of Information in the Central Automated Information System: This chapter consists of seven articles (Articles 35 to 41) dealing with the provision of information, the use thereof, the retention of personal data, access thereto, the modification of information and relevant responsibilities and liabilities;

XI. Exemptions and reservations: This chapter consists of two articles (Articles 42, 43) dealing with the conditions under which Contracting Parties may decline or postpone cooperation, as well as the reservations which may be entered against the non-core articles;

---

<sup>8</sup> See Tweddle, 2 WCJ 1 (2008).

XII. Costs: This chapter consists of one article (Article 44) dealing with individual Customs administrations' responsibilities for costs relating to the provision of Customs cooperation; and

XIII. Final provisions: This chapter consists of ten articles (Articles 45 to 54) which deal with issues such as the management of the Convention, signature, ratification, accession, settlement of disputes and entry into force.

### **3. Need of mutual assistance**

#### **3.1. Background**

In June 2002 the WCO passed a Resolution on security and facilitation of the international trade supply chain. As a result of the Resolution an international Task Force that was formed; it has met five times and, through various project groups, has produced a package of security and facilitation measures and Guidelines. The most important of these are:<sup>9</sup>

- A list of essential data elements to identify high-risk consignments;
- The revised WCO Data model, which takes account of security concerns;
- Advance Cargo Information (ACI) Guidelines, which describe the procedures required for providing/accessing information in advance of shipment;
- A new Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters (Johannesburg Convention), to assist in sharing information between national Customs authorities;
- Guidelines for the establishment of national legal and administrative frameworks;
- Guidelines for Customs-business cooperation;
- Advance Technology Databank, providing information to Members on the technology available.

#### **3.2. Current situation**

Whereas most of the above said actions have been implemented by the WCO and several Member States successfully, the JC has been drawn up but not entered into force yet.

There is a need to address these lack of legal basis for further customs assistance and data exchange while there is a tremendous requirement for a unique risk analysis and data exchange model in order to make the supply chain more secure. The JC provides the contracting states to exchange customs information about dangers and risk between each other – a crucial and important exchange of information for the overall aim of security.

The Nairobi Convention of 1977 is focussing on the customs assistance for the combat of organised crime and the trade with prohibited goods. It is an acknowledged tool of mutual customs assistance however it lacks international backing since only 50 states are applying some of its XI annexes.

The JC is focussing more on data exchange of modern customs administrations and the flow of data between businesses and customs administrations. However only three states have ratified the JC, yet. What is the problem of most other states?

#### **3.3. The Johannesburg Convention as integral part of the SAFE Framework and CBM**

The JC plays an important part in the Trade Facilitation Initiative of the WCO/WTO, the WCO-SAFE Framework and the ideas of an Integrated Border Management (IBM) and Coordinated Border Management (CBM).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> See WCO, 2004a and WCO, 2004b.

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

The UN Working Group on Cargo Security states:<sup>11</sup>

“The Framework notably comprises the following elements:

- Use of advance electronic information.
- Application of risk assessment.
- Use of modern non-intrusive technology for inspection of high-risk cargo.
- Customs-to-customs cooperation and information exchange.
- Customs-to-business partnerships for the facilitation of legitimate trade to traders meeting certain security standards, and their recognition as Authorized Economic Operators.
- Possibility that Authorized Economic Operators may receive mutual recognition of their status from other customs administrations for securing the entire supply chain.

Participants were also informed that the Standards were based on the Revised Kyoto Convention on the simplification and harmonization of customs procedures and the integrated border management system, which is designed to ensure open and secure borders. It was noted that in order to implement an effective border management regime, Governments should adopt the following WCO international standards:

- Revised Kyoto Convention.
- SAFE Framework.
- International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters (“Johannesburg Convention”) or appropriate bilateral agreements on similar assistance.
- Integrated supply-chain guidelines.”

The idea of Coordinated Border Management (CBM)<sup>12</sup> is important to the WCO and its member states. The WTO Trade Facilitation Agreement (TFA) is as well as the Kyoto Convention a major priority to the WCO. Therefore the signature of the JC should also be one of the priorities of the WCO. The SAFE program and the implementation of AEOs around the World have been invented in order to make the supply chains safer and more secure. Here the WCO has not even tried to forge a common mutual agreement (though that would be desirable for the Developing world and many smaller countries and has been criticised accordingly)<sup>13</sup> and therefore bilateral agreements are very much the mode of action of the Global Trade Nations (US, EU, China, Japan, Korea, etc.).

The JC is a capable tool for customs co-operation in the 21<sup>st</sup> century. Moreover it is of tremendous importance in order to control cross-border trade under the new data-exchange models. The old Nairobi Convention is not sufficient any more – the times have changed considerably.

### **3.4. WCO Data Model**

It must be stated rather clearly that the ratification of the JC is of very much importance to the customs administrations around the world at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. Only by help of customs co-operation the pre-departure declarations are going to make sense because pre-departure and pre-arrival declarations must be exchanged between different customs authorities.

**Example A:** An export is going to leave India. It must be declared to Indian customs. But it must also be declared to EU or US customs in order to be allowed into the countries / customs unions. Two customs declarations are necessary.

---

<sup>11</sup> See UN, 2007.

<sup>12</sup> See Polner, 5 WCJ 2 (2011), pp. 49-64.

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

**Example B:** An export is going to leave India. Therefore it would be more convenient when the customs declaration is only filed to Indian customs. When most customs administrations of the world would co-operate (at least the major trade nations) the data could be shuffled from India to the EU or the US. Only one customs declaration (with one data set) would be necessary.

### **3.5. Customs Intelligence outside of the Nairobi Convention and Johannesburg Convention**

The findings suggest that the Nairobi Convention has not been accepted and applied widely across the globe, e.g. only 52 out of 193 countries of the world have signed the convention and only 12 out of 28 EU member states are exchanging data with other signatory states on the basis of the NC. The US, China and Germany (major World Trade nations) have never signed the NC. This is rather a poor result and not very promising for the future prospects of the JC.

However it must be clear that customs intelligence and data transfer is done regularly outside of the Nairobi Convention, e.g. between the US and the Netherlands, the US and the UK and the US and Germany. But what are the legal bilateral conventions that these actions are based on?

There are different non-binding and binding legal instruments offered by International Organizations – by the WCO and other International Economic Organizations such as the UN:<sup>14</sup>

#### WCO-Recommendations

- 1953 Council Recommendation on Mutual Administrative Assistance
- 1967 Recommendation of the Customs Co-operation Council on the Pooling of Information concerning Customs Fraud
- 1975 Council Recommendation on the Pooling of Information concerning Customs Fraud
- WCO-Declarations
- 2000 Cyprus Declaration
- WCO: Binding Instruments
- Revised Model Bilateral Agreement - June 2004
- Guidelines for Regional Mutual Administrative Assistance in Customs matters (2002)
- Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations (Naples II)
- Council Regulation on Mutual Assistance for Application of the Law on Customs (1997)
- Convention on the Use of Information Technology for Customs Purposes (1995)
- United Nations Instruments
- Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1998 (Vienna Convention)
- Convention Against Transnational Organized Crime, 2000 (Palermo Convention)
- UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment, 1996

What one can state after this long list of legal instruments is that mutual customs assistance is done on the basis of the NC but not only and in many cases with other WCO and/or UN instruments.

<sup>14</sup> See 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.

### 3.6. *Move to bilateral Agreements*

There has been an urge to negotiate bilateral legal frameworks for mutual customs assistance e.g. between the US and the EU, between the US and Japan, between the EU and China, and so forth. These bilateral frameworks are containing certain agreements on mutual co-operation which might differ from the JC. This has been done for the exchange of AEO-data. And since the US, China and the EU are not signatory states of neither the NC nor the JC this is their preferred mode of action: the US has negotiated 74 bilateral agreements of mutual customs assistance<sup>15</sup> and the EU has negotiated nine bilateral agreements of mutual customs assistance.<sup>16</sup> Korea, Canada, Hong Kong, US, India, China, Japan, Georgia, Moldova and Ukraine.<sup>17</sup>

Furthermore the EU has negotiated many bilateral Free Trade Agreements which also include regulations on mutual (bilateral) customs assistance.<sup>18</sup>

But while major stakeholders of Global Trade are not even applying the NC there is a need to sign the JC for the about 50 member states that are interested in a better and better regulated co-operation.

WCO Members are still joining the NC (Georgia in 2009, Seychelles in 2010) while the JC has not entered into force, yet.

### 3.7. *WCO is lobbying the Johannesburg Convention*

The WCO is actively advertising the benefits of the JC:<sup>19</sup>

#### **“Benefits of the Johannesburg Convention**

- Adopting the Convention enables the Customs administration, in particular, to:
- legally exchange information, including personal data, and assistance directly with the partner of choice, which is not possible under the current Nairobi Convention;
  - exchange information on consignments in advance of their arrival at destination in order to secure the international trade supply chain;
  - have available a WCO instrument on mutual administrative assistance in Customs matters under which it is possible to enter reservations in respect of all provisions which do not constitute basic principles of the Convention, an option that does not exist under the Nairobi Convention;
  - extend mutual administrative assistance to cover many aspects of Customs work in a complementary fashion to the principles of mutual legal assistance accepted by most Members in the United Nations’ Palermo Convention;
  - provide a legal status to the Customs Enforcement Network, which is the WCO’s central data base on Customs offences; and
  - have an instrument to supplement bilateral agreements dealing appropriately with topical issues relating to the protection of society and the collection of revenue.”

---

<sup>15</sup> See 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> See 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](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/international_customs_agreements/index_en.htm), viewed on 5 June 2016.

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

<sup>19</sup> See 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.

### **3.8. Lack of Co-operation and mutual assistance**

The lack of co-operations and mutual assistance has been observed within countries and between countries in the control of cross-border trade control of dangerous substances (e.g. radiating material for dirty bombs, chemical weapons, bioweapons, etc.).<sup>20</sup> It has been pointed out the co-operation is often insufficient and that agencies are fighting over responsibilities, successes, budgets and personnel. Therefore it must be the aim of the WCO and its Member states to enhance controls and make risk management efficient and successful. A better co-operation within countries (between agencies) and over borders is of the highest importance in order to combat crime and terrorism.

### **Summary and concluding remarks**

Whereas the membership in the Revised Kyoto Convention is rising strongly in recent years<sup>21</sup> and the AEO is implemented throughout the World with tremendous efforts in capacity building by the WCO and its COLUMBUS program it must be noted that there is no progress at all with the Johannesburg Convention.

Only three countries have ratified the JC yet. Therefore it has not entered into force. Two more countries are required for the entering into force of the JC. But why is it not happening? Ten countries already have signed the JC but only three out of these (Tables 1 and 2) have actually ratified the JC. The WCO is still advertising the benefits of the JC and it is required for the overall implementation of trade facilitation.

Trade Facilitation is done by help the WTO-TFA agreement, the Revised Kyoto convention and capacity building programs. But the implementation of the JC of mutual customs assistance is one major piece of the overall jigsaw in combating terrorism, illicit trade in prohibited goods, money laundering,<sup>22</sup> smuggling and the risk analysis strategy...

Only when five countries have ratified the JC it will enter into force. In particular the NC signatory countries are asked to sign the JC which is going to be its modern successor. The JC enables to exchange risk analysis data that has been obtained by one customs authority to another one in order to help combat terrorism, fraud and organised crime. In case the JC is not going to be ratified by most countries the overall aim of a more secure supply chain is about to fail due to administrative hindering and hesitating governments.

Mutual customs assistance is possible on the basis of the Nairobi Convention or on the basis of bilateral agreements and other binding or non-binding WCO and/or UN legal tools. However the Johannesburg Convention would make things better, clearer and modern.

An observed tendency is the rising number of bilateral (different and sometimes secret) agreements? That cannot be and should not be the interest of the International Organization WCO and its Member states. It should also not be the aim of state leaders when combating international crime and terrorism and trying to enable better and risk management and risk orientated customs controls by help of CBM.

Of course some states might be hesitating because of their hope that bilateral conventions might be more promising. That might be the result for big stake holders like the US or the EU. But even many governments apart from the major trade nations (such as the BRICS and the small or medium sized countries in the Middle and South Americas, in Africa or Asia) are able to sign the JC without hesitation and they could thereby help to implement new security measures in global trade. Therefore the hesitating countries are very much encouraged to ratify this important legal tool for customs co-operation. However not only small and middle sized countries are asked to sign up the JC, in particular the large and

---

<sup>20</sup> See Tweddle, 2 WCJ 1 (2008) and Weerth, 3 WCJ 2 (2009).

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

<sup>22</sup> See WCO, 2005.

important trade nations are asked to exchange data in order to make trade more easy and safe.

The criminal minds and terrorists are not waiting for the national states and its customs administrations to make better co-operations. They are simply happy that most nations are hesitating and doing their dark business...

## References

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](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/international_customs_agreements/index_en.htm) (2016), viewed on 5 June 2016.

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.

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

Parliamentary Observation Group, South Africa

Polner, M. (2011), "Coordinated border management: from theory to practice", 5 *World Customs Journal*, 2 (2011), pp. 49-64

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

UN, Working Group on Cargo Security (2007), [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2007-nairobi/docs/Cargo\\_Security.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2007-nairobi/docs/Cargo_Security.pdf)

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](http://unctad.org/en/docs/-TN14_BorderAgencyCoordination.pdf), viewed on 5 June 2016

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.

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.

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

WCO (2004b), Resolution of the Customs Co-Operation Council on Global Security and Facilitation Measures concerning the International Supply Chain, June 2004

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

WCO (2012), Benefits of the Johannesburg Convention, <http://www.wcoomd.org/layouts/ConstructionKit/SolrLinkHandler.ashx?id=99AE6B2CF41A4A0482EEB677F2C8CC0E&lang=en>, viewed on 5 June 2016

WCO (2016a), About Us -> Legal Instruments, [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_conventionslist.htm](http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist.htm), viewed on 5 June 2016

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

Weerth, C. (2009), “A Short History on the World Customs Organization”, 4 *Global Trade and Customs Journal*, 7/8, pp. 267 – 269

Weerth, C., “The cross-border detection of radiological, biological and chemical active and harmful terrorist devices”, 3 *World Customs Journal*, 2, pp. 93-105

Weerth, C. (2015), “AEO Programmes Worldwide: From MRAs to a General AEO Agreement?”, 10 *Global Trade and Customs Journal*, 6, pp. 228 – 230

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

Widdowson, D. (2014), “AEO: A Plurilateral Approach to Mutual Recognition”, 1 *Journal in Current Economic and Business Issues*, 2, pp. 67-77

WTO (2016a), List of the WTO-Members, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm), viewed on 4 June 2016

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](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm), viewed on 4 June 2016

**JEL Classification: F13, M10, O23, O24**

## **THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS MODERNIZATION IN THE FIELD OF CUSTOMS AFFAIRS**

**Victor CHENTSOV**

*University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine*  
E-mail: Chentsov61@me.com

**Olena PAVLENKO**

*University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine*  
E-mail: amsu.pavlenko@gmail.com

**Olga TRIAKINA**

*University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine*  
E-mail: o.triakina@gmail.com

### ***Abstract***

*This study has been carried out in the framework of the state scientific-research work “Administrative processes in the Ukrainian Customs policy implementation” (state registration number 0108U011264).*

*The author's approach concerning the understanding of the basic principles of public administration mechanisms modernization in the field of Customs affairs is presented. In particular, through the example of the Ukrainian Customs Service the principles of the Customs modernization national system creation are shown.*

*The authors also point out that the general methodology of the program-oriented and target-oriented approach to management clearly defines a mechanism and operational procedure for targets achieving and principles of resource support. However, the issue of designing an approach to properly identify and set Customs development goals remains very difficult. Therefore, a significant part of this research is devoted to the analysis of three existing approaches to defining objectives (defining objectives in using possibilities, optimization approach to objectives defining, adaptation approach to objectives defining). The authors emphasize the role of regulations designed to ensure the Customs modernization implementation program.*

*Simultaneously, the scientific paper deals with the diagnostics of the Customs modernization program implementation and the corresponding kinds of control (preventive, current and final). The authors also argue that even having approved key performance indicators (KPIs) for assessing the Customs Service of Ukraine activity, at this stage there is no mechanism to ensure an adequate control over the quality of reform programs implementation. There is lack of overall estimation that would allow periodically and continually assess the effectiveness of Customs reform programs implementation. The authors have proposed a basic diagnostics technique of Customs modernization and development programs implementation and described its basic requirements.*

*In conclusion, the authors state that a universal generalizing method of Customs*

*modernization program implementation diagnostics is building an organizational and functional model of modernization based on the program-oriented and target-oriented approach. At the same time the basic technique can be successfully used both for the diagnostics of achieving the Customs Service targets and for public administration system in the field of Customs affairs as a whole as well as for targeting further capacity building of the Customs system.*

*Keywords: public administration mechanisms in the field of Customs affairs, principles of Customs modernization, program-oriented and target-oriented approach, approaches to defining objectives.*

## **Introduction**

Public administration is carried out in all spheres of society. Public administration in the field of Customs affairs is based on the principles and has certain forms, every of which is stipulated by specific tasks and management functions, as well as a special meaning.

Principle (from Latin principium) is a specific notion which includes less patterns, relationships, interconnections themselves than our knowledge about them. Principles are generally understood as the most important, fundamental ideas that make it possible to implement one or another legal phenomenon (Chentsov 2013, p. 28).

Principles of public administration in the field of Customs affairs being significant at a particular stage of social and economic development are reflected in the concepts of activity, for example, in the Concept of the Customs Service of Ukraine Modernization,<sup>1</sup> the Concept of Reforming the Customs Service of Ukraine Activity ‘Face to People’,<sup>2</sup> the Strategic Plan of the Ministry of Revenues and Charges of Ukraine for 2013-2018,<sup>3</sup> working materials as to the strategic development of the Ministry of Revenues and Charges of Ukraine for 2013-2017.<sup>4</sup>

The authors would like to draw more attention to the principles of public administration in the field of Customs affairs in a narrower context, in particular, to describe the principles of public administration mechanisms modernization in the field of Customs affairs.

Public administration mechanisms are understood as ways of resolving contradictions of a phenomenon or process in public administration, a consistent implementation of actions based on fundamental principles, targeting, functional activity using the appropriate forms and methods of management (Odintsova, Dzyundzyuk, Meltyuhova, Mironov & Korotych 2010 in Encyclopedic Dictionary of Public Administration, p. 421).

Principles along with objectives, functions, methods, information, technology and technical means are essential components of public administration mechanisms.

## **1. The World Customs Organization requirements for Customs Modernization**

### ***1.1. The principles of Customs modernization***

The basic principles used for the modernization of Customs authorities and public administration mechanisms in the field of Customs affairs have been adopted by means of the program-oriented and target-oriented approach application (Customs-2007, The European Commission, TAXUD 2002; Customs-2013, Decision of the European Parliament and Council 2007; OSCE UNECE Handbook of Best Practices at Border Crossings 2012; Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences 1999).

<sup>1</sup> [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНзб/арбс1е?ar1\\_1ë=363502&.ca1^=363480](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНзб/арбс1е?ar1_1ë=363502&.ca1^=363480)

<sup>2</sup> [http://www.kmu.gov.ua/dmsu; http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010 &num\\_c=180732](http://www.kmu.gov.ua/dmsu; http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010 &num_c=180732)

<sup>3</sup> <http://minrd.gov.ua>

<sup>4</sup> [dndims.com/upload/files/mndr.3.doc; http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva----kopiya.pdf](http://dndims.com/upload/files/mndr.3.doc; http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva----kopiya.pdf)

“Modernization (from the Greek “modern”) is improvement, advancement, object renovation, bringing it in accordance with the new requirements and standards, technical specifications, quality indicators” (Dal 2004).

Based on the research made we came to an opinion that modernization of the Customs Service of Ukraine in compliance with the World Customs Organization (WCO) requirements should be implemented through the program-oriented and target-oriented approach taking into account the following basic principles (Berezhniuk 2009):

*The principle of development.* It indicates that the administration system is aimed at changing the object in accordance with the laws of its development. This is achieved by converting social targeting in, first, a continuous, second, core administration process.

*The principle of centralization.* The general management of the development and implementation of the modernization program is carried out by of the modernization department created within the State Customs Service of Ukraine (SCSU) and continuing to function under the auspices of the State Fiscal Service of Ukraine (SFSU). It performs the task of designing targeted programs for the remodeling Customs authorities of the respective levels, overseeing the development process and approving report documents.

*The principle of continuous improvement of Customs administration process.* It means changes in the methods and forms of administrative influence in accordance with changes in the properties of a managed object. It is implemented through the creation of temporary flexible organizational structures suitable for achieving goals without additional institutional levels. This allows the administration system to respond quickly to new social situations, be more sensitive to new trends.

*The principle of a spatial and temporal integration.*

The idea is that designing programs should be carried out in accordance with the systematic approach requirements. It means that:

- priority areas for SFSU modernization should serve as benchmarks for the Customs modernization goals definition as well as outlining steps for their implementation;
- coordination of subprograms developed in areas of modernization should be made in accordance with the coordination of solutions at the horizontal level by Customs management;
- a common program is developed through integration of subprograms and it should determine the development of Customs offices and their divisions as well as provide for achieving the modernization objectives.

*The principle of matching purposes on the basis of common interests.*

It reflects the need for coordination function for providing objectively determined social priorities related to the outcomes. It should be noted that the coordination implies finding a suitable balance between the actions, but not offering the sequence of operations.

*The principle of participation.*

It implies involving all Customs personnel, whose functions and interests are directly related to modernization, into the modernization programs development process. The implementation of this principle is aimed at triggering the creative potential of the staff: professional knowledge, experience, initiative.

*The principle of authority delegation.*

It means that during the modernization program implementation after the SFSU approval of the presented target program of modernization Customs authorities receive the necessary rights and resources for its implementation and bear full responsibility for this. The SFSU is involved in monitoring, control and, if necessary, adjusting deviations in the program implementation.

*The principle of adequacy.*

It provides that the programs and the means of their implementation reflect the realities of the present stage of socio-economic development in view of their possible and

necessary changes based on the interests of the state as well as the overall political and economic situation.

*The principle of the strategic and current regulation unity.*

Strategic regulation is of national importance. Its goal is to save the corresponding compliance of the Customs administration actions to the economic and social strategic course of the state.

### ***1.2. Approaches to the Customs development objectives definition***

The general methodology of program-oriented and target-oriented administration approach effectively defines the mechanism and procedure for achieving the objectives as well as principles of resource support. However a very complex issue concerning the proper approach to the determination and formulation of direct objectives of Customs administration development still exists. This is due to the fact that the performance indicators should be based on the goals set by national Customs administrations (e.g. improving appeals, the ratio “staff – profit”, minimizing the human factor, enhancing the quality of services etc.).

There are three approaches to defining objectives:

1. Defining objectives in using possibilities.
2. Optimization approach to objectives defining.
3. Adaptation approach to objectives defining.

To determine objectives in using possibilities it is necessary to orient to a certain satisfactory level of the state and behavior of the system, which is defined as acceptable. In this case, specifying objectives means maintaining the current practice within the system, avoiding deviations, absence of necessity in additional resources and reliance on minor changes in the organizational structure that would not cause resistance from stakeholders. This approach focuses on the definition of goals aimed at addressing the deficiencies generated by the practice having existed in the past.

The optimization approach to objectives defining, according to R. Ackoff, is mainly associated with the use of modeling approach when making a decision on a particular parameter of the system (Ackoff 1972). The solution choice model consists of two components: an objective function and a set of constraints. These constraints, of course, reflect the position of the system in some super system and often have financial and material character.

It also implies quantifying the system’s tasks, goals as well as their relationship. This precisely expresses the imperfection of this approach, since a range of objectives can not be described quantitatively, and such goals are ignored for convenience in constructing the model.

The optimization approach is effective for constructing resource management programs, for example, when the purpose is to minimize the costs in achieving the appropriate level of effect or maximize the effect through using certain resources.

Such an approach is more often used in determining more tactical than strategic goals.

The adaptation approach to defining objectives, according to R. Ackoff, is based on the provision that the goals describing the future state of the system are set depending on the nature of our knowledge of the future [1]. In turn, this knowledge can be classified as definite, indefinite and ignorance.

Definite knowledge characterizes those aspects and features of the future, which existence is inevitable. For example, in defining objectives of the national economy development a number of natural resources of the country, which are now known and which stocks can be calculated, is a specific component of knowledge. Indefinite knowledge characterizes those aspects and features of the future concerning which there is no rigid,

unambiguous confidence in their implementation. For example, future development of transport provides for environmentally-friendly means, but which specific version of the engine will replace the internal combustion engine is still not known. Ignorance refers to those features of the future that can not be defined either separately or in variations.

An important feature of the adaptation approach is that its use decreases the value of retrospectively in determining the objective, i.e. it makes possible to take into account past mistakes.

### ***1.3. The program-oriented and target-oriented approach in Customs management***

Application of this method requires deep knowledge of the system's behavior, including purposes, the scale of values within the system as a whole and in its sub-systems, the dynamics of this system etc.

From a methodological point of view, the program-oriented and target-oriented management approach embodies not only one of the ways and methods of management, but a broad methodology for performing a variety of tasks and solving problems arising in various spheres of life and activity of people, state and society. Due to this fact such an approach is nowadays becoming more and more universal covering many areas of administrative activity. According to a number of Ukrainian and foreign authors (Bakumenko, Knyazev, Kravchenko, Surmin & Ulyanchenko et al. in Encyclopedic Dictionary of Public Administration 2010, pp. 519-522), the main advantage of program-oriented and target-oriented approach to management is related to the fact that it can integrate more fully all available resources and use them to perform certain types of tasks. When used properly, it provides great flexibility, dynamism and adaptability of a management system as well as creates conditions for increased responsibility for the performance of tasks and overcoming drawbacks of the functional principle of the vertical hierarchy.

An effective Customs administration is considered worldwide to maximize the welfare of the state, promote the most favourable conditions for foreign trade development, ensure the state budget revenues in full volume as well as provide for achievement of a pre-specified level of utility for the government and international trade participants (Chentsov 2013; Customs-2007; Customs-2013; Murray 2009; Pavlenko, Triakina & Garmash 2013; Sparrow 2000; WCO SAFE Framework of Standards 2011; Widdowson 2004; Woods 2007 et al.). Therefore, the use of the program-oriented and target-oriented management approach in the Customs authorities' modernization can help enhance their effectiveness and ultimately accelerate the development of foreign trade and the national economy (Kuharenko 2000).

The complexity of the implementation of the management cycle aimed at reforming the Customs authorities puts the task of selecting the right decisions and actions in the course of such an implementation. This task can be performed on the basis of diagnostic methods that allow identifying weaknesses in the system and ways to eliminate them.

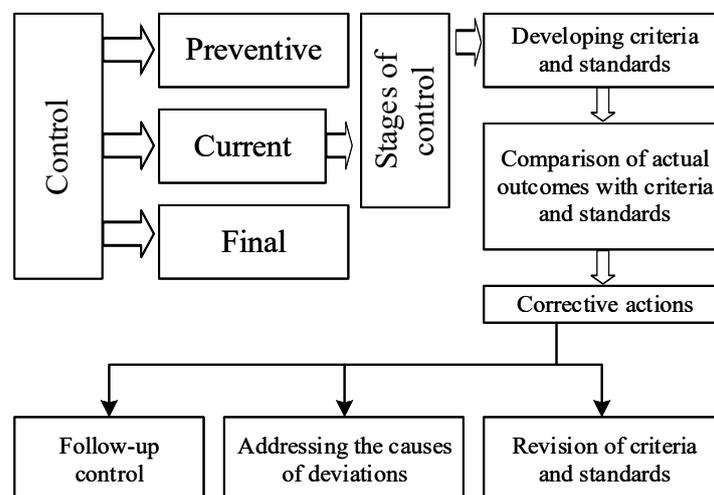
During the implementation of targeted programs for the Customs administration development, Customs officials, independently or jointly with the employees of other companies and agencies, adopt and practice a number of regulations designed to ensure the implementation of program activities. The focus is put on the regulations hence they are the only basis for any action aimed at the implementation of program activities.

## **2. Diagnostics and control as tools for achieving Customs modernization program purposes**

### ***2.1. Issues of control***

The diagnostics of Customs modernization program implementation requires an

appropriate control system (Australian Customs 2001; Chentsov 2013; Kukharenko 2000; Murray 2009; Pysmachenko 2008; Sparrow 2000; WCO SAFE Framework of Standards 2011; Widdowson 2004 et al.). Control is a process to ensure the achievement of program objectives. The purpose of control is to ensure as much as possible compliance of outcomes with objectives (goals) of the program. According to the monitoring time preventive, current and final controls are specified (figure 1).



*Figure 1. The stages of control during the program implementation*

Preventive control is carried out before the actual launching of the program. The main means of control measures is the application of certain rules, procedures and ways of behavior of program participants. Its tasks are to clearly establish the purpose and functions of the customers and program performers as well as provide with labor, material and financial resources.

Current control is carried out directly during the development and implementation of the program. It is based on measuring the current results obtained after performing certain types of work. Regular monitoring the work results, prompt solution of arising problems, decision-making to improve activities contribute to minimizing the deviation of actual results from planned. If to allow deviations to develop freely, they are able to cause serious difficulties in achieving the goals.

Final control performs two functions. Firstly, it provides the information necessary for planning future based on past mistakes. Secondly, monitoring is carried out in order to promote motivation through material and moral incentives of performers. The program performance report is a unique form of final control.

There are three main sub-step within the control procedure: the development of standards and criteria; comparison of them against real results and necessary corrective measures.

The development of criteria and standards is carried out during the development of a draft program. In fact, criteria and standards are this program indicators by means of which the purposes, sub-purposes and tasks of the Customs administration reform program are described.

Comparison of standards and criteria with results is made during current control to determine deviations. At this stage the one of the three main lines of behavior is defined, in particular:

1. If the comparison of actual results with the standards indicates that the purposes are achieved, it is better to continue evaluating results repeating the control cycle and refrain from any action.

2. Differences between results and objectives require certain corrective actions to address the causes of deviations.

3. The awareness of unreality of the objectives and activities to achieve them calls for the revision of standards.

The problem is that this control has mainly a formal character. It is built on a simple statement of the fact if a certain action has been performed or not and specifying which particular document acceptance is considered to be a fulfillment of one or another programmed event. Nowadays there is no mechanism that would ensure adequate control over the quality of implementation of Customs modernization programs, in particular, there is no assessment that would allow periodically and continually assess the effectiveness of Customs reform programs implementation.

It should be noted that in general the existing Customs administrations performance indicators can be divided into four categories:<sup>5</sup> indicators of time, simplification, procedures and efficiency. If to compare with the international recommendations<sup>6</sup> such as benchmarks and Customs administrations performance indicators developed by the UNECE Working Party on Customs Questions affecting Transport (WP.30) (UNECE Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1) or international best practices, in particular those described by the Swedish National Audit Office and the Swedish Institute for Public Administration (<http://www.niss.gov.ua/articles/2341/>), we can state that the SFSU current key performance indicators (KRIs)<sup>7</sup> do not include all the indicators that have been defined by the international community within the “Customs – Business” partnership in the abovementioned document of WP.30 (UNECE Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, pp. 9-10).

The Ministry of Finance of Ukraine approved as the SFC performance indicators for the current period: significant reduction in the SFC corruption, improved SFC management system, reducing unnecessary inspections and additional charges, improving appeals, reducing tax debts, minimizing human factor, improving the quality of service (<http://www.niss.gov.ua/articles/2341/>; <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI; Working Materials as to the Strategic Development of the Ministry of Revenues and Charges Ukraine for 2013 – 2017>).

It is important to evaluate how efficiently reform programs are accomplished from the point of view of priority targets achievement. The analysis of the Customs administration and Customs authorities modernization concept for 2010-2015<sup>8</sup> reveals that the priority objectives such as a full Customs laws compliance, a minimum administrative burden on law-abiding companies, transparent decision-making by Customs, common requirements and treatment to all users of Customs services, effective protection of the public from unfair and illegal trade, threats to health and morality of citizens, risk of terrorism, cooperation with other government agencies, integrity of decision-making by Customs, minimum financial and time costs spent on Customs procedures have not been achieved. This is confirmed by surveys of the European Business Association on performance of Customs authorities (support from the research firm InMind Research Company).<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, UNECE, <http://tfig.unece.org/contents/guidelines.htm>

<sup>6</sup> Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, UNECE, <http://tfig.unece.org/contents/guidelines.htm>

<sup>7</sup> *Klyucheveye pokazateli deyatel'nosti Gosudarstvennoj fiskal'noj sluzhby Ukrainy (KPIs) byli razrabotany i utverzhdeny 27.09.2016 goda Ministerstvom finansov Ukrainy* [Key performance indicators of the State Fiscal Service of Ukraine (KRIs) have been developed and approved on 27.09.2016 by the Ministry of Finance of Ukraine], <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI.pdf>

<sup>8</sup> [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num_c=180732)

<sup>9</sup> [www.eba.com.ua/files/documents/EBA\\_Custom\\_Index\\_2\\_Ukr.ppt](http://www.eba.com.ua/files/documents/EBA_Custom_Index_2_Ukr.ppt).

## **2.2. Basic technique of diagnostics of Customs modernization and development programs implementation**

Despite the gap identified in the activities of Customs authorities, in our scientific research the authors propose to apply a basic diagnostic technique in the process of modernization program implementation and development of the State Customs Service. This technique can be successfully applied for the same process during the subsequent cycle.

The diagnostics of an economic system is a complex of studies to determine the purposes of economic entities (agencies, organizations, enterprises) functioning, ways of achieving them, identifying problems and solutions to them (Makarova 2004). Diagnostics is a complex of studies comprising such methods as analysis and assessment.

Mission of diagnostics:

- estimating conditions, development planning, effective use of favorable external and internal resources, prevention from negative impact of threats;
- developing common ideas about ways to solve problems, which reduce the effectiveness and hinder the development;
- creating vision of capabilities, feasibility of measures, their priority, deadlines for their implementation and assessment of effects;
- making decisions on mainstreaming available resources, improving methods of their use in activities.

Functions of diagnostics: position analysis revealing certain positions of Customs administrations in the social structure, various states of Customs policy, which significantly differ in the evaluation of possible ways and methods of its implementation; profile analysis is an identification of a common profile with graduation signs of readiness and commitment to changes.

During the State Customs Service and its officials activities for the implementation of Customs policies and modernization programs stable situations were and are, when the traditions of practice system hindered performing tasks. Such situations, depending on their nature, are defined as “gaps” or “bottlenecks”. The term “gap” is interpreted as incompliance between the specified requirements and opportunities in the field of Customs activity in general or a particular activity aimed at the Customs policy objectives achievement. In general, they appear as:

- inconsistency, loss of connection, coordination between something (a point near which the motion in path developed is not possible);
- breach (absence, inability to observe) of direct dependencies and relationships in a set of interrelated processes, succession between them and their elements;
- comparison of alternative ways of representing reality in the form of one or another opposition.

“Bottlenecks” are difficulties caused by various factors and constraints in achieving the desired effect.

The causes of such “bottlenecks” and gaps in the system of activities, in our opinion, can be very diverse, in particular:

- out-of-date tools, techniques and technologies;
- contradiction of the system of activity organization with the changing conditions and necessity to renovate it.

Under such conditions it is essential to revise Customs policy and relatively rapidly rebuild the systems of activity organization aimed at the Customs administration reform and development programs implementation.

In “The principles of management” M. Meskon, M. Albert, F. Hedouri noted that the management process, without which no organization can exist, is a fulfillment of management functions: planning, organizing, motivation, control and regulation. At all these stages methods of diagnostics can be used (Meskon, Albert & Hedouri 1997).

So, while planning it can be required to analyze the existing problems. During accomplishing the organizing function a structural diagnostics can be possible. Working with the company staff, i.e. implementing the function of motivation, it is possible to diagnose personnel. Putting into effect the two closely interrelated functions – control and regulation, a functional diagnostics can be made.

The purpose of the diagnostics of the Customs reform program implementation is as follows:

- improving its efficiency through a systematic study of all the activities and decisions, generalization of the results. The tasks of an organization activity diagnostics are:
- identification of the actual state of the object being analyzed;
- study of the composition and properties of the object, its comparison with known analogues or basic characteristics, standards;
- identification of changes in the object state within a space-time aspect;
- establishing main factors causing changes and taking into account their impact;
- forecast of major activity trends.

The subject is an analysis of targeting results, feasibility of resources usage, performance evaluation.

The objects of the diagnostics of the Customs modernization program implementation is the target program accomplishment altogether and the results of public agencies and their divisions work, which are involved in the diagnostics process. In other words, the object is a complex of system units being subject to management activities, which through their specific functions implement these activities while fulfilling targeted programs. The subject of administration can be defined as a complex of system divisions, which administers the implementation of targeted programs through performing specific functions.

Analyzing the subject of administration separately from the object would mean considering supplements without studying the basic system, which in this case is the object of management.

In a result of the definition of the object and purpose of the study the diagnostics of the administration system is a complex of measures aimed at the identification of “bottlenecks” and “gaps” in the implementation of targeted programs (Makarova 2004).

The diagnostics of the Customs modernization program implementation is based on a comprehensive study of the implementation processes and results and identifying the main cause-and-effect relationships. It comprises:

- study of a combination of technological, socio-economic, legal, environmental and other processes of creation, construction and operation of program implementation management systems;
- identification of organizational structures building principles to ensure the implementation of programs;
- evaluation of the effectiveness of the information, logistical and staffing methods used.

The diagnostics of the Customs modernization program implementation covers a number of key areas:

- identification of key techniques to analyze the state and use of material, human and financial resources;
- establishing ways to improve implementation of the program on the basis of the program-oriented and target-oriented approach to administration;
- assessment of the program implementation results;
- evaluation of the use of financial, human and other resources.

Figure 2 presents the types of diagnostics existing within the program-oriented and target-oriented approach to administration (Besedin 2000).

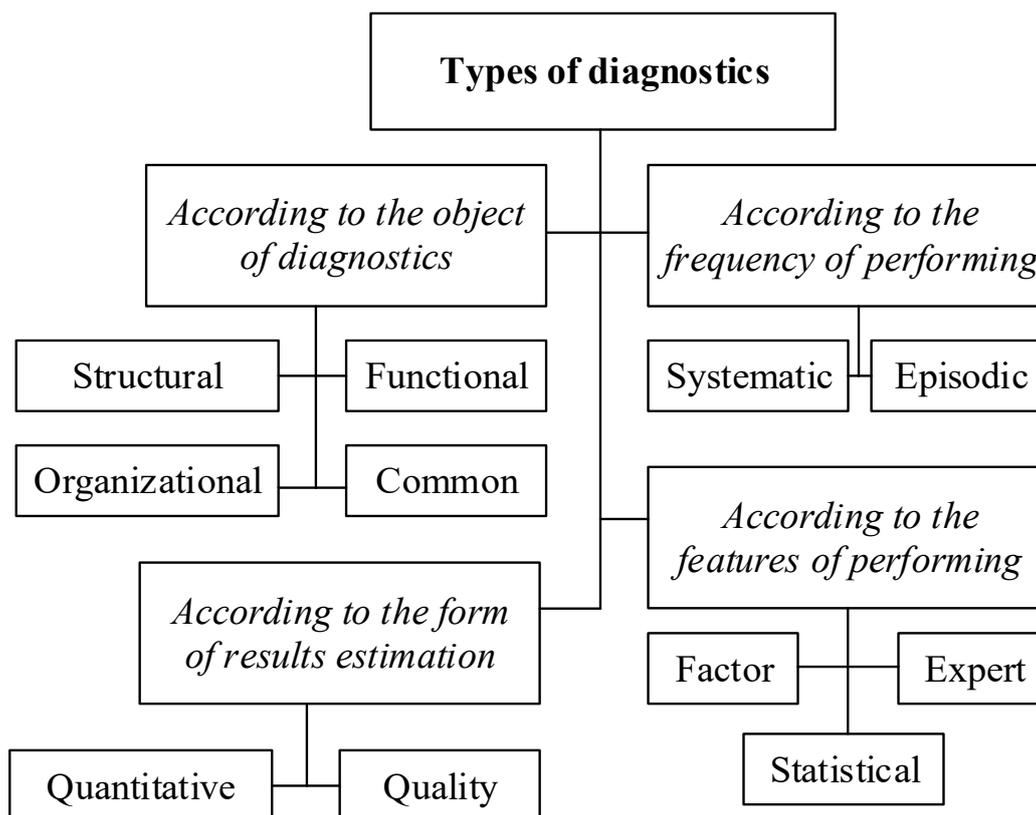


Figure 2. Types of diagnostics

From the mentioned above the type according to the object of diagnostics includes such kinds:

- structural based on the decomposition of the object being studied and the study of the structural characteristics of its elements;
- functional studying the process of functioning (activity) of organizational structures that directly support the implementation of targeted programs;
- organizational, which is the state analysis technology and helps to identify weak points in the working process as well as prepare recommendations to optimize the implementation of targeted programs.

In carrying out the Customs modernization program such kinds of the diagnostics as functional and organizational are proposed to be used.

According to the frequency of performing there are such kinds as:

- systematic diagnostics involving constant researching the Customs modernization program implementation;
- episodic diagnostics based on the periodic, single study.

To carry out the Customs modernization program the episodic diagnostics should be made constantly once a year.

According to the form of results estimation there are defined:

- quantitative diagnostics, which is connected with the need to quantify the economic results of targeted programs implementation. The purpose of this type of diagnostics is to measure, compare the results, the level of costs as well as establish a quantitative measure of the influence of various factors;
- quality diagnostics based on the quality comparative assessments. Its purpose is to determine the characteristics of a particular state and its internal dependencies.

During the Customs modernization program the quantitative and qualitative diagnostics should be made.

According to the features of performing there are defined:

– statistical diagnostics based on a study of the characteristics and patterns of development through the application of mathematical and statistical and economic and statistical methods. It ends in results interpretation, making theoretical and practical conclusions and proposals;

– factor diagnostics based on the factor analysis method, definition and detailed evaluation of each cause, each of the factors resulting in deviations of the actual results from the expected ones.

– expert diagnostics based on a study of the characteristics and patterns of development through a complex of logical and mathematical procedures to obtain expert information, its analysis and synthesis.

Carrying out the Customs modernization program implies using the statistical, factor and expert diagnostics.

Thus, specific requirements for the basic methodology of the diagnostics of the Customs modernization program implementation can be determined, in particular:

1. according to the object of diagnostics – implementation of functional and organizational diagnostics;

2. according to the frequency of performing – carrying out periodic and episodic diagnostics with an interval of one year;

3. according to the form of results estimation – quantitative and qualitative diagnostics;

4. according to the features of performing - statistical, factor, expert diagnostics.

To make a diagnostics in the process of Customs modernization program implementation the following can be suggested as a basic technique (general provisions that may be the basis for techniques creation):

– the diagnostics of the Customs modernization program implementation is carried out to assess the quality of management tasks in the process of the program implementation;

– the diagnostics results should present an organizational and economic rationale for making changes or modernizations during the program implementation process on the basis of the program-oriented and target-oriented approach or confirmation of the correctness and validity of the work done and decisions taken;

– the main purpose of diagnostics is to identify the data needed to find methods of improving the efficiency of the object under control by means of improving its management system.

The primary diagnostics procedures within the program-oriented and target-oriented approach are connected with collecting data about service and administration activities, i.e. organizing and conducting the diagnostic testing of the Customs modernization program implementation. However, the purpose of the diagnostic testing is to not only to study the results achieved, but also identify all positive and negative factors having led to them.

During the diagnostics the main ways to improve the quality of administration tasks should be clarified with the help of economic and mathematical methods in order to achieve defined purposes and criteria for the Customs system activity, assessment of the importance of these tasks and setting priorities for their implementation. A universal generalizing method of diagnostics of the Customs modernization program implementation is building an organizational and functional model based on the program-oriented and target-oriented approach (Raizberg 1975).

During the diagnostics an organizational and functional modernization model can be created by means of two techniques. The first technique includes creation of common

functions and tasks of program-oriented and target-oriented administration, working out consistent and detailed administration tasks, which should ensure construction of a certain “tree” of the targeted program administration tasks.

Such an approach “from tasks” helps clearly determine their list, relationships and hierarchy. “The tree of tasks” is a foundation for developing requirements to the methods of their implementation, the organizational structure of an administrative staff as well as information provision. However, while using this approach, due to the complexity of administering the Customs modernization program implementation, certain management tasks can be missing.

The second technique implies application of a scheme (images) or method of short-term memory of the current program-oriented and target-oriented administration as an initial stage of building an organizational model. This approach is based on establishing the organizational structure of the current Customs modernization program implementation management system, definition of the tasks fulfilled by individual performers, developing a “tree” of the program implementation management tasks in accordance with the current organizational structure.

The basic methodology of the Customs modernization program implementation diagnostics includes complementing or matching the actual “tree” of modernization tasks with a new “tree” of Customs modernization program tasks derived from the analysis of geo-economic trends, which provides an organic combination of two approaches of the organizational modernization model.

Building the organizational and functional model includes two stages: 1) construction of an organizational and functional model of the existing program implementation system; 2) designing an organizational and functional model of a prospective one.

Thus, the organizational and functional model is a starting point and foundation of the basic diagnostics methods of Customs modernization program implementation. It determines the main directions of reforming as well as promotes and facilitates Customs modernization implementation administration system weaknesses revealing. The organizational and functional analysis can also be used as one of the methods in the diagnostics process.

We consider that this basic technique can be successfully applied both for the diagnostics of the Customs targets achieved and for the diagnostics of the Customs authorities administration system.

## **Summary**

The proposed basic technique of Customs modernization program implementation diagnostics will become an effective method of improving Customs modernization management system and help create a flexible by cycles, pace and rhythm, constant source of sufficient information and its transformation into knowledge for decision-making in the Customs field, which guarantees success.

Such a controlling and monitoring diagnostics system will greatly enhance the quality and efficiency of foreign trade control in the context of globalization and be responsive to changes in foreign trade by means of opening new horizons for the continuing process of Customs modernization.

Conducting a periodic diagnostics in the modernization process will improve the effectiveness of the next cycle of Customs modernization administration and can be recommended for use in the process of a cyclic Customs modernization (reforming).

The overall evaluation of Customs modernization program implementation comprises the following.

This should be assessed not only by the State Fiscal Service of Ukraine as a main performer, but also representatives of the expert council. The council must involve both the

representatives of the State Fiscal Service and the representatives of the Scientific-Research Institute of Fiscal Policy, the University of Customs and Finance, the Scientific-Research Center of Customs Affairs as well as the representatives of the customer (the persons authorized by the government of Ukraine), Ministries' and Agencies' programs representatives concerned and experts of the international Customs organizations. The results of the program implementation assessment can be a memorandum with signatures of the evaluation participants certifying the quality of the program implementation.

### **Concluding remarks**

Summing up the scientific approaches proposed by different authors and practical experience of the program-oriented and target-oriented method application for Customs development, it can be stated that this method refers to more modern ways to manage a socio-economic development. Its usage strengthens the targeting of public administration as well as ensures comprehensiveness and consistency of socio-economic processes in achieving the goals of social development. It is a system of elements of the public administration mechanism aimed at achieving long-term objectives of social and economic development of the country through the use of existing resources and subjects of social and economic processes interests' alignment. This program-target method made it possible to use the principles of the public administration mechanisms modernization in the field of Customs affairs.

The construction of the organizational and functional model of modernization based on the program-oriented approach can also be considered as a universal generalizing diagnostic method of the Customs modernization programs implementation. At the same time the basic technique of the Customs modernization programs implementation diagnostics can be successfully used both for diagnostics of achieving Customs targets and the system of public administration of Customs affairs as a whole as well as for targeting of further Customs capacity building.

### **References**

- Ackoff R. *Planirovanie v bol'shiih ehkonomicheskiih sistemah* [Planning in large economic systems] / R. Ackoff. – Moscow: Sovetskoe radio, 1972. – 224 p. (in Russian)
- Australian Customs 2001, *Regulatory Philosophy*, viewed 26 October 2016, [www.customs.gov.au/.../CRM\\_20040624\\_regulatory\\_philosophy1](http://www.customs.gov.au/.../CRM_20040624_regulatory_philosophy1)
- Berezhniuk I. H. *Vsesvitnia mytna orhanizatsiia yak instytut upravlinnia mytnoiu spravoiu na mizhnarodnomu rivni* [The World Customs Organization as an institution of Customs management at the international level] / I. H. Berezhniuk, A. I. Kredisov // *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky*. – 2009. – No 7. – pp. 168–190 (in Ukrainian)
- Besiedin V. F. *Prohnozuvannia i rozrobka prohram: metod. posib.* [Forecasting and programming: methodical guidance] / V. F. Besiedin [et al]; za red. V. F. Besiedina. – Kyiv, 2000. – 468 p. (in Ukrainian)
- Chentsov V. V. *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia mytnoiu spravoiu: porivnialnyi analiz: dys... doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia. 25.00.02 – mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia* [The mechanisms of public administration in the field of Customs affairs: comparative analysis: thesis of doctor of sciences in public administration. 25.00.02 – mechanisms of public administration] / Viktor Vasylovych Chentsov, Donetsk, 2013. – 495 p., z dodatkami
- Dal' V. I. *Tolkovy slovar' zhivogo velikoruskogo yazyka: izbrannye stat'i* [Explanatory dictionary of the colloquial great Russian language: selected articles] / V. I. Dal'; pod red. L.V. Belovinskogo. – M.: OLMA-PRESS; OAO PF “Krasnyi proletarii”, 2004. – 700[4] p. (in Russian)

*Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic dictionary of public administration] / uklad.: Iu.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. Mykhnenko ta in.: za red. Iu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Iu. P. Surmina. – Kyiv: NADU, 2010. – 820 p. (in Ukrainian)

*Zatverdzheno ta prezentovano osnovni pokaznyky otsinky efektyvnosti DFS, rozrobleri za uchasti NISD* [Approved and presented key indicators evaluating the effectiveness of the State Fiscal Service developed with the participation of the National Institute of Strategic Researches] / Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen, 2016 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/2341/> (in Ukrainian)

*Zbirnyk doslidzhen efektyvnosti vykonannia derzhavnykh prohram* [The collection of research of government programs implementation] / Shvedske natsionalne Biuro audytu; Shvedskiy instytut derzhavnoho upravlinnia. – Kyiv: 2002. – 103 p. (in Ukrainian)

*Kliuchovi pokaznyky efektyvnosti (KPIs) dlia Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby* [Key performance indicators (KPIs) for the State Fiscal Service] / Zatverdzeni 27.09.2016 r. Ministerstvom finansiv Ukrainy / Ofitsiyni sait Ministerstva finansiv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI.pdf> (in Ukrainian)

*Kontseptsiiia modernizatsii diialnosti mytnoi sluzhby Ukrainy: Nakaz Derzhavnoi mytnoi sluzhby Ukrainy vid 17.10.06 r. No 895* [The concept of modernization of the Customs Service of Ukraine: Decree of the State Customs Service of Ukraine from October 17, 2006 No 895] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНзБ/агбс1е?ar1\\_1ē=363502&.ca1^=363480](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНзБ/агбс1е?ar1_1ē=363502&.ca1^=363480) (in Ukrainian)

*Kontseptsiiia reformuvannia diialnosti mytnoi sluzhby Ukrainy “Oblychchiam do liudei” vid 29 zhovtnia 2010 r.* [The concept of reforming the Customs Service of Ukraine “Face the People” from October 29, 2010] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kmu.gov.ua/dmsu>; [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num_c=180732) (in Ukrainian)

Kukharenko B. V. *Modernizatsiia tamozhennoi sluzhby: monogr.* [Customs modernization: monograph] / B. V. Kukharenko; *Upravlenie modernizatsiei tamozhennoi sluzhby: monografiia* [Customs modernization management: monograph] / B. V. Kukharenko. – Moscow: Klassika, 2000. – 352 p. (in Russian)

Makarova O. V. *Derzhavni sotsialni prohramy: teoretychni aspekty, metodyka rozrobky ta otsinky* [Government social programs: theoretical aspects, technique of development and evaluation] / O. V. Makarova – Kyiv: Lira, 2004. – 235 p. (in Ukrainian)

Murray, A 2009, *Study Guide: Regulatory Compliance Management*, Canberra: Center for Customs and Excise Studies, University of Canberra, 123 p.

*Mytynytsia-2007. Yevropeiska komisiia. Heneralnyi dyrektorat. Soiuz po podatках i mytynytsiakh* [Customs 2007. The European Commission. Directorate General. Union of tax and customs] [Tekst] // Mytna polityka, modernizatsiia i kontrol mytynyts [Customs policy, modernization and control]. – Brussels, 21 November 2002 – Hrupa robochykh metodychnykh dokumentiv TAXUD/629/2000-EN (in Ukrainian)

*Mytynytsia-2013. Rishennia Yevroparlamentu ta Rady* [Customs 2013. Decision of the European Parliament and of the Council]. – Brussels. – 29 March – 2007: Hrupa robochykh metodychnykh dokumentiv (OR.en), PE-CONS 3679/06 (in Ukrainian)

*Osnovy menedzhmenta* [Fundamentals of Management] / [Meskon M., Al'bert M., Khedouri F.] – Moscow: Delo, 1997. – 704 p. (in Russian)

*Opytuvannia Yevropeiskoi Biznes Asotsiatsii shchodo pokaznykiv roboty mytynykh orhaniv: pidtrymka doslidnytskoi kompanii InMind Research Company* [European Business Association survey on Customs authorities performance: support of the research firm InMind

Research Company]. – May, 2011 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [www.eba.com.ua/files/documents/EBA\\_Custom\\_Index\\_2\\_Ukr.ppt](http://www.eba.com.ua/files/documents/EBA_Custom_Index_2_Ukr.ppt).

Pavlenko, O., Triakina, O., Garmash, E., Bogdanova, E, Jeifets, V, Babayev, I, Cucino, P. A. & Zafeiropoulos, P 2013, “Facilitation and security of international trade: innovative mechanisms and instruments”, *Customs Scientific Journal CUSTOMS*, No 1, pp. 15 – 45

Pismachenko L. M. *Derzhavne upravlinnia zovnishnotorhovelnoiu diialnistiu v umovakh intehratsii Ukrainy u svitovyi ekonomichnyi prostir: mekhanizmy rehuliuвання ta kontroliu: dys. ... doktora nauk z derzh. upr.: 25.00.02* [Public administration of foreign trade in conditions of Ukraine integration into the world economy: regulation and control mechanisms: thesis of Doctor of Sciences in Public Administration: 25.00.02] / Liudmyla Mykolaivna Pismachenko. – Kyiv, 2008. – 366 p. (in Ukrainian)

*Prilozhenie* [Appendix]. Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1 / *Materialy Kruglogo stola, 14 June 2012* [Materials of Round table June 14, 2012] // *131-ya sessiya Rabochei grupy EEK OON po tamozhennym voprosam, svyazannym s transportom* [131 th session of the UNECE Working Party on Customs Questions affecting Transport] (RG.30), 12-15 June 2012. – Geneva. – pp. 9-10 (in Russian)

Raizberg B. A. *Sistemn'i podkhod v perspektivnom planirovanii* [A systematic approach to long-term planning] / B. A. Raizberg [et al]. – Moscow, 1975. – p. 131 (in Russian)

Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1999, Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences, World Customs Organization, Brussels, viewed 15 December 2016, [www.customs.gov.au/.../CMR\\_20040624\\_regulatory\\_philosophy1.p](http://www.customs.gov.au/.../CMR_20040624_regulatory_philosophy1.p)

*Robochi materialy shchodo stratehichnoho rozvytku Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy na 2013 – 2017 roky, zatverdzeni rishenniam Kolehii Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy vid 5 kvitnia 2013 roku* [Working Papers on Strategic Development of the Ministry of Revenues and Charges of Ukraine for 2013 - 2017 approved by the Board of the Ministry of Revenues and Charges of Ukraine on April 5, 2013] / Vseukrainskyi forum protsivnykiv Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva-----kopiya.pdf> (in Ukrainian)

Sparrow, Malcolm 2000, *The Regulatory Craft*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 345 p.

*Spravochnik OBSE-EEK OON po optimal'noi praktike peresecheniya granits: perspektivy uproshcheniya torgovykh i transportnykh protsedur* [OSCE-UNECE Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Trade and Transport Facilitation Perspective] / UNECE . – Geneva, 2012 [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://tfig.itcilo.org/RUS/contents/osce-unece-handbook-best-practices.htm> (in iRussian)

*Stratehichnyi plan rozvytku Ministerstva dokhodiv i zboriv na 2013–2018 roky* [Strategic Plan of the Ministry of Revenues and Charges for 2013-2018], p. 37 // Ofitsiynyi veb-portal Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://minrd.gov.ua>

Widdowson, D 2004, *Managing Risk in the Customs Context*, in Lue De Wolf & Lose B Sokol (eds). *Customs modernization handbook*, Washington D.C.: World Bank, pp. 91 – 99

Woods, N 2007, *Power shift. Do we need better global economic institutions*, London: Institute for Public Policy Research, 40 p.

---

World Customs Organization 2011, SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, viewed 20 November 2016, [www.wcoomd.org/.../topics/facilitation/instrument-and-tools/](http://www.wcoomd.org/.../topics/facilitation/instrument-and-tools/)

## **IMPROVING THE FISCAL COMPONENT OF CUSTOMS ACTIVITY – A STEP TOWARDS THE IMPLEMENTATION OF CUSTOMS REFORMS**

**Olga BORISENKO**

*University of Customs and Finance, Ukraine*

E-mail: acu\_borisenko@yahoo.com

**Irina KVELIASHVILI**

*University of Customs and Finance, Ukraine*

E-mail: kvelin@ukr.net

### ***Abstract***

*The study presented in this paper was carried out in the framework of research of the Department of Public Management and Customs Administration on the topic “Development of institutions and mechanisms for the implementation of Customs and tax policy of Ukraine in the conditions of integration transformations” (state registration number: 0114U000646, fundamental).*

*The paper deals with the problems faced by subjects of foreign economic activity, their authorized representatives as well as revenue agencies’ staff during Customs control and Customs clearance of goods.*

*The paper is also focused on the shortcomings of certain aspects of the national Customs legislation related to the control of Customs value of goods, the need for application of Customs procedures in the conditions of maximum certainty, openness and transparency.*

*In addition, the direction of government regulation has been considered in the field of Customs control (control at the time of Customs clearance and control after release of goods for free circulation (post-clearance audit)), the development of which will provide a sufficient level of coordination, planning and implementation of Customs procedures. This in turn will remove the tension in the sensitive issues of Customs value control and the use of other control measures during Customs clearance of goods will significantly reduce the consequences of incorrect decisions making and time spent on Customs formalities.*

*The authors have made a comparative analysis of the problems that arise in the process of the state Customs policy implementation and Customs activities directed at the control of Customs value and post-clearance audit.*

*The study of the questions highlighted in this paper makes it possible for the authors to assume that overcoming challenges and achieving results, which will bring Ukraine closer to the European community and allow to accept the country as an equal trading partner, is possible in case of the current Customs legislation improvement, the use of effective management and coordination tools, monitoring of revenue agencies’ activities during the process of budget revenues collection.*

*Keywords: Customs affairs, Customs legislation, Customs procedures, Customs control, Customs value, post-clearance audit, risk management .*

### **Introduction**

The current stage of the state policy implementation in the sphere of Customs affairs

of Ukraine is characterized by constant expansion of international trade, the increasing complexity of trade processes dynamics, strengthening of international organizations requirements to ensure free access of foreign goods to domestic markets and reduction of the national trade barriers (Borisenko 2012, pp. 179-180).

The state regulation of foreign trade provides a set of activities carried out to ensure compliance with the Customs Code of Ukraine, laws and other legal acts concerning Customs activities, international treaties of Ukraine concluded in accordance with the law (Borisenko 2012). When there is insufficient state control over the transported goods, “openness” of the national Customs territory for international trade can cause economic damage to the state in the form of non-payment to the budget of appropriate amounts of Customs duties as a result of:

- evasion of payment due to the distortion of information about the Customs value of goods,
- growth of illicit flows,
- Customs fraud and others.

On the other hand, business entities directly and the state indirectly bear the expenses of the inconsistency of Customs control procedures and Customs clearance procedures as a consequence of unpredictability of time and funds spent by business entities connected with Customs formalities and procedures. Under such conditions, the need to improve the efficiency of the national Customs policy in the sphere of the immediate response to external challenges and operational counter their possible negative consequences is becoming more and more actual.

Failure of revenues to the state budget is caused by smuggling, fraud, incorrect pricing and trafficking, among other things, significantly undermines the conditions of healthy competition and does not contribute to national economic development.

In addition, unexpected delays at borders increase trading costs, undermine the competitiveness of traders and harm the international supply chain. Furthermore, an increase in express deliveries for industrial enterprises requires acceleration of release time for sensitive goods across the customs border. The pressure on the revenue authorities results in necessity for modern international business models implementation, which also determines the need for a more efficient circulation of goods and minimizing delays at borders.

The need for international, state, business projects requires the revenue authorities to rapidly response and minimize delays at borders.

The rhetoric of politicians at different levels is focused on the necessity of trade facilitation national concept creation. The modernization of the Customs authorities is an important part of national programs and reforms.

The paper considers the issues of Customs control of goods in foreign trade operations, which raises a number of challenges for the Ukrainian business. The attention is focused on the problems that non-governmental organizations consider as such, without which it is impossible to integrate into the global community.

## **1. The problems of the national Customs legislation related to the control of Customs value of goods**

One of the top priorities for the implementation of the Sustainable Development Strategy “Ukraine – 2020”, approved by Presidential Decree of January 12, 2015<sup>2</sup> № 5/2015 (Bulletin of the Supreme Court of Ukraine No 3(187)'2016) is considered to be the

<sup>1</sup> *Tamozhennyj kodeks Ukrainy* [Customs Code of Ukraine], St.4, pp.24

<sup>2</sup> *O Strategii ustojchivogo razvitiya “Ukraina – 2020”: ukaz Prezidenta Ukrainy ot 12.01.2015 № 5/2015* [On the Sustainable Development Strategy "Ukraine - 2020": Decree of the President of Ukraine of 12.01.2015 № 5/2015]

integration into the Customs community of the European Union through the reform of the State Customs Service.

Public organizations, whose purpose is to ensure cooperation between the executive authorities and business on the principles of partnership, openness and transparency, define the need for (Kveliashvili 2014):

- carrying out urgent Customs reforms, taking into account national features and conditions of business by means of international experience;
- solving issues of control and determination of Customs value, appeal procedures and refund of overpaid Customs duties;
- urgent revival of the post-clearance audit as a tool of international trade facilitation.

To solve the issue of shortcomings of the Ukrainian Customs as well as the negative attitude of society to the activities of revenue authorities it is necessary to study and analyze expert assessments and ratings of performance and make prompt multidirectional response for their improvement.

The object of research of national and foreign experts is also the Customs legislation of Ukraine. Expert assessments of the quality and efficiency of the national Customs regulations reveal flaws and imperfections to be overcome.

Thus, the Business Ombudsman Council, which protects business interests before public authorities both within the country and outside it, declared the system report “Problems of regulation of foreign economic activity in Ukraine” in October 2015 ([http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643)). The content of this report is devoted to certain important matters of international trade regulation in Ukraine, in particular those having significant practical impact on transaction costs. The report is based on comments and complaints received by the Business Ombudsman Council.

The recommendations of the Business Ombudsman Council fall within the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the State Fiscal Service of Ukraine, namely they highlight the necessity:

- to prepare and adopt the Law of Ukraine on the compensation for damages caused by unlawful actions of Customs officers in order to strengthen the role of the administrative pre-trial settlement of disputes and prevent abuse of power;
- to update the list of cases when revenue agencies can raise questions about the correctness of the declared Customs value. If a Customs officer requires additional consultations on the Customs value of goods, the source of information should be uniform and clear. In case a Customs officer is in doubt, he must confirm his doubts by documentary evidence.

For a long time the theme of the definition and control of Customs value has been controversial and not harmonized in the process of fiscal authorities and business interaction.

The continued fiscal dominance in the work of revenue authorities and foreign economic entities’ desire to minimize costs during the Customs clearance of goods cause uncertainty, mutual mistrust, abuse from both sides, corruption and unlawful manipulation.

In fact, the current Customs Code of Ukraine stipulates for Customs valuation issues. These include:

- differentiation of rights and obligations between revenue authorities and a declarant;
- establishing a clear list of documents submitted by the declarant to confirm the declared Customs value;
- definition of the cases and the reasons for the request for additional documents confirming the Customs value declared in the Customs declaration from a declarant;
- definition of the grounds for refusal obtained from the revenues authority to make Customs clearance of goods with the Customs value declared by a declarant;

- approval of the regulations on the application of the methods of determining the Customs value at the transaction value of the goods being imported without the use of additional control measures taken to the Customs value declared by authorized economic operators.

In practice there is a whole set of problems related to incorrect determination of Customs value of goods, for example, manipulation of Customs value as well as difficulties in the application of the legislation concerning its methods of calculation.

Generation of mutual mistrust leads to abuse and conflicts of interest between business, revenue authorities and regulatory authorities. A large amount of decisions made by revenue authorities in respect of determining the Customs value for taxpayers is the reason for their appeal within the administrative procedure. And, unfortunately, for various reasons more than half of the administrative cases are resolved in favor of a taxpayer (Pashko 2012).

As a consequence an inconsistency in the interpretation of terms, procedures, methods of determining the Customs value is the reason for the conflict between subjects of foreign economic activity and government authorities, especially revenue ones.

The question of determining the value of goods crossing the border is located in the area of socially sensitive relationship between executive authorities and business. They have always been an occasion for debate in society, and therefore require a clear unambiguous interpretation in the legislation, so as not to be a subject for abuse ([https://boi.org.ua/media/uploads/sysrep\\_trade\\_ukr\\_pdf.pdf](https://boi.org.ua/media/uploads/sysrep_trade_ukr_pdf.pdf)).

## **2. Legal regulation in the sphere of Customs value control**

The concept of value is usually used to determine the taxation base and is based on the utility criterion. The assessment of the object is subjective, since the evaluation of the object is made by the subject making the assessment (Moore 2014).

At the same time, the uncertain legal environment is almost inevitable, because even if lawmakers make every effort to use the exact wording, they can not predict all the innumerable contingencies that may arise during the operation of the law. Most of the legal doctrine argues that the vague wording does not imply the use of discretionary powers. However, this uncertainty causes the interpretation of the law and entails administrative authorities' discretion, where acting officials have greater autonomy to make choices that may be attributed to the actual use of discretionary powers (Moore 2014).

For the purpose of the correct application of the provisions of Articles 53 and 54 of the Customs Code (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>) concerning the revenue authorities rights on monitoring the accuracy of Customs value assessment and its adjustment by the Supreme Court of Ukraine appropriate conclusions has been made (Bulletin of the Supreme Court of Ukraine No 3(187)2016).

The analysis of the provisions contained in the abovementioned articles of the Customs Code makes it possible to believe that the Customs has the full right to control the accuracy of calculation of the Customs value declared by the declarant. But these powers are exercised in compliance with the law, in particular according to the requirement of additional documents to confirm the declared Customs value and may take place only if there is reasonable doubt about the veracity of the information submitted by the declarant. Such doubts may occur due to the incompleteness of the submitted documents to confirm the declared Customs value of goods; incompliance of the goods specified in the documents with the Customs inspection of such goods; comparison the declared Customs value to amount of the Customs value of identical or similar goods, Customs clearance of which has already been accomplished etc.

If revenue authorities have a reasonable suspicion that a declarant has declared incomplete and/or inaccurate information about the Customs value of goods, including an

incorrect determination of the Customs value of goods (Customs Code of Ukraine, Article 54), it is a prerequisite for control. This is also the ground stipulated by the Customs Code for requiring additional documents from the declarant to submit for the Customs office and the right to perform the following actions aimed at identifying the real Customs value of goods.

However, it is necessary to request the documents which make it possible to verify the accuracy or inaccuracy of the declared Customs value, but not all provided by Article 53 of the Customs Code (Borisenko 2012). Failure to submit a complete list of required documents can be the basis for determining the Customs value not in accordance with transaction value only in the case the documents are insufficient or their full volume does not refute the doubts about the reliability of the information provided.

From the above we can reveal the lack of a clear regulatory provision related to consistency and legitimacy of actions of Customs officers in the control of the Customs value, which is aggravated by limiting the time of Customs procedures up to 4 hours established by the Customs Code.

Overcoming the uncertainty in determining the characteristics of the goods is a crucial task, because increasing uncertainty raises the risk of making a wrong decision. Customs value is always associated with the risk of a wrong decision, and risk factors always exist in each of the methods of determining the Customs value and due to the peculiarities of the application of the method chosen. However, the control of Customs value after the end of Customs clearance or post-clearance audit can greatly reduce the impact of incorrect decisions and reduce the time of checking the Customs value of goods during Customs clearance. Despite the fact that since 2002 there have been legal grounds for the introduction of post-clearance audit, so far this form of control has not received the necessary development (Borisenko 2012, p. 218). But in case of shifting certain Customs procedures, control measures to the stage after the completion of Customs clearance, it becomes possible:

- to relieve tension in monitoring the Customs value and the use of other control measures during the Customs clearance of goods;
- to establish a framework for effective implementation of the authorized economic operator system;
- to avoid restrictions to trade, which should lead to an increase in the GDP and revenues to the state budget (Kveliashvili 2016);
- to avoid restrictions on trade, which can lead to the GDP growth and state budget revenues increase (Colesky & Raath 2015).

In addition to the main recommendations of legislative character presented in section 1 of this paper the Business Ombudsman Council has proposed provisions relating to regulatory measures for the consideration by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the State Fiscal Service of Ukraine, namely (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>):

- to update the list of cases where the revenue authorities may raise questions about the correctness of the declared Customs value. If a Customs officer requires additional consultations on the Customs value of goods, the source of information should be uniform and clear. If a Customs officer has doubts, he should confirm them in documentary evidence;
- to reduce the number of inspections during Customs control and clearance of goods in the national system of Customs standards;
- to strengthen the role of risk management and post-clearance audit;
- to ensure regular training of Customs officers in order to improve their skills to determine the Customs value of goods. It is essential that Customs officials should develop a deep understanding of methods and can apply the official recommendations and clarifications of the World Customs Organization;

– to reboot the system of post-clearance audit in Ukraine and provide an adequate level of coordination, planning, implementation and enforcement procedures under Articles 345-354 of the Customs Code (Borisenko 2012), create a relevant database and a tracking system, use modern tools for the development of post-clearance audit.

### **3. Development of the national Customs post-audit control based on the risk analysis and risk management system**

The simplification of the international trade procedures can be regarded as a way to improve the country's competitiveness by reducing red tape during Customs procedures. The World Customs Organization ([www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)) defines trade facilitation as a condition for avoiding unnecessary restrictions on trade while the World Trade Organization (<https://www.wto.org>) determines it as a facilitation and harmonization of international trade procedures.

In practice, trade facilitation is achieved through the use of tools and concepts such as: a time release study tool, the concept of risk management, the authorized economic operator concept etc. (<http://www.pwc.com/ua/uk/press-room/2015/customs-post-clearance-audit.html>).

The issues of creating transparent Customs control technologies, adequate to modern trends and standards of the international trade and law, aimed at protecting the legitimate rights and interests both of business and state have been the subject for discussions among theorists and practitioners in the field of foreign trade and Customs affairs, businessmen, Customs brokers and other stakeholders.

Modern Ukrainian scientists, who are the leading specialists in the field of Customs, define the Custom audit control on the base on the system of analysis and risk management system as a priority direction to improve Customs administration in Ukraine (<http://www.pwc.com/ua/uk/press-room/2015/customs-post-clearance-audit.html>).

Scientists have concluded that it is essential to introduce the following procedures:

– introduction of Customs control on the basis of Customs post-audits in the premises of economic operators that will improve the quality of examination, reduce border delays and speed up the clearance of goods;

– obtaining electronic information from the ministries and departments on the authorization documents defining the non-tariff measures;

– implementation of the systems for information legal validation as well as personal identification of persons who provide this information (for example, by using electronic digital signature);

– changes in the accounting systems of companies, which are economic operators inside the country. Such changes should include a mandatory indication in the accounting documents of the number of the customs declaration confirming the fact of importation of goods into the territory of Ukraine as well as the appropriate account of the goods, which will carry out control procedures not only at the time of declaration at the Customs office, but also during the examination of consignment within retail network;

– changes in the accounting system of products for enterprises with a simplified procedure of such accounting;

– introduction of additional control measures in respect of goods being exported, transited and within Customs regimes providing for their long stay in the country;

– creating a system for receiving from law enforcement and government agencies processed information about product characteristics controlled by revenue authorities on the customs border of Ukraine and the specific government agencies within its territory;

– creating control system by the public over the integrity of sellers of goods, for example, through the creation and operational 24-hour support of the State Fiscal Service

site with an expanded access for citizens, which will allow by the number of the customs declaration to get the information about goods being imported;

- determining the number of persons and their right to conduct a Customs audit as well as the possibility given to certain specialists to have a prompt access to a common database of Customs information;

- modernization and strengthening of Customs information protection from the possibility of its replacement and counterfeiting;

- possibility given to revenue agencies to receive from law enforcement and other authorities and process the information connected with the fight against crime in the area of Customs security;

- introduction of a multi-stage analysis system and risk management.

These measures should improve the efficiency of Customs control as well as provide Customs authorities with the possibility to ensure the verification of information on goods transported across the Customs border.

The proposed systematic approach to conducting the post-clearance audit can serve as a basis of the monitoring system being applied by the regulatory agencies that implement the objectives of the State Fiscal Service of Ukraine.

The current Ukrainian system of control after release of goods is fundamentally different from the foreign post-clearance audit. According to the Customs Code of Ukraine it is, first of all, a form of Customs control. Its main goal is to identify violations of the law and recovery of additionally charged Customs payments and penalties for late payment.

However, such form of encouragement as the creation of the image of law-abiding taxpayer, or vice versa determination of the level of risk of a particular trader that naturally refers to the forms of post-clearance audit is not used at all. Despite the fact that in the international practice post-clearance audit is specified as one of the priorities in the strategic documents and Customs programs, the national system uses this form of Customs control as the possibility of additional charges for Customs duties. It should be noted that the statistics of additionally charged amounts of Customs payments and fines directly credited to the budget accounts is not in the open public access.

Within the current legislative conditions the Fiscal Service of Ukraine is unable to implement the post-clearance audit in the way that meets international standards, nor methodologically nor legally or technically.

To do this, it is necessary to move away from the principle of the priority of the collection of Customs duties and provide the benefits of trade facilitation and control of the supply chain. However, this is possible in a system that is free from excessive bureaucracy, corruption and dominance of fiscal functions. The national Customs risk management system and the Customs post-audit must be interconnected as required by the international practice.

The World Customs Organization has proclaimed the security of supply chains as a through idea of a post-clearance audit control, so a huge role in the process is given to the risk management system. On its basis the objects and subjects to be examined are defined and the information obtained is subsequently taken into account in the development of new risk profiles.

The implementation of post-clearance audit as a tool for integrated management of the supply chain of goods is a single set of measures, while the audit of Customs and accounting documentation is the basis for the control and verification activities, the purpose of which is to establish the inconsistency in classification of goods, the facts of understating the Customs value, the illegality of the use of Customs privileges and preferences as well as the violation of the stay of goods in the customs territory of Ukraine, where a subject of foreign economic activity receives financial benefits in the form of non-payment of Customs duties.

Conducting Customs audit after the release of goods for free circulation helps to reduce the number of control measures at the stage of a Customs declaration submission for registration, improvement of the process of incoming Customs revenues to the budget.

The World Customs Organization as the main expert on the implementation and development of Customs legislation in its reports repeatedly stressed the effectiveness of post-clearance audit and gave a positive assessment of the countries that have implemented and practiced it.

According to Standard 6.2 of Chapter 6 of the Kyoto Convention (Barreira 2010) Customs control should be minimized necessary to ensure compliance with Customs legislation. In any case it shall be an effective tool of state regulation of foreign economic activity and quality of Customs control. Acceleration and simplification of Customs procedures while ensuring the effectiveness of state regulation of foreign economic activity produce a necessity to transfer the main load from the stage of the operational Customs control at the border crossing to the stage of control after release of goods. As it has been stressed, introducing these procedures is becoming more important in connection with the fact that the Customs Code of Ukraine established a 4-hour limit for validation, documentary confirmation of information about products declared in the Customs declaration, which makes it impossible to ensure the quality.

According to the determination given in E.3 / F. 4 of the Kyoto Convention (Barreira 2010) the control based on the audit methods is understood as “measures to enable the Customs Service to ensure the correctness of declarations and accuracy of information contained in them by checking the stakeholders’ relevant accounting books, accounts, paperwork and business information”.

In the EU countries the Customs control using methods of post-clearance audit is considered to be the basis for Customs control. Further development of this type of Customs control is identified by one of the ways of improving the system of Customs administration in the EU countries (Moore 2015).

The main task of the post-clearance audit is to create transparency in the implementation of Customs activities that is adequate to the modern world trade trends and meet the standards, which have been adopted in the developed countries and properly protect legitimate economic rights both of subjects of foreign economic activity and a state.

In spite of many experts’ clear understanding of directions of the post-clearance audit development in Ukraine, scientists still highlight the existing problems, the solution of which should be urgent (Ivashova 2015):

– *dominance of fiscal orientation of Customs activity*. Both during the creation of Ukrainian independence and today the function of filling state budget with “fast” money of indirect taxation (in particular VAT, Customs duty and excise tax on imported goods) remained virtually unchanged. As a consequence, the protective function of the Customs taxation is almost completely nullified, and development of measures aiming at its maintenance (including Customs post-audit control) is being made at extremely unsatisfactory pace;

– *regulatory support*. The Customs Code of Ukraine 2012 (Borisenko 2012) though has improved and expanded the number of provisions of control and verification activities of the importers’ accounting and reporting system, however, still includes regulatory uncertainty and many disputable issues in important aspects. There is still an urgent issue of the integration of the regulatory authorities control activities in the further adaptation and creation of a common fiscal legislation, given that currently this type of Customs control is transferred to the Main Territorial Administrations of the Fiscal Service of Ukraine;

– *weak methodology of control and verification activities*, which leads to a practical impossibility to study a number of important aspects of importers’ activities and their foreign trade operations with the purpose of additional Customs duties assessment;

– *immature risk analysis system* of companies to detect possible violations of the Customs and tax legislation does not allow to reach the maximum efficiency of the planned documentary checks of subjects of foreign economic activity, and therefore the maximum fiscal effect. Automation of this process is virtually absent;

– *weak interaction between the Customs audit departments and revenue authorities with regard to the implementation of the post-clearance audit functions*. Taking into account that post-clearance audit requires an integrated approach to the verification of various aspects of foreign trade transactions (Customs value, goods code, country of origin etc.), Customs experts are not actually involved in documentary checks;

– *legal insecurity of a Customs auditor*. Work of an employee of a Customs audit department is particularly important, knowledge-intensive and sometimes dangerous. Some documentary checks cover periods of up to three years of activity of large enterprises with thousands of Customs clearance procedures and foreign trade turnover of hundred million hryvnias. Additional charges based on the verification activities results reach millions of hryvnias and often entail the opening of criminal cases and bringing to a certain kind of responsibility of the enterprises staff;

– *low level of financial support*. As already mentioned, the work of skilled personnel authorized to carry out post-clearance audit is specific and within a private sector comparable to the activities of specialists in accounting and auditing companies. At the same time, the level of material support of a Customs auditor is sometimes tenfold more different from that of the private sector.

As a consequence, the proportion of additional charges assessed by the departments authorized to carry out post-clearance audit in the total amount of Customs duties is very low. The process of Ukraine's integration into the world economy implies the opening of the Ukrainian market for foreign goods and services according to the agreements with the WTO and the EU. Therefore, a priority for Ukraine is holding a reasonable Customs policy, which provides for the gradual transformation of Customs control during Customs clearance of goods in the goods control mechanisms after their release into free circulation. Such transformations must be accompanied by legislative changes, retraining of Customs staff and regulatory bodies, legal and informational awareness of (EU Taxation Policy and Law).

It should be noted that in the countries where the post-clearance audit is implemented at a high level, Customs authorities also face the problem of reducing the number of auditors as well as budget cuts. In those circumstances, priority is given to more efficient use of available resources (Barreira 2010).

The development of technologies of post-clearance audit in modern international practice is not only based on the use of traditional forms of Customs control but also offers to actively introduce internal Customs audit by companies.

An internal control can be seen as a process that permeates all levels of an organization and is designed to provide reasonable assurance in achieving the objectives relating to the effectiveness and efficiency of foreign economic operations, the reliability of its financial reporting and its compliance with applicable laws and legal provisions. Establishing effective internal controls contributes to a legal requirements compliance culture, which will allow a company to get multiple benefits by exercising reasonable management, including increased business confidence, higher coherence and consistency, improved efficiency and reduced costs (Barreira 2010).

Internal Customs audit, which has been successfully used in the practice of foreign trade operators as a form of additional control, creates a stable development of cooperation between the executive authorities and business to achieve the safety and quality of the supply chain.

## Summary and concluding remarks

Legal and regulatory gaps and inconsistencies in mainstreaming the national Customs legislation have already gone beyond the legal and scientific discussions. International, governmental, political and social structures strongly highlight the need to improve national Customs mechanisms in the context of Customs reforms.

The current state of the Ukrainian Customs activities demands for positive changes. Relevant transformation in the management of Customs control and Customs clearance, effective application of the forms of customs control stipulated by the Customs Code, international standards introduction contributing to the solution of the Customs value control issue, completeness of Customs duties collection, use of effective tools for the implementation of post-clearance audit, coordination and improvement of risk management system.

We believe that resolution of the issues and reaching the expected results in the work of revenue authorities can be achieved through:

- legislative introduction of monitoring technologies in the activities of regulatory and revenue authorities, operational analysis of their effectiveness;
- selection of positive improvements and rapid response to events, which implementation did not lead to positive and effective performance results;
- usage of the results based on the synergy approach while researching the questions of Customs value control and post-clearance audit as key elements in the collection of the state budget revenues through the activities of revenue authorities and the application of Customs legislation.

## References

Barreira, Enrique C, *Valuation of goods in international transactions: diverging interpretations among national agencies*, viewed 16 November 2016,

<http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2010%2C%20Number%202%20%28Sep%202016%29/1806%2001%20WCJ%20v10n2%20Barreira.pdf>

Borisenko O. P. *Vneshneekonomicheskaya politika gosudarstva: koncepciya, strategiya, mekhanizmy realizacii: monografiya* [Foreign policy of the state: the concept, strategy, mechanisms for implementation: Monograph] / O. P. Borisenko. – Donetsk : Yugo-Vostok, 2012. – 404 p. (in Russian)

Borysenko O. *Udoskonalennia derzhavnykh mekhanizmiv upravlinnia mytnymy ryzykamy pry realizatsii zovnishnoekonomichnoi polityky* [Improving public mechanisms of Customs risk management when implementing foreign policy] / O. P. Borysenko // Naukovi praci [Chornomors'kogo derzhavnogo universy'tetu imeni Petra Mogy'ly' kompleksu "Ky'yevo-Mogy'lyans'ka akademiya"]. Ser.: Derzhavne upravlinnya. – 2012. – Volume 202, Edition 190. - pp. 158-163 (in Ukrainian)

Colesky, Theo & Raath, Roux, *Political will as an enabler for a customs administration to implement coordinated border management: a practical example*, viewed 16 November 2016, <http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%209,%20Number%202%20%28Sep%202015%29/1784%2002%20WCJ%20v9n2%20Colesky%20%26%20Raath.pdf>

Customs Post-clearance Audit is to become a trade facilitation tool, viewed 15 November 2016, <http://www.pwc.com/ua/uk/press-room/2015/customs-post-clearance-audit.html>

*Formuvannya sistemi mitnogo auditu v Ukraïni: monografiya* [The creation of a Customs post-audit control system in Ukraine: monograph]; za zag. red. O.M. Vakul'chik. – Khmel'nitsky: PP Mel'nik A.A. 2014. – 208 p. – (Mitna sprava v Ukraïni. Volume 25) [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://dndims.com/upload/files/>

monografia\_mytny\_audit.pdf (in Ukrainian)

Ivashova, L. M. 2015, “Problems and prospects of the development of foreign and Customs policy of Ukraine under the European integration”, *Public management and Customs administration*, No 2(13), pp. 37-44

Kveliashvili I.N. *Problemy kontrolya opredeleniya tamozhennoj stoimosti v nacional'nom zakonodatel'stve: suzhdeniya ehkspertov* [Issues of control of determining the customs value in the national legislation: experts' judgments] /I.N Kveliashvili// Aktual'nye problemy gosudarstvennogo upravleniya. – 2016. – No 3(67). – pp. 42-46 (in Russian)

*Mezhdunarodnaya konvenciya ob uproshchenii i garmonizacii tamozhennykh procedur* [The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures]. [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643) (in Ukrainian)

Modern EU Policies: Integration in Action/Publications series Vol. 5. EU Taxation Policy and Law: new approaches (2014-16) Part IV. Modern EU customs system, viewed 16 November 2016, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/risk\\_management/implementing/index\\_en.htm#Audit](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/implementing/index_en.htm#Audit)

Moore, Daryl, *Customs Coming Back Around on Compliance Audits*, viewed 16 November 2016, <https://www.strtrade.com/news-publications-customs-audits-062513.html>

*O Strategii ustojchivogo razvitiya “Ukraina — 2020”*: Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 12 yanvarya 2015 goda № 5/2015 [On the Sustainable Development Strategy "Ukraine – 2020": The Presidential decree from January 12, 2015 No 5/2015] [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (in Ukrainian)

Pashko P. *Tamozhennyj auditorskij kontrol'* [Customs audit control] [Elektronny resurs]/ P. Pashko // Vestnik Kievskogo nacional'nogo torgovo-ehkonomicheskogo universiteta. – 2012. – No 5. – pp. 89-101. – Rezhim dostupa: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu\\_2012\\_5\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2012_5_10) (in Russian)

*Sistemnyj otchet. “Problemyne voprosy regulirovaniya vneshneehkonomicheskoy deyatel'nosti v Ukraine”* [System report. “The issues of regulation of foreign trade activities in Ukraine”] [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: [https://boi.org.ua/media/uploads/sysrep\\_trade\\_ukr\\_pdf.pdf](https://boi.org.ua/media/uploads/sysrep_trade_ukr_pdf.pdf) (in Ukrainian)

*Tamozhennyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy ot 13 marta 2012 No 4495-VI* [Customs Code of Ukraine: Law of Ukraine from March 13, 2012 No 4495-VI] [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (in Ukrainian)

*Vysnovky Verkhovnoho Sudu Ukrainy, vykladeni u rishenniakh, pryiniatykh za rezultatamy rozghliadu zaiav pro perehliad sudovykh rishen za I pivrichchia 2015 r. / Visnyk Verkhovnoho sudu Ukrainy №3(187)'2016.* [The findings of the Supreme Court of Ukraine stated in the decisions made in accordance with the results of requests for review of court judgments during the first half of 2015]. Bulletin of the Supreme Court of Ukraine No 3(187)'2016. [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/17851f953008a66dc2257f990042c5d0/\\$FILE/Visnyk\\_03\\_2016\\_web.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/17851f953008a66dc2257f990042c5d0/$FILE/Visnyk_03_2016_web.pdf) (in Ukrainian)

World Customs Organization official site, [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

World Trade Organization official site, <https://www.wto.org>

## **IMPACT OF TRADE OPENNESS IN LABOUR INTENSIVE FULL PACKAGE MANUFACTURING INDUSTRIES AND ITS FRAGMENTED VALUE CHAIN: A THEORETICAL STUDY OF READYMADE GARMENTS SECTOR OF BANGLADESH**

**Tariq HASSAN**

*Assistant Commissioner of Customs, National Board of Revenue, Ministry of Finance,  
Bangladesh*

Email:tariq.hassan@incu.org

### **Abstract**

*This paper adopts a theoretical approach based on certain trade statistics of Bangladesh and existing literature to examine the relationship between trade openness and economic development in the case where fragmented value chain based labour intensive buyer driven manufacturing industry is dominant, taking ready-made garments sector of Bangladesh as an example. Despite there exists no uniform conclusion in the literature that trade openness will always lead to positive development outcome in every context, this paper argues that an open trade economy with comparative advantage in labour supply will always be benefited from the changing nature of global production system that relies more on fragmented value chain. The study finds that in the case of Bangladesh, a shift in policy regime towards an open trade economy from an infant industry protection policy has brought significant positive development outcomes not only for the country's economy but also for the society as a whole as it flourished the development of buyer driven labour intensive readymade garments industry in Bangladesh. Both the static and dynamic gains from trade openness in the country has been substantial in the form of generating employment and export revenue, increasing investments, reducing poverty, raising competitiveness in the global market, promoting female labour force participation in the economy and in many other ways. As such, this paper advocates that further liberalization of trade policies and integrating in the global production value chain should be the prime policy objective of the government in order to establish Bangladesh as a global production hub in the future.*

*Keywords: trade openness, trade fragmentation, value chain, ready-made garments, full package manufacturing, labour intensive industry, tariff and non-tariff barrier, Bangladesh, development outcome*

### **Introduction**

The role of trade in the development process of any country is beyond any doubt nowadays. Particularly trade plays a very important role in the growth process of the developing economies. Despite the evidence of strong correlation between trade openness, export growth rate and growth rate of gross domestic product (GDP) of a country (Thirlwall 2011, p.502), openness to trade and its relationship to development outcome is still considered as a very broad debatable area and whether it will always bring positive development outcomes is yet an issue in the literature which is being questioned by the academicians. Within this broad area, discussion in this paper will be focused on a particular issue—openness to trade in the context of fragmented value chain based labour intensive

buyer driven Full Package Manufacturing (FPM) industries in Bangladesh. Within this specific context this paper argues that openness to trade where the labour intensive buyer driven FPM industries are dominant will always lead to positive development outcomes. This is because trade openness will allow to enjoy the comparative advantage of utilizing labour force, create employment, reduce poverty, increase investments, enhance skills and technical knowledge and promote female empowerment all of which coupled together can bring significant positive development outcomes.

Discussions and arguments in this paper will flow in the following manner. First, this paper will very briefly describe the existing literature about “openness to trade” and “development” and then provide specific working definitions for this paper. Second, the fragmented value chain based production and labour intensive buyer driven FPM concept will be outlined and a relationship between these industries and how trade openness impacts these industries will be established. Readymade Garments (RMG) industry will be used as an example to illustrate this concept clearly. Third, it will be discussed that the industrial structure of Bangladesh is mostly labour intensive by analysing some data and therefore it should benefit from liberalized trade policies. Fourth, this paper will show how the labour intensive industries like garments and footwear industries in Bangladesh can enjoy their comparative advantage which can eventually lead to export led growth and more capital accumulation. This part will also explain how this will create more opportunity for new investments, increase technical efficiency, offer employments, reduce poverty and empower female participation in the economy all of which will ultimately push the country towards higher levels of development. The contribution of Bangladesh garments industry will help to understand how this approach can practically contribute to positive development outcomes. In the final section it will be discussed why and how Bangladesh can benefit from open trade policy with the help of some economic indicators and comparison with East Asian countries.

In the literature many researchers have described ‘trade openness’ and tried to measure this in different ways. Pritchett (1996) described the term simply as the intensity of trade of a country’s economy. Trade orientation of a country is also significant in measuring openness and its impact on growth (Edwards 1992). A country is said to be outward oriented if it embraces the opportunities to trade with other countries and gain advantage from that whereas an inward oriented country might be unable to take the same advantage due to different factors such as trade barriers, import-export, infrastructure, technologies, scale of economies and market competitiveness. Dowrick & Golley (2004) introduced the concept of ‘revealed’ openness to trade and ‘policy’ openness to trade where policy openness refers to policy decisions like tariff and non-tariff barriers and revealed openness refers to the ratio of total foreign trade to Gross Domestic Product (GDP). In line with the concept of policy openness, Stensnes (2006) stated that openness is more accurately defined in terms of government imposed barriers on trade. Another alternative is to measure constructed openness of trade based on some exogenous geographic conditions and variables affecting bilateral trade ratios between any two countries (Frankel & Romer 1999, p.379-81). Sachs & Warner (1995) considered tariff levels, existence of black markets and government interventions in the market while measuring trade openness. But this definition has also faced criticism by Rodriguez & Rodrik (2000).

Drawing on existing literature, it can be said that openness to trade reflects the trade integration process of a country into the world economy where apart from foreign trade-GDP ratio other factors like trade orientation, trade policy, geography, culture, technology and the structure of the economy also plays pivotal role. In this paper the operational definition of an open-to trade country would represent a country which utilises trade as a significant source of GDP growth and which has low tariff structure and low non-tariff and other government imposed barriers.

The concept of development is very broad and is often discussed mainly in the context of economic growth, societal improvement and sustainability. Sen (1999) termed development as the process of expanding people's capabilities where freedom is a vital element of doing that. Earlier, Goulet (1971) encompassed the idea of self-sustenance, self-esteem and freedom in his definition of development. Both of these definitions are very broad and more of social welfare centric and is less related in the context of this paper since the objective is to establish a relationship between trade openness and development which bears more economic sense than the social ones. The working definition of 'development' will be mostly based on Solow-Swan model (Swan 1956, Solow 1956) and Harrod-Domar growth model (Thirlwall 2011, p. 140-45) and will include economic growth, capital accumulation and increased capital, labour and total factor productivity. From the social viewpoint of development, this definition will only capture the gender empowerment issue and economic freedom of women.

It is also the objective of this paper to establish how openness to trade can bring about these positive development outcomes in industries where significant fragmentation of value chain is possible. In order to substantiate this claim it is necessary to analyse what fragmentation is and what impact it has on trade related development. Trade fragmentation is discussed under many different names including vertical specialisation, slicing up the value chain, outsourcing, trade in tasks, offshoring, disintegration of production, multi-stage production and intra-product specialisation (Hummels et al. 2001; Athukorala 2011). All of these labels refer to the same phenomenon—the breaking up of the production process into small parts and the placement of these parts in different locations, usually across borders (Damuri 2012). These different stages are connected in a production network or value chain. A production 'network' is where production is coordinated across a large number of geographically dispersed operations. Value chain refers to the fact that at each stage in a good's production only a small piece of value is added. This is why this approach to production is often referred to as vertical specialisation: different firms involved in the production process specialise in different levels depending on their comparative advantage. Higher levels typically require higher skilled labour and more advanced capital, and correspond to a higher amount of value added than lower stages. When fully integrated these firms form a production network that outputs finished goods.

## **1. Advantages of production fragmentation for the development of the national economy**

Production fragmentation goes hand in hand with modern advances in coordination and information technology, including the internet, remote video conferencing, complete knock down kits and computers (Baldwin 2011). These technologies allow production to be managed across several geographically dispersed factories. With these technologies it is also extremely profitable to disperse production, because by outsourcing certain tasks to other regions or countries, firms can realise gains from cheaper or more specialised labour without any loss of efficiency. For example, creating a car requires several high skilled tasks, such as design and engineering, which are best executed by a developed country with high education standards. But it also involves a myriad of tasks that require lower levels of skill that a highly skilled and therefore expensive labourer would be wasted on. For example, assembling a chassis on a production line is not as difficult as assembling a transmission. These lower value tasks can now be off-shored to different locations to be executed by precisely the right level of labour at optimum cost. This allows firms to make efficiency gains and host countries to profit from their comparative advantages.

Production fragmentation offers many developmental opportunities. In contrast to pre-fragmentation production systems, emerging economies like Bangladesh can now join supply chains rather than having to build them all in house. When early developers like

Japan began their path to advanced economy status it was necessary for them to create entire value chains. Every aspect of a Toyota was produced in Japan, from the tyres to the engine. This was a slow and expensive process. Due to the 'lumpiness' of this kind of industry early developing economies needed to provide infant industries with substantial stimulus, including cheap credit and protection from international competitors, which involved limiting openness to trade. This was costly in the short term, and created market distortions that affected other sectors and were often difficult to manage, especially as they tended to establish vested interests that inhibited reform in the long run (Kharas & Kohli 2011).

In the new global production system development is different. Instead of creating entire production chains, countries can now plug into existing supply chains at the value level that is most appropriate for them, specialising in one small aspect of production based on their comparative advantage. This specialisation allows for economies of scale as nations can invest all their resources into one area. Because this process involves interaction with multinationals looking to offshore, there is also a degree of technology transfer from developed to developing nations as international firms train local workers to create the components they need for operations higher up in the value chain (Baldwin 2013). Multinationals also bring with them foreign capital, developing industry without direct cost to the host nation (OECD 2002). Combined, these factors mean that countries can industrialise rapidly in the new system if they are able to effectively join a supply chain. This industrialisation drives capital accumulation, and profits accruing from new industrial activities can be reinvested in education and infrastructure to move incrementally up the value chain (Ando et al 2006, pg. 9).

It is also worth elaborating on the role of government in fostering gains from trade in the context of fragmentation, as it is one of the most fundamental controversies in trade for development theory. As noted earlier, many developmental success stories, notably the Asian Tiger economies, made extensive use of infant industry protection involving closed-to-trade policies as part of their development models which has led a good number of researchers arguing against openness to trade as a pathway to development. However, these approaches need to be re-thought in the context of supply chain fragmentation, which makes infant industry protection difficult and not as profitable in development terms as joining a value chain. Fragmentation allows international firms to capture dramatic cost savings, which makes their finished products (RMG for example) much cheaper than those produced by single country production chains where labour is expensive.

In the context of current global value chains, the buyer driven value chain can be described where the physical production process of a commodity or industrial good is outsourced in geographically dispersed different exporting countries by the world's leading giant retailers, marketers or branded manufacturers. These types of industries are mostly labour intensive. Commonly this type of buyer driven industries such as garments, footwear, toys and consumer electronics has led the industrialization process so far in the developing countries where labour is comparatively cheaper. The FPM is an extended version of subcontracting the production process by a buyer to a supplier where the supplier produces finished products according to the design given by the buyer and where the product will be finally sold under the buyer's brand name (Gereffi & Memedovic 2003). In this case, the supplier is responsible for coordinating material purchase and production, working closely with firms in selecting materials, designing, completing production, and sometimes even delivering to the buyer's final customer. This is considered a better version of subcontracting than assembly because it is much more domestically integrated and offer higher value addition throughout the production chain since the buyer-seller linkage between foreign merchants and local manufacturers allows and encourages a greater degree of local learning and innovation all the way through the value chain (Gereffi 1999).

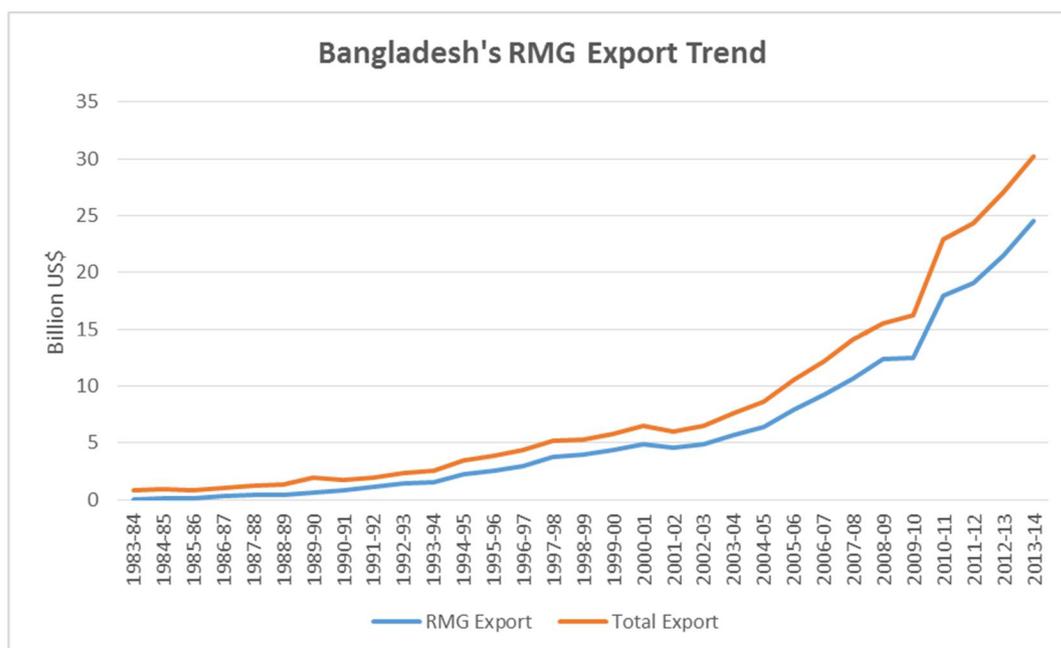
Although the garments and clothing industry is generally perceived as a labour intensive low wage industry, it can be a very innovative and dynamic sector as well. The dynamism and characteristics of the garments sector is mainly driven by the market demands of the major retailers, buyers and established fashion brands of the world. The high quality fashion market is usually characterized by modern technology, sophisticated designs, creativity and higher pay for the employees whereas the low value market segment which mainly focuses on mass production (eg. items like jerseys, t-shirts, uniforms) is fundamentally characterized by relatively low wage and less creativity. The production and the supply chain process involves distinct activities from sourcing raw materials, designing, testing, cutting, sewing, dyeing, finishing, marketing and finally supplying which proves that the industry is vertically fragmented in different value addition segments (Jones et al. 2005). As a result, the manufacturers often contract out the discrete activities of the production process in favourable locations which they decide mainly on the variables namely cost, quality, reliability and lead time. In order to get the final products the raw materials and the intermediate products might require several cross boundary transfers. Here, the degree of openness can be the deciding factor for the entrepreneurs to choose the location as they will always prefer to have low tariff and non-tariff barriers and a conducive environment for trade. This implies a flow of significant foreign investments without any major cost to the host nation. Only some infrastructural issues like setting up Export Processing Zones, developing port facilities and improving the transportation system would be required. But the return can be manifold. The industrialization process would drive capital accumulation in the form of profits which can be further reinvested in education and infrastructure to create a domino effect of welfare gain (OECD 2002). In addition, developing countries like Bangladesh can enjoy the dynamic gains of trade to a greater extent from this sector due to its use of modern technology (e.g. sophisticated pattern making and design software) which requires relatively low investments compared to many other manufacturing industries that would have the same impact on the economic growth (Nord's 2004). Furthermore, this fragmented industry creates a high demand in the market for related goods and services. For example, demand for packaging materials such as cartons, poly bags and accessories such as labels, zippers and so on will rise and at the same time demand for services like banking, insurance, transportation etc. also increases. This drives the growth of the backward and forward linkage industries and thus create a vent for surplus in the economy.

## **2. Impact of trade openness in labour intensive RMG industries of Bangladesh**

Up to this point working definitions for 'openness to trade' and 'development' and a theoretical explanation of the characteristics of buyer driven manufacturing industry has been illustrated. The next analytical steps will focus on the main argument of this paper and discuss how openness to trade will promote development in Bangladesh.

As the part of structural adjustment program, Bangladesh liberalised its trade policy gradually since 1990 by reforming the export, import and exchange rate policies. The country has significantly reduced both import and export tariffs and other non-tariff barriers, introduced duty drawback and tax rebate for exported goods, allowed duty free access of capital machineries, and adopted flexible exchange rate policies (Hossain & Alauddin 2005). As a result, the country has experienced a significant growth in the industrial sector especially in the labour intensive apparel manufacturing industries as compared to the pre-liberalization period. This industry alone now contributes 70 per cent of the total manufacturing industry contribution in the GDP and accounts for more than 80 per cent of total export earnings of the country (Bangladesh Bank 2015). With the continuous efforts from the RMG entrepreneurs backed by government policies and supportive roles RMG

sector has become the highest source of foreign exchange earnings for Bangladesh. From 3.89% in 1983-84, it has been growing impressively to 81.13% of total export earnings in 2013-14. According to WTO (World Trade Organization) international trade statistics 2011 Bangladesh ranks as fourth largest clothing exporter in the world with a 3% share of the global market. Although the first RMG export from Bangladesh took place in 1978 it has started booming during the mid '80s. Since 1983-84 RMG export has been maintaining a sustained growth for the last three decades. During 1986-87 total RMG export value was US\$ 298.67 million (27.74% of total export value) which has now become US\$ 24491.88 million (81.13% of total export value) in 2013-14 (RMG export trend shown in Figure 1) (BGMEA 2014).



Source: BGMEA (2014)

Figure 1. Bangladesh's RMG export trend, 1983-84 to 2013-14

From 1986-87 to 2013-14 in an average condition Bangladesh's RMG export growth is about 300%. This astonishing trend suggests that Bangladesh's RMG sector has gone through a substantial structural development during the past three decades. It would be very interesting to explore the underlying factors that actually propel this remarkable achievement in the RMG export of Bangladesh.

The Heckscher-Ohlin theorem suggests that a poor country with labour abundance can enjoy welfare gains by producing labour intensive goods where they have the comparative advantage (Thirlwall 2011). Low-cost labour force is one of the key factors of rapid development in this sector, especially the female work force. About 80% of the total manpower engaged in Bangladesh's RMG industry are women (BGMEA 2014). They actually foster RMG export growth, their sincerity, dedication, industriousness and traditionally inherited skill have made Bangladesh's garments product unique in the world in terms of quality and competitiveness. During 1984-85 total employment in this sector was 0.12 million which has increased sharply to 4.0 million in the year 2012-13. While at the same time period total number of garments factories increased from 384 to 5876 (BGMEA 2014). Although at the beginning Bangladesh's garments industry started growing in an unplanned manner, the scenario has changed a lot. It has now been experiencing a more

organised and planned development which made some significant progress in the sector.

On top of this, the dynamic gains from trade consists of the stimulus to competition, the acquisition of new knowledge, new ideas and the dissemination of technical knowledge, the possibility of accompanying capital flows through Foreign Direct Investment (FDI) all of which ultimately increases the labour productivity, capital and total factor productivity (Thirlwall 2011, p.508-14). This theory applies in reality as this paper shows how openness to trade can bring positive development outcomes considering the example of the Bangladesh RMG industry. Countries seeking gains from trade should be open to the trade networks available. It actually implies that key policies should allow open trade through the elimination of tariffs and behind the border barriers such as excessive bureaucratic red-tape and hidden charges like registration fees (Wignaraja 2013 & Anas 2012). Yi (1999) shows that tariffs dramatically inhibit vertical specialisation and their elimination should thus be the first policy of economies seeking to profit from value chains. Since value chain trade involves unfinished goods crossing borders multiple times with only small amounts of value added, there is every possibility that tariffs and other behind and beyond the borders trade barriers wipe out these small gains and thus make countries unattractive destinations for outsourcing.

In addition to tariff reduction, developing economies would do well to create an economic environment attractive in general to offshoring activities. Basri & Patunru (2011) point to three principle areas in this effort. First, infrastructure provision is crucial. Ports, roads and electricity are all important to the profitability of trade based ventures, and must be developed by governments seeking gains from trade. Second, effective policies for macro-economic stability, particularly with regards to exchange rate controls, are valuable. Finally, good labour market management that balances equity with the smooth allocation of labour to growing sectors is necessary.

In the case of Bangladesh, reduction of tariff in the post liberalization period has led to the growth of export oriented labour intensive industries, mainly garments industry in Bangladesh which has pulled the labour force from less productive agricultural and informal sectors. This reallocation eventually helped to increase the nominal income of the marginal people of the rural and urban society and led to poverty reduction (Nahar & Siriwardana 2009). The garments sector alone now directly employs four million people and another one million people are working in the accessories and waste recycle industry (Bangladesh Bureau of Statistics 2012). Since this sector can employ unskilled or semiskilled people a significant number of workers, especially women have been employed in this sector and this trend is continuing (Raihan 2008).

In the post liberalization period total exports continuously grew and export-GDP ratio changed in Bangladesh mainly due to the contribution of the labour intensive RMG industry. This factor coupled with wage earners remittance has enabled the country to improve its balance of payment term through earning foreign exchange (Hossain & Alauddin 2005). Openness to trade will expose the export oriented labour intensive industries like RMG industry to a greater degree of local and international competition which will act as a driving force towards improving technical efficiency and thereby increase the total factor productivity (Hossain & Karunaratne 2004). Moreover, trade openness in the form of tariff reductions or no tariff will encourage the local entrepreneurs to import the capital machineries embodying latest technology to increase the efficiency level. There are always incentives for firms to increase and improve their productivity in order to remain in the market which is a function of investment. This eventually leads to lower cost and higher profit (Boubakri et al. 2005). This partly explains the average high profitability in the knitwear industry of Bangladesh. It also explains why even after losing the quota advantage from the phasing out of Multi Fibre Arrangement (MFA), contrary to the speculation that RMG export will decline, Bangladesh has remained competitive in the global market and

performed extremely well after 2005, as evidenced by increased exports to United States and European Union (Ahmed 2009). During the early days, duty-free access to the world market has been a proliferating feature of Bangladesh's RMG export. As a developing nation member of WTO Bangladesh has been enjoying this privilege to the world's major export destinations like EU, Switzerland, Canada, Australia, Japan etc. But the Multi-Fibre Arrangement (MFA) under which Bangladesh was enjoying RMG export quota had expired on January 2005. It has been predicted that Bangladesh would be a major loser country after this significant change but surprisingly enough she has been maintaining her phenomenal RMG export growth with slight fluctuation since then. Moreover, Bangladesh has done remarkably well to continue a steady growth of RMG export during the global financial crisis.

Since the operational definition of 'development' in this paper encompasses the gender impact, now it will be explained how trade openness has contributed in this regard in Bangladesh. Fontana (2003) suggested that the employment effects of trade have been most favourable to women in countries that specialize in the production of labour intensive goods. Trade liberalisation has led to the expansion in garments, textiles and footwear industries in Bangladesh which has kind of feminised the labour market in these industries. Despite severe criticism that these industries are exploiting the workers; especially women in terms of low wage; there is no denying the fact that it has provided them platform to establish self-esteem and identity which is one of the greatest positive turnabout in the male dominant society of Bangladesh (Kabeer & Mahmud 2004). Study has found that a female garment worker is more likely to have access to better housing facility, higher propensity of income, and lower exposure to major health hazards compared to the women of similar socio economic background who do not work in the garment sector (Hewett & Amin 2000). It has boosted the confidence in the women to act as an independent economic agent and made their contribution to the economy very much visible. This historical societal transformation has helped Bangladesh to take a big leap further towards development.

So far this paper has led the theoretical discussion about how greater openness to trade in the context of value chain based labour intensive industry can lead to positive development outcome. We see this in Bangladesh post liberalisation period. During the open trade regime from 1990 till present, due to domestic resource mobilization mainly in the labour intensive industrial sector and increased trade volume; investment as percentage of GDP increased from 18.40 per cent to 28.69 per cent, trade to GDP ratio rose from 18 per cent to 47 per cent, national savings as percentage of GDP went up from 18.79 per cent to 30.54 per cent and government tax revenue increased by 12 times despite the reduction in tariff structure (Bangladesh Bank 2015). The success of East Asian economies in leading the global buyer driven value chain industries so far and their gradual transition from assembly manufacturing to FPM is a perfect case study which can help us to understand why and how trade openness would always lead to a positive development outcome in the context of Bangladesh (Gereffi 1999). At present, the export oriented labour intensive manufacturing sector in Bangladesh contributes to the low value mass production sector with more concentration in assembly production. But in course of time, with the challenge of increasing wage rate Bangladeshi manufacturers will also have to shift their choice of manufacturing from assembly orientation to full package production to sustain their growth in the face of growing competition due to globalization.

### **Summary and concluding remarks**

Thus, from the analysis above it can be concluded that, if other things remain constant, openness to trade in the context of labour intensive buyer driven industrialization of Bangladesh, will always lead to positive development outcomes. The concept of value

chain based fragmented production system in these industries has brought significant changes in trade related activities. A country like Bangladesh with open to trade economy can be a global production hub and substantially benefit from trade by gradually moving towards the upper segment of the value chain. Both the theoretical analysis and the statistics has shown how openness to trade has led to development in the form of capital accumulation and investment, employment generation, poverty reduction, women empowerment and increasing GDP. Therefore, further liberalization of trade policies backed by good institutional framework will foster resource mobilization in the more productive sectors enabling smooth structural transformation which ultimately will lead the country towards further economic growth and development.

## References

- Ahmed, N 2009, "Sustaining Ready-made Garment Exports from Bangladesh", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 4, pp. 597–618
- Anas, T 2012, "Indonesia's new protectionist trade policies: a blast from the past", *East Asia Forum*, viewed 20 April 201, <http://www.eastasiaforum.org/2012/06/18/indonesia-s-new-protectionist-trade-policies-a-blast-from-the-past/>
- Ando, M; Arendt, S; & Kimura, F 2006, "Production networks in East Asia: strategic behaviour by Japanese and US firms", Paper presented at Japan Centre for Economic Research conference on 'Multinational firms' strategies in East Asia: a comparison of Japanese, US, European and Korean firms'
- Athukorala, P 2011, "Production networks and trade patterns in East Asia: regionalisation or globalisation?", *Asian Economic Papers*, Vol. 10 No. 1
- Baldwin, R 2013, 'The WTO and global supply chains' East Asia Forum, viewed 27 May, <http://www.eastasiaforum.org/2013/02/24/the-wto-and-global-supply-chains/>
- Bangladesh Bank 2015, 'Bangladesh Bank open data initiative', Bangladesh Bank, viewed 20 April 2015, [www.bangladesh-bank.org/econdata/index.php](http://www.bangladesh-bank.org/econdata/index.php)
- Bangladesh Bureau of Statistics 2012, 'Gender statistics of Bangladesh', Bangladesh Bureau of Statistics, viewed 20 April 2015, [http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/Health\\_Demo/Gender\\_Statistics.pdf](http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/Health_Demo/Gender_Statistics.pdf)
- Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) 2014, Dhaka, Bangladesh, viewed 28 April 2015, <http://www.bgmea.com.bd/home/pages/TradeInformation>
- Basri, C & Patunru, A 2012, "How to keep trade policy open: the case of Indonesia", in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, No. 2
- Boubakri, N, Cosset, JC & Guedhami, O 2005, "Liberalization, corporate governance and the performance of privatized firms in developing countries", *Journal of Corporate Finance*, vol. 11, no. 5, pp. 767–790.
- Damuri, Y 2013, "International production sharing: insights from exploratory network analyses", CTEI working papers, viewed 28 May 2015, [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/working\\_papers/CTEI-2012-03.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/working_papers/CTEI-2012-03.pdf)
- Dowrick, S & Golley, J 2004, "Trade Openness and Growth: Who Benefits?", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 1, pp. 38–56
- Edwards, S 1992, "Trade orientation, distortions and growth in developing countries", *Journal of Development Economics*, Vol. 39, No. 1, pp. 31–57
- Fontana, M 2003, "The gender effects of trade liberalisation in developing countries: a review of the literature", *Discussion Paper*, No. 101, University of Sussex, Brighton.
- Frankel, JA & Romer, DH 1999, "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, pp. 379–399
- Gereffi, G 1999, "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", *Journal of International Economics*, Vol. 48, No. 1, pp. 37–70

Goulet, D 1973, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*, Atheneum

Gereffi, G & Memedovic, O 2003, "The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries", *Sectoral Studies Series*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna, viewed 14 April 2015, [https://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Publications/Pub\\_free/Global\\_apparel\\_value\\_chain.pdf](https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Global_apparel_value_chain.pdf)

Hewett, P & Amin, S 2000, "Assessing the impact of garment work on quality of life measures", Bangladesh Institute of Development Studies, viewed 13 April 2015, <http://www.bids-bd.org/sajeda.htm>.

Hossain, MA & Alauddin, M 2005, "Trade Liberalization in Bangladesh: The Process and Its Impact on Macro Variables Particularly Export Expansion", *The Journal of Developing Areas*, Vol. 39, No. 1, pp. 127–150

Hossain, M & Karunaratne, N 2004, "Trade Liberalisation and Technical Efficiency: Evidence from Bangladesh Manufacturing Industries", *Journal of Development Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 87–114

Hummels, D; Ishii, J; & Yi, K. M 2001, "The nature and growth of vertical specialisation in world trade", *Journal of International Economics*, Vol. 54

Jones, R, Kierzkowski, H & Lurong, C 2005, "What does evidence tell us about fragmentation and outsourcing?", *International Review of Economics & Finance*, Vol. 14, No. 3, pp. 305–316.

Kabeer, N & Mahmud, S 2004, "Globalization, gender and poverty: Bangladeshi women workers in export and local markets", *Journal of International Development*, Vol. 16, No. 1, pp. 93–109

Kharas, H. & Kohli, H 2011 "What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?", *Journal of Global Emerging Market Economies*, Vol. 3, No. 3, pp. 281–289

Nahar, B & Siriwardana, M 2009, "Impact of Trade Liberalization on Poverty in Bangladesh A Quantitative Assessment", *South Asia Economic Journal*, Vol. 10, No. 2, pp. 325–369

Nordis, HK 2004, "The global textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing", *Discussion Paper*, no.5, World Trade Organization, Geneva, viewed 13 May 2015, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers5\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers5_e.pdf)

OECD, see Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002

Organisation for Economic Co-operation and Development 2002, 'Foreign direct investment for development: maximising benefits, minimising costs', Organisation for Economic Co-operation and Development, viewed 20 April 2015, <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/1959815.pdf>

Pritchett, L 1996, "Measuring outward orientation in LDCs: Can it be done?", *Journal of Development Economics*, Vol. 49, No. 2, pp. 307–335

Raihan, S 2008, *Trade Liberalization and Poverty in Bangladesh*, University Library of Munich, Germany, viewed 16 May 2015, <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/37905.html>

Rodriguez, F, Rodrik, D, Rodriguez, F & Rodrik, D 2000, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", in *Macroeconomics Annual 2000*, Ben Bernanke and, MIT Press for NBER

Sachs, JD & Warner, A 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 26, no. 1, 25th Anniversary Issue, pp. 1–118

Sen, A 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press.

Solow, RM 1956, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, pp. 65–94

Stensnes, K 2006, "Trade openness and economic growth: do institutions matter?", *Working Paper*, no. 702, Norwegian Institute of International Affairs

Swan, TW 1956, "Economic growth and capital accumulation", *The Economic Record*, Vol. 32, No. 2, pp. 334–361

Thirlwall, AP 2011, *Economics of Development: Theory and Evidence*, Palgrave Macmillan

Wignaraja, G 2013, "Indonesia: faltering growth and a hint of protectionism", East Asia Forum, viewed 20 May 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2013/02/27/indonesia-faltering-growth-and-a-hint-of-protectionism/>

Yi, K 1999, "Can vertical specialization explain the growth in world trade?" in *Journal of Political Economy*, Vol. 111, No. 1, pp. 52–102

JEL Classification: F52, K34, O24

## CUSTOMS CONTROL AND RISK MANAGEMENT SYSTEM ON THE EXAMPLE OF THE UKRAINIAN CUSTOMS

Oleg KOMAROV

University of Customs and Finance, Ukraine

E-mail: olh.komarov@gmail.com

### *Abstract*<sup>1</sup>

*Customs control and application of Risk Management System in the context of the Ukrainian Customs are outlined in this article.<sup>2</sup> In particular, it discloses the base principles and architecture of the Risk Management System and some practical aspects of its application.*

*Customs control, based on the application of the Risk Management System, may be automated, manual, or a combination of the two, with preference given to automated and combined customs control. On this basis, author's approach to understanding the essence of the Risk Management System and its place in Customs control is presented.*

*The scheme of Customs control implementation using Risk Management System is presented in the given research too. At the same time, this article deals with the matters of use of pre-arrival information to provide risk analysis and assessment.*

*The author recognizes the crucial role of the Risk Management System in the context of Customs violations prevention and ensuring national Customs security. A significant part of the research is devoted to an Automated Risk Analysis and Management System (ARAMS) and its role in Customs control.*

*The paper also provides an analytical review of key efficiency indicators of the Risk Management System and Customs control. Special attention is paid to the analysis of the selectivity indicators of ARAMS (electronic risk profiles) and their trends.*

*The analytical review presented also contains data on the structure of proceeding electronic risk profiles, their orientation depending on the direction of movement, as well as the orientation of the proceeding risk profiles towards the certain risk areas.*

*Finally, the author concludes that an urgent task and a vector of further institutional development of the Ukrainian Customs system in general involves a reasonable balance between the fiscal and law enforcement functions of Customs and Customs control.*

*Key words: risks in Customs, risk management system, risk profiles, risk indicators, trade liberalization, selectivity, Customs technologies.*

### **Introduction**

Together with the dynamic development of Customs control technologies, schemes designed to circumvent such controls have also become more complex as, however, vice versa since these processes are interdependent. The only proper way is to implement principles of risk management in Customs control.

<sup>1</sup> This article is a logical extension of the research which has been published in the World Customs Journal (Komarov 2016) and partially overlaps with it in order to ensure the integrity of perception of submitted information.

<sup>2</sup> The paper is prepared by the author in his capacity as an expert and does not necessarily reflect the position of his company.

The Risk Management System as any other system has its specific characteristics resulting from the area, goals and objectives of its application. In the field of Customs these are, first, an assurance of selectivity and adequacy of Customs control and second, a limitation to minimum of required Customs formalities.

So, in seeking to achieve an appropriate balance between trade facilitation and regulatory control, Customs must simultaneously manage two risks – the potential failure to facilitate international trade and the potential for noncompliance with Customs laws. The application of risk management principles provides the means of achieving this balance (Widdowson 2005).

Customs control, based on the application of the Risk Management System, may be automated, manual, or a combination of the two, with preference given to automated and combined Customs control (SFS 2012). Combined control includes automated and manual targeting, that is, analysing and estimating risks posed by foreign trade operations and identifying those that should be subjected to additional scrutiny.

Therefore, in our opinion, it is inappropriate to reduce the whole range of activities, carried out under the application of the Risk Management System, exclusively to the use of automated selection of risk situations or to limit Customs control by an outdated approach of total physical inspections.

Accordingly, the Risk Management System can be defined as integrity of managing risks tools through manual, automated and combined Customs control, based on the principle of selectivity within the inspections required to ensure compliance with Customs law.

Thus, there is a need for constant improvement of existing and development of new tools and techniques of risk management to improve the effectiveness and ensure the selectivity of Customs controls based on the application of the Risk Management System.

### **1. Key principles of Customs control implementation and application of the Risk Management System<sup>3</sup>**

Risk management is the activities performed by the Customs authorities to analyze, identify and assess risks, develop and take actions aimed at mitigating risks, assess their efficiency and follow up their application. The Customs authorities shall apply the Risk Management System to identify goods, means of transport, documents and persons that are subject to Customs supervision.

The Risk Management System control shall comprise risk assessment by analysing, including through information technology, documents submitted when particular goods, means of transport for commercial use are moving across the Customs border of Ukraine to select the form and scope of Customs supervision, sufficient to ensure that the requirements of the Customs laws of Ukraine are met (Code 2012).

Customs control, based on the application of the Risk Management System, provides for the use of the Automated Risk Analysis and Management System (ARAMS), which is integrated into the Automated System of Customs Clearance (ASCC) "Inspector" (Figure 1). They both have been developed by the Ukrainian Customs.

However, ARAMS is not an artificial intellect, it is just one of the mechanisms for decision-making within Customs control. The ARAMS provides automated data comparison within particular cross border transactions, matching them with programmed algorithms of verifying (that is, electronic risk profiles).

---

<sup>3</sup> Complex characteristic of the Risk Management System is contained in the research in Berezhnuk, I.G. (Ed.) 2014, *Risk management in Customs: Foreign Experience and Domestic Practice*, Khmelnytski: P.P. Mel'nik, pp. 228 (in Ukrainian)

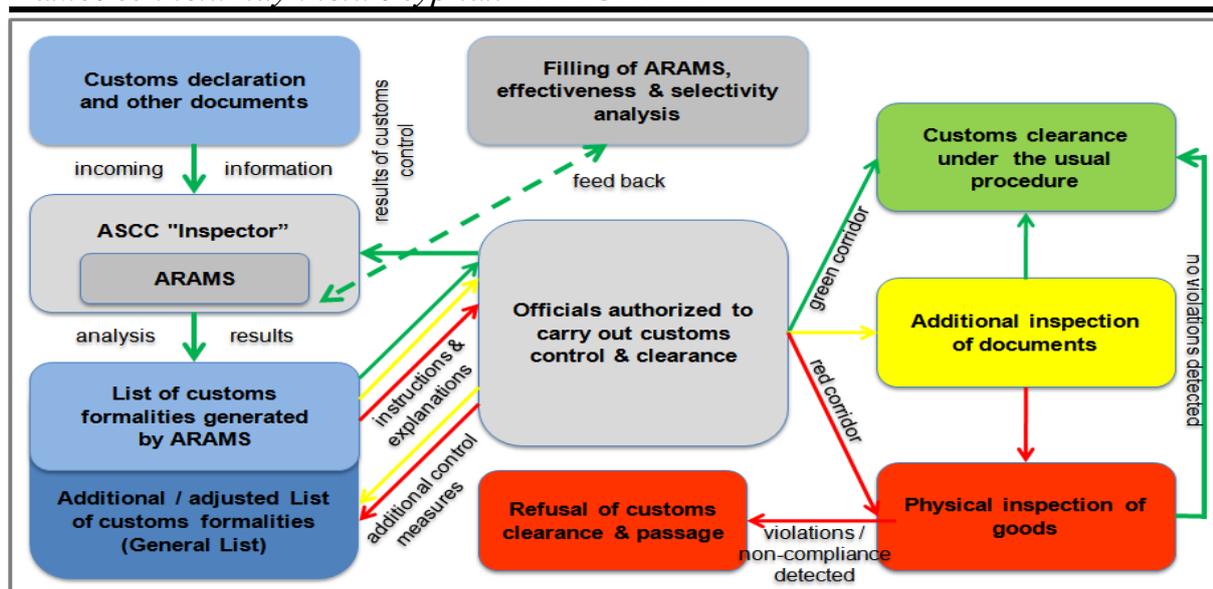


Figure.1. Scheme of Customs control implemented by the Ukrainian Customs administration<sup>4</sup>

Indicators of risk, their combinations and values are put in a particular risk profile to ensure its selectivity. As one of the tools of risk management, they play a key role in determining the degree of risk. The values of specific risk indicators and their processing algorithms are confidential information for official use only.

Moreover, the values of risk indicators and their processing algorithms of the central risk profiles are not known to officials of regional Customs authorities too. This has been done to prevent them from being disclosed by unscrupulous customs officials and also in order to eliminate any manipulation during customs declaring procedure.

Speaking of automated risk management systems, we should clearly understand that these systems are able to analyze the information only in electronic form. ARAMS signals about possible non-compliance of the Customs law according to the results of automated analysis and assessment of risk. ARAMS generates the list of Customs formalities (forms of Customs control), which contains explanatory notes for the inspector concerning the aim of each type of control.

In particular, there are the following types of Customs procedures: mandatory, mandatory upon condition and in case of necessity. In addition to specific forms of Customs control, the list of Customs formalities can also determine the required scope of such Customs control according to the results of the Risk Management System application.

Based on the results produced by the Risk Management System, the examination of goods, means of transport for commercial use may be: (i) identifiable, i.e. without opening shipping units or inspecting means of transport, (ii) partial, i.e. with opening 20% of shipping units, (iii) selective inspection of means of transport, and (iv) full-scope, i.e. with opening up to 100% of shipping units and thoroughly inspecting means of transport (Code 2012).

Also there is an opportunity of supplementation or adjustment of the list of Customs formalities formed by ARAMS. The system provides an opportunity to amend the list of

<sup>4</sup> The scheme is prepared on the basis of information, prepared on the implementation of PRINEX Project, *Assessment of trade flows and smuggling of goods across Belarus-Ukraine border at the end of PRINEX Project implementation*

Customs formalities based on the use of other risk management tools such as lists of documentary risk indicators, alerts, and so on.

This approach is intended to provide more precise targeting at the risk both on the basis of the results produced by ARAMS and also on the basis of additional analysis and risk assessment directly by Customs officials. This does not mean that the Customs authorities are free to make decisions at their own discretion. The procedures for such decision-making are regulated in detail.

There is also a possibility that the list of Customs formalities may not contain specific Customs formalities that are to be performed. In some cases, risk profiles can generate only informational messages for a Customs official. These messages contain information about the potential risk and possible measures to identify it.

## 2. Analytical overview of the customs control and Risk Management System effectiveness

### 2.1. Analysis of ARAMS selectivity indicators and their evolution

Information about the completing of Customs formalities generated by ARAMS is passed to the feedback database. Feedback database of ARAMS is used to analyze the efficiency of application of this system by Customs, assess selectivity and make appropriate adjustments and modifications.

The key indicator here is the selectivity (Figure 2). Selectivity of the risk profile is its indicator, which quantifies its selective ability (the numerical value from 0 to 100 that indicates the percentage of Customs processing). The risk profile makes it possible to select this percentage from the total number of Customs processing (SFS 2015).

Thus, 100 per cent of Customs declarations undergo primary inspection using ARAMS and only those which present a certain degree of risk are required to be physically inspected. Ideally, it is assumed that this rate should fluctuate around 5 per cent (Figure 3).

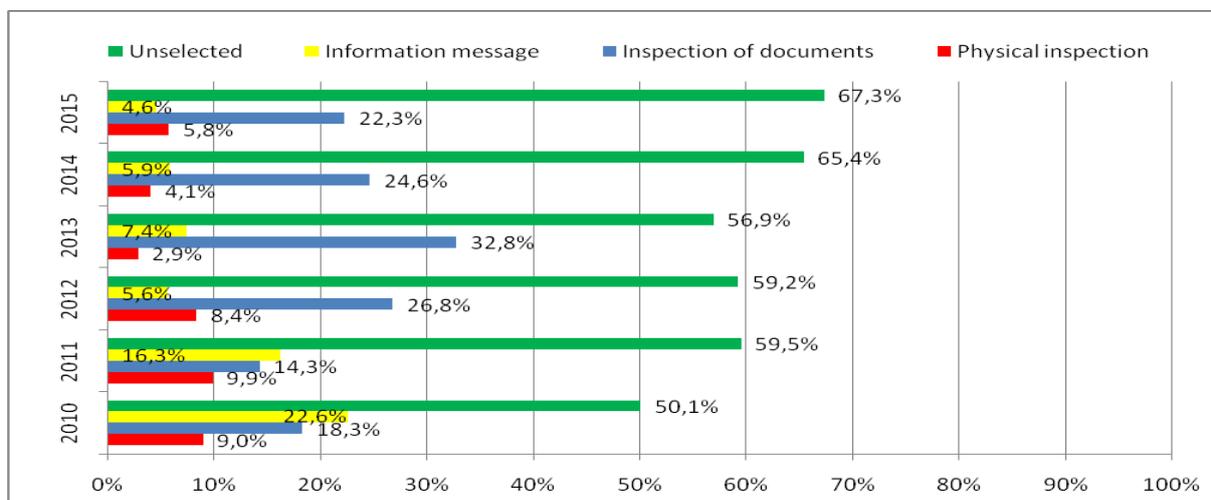


Figure 2. Selectivity of ARAMS (IM / EX / TR)

Accordingly, the hostile perception of the Risk Management System as a mechanism for stopping risky transactions by the individual entities engaged in foreign economic activities does not meet the purpose of its application, which is to ensure the selectivity of Customs controls.

We can see that there is a significant excess of the limit value of selectivity in 2010-2012. This may be due to the implementation of a number of new electronic risk profiles into ARAMS, including the frame risk profiles, as well as the introduction of new modules of ARAMS at the border crossing points (CBPs).

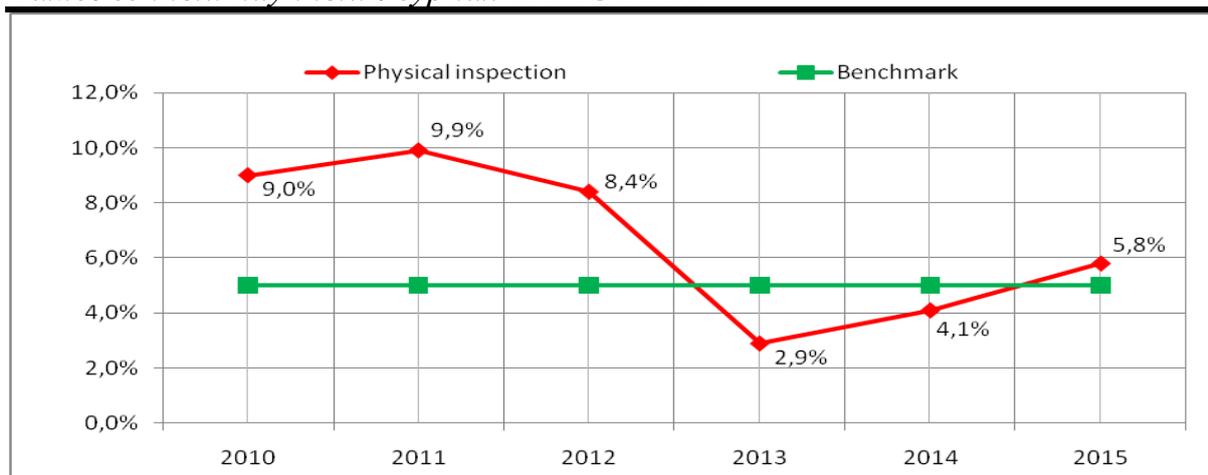


Figure 3. Selectivity of ARAMS in the part of Customs inspection generating

The precipitation of selectivity indicators of risk profiles in 2013 was the result of organizational changes in the structures of public authorities.<sup>5</sup> During this period, the Risk Management System was to be adapted to the new Customs Code of Ukraine and to the laws of Customs regulation adopted to implement this Code.

As follows from the above data, the application of the Risk Management System today ensures compliance with benchmark selectivity. However, these figures are based on the joined data without regard to the direction of movement across the border. As reflected by the following data, this correcting factor changes significantly the indicators of selectivity (Figures 4-5).

When analysing the selectivity of ARAMS all three indicators (information message, inspection of documents and physical inspection) are analysed, which are generated by the electronic risk profiles. However, the general selectivity parameter does not include information messages (Figure 5).

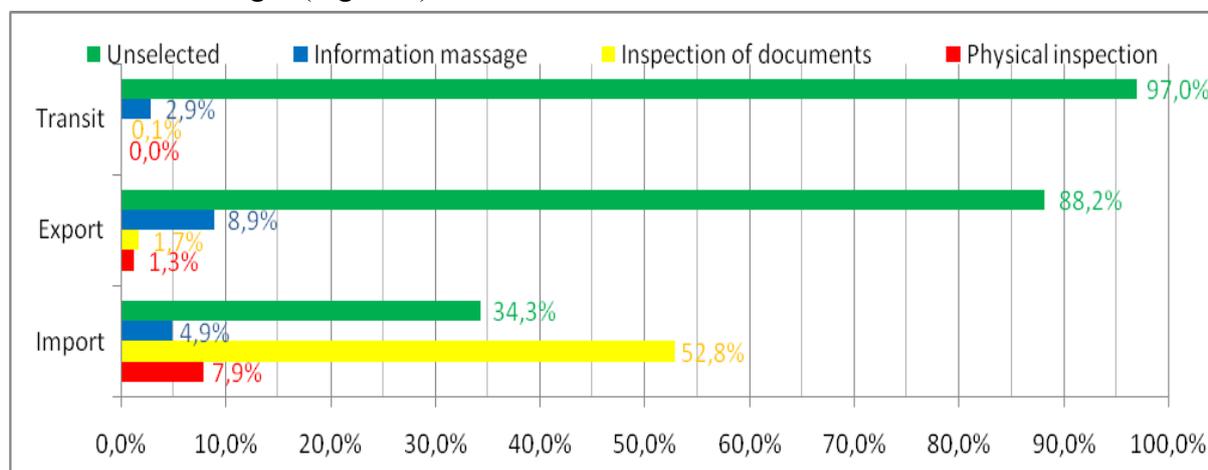


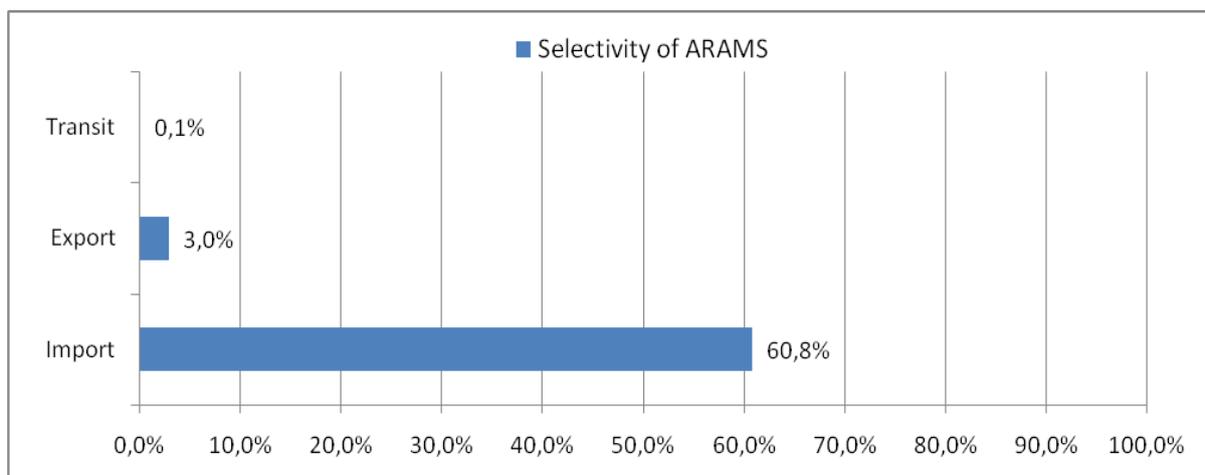
Figure 4. Selectivity of ARAMS (IM / EX / TR) in 2014

## 2.2. Analysis of foreign economic activity and fiscal paradox

The analysis showed a significant difference between the corresponding indicators depending on the direction of movement. What are the reasons of such discrepancy? We

<sup>5</sup> Customs authorities and Taxation authorities were merged into a single Ministry of Revenues and Duties of Ukraine which was later reorganized into the State Fiscal Service of Ukraine.

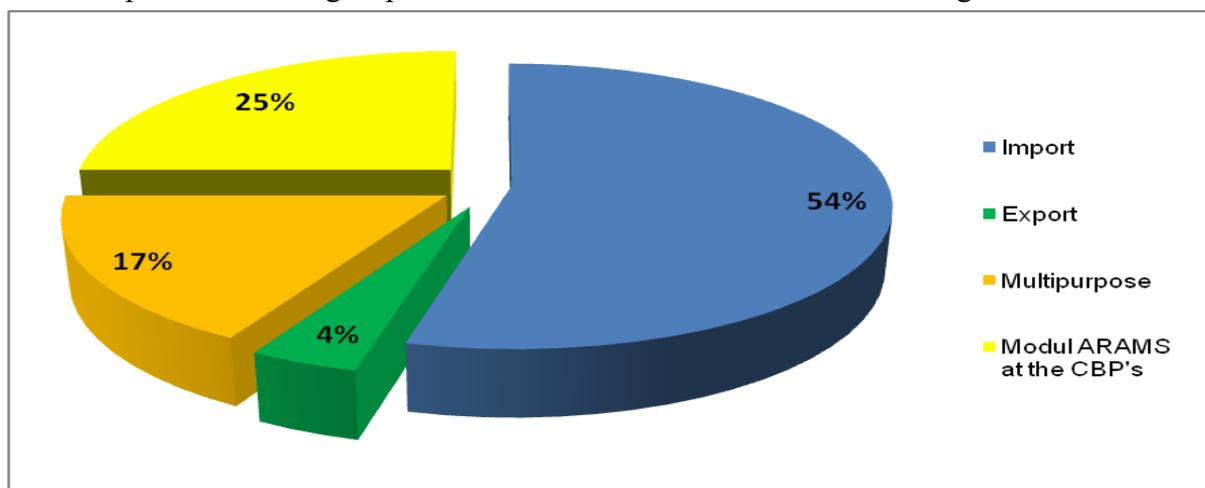
assume that non-fiscal factors, namely, national security protection have a significant influence. Most of the risk profiles are targeted at import transactions accordingly (Figure 6).



*Figure 5. Selectivity of ARAMS (IM / EK/ TR) in 2014*

However, we are far from thinking that it is non-fiscal factors that change fundamentally the structure of certain indicators. We suppose that discrepancy identified is attributable primarily to the fiscal factors, namely, the provision of revenue.

One of the State Fiscal Service of Ukraine priorities today is unconditional achievement of targets of the state budget filling as long as the State Fiscal Service of Ukraine provides the largest portion of revenues of the Consolidated Budget of Ukraine.



*Figure 6. Direction of current risk profiles*

At the same time, the payments provided by the State Fiscal Service of Ukraine in 2015 are 83.5% of the Consolidated Budget of Ukraine.<sup>6</sup> The particularly notable and common feature of the financial system of Ukraine is the ratio of state budget revenues provided by the Customs authorities and tax authorities (Figure 7).

It should be noted that the State Fiscal Service of Ukraine claimed that in 2015 the amount of payments to the state budget has grown by 44.8% since 2014. At the same time, the number of payments to the state budget, provided by tax authorities and Customs

<sup>6</sup> According to the figures from the report on implementation of the work-plan of the State Fiscal Service of Ukraine in 2015

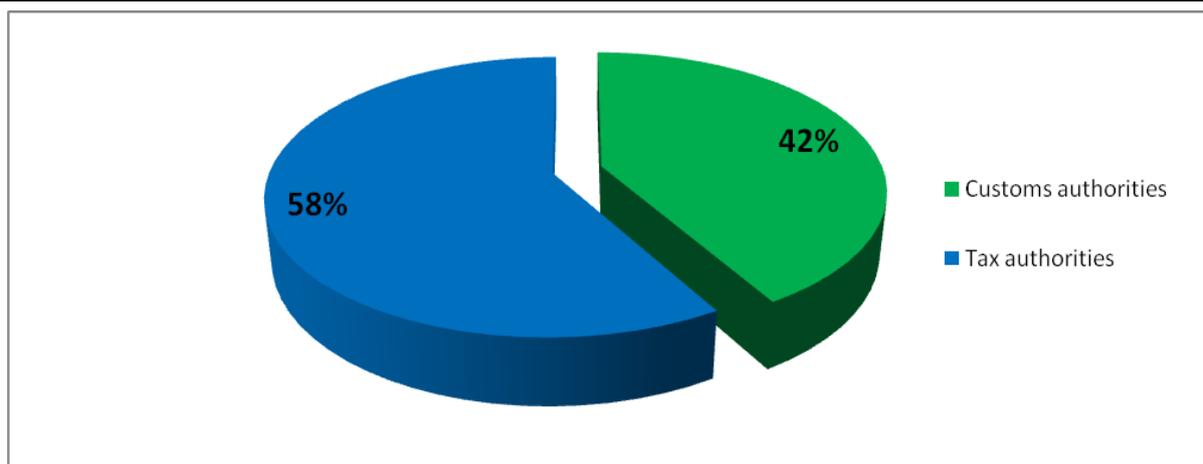


Figure 7. Sources of the State Fiscal Service payments to the state budget of Ukraine in 2015<sup>7</sup>

authorities during relative period of time, has increased by 46.1% and 68.1% respectively.<sup>8</sup> It is a paradox, but all this happened against the background of downward trends in goods turnover of Ukraine and its decrease almost by one third in 2015 in comparison to 2014 (Figure 8).

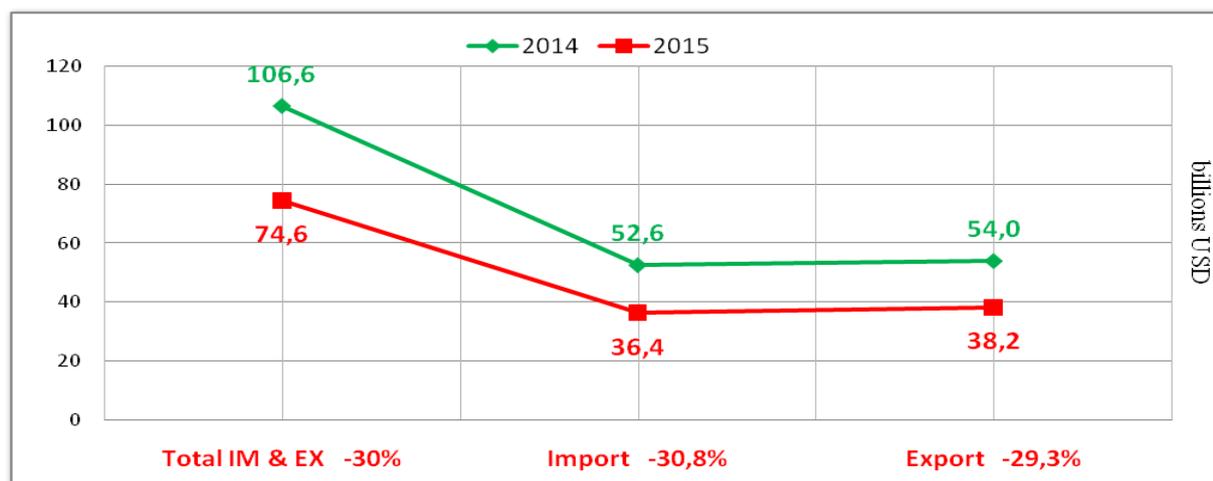


Figure 8. Goods turnover trends in Ukraine during 2014-2015<sup>9</sup>

Indeed, such a significant revenue growth against the background of goods turnover decline is partially related to the modernization of the Customs control technologies. However, it should be noted that it is only partially. The key factor is the devaluation of the national currency (Figure 9).

At the same time, Customs regulation and public administration in the field of Customs to a large extent is still performed manually with the predominant use of

<sup>7</sup> Prepared by the author on the basis of figures from the Report on implementation of the working plan of the State Fiscal Service of Ukraine in 2015

<sup>8</sup> According to figures from the Report on implementation of the working plan of the State Fiscal Service of Ukraine in 2015

<sup>9</sup> Prepared by the author on the basis of figures from the Report on implementation of the working plan of the State Fiscal Service of Ukraine in 2015

administrative tools. There is a clear tendency towards an increase of the fiscal function of Customs (Figures 10 and 11).



Figure 9. UAH / USD currency pair trends (National Bank of Ukraine)<sup>10</sup>

Based on the data represented, we can see that the number of Customs revenues to the state budget of Ukraine has increased for the first half of 2016 almost by 20% against the same period of 2015 and by 115% against that of 2014.

Unfortunately, Customs role in the national security system is reducing more and more.

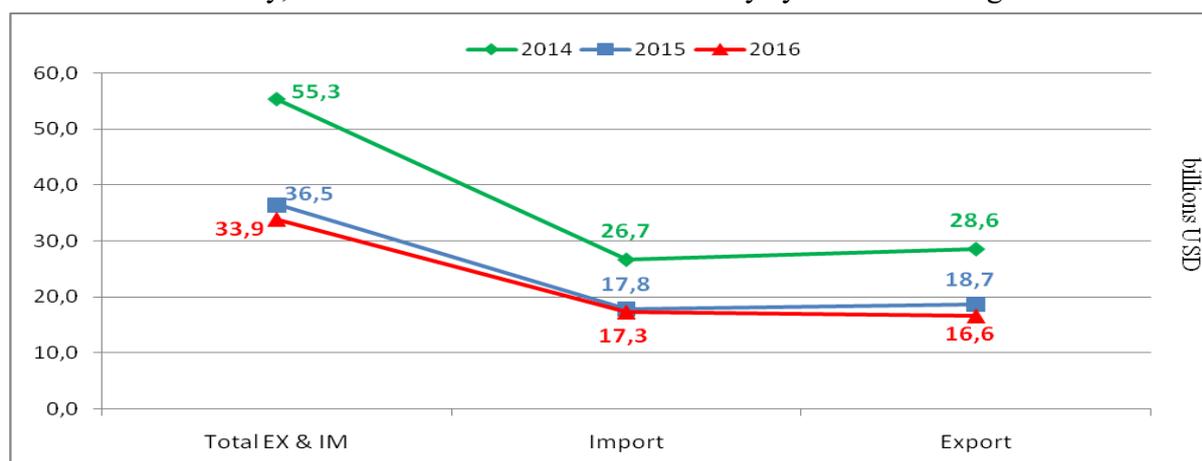


Figure 10. Goods turnover trends of Ukraine over 6 months within 2014-2016<sup>11</sup>

It is inadequate that while providing almost a half of all budgetary revenues, Customs still increasingly resembles "a shadow that disappears at sunset".<sup>12</sup> The same applies to the functional autonomy of the Customs system.

Along with the most important task to ensure a reasonable balance between trade facilitation and regulatory control, one more issue becomes urgent. The essence of this issue lies in achievement of a reasonable balance between fiscal and law enforcement functions of Customs authorities and Customs control in general.

<sup>10</sup> Source: <http://minfin.com.ua>

<sup>11</sup> Prepared by the author on the basis of the State Fiscal Service of Ukraine official data

<sup>12</sup> According to the official data, the number of Customs officers accounts for less than one quarter of the State Fiscal Service of Ukraine staff number. At the same time only three departments of the existing 23 within the Central Office of the State Fiscal Service of Ukraine are functionally in charge of Customs affairs

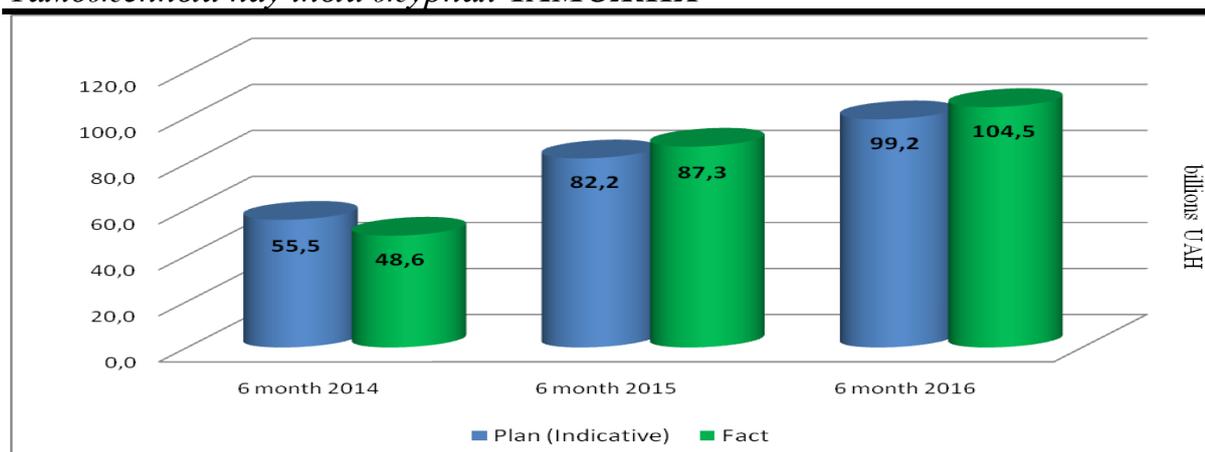


Figure 11. Trends in receipt of customs payments in the general fund of budget of UA<sup>13</sup>

### 3. Customs control and pre-arrival information

Today, the scope of ARAMS encompasses the key areas of risk (mainly of a fiscal nature), which include such elements as control over accuracy of determination of Customs value, classification, origin of goods, declaration authenticity, non-tariff regulation, etc (Figure 12).

We also believe that the fact that most of risk profiles are oriented exactly toward import transactions (Figure 6) is absolutely logical and natural. Under no circumstances we can consider this fact to be a Risk Management System disadvantage.

It should be noted that the number of risk profiles is rather conditional. Some profiles relate to a very narrow range of issues and are applied only to one or two type of goods, but the others focus on the whole control and risk areas and contain indicator values of thousands types of goods (in Berezhnuk (Ed.) 2014).

It should also be noted that the ARAMS modules provide monthly an automated risk assessment of approximately 200 thousand Customs declarations, 290 thousand commercial operations and 1.26 billion movements of passenger vehicles at the land border crossing points.

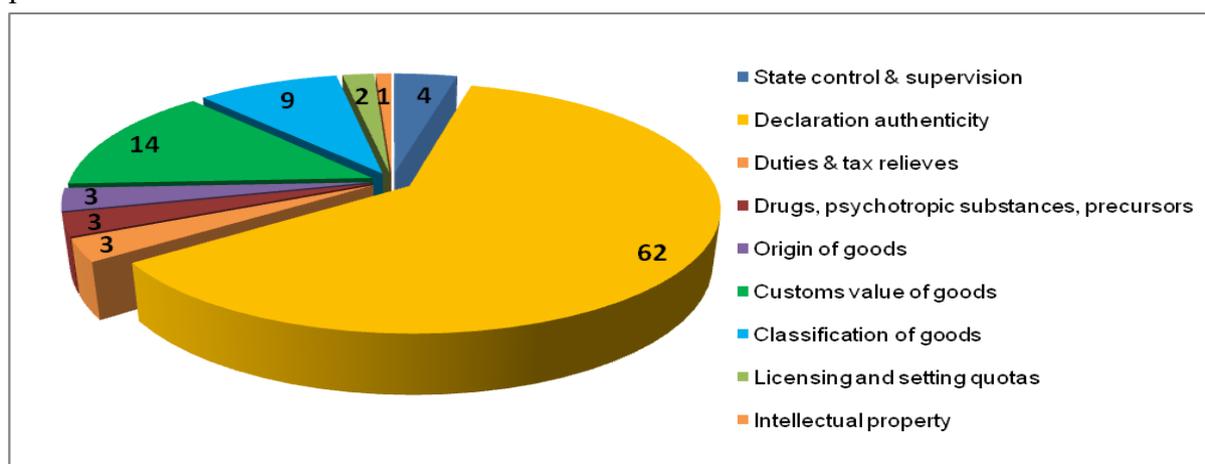


Figure 12. Structure of the risk profiles considering risk areas

<sup>13</sup> Prepared by the author on the basis of the State Fiscal Service of Ukraine official data

Now more than 100 algorithms of risk assessment (risk profiles) and more than 400 subalgorithms within existing algorithms are applied to three operational modules of ARAMS. Also more than 80 000 combinations of risk indicators and a significant number of so-called “alerts”, made on the basis of operating data, are applied (Demchenko 2016).

One of the most important tasks is that ASARM should focus on risk that has not been covered by the system yet. The functionality of ASARM is supposed to expand in order to strengthen the institutional ability of the Risk Management System. In particular, this is the assurance of risk analysis and risk assessment based on the pre-arrival information.

In accordance with international practice, it is assumed that Customs at borders should mainly carry out safety risk analysis. Such risks include movement of prohibited or restricted goods. This also involves transactions with the risk of non-delivery of goods to the Customs office of destination (arrival), their loss, substitution, etc.

According to the Customs legislation, in case of importation of the goods into the Customs territory of Ukraine the declarant or the person authorised by him shall give a prior notice to the Customs authority, in whose operation area the goods are presented, of the intention to import those goods, in particular, by submitting an advance Customs declaration. An advance Customs declaration is submitted for the purpose of risk analysis and Customs procedures facilitation (Code 2012).

Today, the mechanism of information exchange between border and internal Customs authorities for mutual information exchange on the results of risk analysis and assessment is implemented technically. This is achieved also through the use of a special ARAMS modules designed for the analysis of the information contained in the advance Customs declaration.

In future, a mechanism allowing cross-border Customs authorities to generate additional Customs formalities for Customs clearance at the Customs offices of destination (arrival) is expected to be implemented. Such additional forms of control will be binding for the Customs they are delegated to.

At the same time, the implementation of the mirror mechanism should be provided too. This will enable internal Customs authorities, where advance Customs declarations are submitted, to generate additional Customs formalities to be completed at the crossing points of Customs authorities at the border within the scope of Customs control.

System of pre-arrival informing is also an essential tool, which provides for the submission of entry summary declaration (ENS) to Customs authorities before the arrival of goods into the state Customs territory.

ENS analysis is carried out primarily to ensure implementation of protection measures for national security, life and health, animals, plants, environment, consumer interests to guarantee the security risks identification. Implementation of an appropriate mechanism will allow unifying and harmonizing the national system of Customs control including risk management in accordance with the international and European practice.

## **Summary and concluding remarks**

In trying to achieve the proper balance between trade facilitation and sufficient level of Customs control, customs authorities have to implement modern mechanisms to safeguard Customs interests and security. The Risk Management System is one of the most effective mechanisms to achieve the goals of Customs authorities.

The Risk Management System is an effective mechanism aimed at safeguarding the interests of all participants of Customs legal relations – both Customs authorities and the state in general and foreign-economic activity participants. This conforms to the general trends, principles and standards of modern Customs control technologies.

The Risk Management System replaces total control and becomes a new evolutionary stage in the development of Customs control technologies. Therefore, sometimes hostile

perception by individual entities engaged in foreign economic activity of the Risk Management System as a mechanism for prohibiting risk transactions does not correspond to the goals of its application.

The true objectives of the application of the Risk Management System are, firstly, to ensure the selectivity of Customs control and limitation of Customs formalities to the minimum, secondly, but not on a second-priority basis, to ensure the adequacy of Customs control in order to guarantee national security including economic one.

The research results indicate a growing takeover of the Customs by “the fiscal monster”. Existing status, competence and resources do not allow Customs to take its proper place in the national security system. In contrast to the law enforcement function as a priority one, Customs has a greater fiscal function to perform, which should be secondary one.

In this context, in the author’s opinion, it is reasonable to look back the history of Customs affairs. “Neither civil, nor military officials had never had authority in Customs affairs. Only people who worked in the field of Customs could serve as Customs officials since Customs service requires only experienced, loyal and reliable officials”.<sup>14</sup>

However, the author would like to finish on an optimistic note. The Risk Management System created and modernized by the Central Customs Office is equal to foreign analogues and often even exceeds them in many points. Despite the scarce resources, Customs technologies are being modernized according to challenges of the time and realities of commercial practice.

While being quite flexible and adaptive, the Risk Management System reacts to relevant challenges and changes priorities a little while focusing more on security risk that has not been covered by ARAMS. The author believes that the main task and further institutional development direction include achievement of a reasonable balance between fiscal and law enforcement functions of Customs authorities and Customs control on the whole.

## Endnotes

1. Demchenko Serhiy. *Shchomisyatsya systema ASOUR zdiysnyuye avtomatyzovanu otsinku ryzykiv za blyz'ko 200 tysach mytnykh deklaratsiy* [Monthly ASOUR system provides automated risk assessments for about 200 thousand Customs declarations] / Serhiy Demchenko [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: [www.mdoffice.com.ua](http://www.mdoffice.com.ua) (in Ukrainian)

2. Demchenko S. S. *Upravlinnya mytnymi ryzykamy v nazemnykh punktakh propusku* [Managing risks at the automobile and railway border crossing points] / S. S. Demchenko, O. V. Komarov // *Zhurnal “Visnyk. Pravo znaty vse pro podatky i zbory”*. – 2015. – No 40 (848). – pp. 37-39 (in Ukrainian)

3. *Zvit pro vykonannya planu roboty Derzhavnoyi fiskal'noyi sluzhby Ukrainy na 2015 rik* [Report on the Implementation of the Work Plan of the State Fiscal Service of Ukraine for 2015] [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf> (in Ukrainian)

4. Komarov O.V. *Eksplikatsiya mytnoho ryzyku v konteksti derzhavnoho rehulyuvannya zovnishn'oekonomichnoyi diyal'nosti* [Explication of risk in the context of foreign economic activities] / O.V. Komarov // *Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby Ukrainy*. – 2014 – No 2. – pp. 57-68 (in Ukrainian)

5. *Mytnyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 13.03.2012 No 4495-VI* [Customs

---

<sup>14</sup> Customs Regulations of 1857 is used by author as a source of specific legal rule without reference to the general context and legal nature of the source and also without reference to historical and geopolitical context.

Code of Ukraine: Law of Ukraine from 13.03.2012 No 4495-VI [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15> (in Ukrainian)

6. *Pro zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya analizu ta otsinky ryzykiv, rozroblennya i realizatsiyi zakhodiv z upravlinnya ryzykamy dlya vyznachennya form ta obsyahiv mytnoho kontrolyu: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 31.07.2015 No 684* [About approving the procedure for risk assessment and analysis, development and implementation of risk management measures in order to identify forms and scopes of Customs control : Decree from 31 July 2015 No 684] [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15> (in Ukrainian)

7. *Ustavnyi tamozhennyie po Evropeyskoy torgovle* [Customs Regulations of Trade with the Europe]. *Svod zakonov Rossiyskoy imperii ot 1857 goda* [Code of Laws of the Russian Empire of 1857]. – SPb., 1857. – Vol. 6. – p. 516 [Elektroni resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.runivers.ru/upload/iblock/dd5/6.pdf>

8. *Upravlinnja ryzykamy v mytniji spravi: zarubizhnyi dosvid ta vidchyznjana praktyka: monohrafiia* [Risk management in Customs: foreign experience and domestic practice: monograph] [Berezhniuk I.H., Brendak A.I., Bulana V.V., Komarov O.V. ta in.] ; za zah. red. I.H. Berezhniuka – Chmelnyckyji : P.P. Mel'nik A.A., 2014. – pp. 228 (in Ukrainian)

9. Csaba, Zagon 2012, “Border traffic risk assessment”, *Academic and Applied Research in Military Science*, Vol. 11, No 2, pp. 273-285

10. Komarov, O.V. 2016, “Risk management systems in Customs: The Ukrainian context”, *World Customs Journal*, Vol. 10, No 1, pp. 35-44

11. Widdowson, D 2005, “Managing risk in the customs context”, in L De Wulf & JB Sokol (Eds.), *Customs modernization handbook*, World Bank, Washington, DC

12. Widdowson, D & Holloway, S 2011, “Core border management disciplines: risk-based compliance management”, in G McLinden, E Fanta, D Widdowson & T Doyle (Eds.), *Border management modernization*, World Bank, Washington, DC.

## SHAREHOLDERS INTEREST

**Nigar BABAYEVA**

*State Customs Committee Academy of the Republic of Azerbaijan,  
the Republic of Azerbaijan  
E-mail: n\_babayeva@yahoo.com*

### *Abstract*

*The purpose of the scientific paper is to analyze the benefits of well-managed companies and the role of shareholders' participation in the control of the company as well as shareholders' relations with the board of directors, which is considered as one of the major factors of such a control.*

*This work, first of all, deals specifically with the importance of composition of the board of directors for the shareholders interest. The relationship between shareholders and the board of directors and how shareholders indirectly take part in control of a company were analyzed in this paper. Dismissal options and changes of the Board of Directors by shareholders in different countries of the world are also considered.*

*Every member of the company wants their company to be well managed, because it can ease manager-shareholder conflicts and safeguard not only shareholders interests but also non-shareholders interests.*

*The author emphasizes that the activity of a shareholder is not a privilege. First of all, a shareholder must act responsibly. When a shareholder invests in a company, he owns a part of that company and becomes responsible for the progress of the company. The author concludes that the creation of the composition of the board of directors, the right to appoint and remove directors are preconditions to maintain a balance between management powers and shareholders interests in a company.*

*Key words: the board of directors, shareholders, shareholders interest, corporation, the General Meeting.*

### **Introduction**

The two main organs of human agencies through which a company can operate are the shareholders acting together in a general meeting and the board of directors. At this point directors have essential role, as they are the only group which in a position to ensure that the company is managed for their own benefit. Besides, the only group who has the opportunity to control the directors are the members of the company. As a result, relationship between shareholders and directors is significantly important in governance of company. The Governance analysis must serve as a means to organize, structure and to establish an efficient prioritization of interests (French 2013, pp. 3-5).

This work first of all, deals specifically with the importance of composition of the board of directors for the shareholders interest, followed by appointment and dismissal strategy which clarifies how shareholders indirectly take part in control of company. In the last part is given last trusteeship strategy-independent directors.

The purpose of the paper is to analyze advantages of well managed company, how shareholders take part in control of company and their relationship with directors as one of the most important point in such control.

## **1. Composition of board**

Actually, early companies legislation did not require companies to have directors, but it was assumed that they would have them. In *Ferguson v Wilson* (1866) LR2 Ch App77, Cairns LJ case court held that: “The company itself cannot act in its own person...it can only act through directors”.

The governance law of public and private corporations is almost the same in all jurisdictions. It reserves certain type of essential decision-making to the general shareholders meeting, at the same time assigning more decision -making power to one or two-tier boards of directors.

The board of directors is crucial in a corporate governance system as it is representative of the interests of a corporation, and is at the same time responsible for looking after shareholders’ interests in the corporation’s performance, the generation of profits for the corporation and the realization of dividends. Put succinctly, the board of directors is a platform upon which the powers of those who own the corporation or shareholders as we understand them to be, are balanced against the management who runs the corporation.

Generally, all boards irrespective of their individual board structures serve as the link between corporations and their shareholders. Hence, they have a common legally mandated function to ensure compliance with the law governing corporations and periodical financial reporting.

The oversight of management can be undertaken by either one or two-tier boards, and it is these differences in board structures which are occasionally linked to board performance and efficiencies in the different jurisdictions, where either the one or two-tier board is prevalent. In reviewing the board structures for their shortcomings, one should consider the structural weaknesses that arise from the mere fact of a board structure per se, such board structure being either a one or two tier board structure. The one-tier and two-tier board structures are the two main forms of board structures that have developed in different countries (Kraakman 2009, p. 56).

The one-tier board structure jurisdictions are in countries such as the United States (further – US) and the United Kingdom (further – UK), and in Japan, Singapore, amongst others. It has come to be known also as the Anglo-American board structure. It is characterized by a single board comprising of both executive directors and non-executive directors, all of whom are in the usual course nominated and appointed by shareholders. Besides, a company may by ordinary resolution at a meeting remove a director before the expiration of his period of office, notwithstanding anything in any agreement between it and him (United Kingdom Company Act 2006). In single-tier one board exercises the legal power to supervise and manage a corporation. In the UK and USA, the non-executive directors of a company participate in regular board meetings equally with the executive directors, though they meet separately in the remuneration and audit committees from which executive directors are normally excluded. A main advantage of this board structure can be said to be the non-reliance of the non-executive directors on the executive directors for information which they have direct access to, as a result of being on one board. While in law the company is primarily accountable to its shareholders, and the relationship between the company and its shareholders is also the main focus of the UK Corporate Governance Code, companies are encouraged to recognize the contribution made by other providers of capital and to confirm the board’s interest in listening to the views of such providers. Essential to the effective functioning of any board is dialogue which is both constructive and challenging (United Kingdom Corporate Governance Code).

In one -tier board for instance in Singapore, the accountability of the board of directors and the effectiveness of the board is reliant to some extent on the degree of independence of the board of directors. The Singapore Code of Corporate Governance

(“Singapore Code”) demands a strong and independent element on the Board, which is able to exercise objective judgment on corporate affairs independently, in particular, from Management and 10% shareholders. Singapore Code specifies that independent directors should constitute at least one-third of the board. The Singapore Code defines an independent director as one who has no relationship with the company, its related companies and the officers of these companies, which may interfere with the exercise of the independent director’s business judgment. The interesting feature of Singapore Code is that it clearly states the separation of the Chairman and CEO. According to the Code it should in principle be separate persons, in order to ensure an appropriate balance of power, increased accountability and greater capacity of the Board for independent decision making. Moreover, companies should ensure that shareholders have the opportunity to participate effectively in and vote at general meetings of shareholders. Shareholders should be informed of the rules, including voting procedures that govern general meetings of shareholders. The Board should establish and maintain regular dialogue with shareholders, to gather views or inputs, and address shareholders' concerns (Singapore Code of Corporate Governance).

The weak point of the one-tier board structure is the common practice of combining the positions of both the chief executive officer and the chairman. The danger then is that the standard of corporate governance hinges too much on one individual, in this instance, the chairman. Too much concentrated power in the hands of any one executive will act to constrain the monitoring powers of the non-executive independent directors and the representation of the interests of shareholders.

In contrast, with one-tier board the two-tier board structure, which exists in China, Germany, Netherland comprises of both a supervisory board and of an executive board of management. The strict separation between the monitoring function of the supervisory board and the management function of the executive board has often been said to be the main advantage that accompanies this board structure, and members of one board cannot be members of the other. Essentially, the supervisory board of a corporation oversees the executive board to ensure that proper systems have been put in place by the executive board in running the corporation. In most cases, as in Germany, the supervisory board (*Aufsichtsrat*) appoints members of the executive board (*Vorstand*), and the members of the supervisory board are formally appointed by the shareholders’ meeting. Furthermore, the supervisory boards in certain countries such as Germany and China may have a fair amount of employee representation as employees are voted into the supervisory board by fellow employees rather than by shareholders. In enterprises having more than 500 or 2000 employees in Germany, employees are also represented in the Supervisory Board, which then is composed of employee representatives to one third or to one half respectively (Davies 2001).

In Finland, limited company must have board of director. If the company's share capital is more than 80.000 Euro, then it is obliged to also to have a managing director. These large companies are also entitled to have a supervisory board which is located hierarchically somewhere between the general meeting and the board of directors (<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset>).

In Azerbaijan Joint stock companies having more than 50 shareholders are required to be organized under a two-tier system, where the management board is appointed by the general shareholders meeting unless the company’s by-laws grant this authority to the supervisory board. Under the Civil Code of Azerbaijan 1999- General meeting of participant shall be the supreme superior body of a limited liability company. In a company, where there is one participant only, authorities of the General Meeting shall be executed by the participant. In cases specified in the Charter of the Company, board of directors (or supervisory board) and (or) auditing board (auditor) of the Company can be established. In a

limited liability company an executive body (collective and (or) single person [unilateral]) shall be established, which shall deal with current management of the activities of the limited liability company and be accountable to the general meeting of the participants shall be established. Unilateral executive body [an executive body consisting of a single person] may also be elected from persons other than participants of the company (Civil Code of Azerbaijan 2000, art 91).

The two-tier board structure has weak point as well. It is that independent directors have the task of monitoring their colleagues who exercise management powers. The notional idea of being on the same board, despite the accompanying advantage of facilitation of information transfer between board members, unfortunately brings about the greater dilemma of monitoring your colleagues whilst working with them. It may not be easy to exercise this monitoring function effectively in practice.

Besides these types of boards there are also hybrids. Certain jurisdictions such as Japan may offer corporations the option of choosing either board structure. The Japanese Commercial Code ("Japanese Code") was amended in 2001 to strengthen the supervisory powers of the statutory auditors over directors, in ensuring that the directors act in the interests of the relevant corporation. It was further amended in 2002 to allow corporations the option of either continuing with a separate board of statutory auditors or of adopting the Anglo-American board structure with independent directors, board committees and executive officers who are in charge of daily business operations of the corporation. This can be considered to be an enabling approach which allows corporations to elect the board structure which best suits their particular corporate governance needs and circumstances. In Japan in order to contribute to sustainable growth and the increase of corporate value over the mid- to long-term, companies should engage in constructive dialogue with shareholders even outside the general shareholder meeting. (Japan's Corporate Governance Code 2015).

## **2. Appointment and the power to remove directors**

In all main jurisdictions except US allow shareholders to nominate directors. Generally the board proposes the company's slate of nominees. In UK The Company Act 2006 does not define who is responsible for appointing the directors but it requires the first directors to be appointed by statement signed by, or behalf of the subscribes of memorandum. Moreover, provisions for appointment should be made in a company's articles. In case of absence of that kind of provision directors are to be made by the members.

According to the case law of UK in the condition if there is no any provision about the appointment of directors then it gives right to the members of company to appoint and dismiss directors. Besides, it is inherent power of members to appoint directors in case for some reason article of association is silent.

The model articles of association in SI 2008/3229 give the power to appoint directors both to the members and existing directors. It says that:

17. (1) Any person who is willing to act as a director, and is permitted by law to do so, may be appointed to be a director

(a) by ordinary resolution, or

(b) by a decision of the directors (The Model Articles of Company's 2009)

In public companies, an appointment by directors lasts only until the next annual general meeting, at which the co-opted director may offer him or herself for reappointment by the members.

The model articles for a private company provide that as a result of death, the company has no shareholders and no directors, the personal representatives of the last shareholders to have died have the right to appoint a director.

In Germany the members of the Supervisory Board are elected by the shareholders at the General Meeting and any shareholder can add her own candidates up to two weeks before the meeting. But the Supervisory Board appoints and dismisses the members of the Management Board (German Corporate Governance Code 2002).

Japan Company act provides that “at a Company with Board of Directors, only shareholders having consecutively for the preceding six months or more (or, in cases where shorter period is prescribed in the articles of incorporation, such period or more) not less than one hundredth (1/100) (or, in cases where lesser proportion is prescribed in the articles of incorporation, such proportion) of the votes of all shareholders or not less than three hundred (or, in cases where lesser number is prescribed in the articles of incorporation, such number of) votes of all shareholders may demand the directors that the directors include certain matters in the purpose of the shareholders meeting. As a result a qualified minority (1% of votes or 300 votes) may propose its own slate of candidates”.

Canada Corporation Business Act provides that “shareholders of a corporation shall, by ordinary resolution at the first meeting of shareholders and at each succeeding annual meeting, at which an election of directors is required, elect directors to hold office for a term expiring not later than the close of the third annual meeting of shareholders following the election”.

Under CBCA s 137 a registered holder or beneficial owner of shares that are entitled to be voted at an annual meeting of shareholders may

- (a) submit to the corporation notice of any matter that the person proposes to raise at the meeting (a “proposal”); and
- (b) discuss at the meeting any matter in respect of which the person would have been entitled to submit a proposal (Canada Business Corporations 1985).

This means a broad group of people who sit behind investment dealers or other intermediaries in the investment chain are now enfranchised.

In comparison, Continental Europe models in US shareholders do not have too much power to appoint and remove directors. In certain situations, election of director proposals may be excluded by the board from the company's proxy. Insurgent stockholders are thus obliged to solicit proxies themselves. This, however, is prohibitively costly for them.

Under the “Froessel rule” incumbents are almost systematically reimbursed for their expenses, win or lose, whereas insurgents have to win in order to be reimbursed. The problem is made even worse by the collective-action problem shareholders face.

To propose an alternative candidate at the yearly elections is extremely important, since mere abstention or a vote against a proposed candidate will not be sufficient to prevent her election. Indeed, in the absence of a different provision in the charter or the bylaws, directors are elected not by majority but by plurality. In the words of Joseph Grundfest, this means that if “a million shares count as a quorum, and if 999,999 ballots strike your name out and say no, you, as the director, owning only one share, and you vote for yourself, congratulations, you win. You have the plurality”. Insurgent stockholders must therefore be prepared to bear the costs of the proxy contest.

The big difference, however, is not in the annual election of the board. The main difference is the degree to which it is possible to remove directors without cause outside the takeover context. The biggest stick for a board that does not act according to the stockholders' wishes is the power to remove the board without cause. Therefore, it is important to know how broad this power is.

At common law, directors could be removed only for cause. As James Cox and Thomas Hazen note, director who is serving the corporation faithfully is privileged to continue in office until the end of the term despite the opposition of a majority of the shareholders.

Today Delaware law provides that outside the election at the end of directors' terms, shareholders can remove members of a staggered board only for cause. Even at the time of the election, shareholders' possibilities of replacing directors are seriously limited because only one third of the directors are up for re-election. Indeed, boards are staggered in the majority of corporations.

Furthermore, Delaware law is liberal in allowing takeover defenses. Unocal Corp. Mesa Petroleum Co. set out the general rule that such defenses must pass a two-prong test. First, the board must have had "reasonable grounds for believing that a danger to corporate policy and effectiveness existed" (Cools 2005).

Second, the measure "must be reasonable in relation to the threat posed". In *Paramount v. Time* it was held that such a threat can even consist of the possibility that shareholders elect to tender their stock to the bidder "in ignorance or a mistaken belief", which led some commentators to conclude that the board could "just say no" to acquisition attempts. It is only when the company is put up for sale or breakup – in "Revlon mode" – that courts apply more stringent standards.

In Continental European countries the law seldom provides such strong entrenchment opportunities against hostile takeovers as in the United States. Directors can generally be removed from office at will (*ad nutum*), which means at any time, at the mere discretion of the majority of the shareholders. Combined with strong shareholder agenda-setting rights, this means that in most Continental European countries, a shareholder or group of shareholders can convene a meeting and then dismiss all directors by a mere majority vote.

In France, the shareholders' assembly can revoke and replace directors or members of the "conseil de surveillance" even if that issue was not on the agenda. This situation implies that a board that wants to lock in its seats must be able to rely continuously on the trust of a majority stockholder. To formulate it the other way around, only a majority shareholder can be sure that the appointed directors will not be removed the next day. As a result, of all possible board compositions, only that approved by the majority shareholder will produce a stable board.

In UK under the CA 2006, a company may by ordinary resolution remove a director before the expiration of the director's period of office, notwithstanding anything in any agreement between the company and the director. Special notice is required of a resolution to remove a director under the section 168(1) or to appoint somebody instead of a director so removed at the meeting at which he is removed.

The German default rule allows three-quarters of voting shares to remove directors mid-term without cause. Shareholders in German companies have more strong appointment rights (for the supervisory board seat), but can only oust directors from lengthy terms by means of supermajority vote.

In Japan, directors may be dismissed at any time by resolution of a shareholders meeting by simple majority and without cause.

In Finland under the Limited Liability Company Act – "A proposal that has been supported by more than half the votes cast shall constitute the decision of the General Meeting. In an election, the person receiving the most votes shall have been elected. The General Meeting may decide before the election that the person receiving more than half the votes cast shall have been elected. In the event of a tie, an election shall be decided by drawing lots and another vote shall be decided by the casting vote of the chairperson, unless it is otherwise provided in the Articles of Association. The requirement of majority may be relaxed by way of the Articles of Association only as regards elections". The members of the board of directors may be dismissed by the body who appointed them, in normal cases the general meeting is entitled to decide the dismissal of the board of directors.

## Summary and concluding remarks

Consequently, everyone connected with a company, whether as a member, employee, customer or director wants it to be well managed. Effective corporate governance able mitigate the manager-shareholder conflicts and safeguard not only major shareholders interests but also interests of minority shareholders and non-shareholders' interests.

Shareholder activism is not a privilege is a right and a responsibility. When they invest in a company, they own part of that company and they are partly responsible for how that company progresses. As a result, composition of board, appointment and removal rights are essential preconditions for keeping balance of management power and balance of interests in Corporation.

## Endnotes

1. French, D., Mayson, S. & Ryan, C. 2013, *On Company Law*, Oxford University Press, 2013, №29, p. 3
2. Kraakman, R, Armour, J & Davies, P 2009, *The Anatomy of Corporate Law*, Oxford University press, 2009, №2, p. 56.
3. United Kingdom Company Act 2006, UK Parliament, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>
4. United Kingdom Corporate Governance Code, <https://www.frc.org.uk>
5. Singapore Code of Corporate Governance, <http://www.mas.gov.sg/>
6. Davies, P. 2001, *Board Structure in the UK and Germany: Convergence or Continuing Divergence?*, Oxford: University of Oxford, 2001, p.1
7. Companies Act Finland 1st September/2006; amendments up to 981/2011, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset>
8. Civil Code of Azerbaijan 2000, [http://www.azpromo.az/uploads/legislation/Civil\\_code\\_eng\\_51b1e34e863c1.pdf](http://www.azpromo.az/uploads/legislation/Civil_code_eng_51b1e34e863c1.pdf)
9. Japan's Corporate Governance Code 2015, <http://jpx.co.jp/english/equities/listing/cg/tvdivq0000008jdy-att/20150513.pdf>
10. The Model Articles of Company's 2009, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/3229/contents/made>
11. German Corporate Governance Code 2002, [http://www.siemens.com/investor/en/corporate\\_governance/gcg-code.htm](http://www.siemens.com/investor/en/corporate_governance/gcg-code.htm)
12. Canada Business Corporations 1985, <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/ResearchPublications/prb9938-e.htm>
13. Cools, S. 2005, "The Real Difference in Corporate Law between the United States and Continental Europe; Distribution of Powers", *Delaware Journal of Corporate Law*, 2005, №30, p.748.

JEL Classification: O18, R40, R42

## АНАЛИЗ РАБОТЫ МОРСКИХ ПОРТОВ УКРАИНЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НА БАЗЕ КОНТЕЙНЕРНОГО ТЕРМИНАЛА “ТИС”

**Анатолий ПАСЕЧНИК**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: panukr977@gmail.com

**Евгений КУЩЕНКО**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: jeni4i1990@gmail.com

### *Аннотация*

*В данной статье проведён анализ работы Администрации морских портов Украины. Особое внимание уделялось контейнерным терминалам, как наиболее востребованным на сегодняшний день. В результате проведённого статистического анализа функционирования контейнерных терминалов Украины определено, что одним из наиболее перспективных терминалов, имеющих достаточно высокий потенциал развития и увеличения объемов переработки контейнерного потока, является контейнерный терминал “Транспортный инвестиционный сервис”.*

*Данный контейнерный терминал имеет все необходимые ресурсы и условия для развития и успешной конкуренции с другими портами Украины. В связи с этим в работе предложена модель модернизации контейнерного терминала “ТИС” и проведена оценка его производительности с учётом модернизации. Полученные результаты показывают, что реализация предложенной модели функционирования терминала позволит предприятию стать одним из лидеров по показателям переработки контейнеров в Украине. На основе системного анализа документального оформления товаров в порту разработаны предложения по созданию новой модели документооборота.*

*Предложенные в работе подходы имеют модульный характер и допускают обобщение для их использования в качестве типовых проектных решений при проведении работ по модернизации аналогичных контейнерных терминалов.*

*Ключевые слова: контейнерные перевозки, морские порты, контейнерный терминал “ТИС”, сухой порт, единый офис.*

### **Введение**

Современное состояние мирового транспортного хозяйства в значительной степени определяют уровень экономического развития государств. Практически все основные отрасли экономики не могут существовать без транспорта. Так, например, порты не могут работать без судов, в портах все виды контроля не выполнялись бы, и вследствие этого перевозка грузов стала бы невозможной. Поэтому одним из основных движущих элементов динамичного развития мировой экономики является транспорт.

На сегодняшний день транспорт играет очень важную роль в жизни человечества. Самым главным свойством является перемещение людей и грузов по всему миру. При этом очень важным фактором является географическое расположение государства в мире и наличие выхода к морю. От этого в большей части и зависит экономика государства. Украина в этом плане занимает лидирующее место во всей Европе, так как, во-первых: имеет выход в Чёрное море, во-вторых: является территорией, граничащей с Европейским Союзом, Евразией и Российской Федерацией. Находясь между мировыми центрами производственных мощностей, транспортная инфраструктура Украины имеет все возможности стать локомотивом развития отечественной экономики, для чего она должна быть срочно модернизирована в соответствии с мировыми стандартами.

Транспортная инфраструктура – разновидность инфраструктуры, совокупность всех отраслей и предприятий транспорта, как выполняющих перевозки, так и обеспечивающих их выполнение и обслуживание [19]. Поэтому для обеспечения эффективной перевозки грузов необходимо выполнить целый перечень работ по строительству и поддержанию состояния объектов инфраструктуры. К этому перечню относятся: все виды дорожного полотна и сооружения, обслуживающие транспорт (логистические транспортно-таможенные комплексы, транспортные узлы, вокзалы всех видов транспорта, аэропорты, депо, контейнерные терминалы, пассажирские и грузовые станции и т.д.).

Отметим, что на сегодняшний день одной из наиболее распространенных и эффективных технологий транспортировки товаров являются контейнерные перевозки. Ежегодный прирост контейнерного оборота в мире увеличивается, и со временем, преимущественно все товары будут перевозиться в контейнерах. Транспортными узлами по переработке таких грузов являются контейнерные терминалы, которые сооружаются и модернизируются практически во всех ведущих мировых портах.

Однако, опыт использования контейнерных систем свидетельствует о двух основных проблемах [12]:

1) если сопроводительные документы не успевают за перемещением контейнеров или транспортные средства длительное время ожидают выполнения формальностей, или возникают задержки, связанные с поиском контейнера, то все преимущества будут сведены на нет;

2) вторая проблема связана с отсутствием баланса объемов прямых и обратных перевозок, когда в одном направлении есть груз, а в обратном направлении его нет, то возникает проблема порожних пробегов контейнеров.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что транспортная инфраструктура представляет собой паутину, связывающую между собой предприятия, контейнерные терминалы, вокзалы, города и страны. Одним словом модернизация должна проводиться в обязательном порядке на всех объектах транспортной инфраструктуры, а особенно на таких объектах, как контейнерные терминалы. Это связано с тем, что контейнерные перевозки с каждым годом становятся всё более популярными.

## **1. Системный анализ работы украинских портов по переработке экспортно-импортного грузопотока**

В Украине насчитывается 13 морских портов: Бердянский, Белгород-Днестровский, Измаильский, Илличевский, Мариупольский, Николаевский, Одесский, Октябрьск, Ренийский, Скадовский, Усть-Дунайский, Херсонский, Южный. Эти порты расположены вдоль всего побережья Украины и омываются Чёрным и

Азовским морями. Несмотря на такое большое количество, каждый из них имеет свою инфраструктуру, обеспечивающую переработку определенной номенклатуры грузов. Из вышеперечисленных портов не все занимаются контейнерными перевозками из-за отсутствия терминалов по переработке контейнеров. Сравнительная характеристика объемов переработки грузов в украинских портах, в которых функционируют контейнерные терминалы, приведена в табл. 1 [2, 11].

Таблица 1

**Статистика работы портов Украины по итогам января-июня 2015 года**

	ПОРТЫ УКРАИНЫ					
	Илlicheвский	Мариупольский	Южный	Одесский	Октябрьск	Херсонский
<b>ГРУЗЫ</b>	Тыс. т					
<b>НАЛИВНЫЕ</b>	966,36	41	2279,9	2218,64	7,47	16,77
Нефть	11,06					
Нефтепродукты	106,38		248,73	1693,7	7,47	16,77
Масло	848,92	41	454,73	24,6		
Химические			1576,5	498,6		
Прочие наливные				1,74		
<b>СЫПУЧИЕ</b>	6141,49	2051,86	21659	4433,38	2545,92	1234,73
Уголь	77,9	704,7	2836,7		263,45	21,12
Кокс	49,4	51,4				7,62
Руда	2407,6	1112,9	13402	380,44		9,44
Строительные	293,5	52,7	10,22	147,01	515,73	90,88
Цемент						3
Химические			915,85		556,59	77,18
Хлебные	2401,49	108,73	4098,2	3535,82	887,32	335,43
из них: зерно	2401,49	66,93	4098,2	3535,82	887,32	154,46
прочие сыпучие	911,6	21,43	396,18	370,11	322,83	690,06
<b>ТАРНО-ШТУЧНЫЕ</b>	1680,3	2406,62	318,33	5717,85	917,84	526,51
Автотехника	16,8				0,64	
Лесные					3,25	101,43
Чёрные металлы	602,3	2400,72	25,68	3147,84	887,34	368,86
из них: чугун	568,4	488,81	25,68	46,04		
металлопрокат	1,6	844,81		3008,86	862,41	240,1
лом		2,6		92,94	24,93	128,76
прочие	32,3	1064,5				
Химические	1			10,9		2,7
Продовольственные	6,7			6,38		4,08
Контейнеры, т	416,1	3,5	292,65	2529,08	1,23	4,35
Контейнеры, шт.	20829	455	16815	118972	138	418
Контейнеры, TEU	32435	408	25946	181155	238	749
Автомобили, т	429,2					
Автомобили, шт.	12828					
Прочие тарно-штучные	208,2	2,4		23,65	25,38	45,09
<b>Всего:</b>	<b>8788,15</b>	<b>4499,88</b>	<b>24256,9</b>	<b>12369,87</b>	<b>3471,23</b>	<b>1778,01</b>

Анализируя статистические данные, указанные в таблице, можно утверждать, что по общим показателям первое место занимает порт Южный, второе место – Одесский порт и третье место – Илличевский порт. Мариупольский, Октябрьский и Херсонский порты показали результаты намного ниже, но, тем не менее, они перерабатывают ту номенклатуру грузов, которые в Одесском, Илличевском и Южном портах не перегружаются. В целом, это даёт возможность разгрузить большие порты от мелкой работы, тем самым создать благоприятные условия для маленьких портов. Акцентируя на этом внимание, нужно подчеркнуть то, что большое количество портов необходимо в Украине, но желательным условием для их качественной работы является их функционирование согласно своей номенклатуре груза. Таким образом, товары будут равномерно распределяться по всем портам Украины, и давать им возможность развиваться.

Исследуя статистику контейнерной переработки в портах, в этом плане Илличевский порт обогнал порт Южный. Более того, на рынке предоставления контейнерных услуг порт Южный находится с 2009 года, и сегодня он создал достойную конкуренцию Илличевскому порту за столь короткий срок, что плавно переходит на уровень Одесского порта. Однако несменным лидером является Одесский контейнерный терминал, и конкуренцию такому порту могут составить разве что иностранные порты Черноморского побережья.

Поскольку в Украине наиболее мощными контейнерными терминалами обладают такие порты как Одесский, Илличевский и Южный, рассмотрим детально статистику работы каждого терминала отдельно на рис. 1-3 [10].

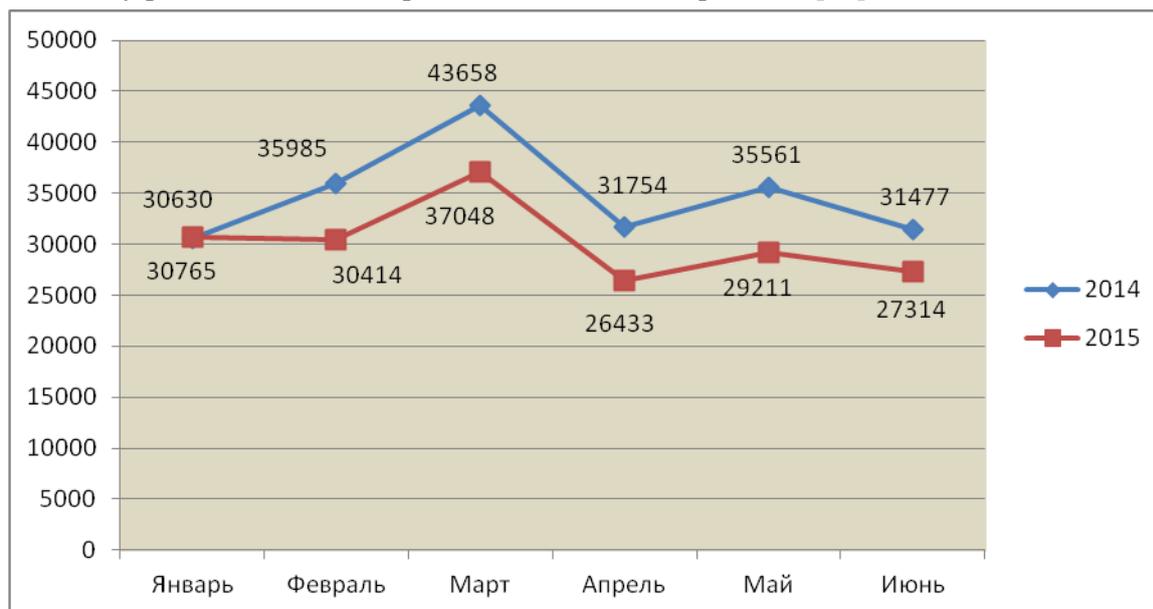
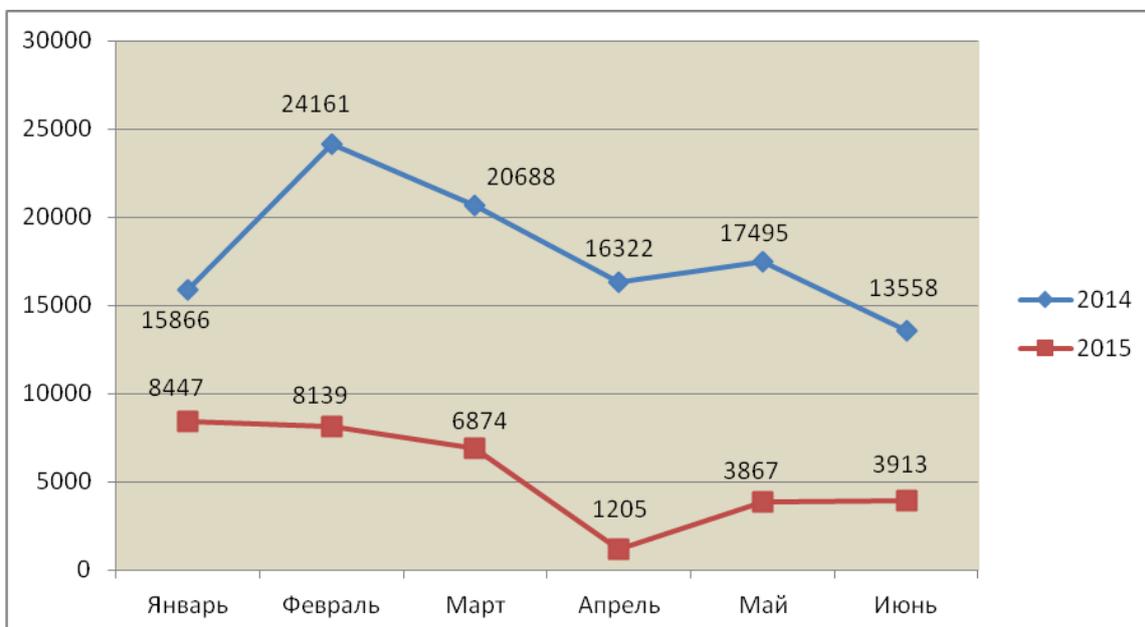


Рис. 1. Контейнерооборот в Одесском порту, TEU

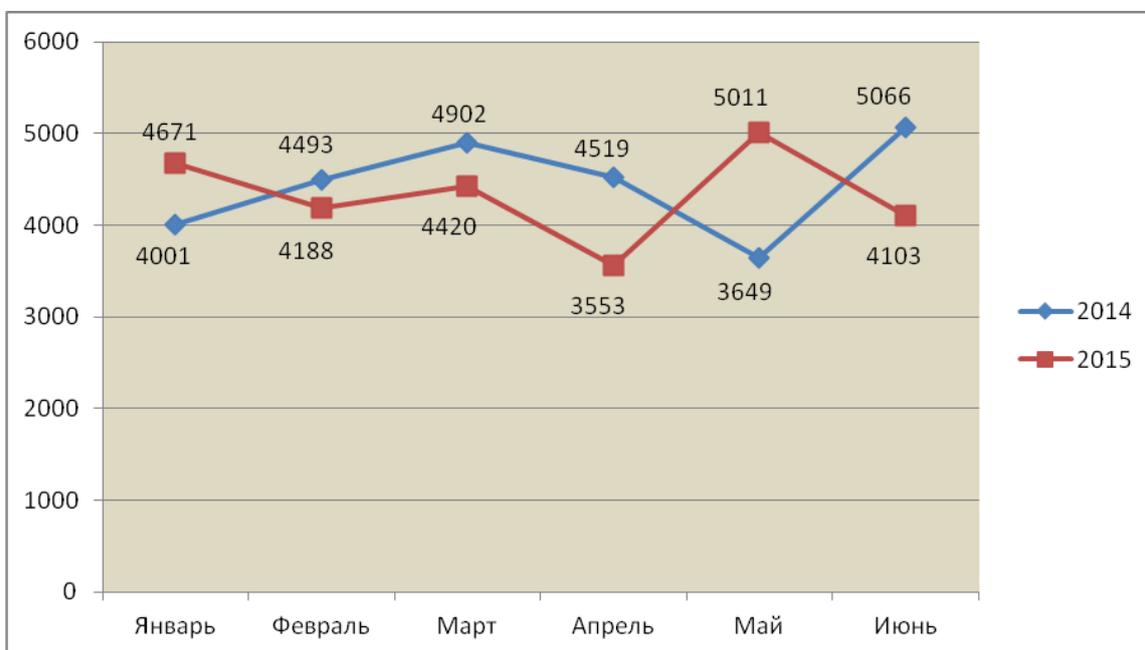
В связи с тем, что Украина находится в сложном экономическом состоянии, Одесский порт в 2015 году значительно сократил оборот контейнеров. Объяснить это можно не технологическим процессом порта и нехваткой мощности, а скорее усложнившимися торговыми отношениями порта с другими государствами. Таким образом, за шесть месяцев наблюдается практически равномерный спад обработки контейнеров. Более сложная ситуация по сокращению объемов переработки грузов складывается в Илличевском порту. Если в Одесском порту в среднем объемы работ составили 86,6%, то тут всего лишь 30% по отношению к 2014 году.

Порт Южный – это единственный порт, который показал лучшие показатели за полгода работы. В январе и в мае 2015 года перегруженных контейнеров по количеству было обработано больше, чем в 2014 году. Динамика объемов работ порта составила 97,43 по сравнению с 2014 годом.

Таким образом, контейнерный терминал “ТИС” практически сохранил объёмы переработки контейнеров, что весьма позитивно характеризует данный терминал и создает хорошую базу для последующего наращивания объемов переработки грузов.



*Рис. 2. Контейнерооборот в Илличевском порту, TEU*



*Рис. 3. Контейнерооборот в Южном порту, TEU*

## **2. Контейнерный терминал “ТИС”**

Контейнерный терминал “ТИС” – новейший контейнерный терминал Украины, модернизированный для приема и обработки крупнейших судов, которые только могут войти в Черное море и которые не может принять ни один другой порт в Украине. Контейнерный терминал “ТИС” имеет самый длинный в 470 м и самый глубоководный в 16 м контейнерный причал в стране [24]. Также данный терминал способен выгружать навалочные грузы.

Во время проектирования и строительства Транспортного Инвестиционного Сервиса (ТИС) использованы новейшие технико-технологические решения и выполнены все основные требования к современным контейнерным терминалам [14].

В состав “ТИСа” входят 5 терминалов: ТИС-Зерно, ТИС-Минудобрения, ТИС-Руда, ТИС-Уголь, ТИС-Контейнерный терминал. Каждый терминал имеет свою специфику работы и занимается оборотом определённого вида груза. Функционируют терминалы хоть и на одной припортовой территории, но отдельно и независимо друг от друга.

Контейнерный терминал “ТИС” является самым современным предприятием в плане используемых технологий и технического оборудования. По сравнению со всеми другими контейнерными терминалами он является, в первую очередь, частным предприятием, что позволяет ему работать не зависимо от сфер влияния. Поэтому, не смотря на конкурентоспособную среду с Одесским портом, который является лидером контейнерных перевозок в Украине, “ТИС” медленными темпами набирает обороты, регулярно проводит модернизацию и строительство новых причалов и создаёт очень серьёзную конкуренцию Одесскому порту.

Самой большой причиной, которая не даёт сильно развиваться Одесскому порту, является то, что он находится практически в центре города. Территория вокруг данного порта уже застроена, и разместить какие-то дополнительные причалы или техническое оборудование практически невозможно. В связи с этим период динамичного развития Одесского порта завершился, и для того, чтобы дальше ему развиваться, единственным выходом из этой ситуации является использование технологии “сухой порт”. Такая технология реализована под названием “Евротерминал”. Он значительно разгрузил работу порта и позволил повысить экономические показатели. За счёт этого контейнерооборот постоянно растёт и соответственно в порт начинают заходить суда большей вместимости.

“ТИС” – это предприятие, которое находится за пределами города, имеет достаточный запас своих территорий и хорошую транспортную развязку, находясь между городом Николаевом и Одессой. Есть выезд на две автодороги, за счёт чего перевозочные работы не затрудняют движение муниципального транспорта, что позитивно влияет на работу порта.

В Одессе в этом плане имеются сложности, поскольку грузовым транспортным средствам, чтобы вывезти груз, нужно передвигаться через центр города. Сегодня разрешается перевозка груза в летний период исключительно в ночное время при повышенной температуре воздуха. Таким образом, может случиться такая ситуация, когда суда будут стоять на рейде в ожидании выгрузки контейнеров. Поэтому с точки зрения географического расположения ТрансИнвестСервис имеет удобное место и хорошие перспективы для дальнейшего развития.

## **3. Предлагаемая модель модернизации терминала**

Как уже упоминалось, терминал “ТИС” обладает всеми качествами для дальнейшей бесперебойной работы по перевалке контейнеров. Однако для того, чтобы создать серьёзную конкуренцию Одесскому контейнерному терминалу, нужно

внедрить модель по модернизации контейнерного терминала “ТИС”.

Администрацией порта “Южный” периодически проводятся мероприятия по реализации плана развития морского порта. Так в прошлом году было привлечено около \$3 млрд., при этом \$2,7 млрд. было направлено на развитие портовой инфраструктуры и \$0,3 млрд. – на развитие железнодорожной и автомобильной инфраструктуры [10]. Соответственно, такие средства расходуются на проведение работ по улучшению технического состояния оборудования и его развития, поскольку экономическое состояние предприятия позволяет проводить эти затраты. Для того, чтобы повысить показатели работы контейнерного терминала, предлагается одновременно провести целый ряд работ по модернизации контейнерного терминала “ТИС” (рис. 4).

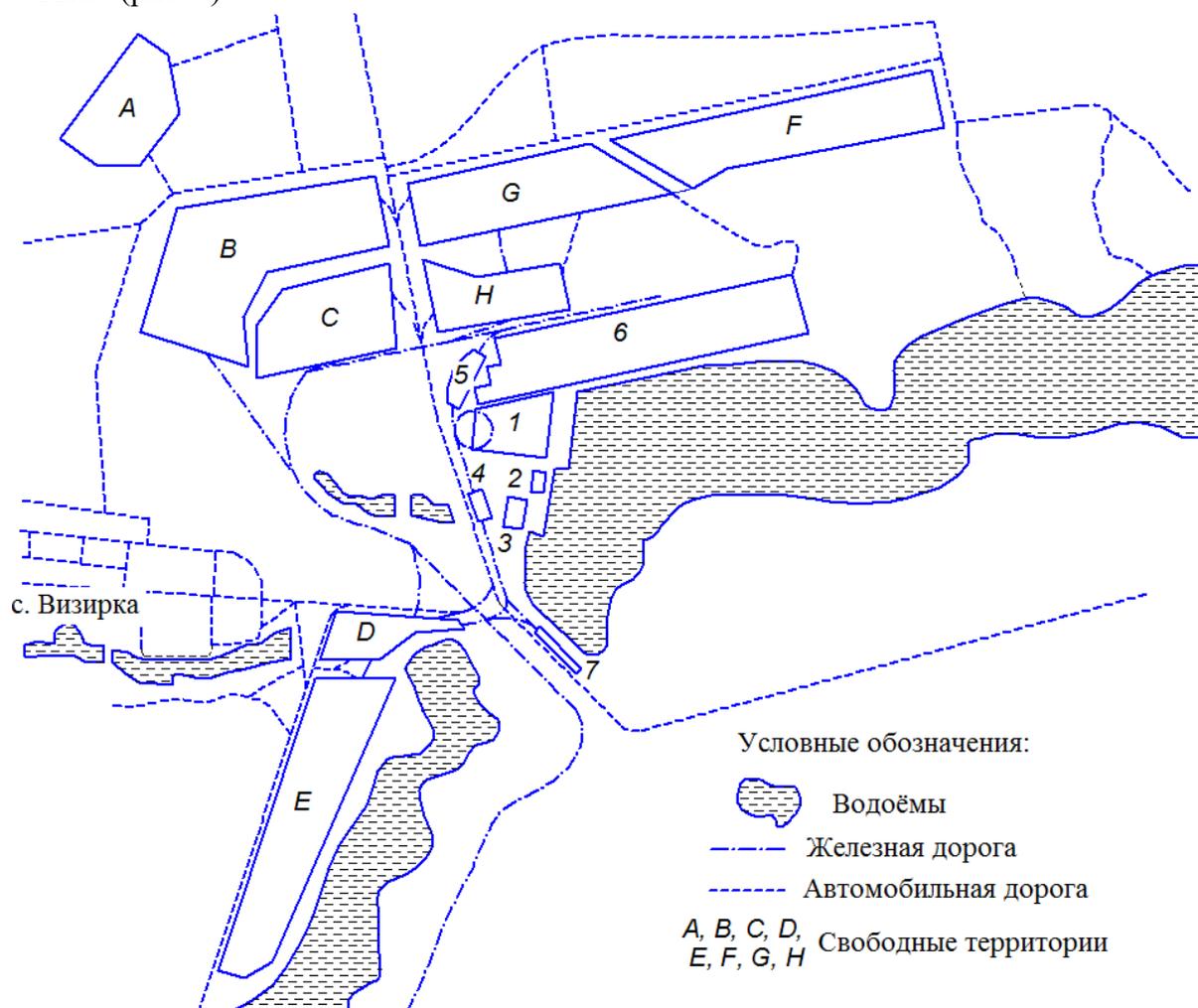


Рис.4. Модель модернизации контейнерного терминала “ТИС”:

1 – Контейнерный терминал, 2 – Комплекс углублённого досмотра автомобилей, обзорная рампа, 3 – РО-РО терминал, 4 – площадка для перегрузочных работ, 5 – Станция погрузки и разгрузки вагонов, 6 – Открытые площадки для хранения угольно-рудных грузов, 7 – Магистральная железнодорожная колея

Данная модель разрабатывалась с целью получения двух результатов: первое - это увеличение контейнерооборота, второе - для создания упрощённой процедуры взаимодействия всех структур на данном предприятии, объединив их в единое целое.

Данный терминал должен иметь запрограммированную схему работы, по которой не должно быть никаких сбоев.

На рисунке 4 видно, что сегодня на терминале построены такие объекты как: комплекс углублённого досмотра автомобилей, РО-РО терминал, площадка для перегрузочных работ, станция погрузки и разгрузки вагонов, открытые площадки для хранения угольно-рудных грузов и магистральная железнодорожная колея. Все эти объекты находятся на удалённом расстоянии друг от друга.

При работе терминала задействованы все объекты, некоторые из которых работают даже в полной нагрузке. На территории контейнерного терминала “ТИС” функционируют три причальных консольно-козловых крана типа Super-Post-Panamax для перегрузки контейнеров с судна на сушу, а также десять тыловых пневмоколёсных кранов типа RTG для транспортировки контейнеров по складу. Поскольку это оборудование является современным, то краны работают не на полную мощность.

Основные технические характеристики причального консольно-козлового крана приведены в табл. 2. Все технические характеристики кранов взяты с официального сайта компании “Container Lifting Systems” [7]. Причальный кран очень удобен в использовании и занимает мало места, располагаясь на краю причала. Основные характеристики пневмоколёсного козлового крана приведены в табл. 3.

Таблица 2

**Характеристики причального крана типа Super-Post-Panamax**

<b>Наименование:</b>	<b>Кран типа Super-Post-Panamax (STS5001, STS5501, STS6501)</b>
Номинальная грузоподъемность под спредером (А)	30, 48-80 т
Максимальный вылет морской консоли (В)	25-70 м
Максимальный вылет тыловой консоли (С)	8-28 м
Ширина пролета (D)	16-42 м
Высота подъема над головкой рельса (Е)	10-45 м
Скорость подъема с полной нагрузкой	40-90 м/мин
Скорость подъема без нагрузки	70-150 м/мин
Скорость движения портала	25-60 м/мин
Максимальный угол раскочки	80°

Следующим моментом выступают свободные территории, которые расположены возле терминала “ТИС” (А, В, С, D, Е, F, G, H). На данных территориях планируется строительство сооружений, автомобильной и железной дороги.

Штриховыми и осевыми линиями на рисунке указаны соединительные участки объектов, которые планируются соединить между собой. Прерывистыми линиями между объектами В, С и G, H, а также D, Е указана автомобильная дорога, соединяющая эти объекты между собой. На данный момент эти территории автомобильной дорогой не соединены. После строительства автомобильной дороги, следует проложить железнодорожную колею от пункта 7 к пункту 5, через пункт 4. И соединить их также с территориями В, С, D, Е, F, G, H. Таким образом, мы создадим единую транспортную сеть между всеми сооружениями и свободными территориями,

**Характеристика пневмоколесного крана типа RTG**

Наименование:	Кран типа RTG
Грузоподъемность под спредером (А)	41, 50, 61, 65 т
Пролет (В)	23; 47; 26,4 м
Максимальная высота подъема (С)	15,5; 18,5; 21,5; 24,5 м
Скорость подъема с нагрузкой	20-30 м/мин
Скорость подъема без нагрузки	40-60 м/мин
Скорость движения портала с нагрузкой	30-50 м/мин
Скорость движения портала без нагрузки	90-150 м/мин
Скорость движения грузовой тележки	70 м/мин
Смещение спредера	+/-250 мм
Угол вращения спредера	-5° - +5°

для того чтобы можно было совершать перевозку груза как на автомобильном, так и на железнодорожном транспорте.

На площадках В, С и G, Н планируется разместить “сухой порт”. Сухой порт – это внутренний терминал, непосредственно связанный автомобильным или железнодорожным сообщением с морским портом [18]. Получается, что соединив свободные территории между собой, мы сделали платформу для “сухого порта”.

При этом к “сухому порту” предъявляются следующие требования [13]:

- внутренний контейнерный терминал – совокупность складов временного хранения, других зданий, строений, сооружений, автомобильных и железных дорог и других объектов, расположенных за пределами территории морского порта;
- должен быть оснащен электронной информационной системой;
- оператор морского терминала (стивидор) должен быть собственником внутреннего контейнерного терминала;
- морской терминал и внутренний контейнерный терминал должны находиться в зоне деятельности одного таможенного поста.

Следующим объектом строительства выступает кольцевая железная дорога, которая указана возле пункта 1. С помощью данной кольцевой ветки можно будет выполнять перегрузку контейнеров с судна сразу на железнодорожный состав и увозить его на “сухой порт”. Эта кольцевая ветка очень важна при работе с контейнерами, поскольку состав может заходить на территорию терминала, и не тратить время на сцепку и расцепку вагонов. Состав сможет подходить как с северной стороны, так и с западной, обеспечивая при этом параллельность в работе с автомобильным транспортом. Вся данная схема уменьшит время простоя судов при погрузочно-разгрузочных работах. Также при работе данного состава достаточно будет одного тепловоза, так как тупиковой станции уже не будет.

На рисунке 4 слева изображена надпись “село Визирка”, которое представляет собой населённый пункт, где расположены офисы “ТИСа”, стивидорных, брокерских и других компаний. Поскольку в этом населённом пункте уже существует много филиалов компаний, здесь планируется разместить “Единый офис”. Суть данного офиса заключается в том, что все компании, которые подготавливают груз и участвуют в его обороте, а также в его документальном оформлении, они все будут находиться в одном здании. Это позволит сократить время на перемещение

представителей компании по разным городам, так как сегодня часть офисов находится в Одессе, часть в городе Южном.

Реализация предложенных решений по модернизации терминала позволит внедрить следующую технологию переработки контейнеров:

1. Судно, которое заходит в акваторию порта пришвартовывается возле контейнерного терминала.

2. Наличие железнодорожной кольцевой ветки позволяет производить выгрузку контейнеров на железнодорожные платформы и одновременно на автомобильные транспортные средства.

3. В этот момент уже запущен механизм таможенного оформления груза через “Единый офис”.

4. Через магистральную железнодорожную колею идёт распределение составов на территорию “сухого порта”, в то время как грузовые автомобили после полного документального оформления покидают контейнерный терминал и везут груз получателю.

5. Контейнера попадают на территорию “сухого порта”, складируются там, сортируются, и потом также либо на железнодорожном составе, либо на автомобильном транспорте покидают территорию и везут груз в конечную точку назначения.

Благодаря такому бесперебойному процессу переработка контейнеров будет происходить ежеминутно, при наличии судна с контейнерами.

Далее следует рассчитать продуктивность перегрузочного процесса, который будет функционировать по новой схеме после модернизации.

Продолжительность операций застропки и отстропки контейнеров будем принимать по нормативам, указанным в таблицах 2, 3. Продолжительность других операций определяется расчетным путем.

Продолжительность цикла крана пролетного типа при перегрузке грузов:

$$T_{\text{ц}}^{\text{пр}} = t_3 + t_0 + e(t_{\text{п.г}} + t_{\text{пер.г}} + t_{\text{о.г}} + t_{\text{п.п}} + t_{\text{пер.п}} + t_{\text{оп}}), \quad (1)$$

где  $t_3, t_0$  – продолжительность операций захвата и отстропки груза, с;

$t_{\text{пер.г}}, t_{\text{пер.п}}$  – продолжительность операций перемещения груженого и пустого захватного устройства, с;

$t_{\text{п.г}}, t_{\text{п.п}}$  – продолжительность операции подъема пустого и груженого захватного устройства, с;

$t_{\text{о.г}}, t_{\text{о.п}}$  – продолжительность операций опускания груженого и пустого захватного устройства, с;

$e$  – коэффициент совмещения операций,  $e=0,8$ .

Продолжительность операций подъема (опускания) гружёного или пустого консоля при перегрузке контейнеров:

$$t_{\text{п(о)}} = \left( \frac{H_{\text{п}}}{V_{\text{п}}} + \frac{(t_{\text{р}} + t_{\text{т}})}{2} \right), \quad (2)$$

где  $H_{\text{п}}$  – высота подъема (опускания) гружёного или пустого захватного устройства, м.

$V_{\text{п}}$  – скорость механизма подъема крана, м/с;

$t_{\text{р}}, t_{\text{т}}$  – продолжительность операций разгона и торможения двигателей механизма подъема.

Так как на “ТИСе” был установлен причальный кран для судов шириной от 22 контейнерных рядов, следовательно он предназначен для работы с большим объёмом

контейнеров. Поэтому  $N_{\Pi}$  мы принимаем примерно 10 м, поскольку контейнера будут загружены максимально.

Скорость подъема контейнера с полной нагрузкой составляет 90 м/мин, но мы принимаем  $V_{\Pi}=70$  м/мин, с целью недопущения использования технических средств на максимальной нагрузке:

$$t_{\text{оп}}=t_{\text{пр}}=10/70+(3+3)/2=11,62 \text{ с};$$

$$t_{\text{ор}}=t_{\text{пр}}=40/130+(3+3)/2=21,51 \text{ с}.$$

Для определения продолжительности операций перемещения крана используем формулу:

$$t_{\text{пер}} = \left( \frac{l_{\text{пер}}}{V_{\text{пер}}} + \frac{(t_p + t_r)}{2} \right), \quad (3)$$

где  $l_{\text{пер}}$  – расстояние перемещения крана с грузёным или пустым захватным устройством, м;

$V_{\text{пер}}$  – скорость механизма передвижения, м/с.

Расстояние перемещения крана зависит от размеров судна и от того, в какой части судна будут находиться те контейнера, которые подлежат выгрузке. Поэтому расстояние в 3,15 метра принимаем за ширину вагона, 2 метра – за ширину грузового автомобиля; 2 метра – это дистанция между вагоном и автомобилем, ширина пролёта крана – 20 метров, и учитываем в среднем ширину контейнера в 2,5 метра и 22 контейнерных ряда на судне. Следовательно, в среднем 55 метров составляет расстояние перемещение консоли:

$$t_{\text{пер}}=55/40+(3+3)/2=86,33 \text{ с};$$

$$T_{\text{пр}}^{\Pi}=60+40+0,8(11,62+86,33+21,51+21,51+86,33+11,62)=291,13 \text{ с}.$$

Техническая производительность рассчитывается по формуле:

$$W_T=3600 \times q_M / T_{\Pi}, \quad (4)$$

где 3600 – количество секунд в 1 часе;

$q_M$  – масса единицы погружаемого груза, т.

Поскольку контейнера, в основном, имеют вес брутто в среднем 24-30 т, соответственно принимаем среднее значение 27 т.

$$W_T=3600 \times 27 / 291,13=333,87 \text{ т/час}.$$

Для того чтобы определить конкретные условия эксплуатации, необходимо рассчитать эксплуатационную производительность. То есть учтём конкретные временные показатели использования крана и грузоподъёмности этого крана при перегрузке контейнеров.

Эксплуатационная производительность определяется по формуле:

$$W_e=W_T \times \eta_u \times \gamma_r, \quad (5)$$

где  $W_T$  – техническая производительность крана;

$\gamma_r$  – коэффициент использования крана по грузоподъёмности;

$\eta_u$  – коэффициент использования крана по времени,  $\eta_u=0,8-0,9$ .

$$\gamma_r = q_f / q_k, \quad (6)$$

где  $q_f$  – фактическая грузоподъёмность, т;

$q_k$  – грузоподъёмность крана, т.

$$\gamma_r=27/50=0,54;$$

$$W_e=333,87 \cdot 0,9 \cdot 0,54=162,26 \text{ т/час}.$$

Эксплуатационная производительность составила 162,26 т/час, в то время как техническая производительность равна 333,87 т/час. Таким образом, в 2 раза эксплуатационная производительность меньше технической за счёт неполного использования рабочего времени и использования крана в определённом режиме.

Эксплуатационная производительность трёх кранов в год будет равна:

$$W_e = 162,26 \times 24 \times 31 \times 12 \times 3 = 4345971,84 \text{ т/год.}$$

Этот показатель просчитан в условиях непрерывной работы. Рассчитать количество перегруженных контейнеров сложно, поскольку здесь имеют место непредвиденные ситуации, которые случаются каждый день:

- несвоевременное прибытие грузового автомобиля для перегрузки контейнеров;
- несвоевременная подача документов для оформления со стороны компаний-перевозчиков;
- поломки транспортных средств на любых участках функционирования процесса;
- задержка в работе всех видов контроля должностными лицами.

Для получения максимального эффекта необходимо организовать рабочий процесс так, чтобы было как можно меньше всяких задержек и непредвиденных ситуаций, указанных выше.

Было просчитано, сколько три крана могут перегрузить контейнеров с судна на транспорт и наоборот. В таблице 1 указана статистика работы портов Украины за полгода 2015 года. Полугодовой показатель работы Одесского контейнерного терминала составил 2529,08 тыс. т, то есть 2529080 т. В год этот показатель будет равен примерно 5058160 т. Таким образом, получается, что за один год практически мы выровняли показатель контейнерного терминала “ТИС” с Одесским портом.

#### **4. Принципы организации работы “Единого офиса”**

Ежегодно всё чаще рассматриваются вопросы упрощения таможенного оформления товаров. Существует много различных видов контроля, когда его проводят отдельно или совместно с сотрудниками Государственной фискальной службы (ГФС). Конкретно к оформлению груза имеет отношение ГФС, которая ведёт контроль над пересечением товаров через границу, их налогообложением и запуском на территорию или с территории Украины. В последнее время часто начинают применяться технологии электронного оформления и “свободной практики” захода судна в порт.

Согласно Международным медико-санитарным правилам “свободная практика” означает для судна разрешение войти в порт, начать посадку или высадку, разгрузку или погрузку грузов или запасов [1]. “Свободная практика” на контейнерном терминале должна быть в обязательном порядке с целью сокращения простоя судна на рейде и во время производительного простоя флота. Это создаст условия для привлечения интересов именно к контейнерному терминалу “ТИС” со стороны контейнерных линий.

Суть создания “единого офиса” заключается в том, чтобы абсолютно все документы судна отправлялись в электронном варианте. Таким образом, будет создан “общий кабинет”. В этот кабинет будут поступать все документы, и уже оттуда будет происходить распределение по всем отделам. Во время этого процесса, пока судно пришвартовывается, идёт полный контроль и оформление данного груза. В случае если возникают какие-то сомнительные моменты, оформление приостанавливается, привлекается комиссия, которая присутствует на контейнерном терминале, и которая в течение 5-10 минут прибывает на судно для дальнейшей проверки. Также на территории контейнерного терминала смонтированы обзорные ramпы, и в случае возникновения подозрения на наличие в контейнере незаконно ввозимых или вывозимых товаров, он моментально проходит полную проверку на ramпе.

Планируется также соединить въездные и выездные контрольно-пропускные

пункты с “Единым офисом”, и выпуск транспортных средств будет происходить только после поступления разрешительного сигнала с “Единого офиса”.

Таким образом, если оформление груза происходит в электронном виде, когда работники судна даже не видят лица людей, которые занимаются оформлением, это увеличит прозрачность документооборота, упростит все виды процедур.

## **Выводы**

Проведённый анализ показал, что наиболее перспективным для проведения работ по модернизации на сегодняшний день является контейнерный терминал “ТИС”. Предлагаемая модель модернизации объединяет все структуры в единое целое, тем самым создаёт механизм единого функционирования. Для достижения максимальных результатов данный терминал должен работать практически в запрограммированном режиме и не иметь возможность на перебой в работе.

Для получения таких результатов необходимо:

– соединить все свободные территории автомобильными и железнодорожными ветками;

– на причальной территории построить железнодорожное кольцо в форме эллипса для возможности совершать перегрузочные работы параллельно на автомобильный и железнодорожный транспорт;

– возвести “сухой порт” возле контейнерного терминала согласно всем требованиям;

– создать “единый офис” и внедрить “свободную практику” захода судов в порт.

С помощью вышеперечисленных пунктов получится создать универсальный терминал, модель которого можно будет использовать в других портах. Суть данной модели заключается не в развитии конкретно контейнерного терминала “ТИС”, а в создании на базе данного перспективного предприятия модели бесперебойного функционирования с уменьшением времени на оформление документов и времени простоя судна на рейде, с увеличением площади хранения контейнеров, с возможностью параллельно производить перегрузку на два вида транспорта.

## **Литература**

1. Всемирная организация здравоохранения. Международные медико-санитарные правила. Пятьдесят восьмая сессия A58/55, от 23 мая 2005 г.
2. Государственная служба статистики Украины. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ukrstat.gov.ua/>, свободный. – Загол. с экрана. – Язык русс.
3. Гройсман В. Проектирование контейнерных терминалов “Greenfield” в США / В. Гройсман, Ю. Станков // Порты Украины. – 2007. - № 10. – С. 67-69
4. Информационно-справочный журнал “Морской”. – 2016. – № 69. – С. 24
5. Информационно-справочный журнал “Морской”. – 2016. – № 70. – С. 24
6. Информационно-справочный журнал “Морской”. – 2016. – № 71. – С. 36
7. Краны STS [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.topkraftspb.ru/krany-sts.html>, свободный. – Загол. с экрана. – Язык русс.
8. Кущенко Є. С. Аналіз стану та перспективи розвитку системи контейнерних терміналів [Текст] / Є. С. Кущенко // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 2 (52). – С. 45 – 50.
9. Никулин С. Современные тенденции в проектировании контейнерных терминалов / С. Никулин // Порты Украины. – 2008. – № 8. – С. 54-59
10. Объёмы перевалки контейнеров уменьшились // Порты Украины. – 2015. – № 6 (148). – С. 49-50
11. Официальная статистика Администрации морских портов Украины по

итогам января-июня 2015 года // Порты Украины. – 2015. – № 7 (149). – С. 58-60

12. Пасічник А.М. Інтегровані транспортні системи: навчальний посібник / А.М. Пасічник, – Дніпропетровськ, АМСУ. – 2011. – С. 67.

13. Пасічник А.М. Методологія формування транспортно-митної інфраструктури в Україні [Текст] : монографія; за ред. А.М. Пасічника – Дніпропетровськ, УМСФ, 2016. – С. 95.

14. Пасічник А.М. Сучасні транспортно-митні технології міжнародних перевезень товарів [Текст] : монографія / за ред. А.М. Пасічника. – Дніпропетровськ, АМСУ, 2012. – С. 255.

15. Пасічник А.М. Удосконалення системи контролю і управління переміщенням транспортних засобів та вантажів [Текст] / А.М. Пасічник, В.С. Мальнов, С.С. Кравчук // Вісник Академії митної служби України. – 2008. – № 2 (38). – С. 60–65.

16. Пасічник А.М. Проблеми та перспективи розвитку інфраструктури контейнерних терміналів на прикладі транспортного інвестиційного сервісу “ТІС” / А. М. Пасічник, Є. С. Кущенко // Вісник Академії митної служби України. – 2013. – № 2 (50). – С. 162.

17. Сучасні технології в системі митного регулювання: монографія [Текст] / за ред. Пасічника А.М. / А.М. Пасічник, С.В. Галько, В.С. Мальнов, С.С. Терещенко. Дніпропетровськ: АТСУ, 2013. – С. 158.

18. Сухой порт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Сухой\\_порт](https://ru.wikipedia.org/wiki/Сухой_порт), свободный. – Загол. с экрана. – Язык русс.

19. Транспортная инфраструктура. – [Електронний ресурс] – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Транспортная\\_инфраструктура](https://ru.wikipedia.org/wiki/Транспортная_инфраструктура), свободный. – Загол. с экрана. – Язык русс.

20. Халіпова Н.В. Прогнозування контейнеропотоку в міжнародному торговельному порту “Одеса” з урахуванням сезонності процесів на основі аналізу Фур’є [Текст] / Н.В. Халіпова, І.Ю. Леснікова, О.В. Громко // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2(44). – С. 62-70.

21. Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective 2012, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), 265 p.

22. Pasichnyk A.N. Factors that influence the formation of the transport-logistics networks [Text] / A.N. Pasichnyk, I.P. Vitruh, V.V. Kutyrev // Systemy i srodki transportu samohodo-wego. – Rzeszow: Politechnika Rzeszowska, 2013. – pp. 517-526

23. Pasichnyk A.N., Kushchenko E.S. Creating a model of functioning the objects container terminal [Text] // News of Science and Education, England, 2016: NR 18 (42). – pp. 91 – 96. – (Series “Technical science”)

24. TIS. – [Електронний ресурс] – Режим доступа: [http://www.tis.ua/main\\_ru.html](http://www.tis.ua/main_ru.html), свободный. – Загол. с экрана. – Язык русс.

## **РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННОЙ СЕТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ОФИСА ПО ОБМЕНУ ОПЕРАТИВНЫМИ ДАННЫМИ МЕЖДУ ТАМОЖЕННЫМИ АДМИНИСТРАЦИЯМИ В ПРОЦЕССЕ БОРЬБЫ С ТАМОЖЕННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ**

**Магдалена РЫБАЧИК**

*Варшавская школа экономики, Региональный офис по обмену информацией для стран  
Восточной и Центральной Европы, Варшава, Польша*

E-mail: magdalena.rybaczyk@gmail.com

### **Аннотация**

*Таможенные органы во всем мире несут ответственность за обнаружение и предотвращение импорта опасных, ограниченных и запрещенных товаров. Таким образом, вопросы, связанные с предупреждением преступности, в настоящее время непосредственно относятся к компетенции таможенных администраций. В статье автор хотел бы обратить внимание на уже существующий механизм, который может быть использован более эффективно. Информационная сеть Регионального офиса по обмену оперативными данными между таможенными администрациями (далее – RILO) и база таможенных оперативных данных (далее – CEN) имеют большой потенциал для использования в качестве институционального механизма предотвращения правонарушений, так как оба инструмента содействуют обмену информацией между таможенными органами по всему миру.*

*В целом, тема глобальной сети RILO недооценена и не до конца изучена, даже среди таможенных служащих, особенно тех, кто не занимается вопросами международного сотрудничества. Автор хочет привлечь внимание к потенциалу существующих инструментов и механизмов, предоставляемых Всемирной таможенной организацией (далее – ВТамО). Важно правильно оценивать количество доступных инструментов, чтобы сэкономить как финансовые, так и человеческие ресурсы, которые могли бы быть потрачены на создание совершенно новых механизмов.*

*Для достижения главной цели автор проанализировал основные инструменты и механизмы ВТамО в двух сферах ответственности таможенных служб, а именно, в сфере упрощения процедур торговли и таможенного контроля. Кроме того, подчеркнута роль ВТамО как уникальной организации, занимающейся таможенными вопросами. Автор имел цель предоставить максимально полную справочную информацию об информационной сети RILO и обозначить ее место в современной системе таможенной службы, которая использует информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ).*

*Научные методы, которые были использованы в работе, следующие: использование практического опыта и методов наблюдения, анализ источников, дедукция.*

*В заключение автор подчеркивает, что для того, чтобы получить высокий уровень эффективности, необходимо усовершенствовать технические и сетевые аспекты обмена информацией. Надлежащее управление обменом информацией*

может привести к более эффективному распределению людских ресурсов и технологий, повысить качество информации, сделать более точной оценку риска, что затем приведет к более результативному выявлению незаконных торговых операций и, наконец, может способствовать росту государственных доходов. Таким образом, обмен информацией по информационной сети RILO представляет собой пусковой механизм, который играет ключевую роль в предупреждении преступности.

*Ключевые слова:* предупреждение преступности, информационная сеть RILO, база таможенных оперативных данных CEN, обмен информацией, правоохранные инструменты ВТамО, ИКТ.

## **Введение**

Таможенные органы были вынуждены изменить свои приоритеты – перейти исключительно от финансового контроля к упрощению процедур торговли, а также к вопросам безопасности. В то же самое время возникла необходимость создания новых инструментов и механизмов, которые можно было бы использовать, чтобы достичь этих целей.

Автор хотел бы подчеркнуть роль глобальной сети RILO в предупреждении таможенных правонарушений. Он также желал бы, чтобы таможенное сообщество во всем мире осознало, что этот механизм уже существует, и вопрос заключается в том, чтобы использовать его наиболее эффективным способом.

Автор хотел бы также обратить внимание пользователей CEN и таможенных офицеров, занимающихся вопросами управления рисками, что сеть RILO может быть использована наряду с конвенциями, системой управления рисками, информационной сетью офицеров связи как эффективный инструмент в сфере предупреждения таможенных правонарушений.

Тем не менее, на данный момент, на наш взгляд, этот инструмент используется не в полной мере. Кроме того, необходимо улучшить некоторые аспекты использования базы данных CEN, особенно качество и своевременность данных, представленных в CEN. Вопрос о количестве и полноте данных по-прежнему является сложной задачей. Обмен информацией через сеть RILO также может быть улучшен. Автор считает, что относительно небольшие изменения могут иметь большое влияние на восприятие сети RILO в целом. Определенно, когда речь идет об инициативе членов организации, ключевым вопросом является обязательство всех участвующих сторон. Только от членов сети RILO и пользователей CEN зависит, как будет использоваться потенциал, в каком направлении будет развиваться вся концепция. Автор надеется, что данная статья станет первым шагом к началу действий в этой сфере модернизации.

## **1. История переосмысления роли таможенной администрации**

Таможенные санкции должны быть всегда включены в контекст международной торговли. Говоря о международной торговле, невозможно не говорить о государственных границах и национальных интересах. Определение таможенных пошлин тесно связано с экспортом, импортом и транзитом товаров через границы. Этот факт дает странам возможность налагать тарифы и торговые барьеры на ту или иную страну. Это может приводить к таможенной войне, которая произошла даже в мирное время, например, между Польшей и Германией. В данной статье таможенные санкции трактуются как предупреждение таможенных правонарушений. Однако на протяжении многих лет для предупреждения контрабанды товаров и сокращения числа правонарушений применялись различные подходы.

### **1.1. Пусковой механизм**

Можно утверждать, что, когда фискальная роль таможенной администрации стала главным приоритетом, таможенные пошлины не имели никаких моральных или философских оснований. Основной сферой интересов было собрать деньги для того, чтобы обеспечить наполненность государственного бюджета. Но ситуация менялась параллельно с изменяющимися условиями экономики.

Основной целью создания процедур по упрощению международной торговли стало устранение физических, технических и налоговых барьеров, препятствующих свободе передвижения товаров.

Либеральный подход к таможенным процедурам просуществовал до террористических атак “9/11”. С тех пор Америка стала первой страной, которая внедрила меры безопасности в торговые потоки. Таможенная и пограничная служба США инициировала таможенно-торговое партнерство по борьбе с терроризмом (С-ТРАТ) в ноябре 2001 года.<sup>1</sup>

Ключевой задачей данного документа стало “разработать и внедрить меры, которые бы увеличили уровень безопасности, но не оказывали бы сдерживающего воздействия на торговлю”.<sup>2</sup> Достижение такой цели казалось невозможным. Основной принцип, который позволяет достичь данной цели, заключается в обеспечении безопасности международной цепи поставок путем выявления и удаления пробелов и слабых звеньев.

Другим прямым следствием террористических атак в 2001 году стала Инициатива по безопасности контейнеров (CSI), предложенная таможенной и пограничной службой США в 2002 году.<sup>3</sup> Основным элементом этой инициативы было наладить сотрудничество с морскими портами, которые обслуживают наибольший объем контейнеров, доставляемых на территорию США. С самого начала CSI повлияла на международную торговлю, поскольку указанные порты работают в Северной и Южной Америке и Карибском бассейне, в Европе, Азии и на Востоке, а также Африканском континенте.<sup>4</sup>

В качестве последующих мер в 2005 году Секретариат ВТамО предложил и одобрил Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли.<sup>5</sup> Это был универсальный подход к инициативе, предложенной США.

Все упомянутые выше инициативы можно рассматривать как реакцию на террористические акты, которые имели место в основном в США и в Европе за последние годы, в частности, нападение на всемирный торговый центр, взятие заложников в театре на Дубровке в Москве, взрыв поезда в Мадриде, взрывы в лондонском метро, взрывы на Невском экспрессе, взрывы в московском метро, нападение террористов на редакцию французского сатирического журнала *Charlie Hebdo*, теракты в Париже и, наконец, взрывы в аэропорту и в метро в Брюсселе и т.д. Эти события побудили таможенное сообщество проводить соответствующие мероприятия против угрозы терроризма.

Можно сказать наверняка, что все эти события стали толчком для действий ВТамО по разработке программы обеспечения безопасности и глобальной контртеррористической стратегии.<sup>6</sup> Такой подход может рассматриваться не только

<sup>1</sup> <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> CSI Brochure, May 2011, p. 2, [https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi\\_brochure\\_2011\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf)

<sup>4</sup> Ibidem, p. 4

<sup>5</sup> Вопрос о Рамочных стандартах безопасности и облегчения процедур торговли будет обсуждаться далее в этой статье.

<sup>6</sup> Based on the internal WCO materials presented at the WCO Security Summit, 9 June 2016, Brussels, Belgium

как политическая, но и моральная ответственность таможенных органов во всем мире перед обществом.

### 1.2. Значение информационной сети RILO для современной таможенной администрации

В XXI веке в эпоху столь быстро меняющейся системы экономики международная торговля стала ключевым фактором для развития. Такое развитие остается основой жизненных стандартов в развитых и развивающихся странах. Это создает более стабильный и безопасный мир. Международная торговля управляется глобальными и региональными преференциальными торговыми соглашениями и национальными правительствами. Новые решения были обусловлены сочетанием таких факторов, как: развитие ИКТ, разработка методов транспортировки и либерализация торговли.<sup>7</sup>

Такие условия означали, что должна была быть проанализирована и пересмотрена роль таможенных органов в современном мире. В целом, процесс глобализации и модернизации таможенных администраций предоставил новые возможности, но и поставил перед стратегическими менеджерами таможенных администраций новые задачи (рисунок 1).<sup>8</sup>

Вызовы	Возможности
✓Глобализация бизнеса и торговли	✓Глобальная сеть таможенных администраций (GNC)
✓Снижение уровня бедности	✓Более эффективное скоординированное управление трансграничным движением
✓Новые комплексные принципы управления	✓Создание стратегических рамочных стандартов для получения выгод на глобальном уровне
✓Международный терроризм	✓Развитие цепочки поставок и управление цепочками поставок, осуществляемое таможенными службами
✓Защита окружающей среды	✓Использование новых технологий
✓Увеличение транснациональных угроз	✓Укрепление таможенного партнерства не только с представителями бизнеса, но и с другими государственными и правоохранительными органами

Рис. 1. Задачи и возможности современных таможенных администраций<sup>9</sup>

Тем не менее, несмотря на все упомянутые выше аспекты, традиционная роль таможни, а именно выполнение фискальной функции для наполнения государственного бюджета отдельной страны, осталась без изменений.

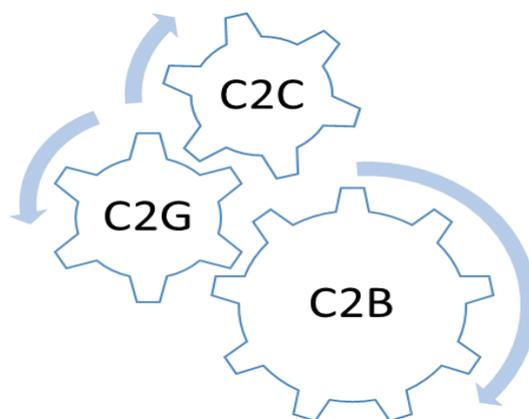
Кроме того, в настоящее время от таможенных администраций требуется осуществлять информационный обмен и принимать участие в связанных с ним международных соглашениях. Основная идея заключается в том, чтобы заложить основу для долгосрочной глобальной таможенной сети, которая содействовала бы международной торговле. Такой подход подразумевает эволюцию, а не революцию. Для достижения этой цели была утверждена концепция Глобальной сети таможенных органов (GNC).

<sup>7</sup> Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels, 2008: [http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/~/\\_/media/3EE76BC165B9409CBE6E31F9923CABB8.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/~/_/media/3EE76BC165B9409CBE6E31F9923CABB8.ashx), p. 2

<sup>8</sup> The idea of ICT is described in details in the "Customs Modernization Handbook". Mainly, the paragraph related to the role of ICT in the overall modernization program of the Customs administration

<sup>9</sup> Own study based on the document: Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels, 2008

В настоящее время можно выделить три основных типа отношений, а именно: между таможенными органами (C2C), между таможенными органами и бизнесом (C2B), а также между таможенными органами и другими государственными органами (C2G).<sup>10</sup> Таким образом, такие типы партнерства инициируют три различных подхода к обмену информацией, и для каждого из них необходим специальный набор инструментов, который сделает такой обмен возможным. Стоит отметить, что, хотя каждый тип отношений требует специального набора инструментов, они также должны дополнять друг друга (рисунок 2).



*Рис. 2. Три дополняющих друг друга типа информационного обмена на основе 3-х типов отношений<sup>11</sup>*

Рассматривая вопрос информационной сети RILO в контексте институционального механизма предупреждения таможенных правонарушений, следует иметь в виду, что она является единственным инструментом, имеющим возможности для осуществления сотрудничества между таможенными службами в рамках Глобальной сети таможенных органов. GNC была создана для того, чтобы использовать уже существующие инструменты и приложения, разработанные Секретариатом ВТамО. Кроме того, предполагается, что данная концепция должна отражать целостный подход ВТамО к созданию стандартов и руководств. Это привело к созданию концептуальной модели GNC на основе существующих стандартов обмена информацией между странами-членами ВТамО. Основным принципом создания концепции стало постоянное развитие и совершенствование ранее существовавших и имплементированных инструментов.

Таким образом, концепция GNC имеет большой потенциал, особенно в долгосрочной перспективе. Без сомнения, полная имплементация требует более эффективных решений в области обмена информацией между государствами-членами ВТамО.

## **2. Роль ВТамО в процессе предупреждения таможенных правонарушений**

### **2.1. Институциональные и организационные решения**

Всемирная таможенная организация (ВТамО) была создана в 1952 году как Совет таможенного сотрудничества (СТС)<sup>12</sup> в качестве независимого

<sup>10</sup> Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels, 2011, p. 4-6

<sup>11</sup> Own study based on the document: Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels, 2011

<sup>12</sup> The Convention establishing the CCC has been signed in Brussels on 15 December 1950 and entered into force on 4 November 1952

межправительственного органа. В настоящее время членами ВТамО являются 180 таможенных администраций по всему миру. На их счет приходится 98% объема глобальной торговли. Роль ВТамО в предотвращении таможенных правонарушений уникальна, так как она является единственной международной организацией, имеющей компетентность в таможенных делах.

В соответствии с общей концепцией создания ВТамО была разработана декларация о перспективах ВТамО на будущее, которая гласит: “Границы разделяют. Таможня соединяет, динамично проводя модернизацию и взаимодействие в быстро меняющемся мире”.<sup>13</sup> Функции ВТамО описаны в ее миссии, а именно: “ВТамО обеспечивает таможенным органам руководство, управление и поддержку для обеспечения безопасности и содействия законной торговле, увеличения бюджетных сборов, защиты общества и создания потенциала”. Можно сказать, что видение ВТамО отражает образ организации, в то время как миссия определяет основные аспекты задач и целей таможенных служб. Даже в этом описании, состоящем из одного предложения, четко указаны ключевые моменты в области предупреждения таможенных правонарушений. Таможенное правонарушение может быть предотвращено посредством упрощения процедур торговли, сбором налогов, но одновременно, чтобы поддержать такую деятельность, должно существовать и реальное лидерство.

Рассматривая деятельность ВТамО с точки зрения внедрения институционального механизма предупреждения таможенных правонарушений, стоит отметить ключевые ценности организации, среди которых: ориентированность на знания и конкретные действия, прозрачность, честность и подконтрольность управленческих действий, реагирование на потребности стран-членов, взаимодействие с бизнес-партнерами и обществом, использование технологий и инноваций, открытое, гибкое и справедливое отношение и возможности для всех.<sup>14</sup> Упомянутые стандарты определенно показывают, что цель организации – не зарабатывать деньги, а сфокусироваться на решении более серьезных, ценных и важных с общественной точки зрения вопросах.

Для того чтобы реализовать данные ценности в реальной деятельности, комитетами и секретариатом ВТамО при поддержке Совета был разработан и реализован Стратегический план ВТамО. Секретариат помогает различным рабочим группам при разработке международных таможенных документов и инструментов.

ВТамО состоит из трех главных управлений, а именно Директората по вопросам упрощения процедур торговли и соблюдения таможенных правил, который несет ответственность за соблюдение, исполнение, процедуры, а также вопросы упрощения процедур торговли; Директората по вопросам тарифов и торговли, который отвечает за классификацию товаров, их оценку, а также правила происхождения; и, наконец, Директората по вопросам институционального развития, в задачи которого входит координация и обеспечение институционального развития, технической помощи и подготовки таможенного персонала для стран-членов ВТамО с целью организационного развития, реформирования и модернизации (рисунок 3).

Для целей данной статьи основной акцент будет сделан на деятельности Директората по вопросам упрощения процедур торговли и соблюдения таможенных правил, который рассматривает разнообразные механизмы предупреждения таможенных правонарушений, таких как, в частности, база таможенных оперативных данных CEN, концепция информационной сети RILO, Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, включая концепцию УЭО.

---

<sup>13</sup> [http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/vision\\_statement.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/vision_statement.aspx)

<sup>14</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/values.aspx>

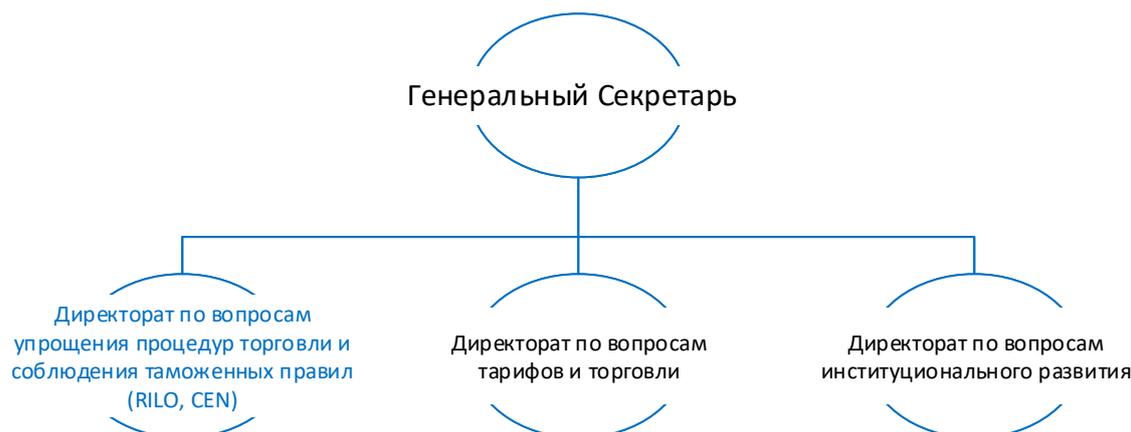


Рис. 3. Структура директоратов ВТамО в качестве организационного решения<sup>15</sup>

В целом данный Директорат состоит из двух вспомогательных Директоратов, а именно: Директората по вопросам процедур и их упрощения и Директората по вопросам соблюдения и исполнения таможенных правил. Директорат по вопросам процедур и их упрощения занимается, прежде всего, обеспечением безопасности и упрощением законных торговых операций по всей глобальной цепи поставок посредством упрощения и гармонизации таможенных процедур. В свою очередь, Директорат по вопросам соблюдения и исполнения таможенных правил оказывает помощь странам-членам в осуществлении эффективного и действенного контроля, обеспечении справедливого и точного сбора доходов, а также защищает общество путем препятствования и предупреждения незаконной деятельности.<sup>16</sup>

## 2.2. Инструменты упрощения процедур торговли

Вопросы, связанные с упрощением процедур торговли, относятся к сфере ответственности Директората по вопросам процедур и их упрощения, который разрабатывает и распространяет такие методы, которые способствуют эффективности таможенного контроля и процедур. Основной задачей данного Директората является развитие, поддержка и содействие пересмотренной Киотской конвенции (Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур). Кроме того, большая часть его деятельности сосредоточена на поддержании безопасности цепочки поставок путем развития Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли.

Кроме упомянутого выше, данный Директорат отвечает за внедрение других инструментов и механизмов, которые предназначены для облегчения и обеспечения безопасности глобальной торговли, в том числе создание различных конвенций, как от своего имени, так и от имени другой международной организации. Наиболее важными конвенциями являются: Конвенция АТА, Стамбульская конвенция, Таможенная конвенция от 1972 года, касающаяся контейнеров; конвенции и программы, относящиеся к экспортному контролю. Кроме того, другим типом инструментов, разрабатываемым секретариатом ВТамО, является рекомендации, которые способствуют эффективному упрощению глобальной торговли.

Следует отметить, что помимо конвенций и рекомендаций, было разработано многообразие различных инструментов в виде руководств и передовой практики. Они

<sup>15</sup> Own study based on: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-secretariat/the-directorates.aspx>

<sup>16</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-secretariat/the-directorates.aspx>

имеют целью помочь таможенным органам в выполнении своих функций. Такие инструменты включают Руководство по применению информационных и коммуникационных технологий, Модель данных ВТамО, Единый справочный номер для грузовой партии, Руководство по ускоренному выпуску товаров, Руководство по предварительной информации о пассажирах, Оценка времени выпуска товаров, Глоссарий международных таможенных терминов.

Поскольку режим таможенного санкционирования понимают как предупреждение преступности, Рамочные стандарты ВТамО вписываются в общую концепцию. ВТамО как “независимый межправительственный орган, миссия которого заключается в повышении эффективности и результативности таможенных администраций”<sup>17</sup>, приняла документ, который может рассматриваться как минимум, которого должна придерживаться соответствующая таможенная администрация для того, чтобы сохранить баланс между облегчением торговли и безопасностью глобальной цепи поставок.

Хотя концепция была представлена общественности в 2005 году, она до сих пор существует. Первые поправки были добавлены в 2007 году в форме концепции уполномоченного экономического оператора<sup>18</sup> (УЭО) и в 2015 году в виде третьего компонента, связанного с сотрудничеством между таможенными органами и другими государственными и межправительственными агентствами.<sup>19</sup>

Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли представляют собой стратегию, которая состоит из трех основных опор и содержит набор стандартов для каждой опоры, которые содействуют надлежащему осуществлению стратегии. В частности, в структуру Рамочных стандартов включены следующие опоры: механизмы взаимодействия “таможня-таможня”, партнерство “таможня-бизнес” и сотрудничество “таможня–другие государственные органы”.<sup>20</sup>

Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли состоят из четырех основных компонентов. Первый компонент гармонизирует требования в отношении предварительного электронного уведомления о грузе во время входящих, исходящих и транзитных перевозок. Второй компонент подразумевает, что каждая страна, которая присоединяется к Рамочным стандартам, берет на себя обязательство применять последовательный подход к управлению рисками для устранения угроз безопасности. Третий компонент включает требование, чтобы по обоснованному запросу принимающей страны, основанному на методологии анализа рисков, таможенная администрация страны отправки грузов производила досмотр грузов и / или транспортных средств высокого риска предпочтительно с использованием неинтрузивного оборудования, такого как: универсальные рентгеновские аппараты и детекторы излучения. И, наконец, последний компонент оговаривает, что в рамках Рамочных стандартов предлагаются льготы, которые таможенные службы будут предоставлять компаниям, соблюдающим минимальные стандарты безопасности цепочки поставок и применяющим лучшие практики.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> WCO in brief, <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>

<sup>18</sup> Nowadays the AEO concept stands in line with Trade Facilitation Agreement. The WTO TFA contains some provisions related to the Authorized Operator under article 7 of the Agreement of the Trade Facilitation. <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negotiations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx>

<sup>19</sup> SAFE Framework of Standards, June 2015, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx>

<sup>20</sup> SAFE Framework of Standards, June 2015, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx>, p. 7

<sup>21</sup> Ibidem, p. 7

Говоря о Рамочных стандартах в контексте механизма предотвращения таможенных правонарушений, следует отметить, что данная стратегия направлена на защиту глобальной торговли от угрозы международного терроризма и всех других видов транснациональной преступности. Кроме того, цель состоит и в том, чтобы облегчить движение законной торговли и улучшить, модернизировать таможенные операции с целью увеличения сбора налогов. В целом, данный инструмент помогает защитить как общество, так и экономику стран. Рамочные стандарты инициируют договоренности между таможенными органами и другими государственными органами, и они также обеспечивают должный уровень контроля на границах.<sup>22</sup>

Беспрепятственное движение товаров в международной цепи поставок обеспечивается взаимодействием между таможенными службами. Говоря об этой опоре в контексте обмена информацией, стоит отметить, что своевременная и точная информация, а также эффективная система управления рисками повышают способность таможенных сотрудников выявить партии товаров с высокой степенью риска и сделать распределение таможенных ресурсов более эффективным. Данная концепция дает возможность осуществлять контроль на более ранней стадии движения товаров, а также возможность исключить дублирование и подачу множества отчетов.<sup>23</sup>

С точки зрения предпринимателей, Рамочные стандарты содействуют развитию международной торговли, позволяя как покупателям, так и продавцам беспрепятственно перемещать товары через границы и сократить расходы на их проверку.<sup>24</sup>

В целом, Рамочные стандарты представляет собой стратегию, которая, благодаря множеству международных стандартов, помогает предотвратить таможенные правонарушения путем содействия и обеспечения глобальной цепочки поставок на каждом этапе.

Говоря о Рамочных стандартах и преимуществах для субъектов внешнеэкономической деятельности, нельзя оставить без внимания концепцию уполномоченного экономического оператора. К УЭО применяются упрощенные и ускоренные процедуры выпуска товаров с предоставлением минимальной информации. Конечно, такой оператор должен заранее получить положительную оценку и должен иметь соответствующую репутацию о соблюдении таможенных правил. В качестве основного требования выступает надлежащее управление коммерческой документацией и очень прозрачное ведение финансовых аспектов бизнеса.

Преимущества участия в данной программе можно разделить на четыре категории: ускоренный выпуск грузов, сокращенное время транзита и сниженные затраты на хранение, доступ для УЭО к информации о стоимости, специальные меры, относящиеся к периодам дестабилизации цепочек поставки товаров или повышенного уровня угрозы безопасности и, наконец, первоочередное участие в каких-либо новых программах обработки грузов.<sup>25</sup>

В целом, подход, касающийся сотрудничества между двумя различными правоохранительными органами с целью обеспечения безопасности общества и активной поддержки торговых компаний, показывает усердие и высокую моральную ответственность этих организаций.<sup>26</sup> В конце концов, они не заботятся только о своих

<sup>22</sup> Ibidem, p. 7

<sup>23</sup> Ibidem, p. 9-10

<sup>24</sup> Ibidem, p. 10

<sup>25</sup> Ibidem, p. 67

<sup>26</sup> В соответствии со своей миссией таможенная служба Польши действует в интересах Республики Польша, ЕС и его граждан. И для того, чтобы достичь главной цели миссии, таможенная служба

собственных интересах, но несут полную ответственность за общество.

### **2.3. Инструменты в области обеспечения выполнения таможенных правил**

Вопросы, связанные с соблюдением таможенных правил, относятся к сфере ответственности Директората по вопросам соблюдения и исполнения таможенных правил, который в основном занимается разработкой и распространением методов обнаружения контрабанды товаров. Кроме того, данный Директорат организует деятельность правоохранительных органов в отношении физических и юридических лиц, которые перевозят нелегальные товары, такие как: наркотики, находящиеся под угрозой исчезновения виды флоры и фауны, контрафактные товары, оружие массового поражения, и которые участвуют в схемах уклонения от уплаты налогов и пошлин.

Ранее в различных статьях описывались миссия организации, видение и основные ценности. Тем не менее, важно отметить, что среди семи основных и общих целей ВТамО одной из ключевых является: “защитить общество, общественное здоровье и безопасность, а также внести свой вклад в борьбу с преступностью и терроризмом = соблюдение и исполнение таможенных правил” (цель № 3).<sup>27</sup> Это однозначно свидетельствует о том, что Секретариат ВТамО делает акцент на процедурах по предупреждению таможенных правонарушений и рекомендациях.

В области обеспечения соблюдения таможенных правил ВТамО разрабатывает стандарты и руководства, целью которых является защита общества и вклад в борьбу с преступностью и терроризмом. Для того чтобы выполнить основную функцию контроля за соблюдением таможенных правил, было разработано несколько инструментов в виде программ управления, таких как: управление рисками и соблюдением таможенных правил, обмен информацией и оперативными данными, гарантирование бюджетных поступлений, борьба с наркотиками, здравоохранение и безопасность, права интеллектуальной собственности, защита экологии, безопасность и борьба с терроризмом.

Программа безопасности ВТамО, как предполагается, позволит таможенным администрациям решать вопросы, связанные с безопасностью на национальном и международном уровне. Основные области интереса включают: политика и стратегия; руководства и передовая практика в сфере таможенного контроля в отношении безопасности; программы и операции, связанные с вопросами безопасности, международного сотрудничества, технологий, а также институциональное развитие.

Кроме того, Программа безопасности ВТамО была разделена на три сферы в зависимости от вида товара: сфера, касающаяся взрывчатых химических прекурсоров; сфера, касающаяся контроля за торговлей стратегическим сырьем и сфера, относящаяся к контролю за стрелковым оружием и легким вооружением. Все упомянутые выше инструменты были созданы для того, чтобы еще более эффективно предотвращать таможенные правонарушения.

Более того, в рамках борьбы с таможенными правонарушениями был создан Региональный офис по обмену оперативными данными между таможенными администрациями (RILO) и глобальная база данных CEN, коммуникационная сеть для обмена таможенными оперативными данными (CENcomm), национальная сеть для обмена таможенными оперативными данными (nCEN). Все упомянутые выше базы данных применяются для содействия обмена информацией и использования оперативных данных и информации.

---

Польша эффективно собирает налоги, активно поддерживает предпринимательство, эффективно борется с мошенничеством и защищает рынок и общество.

<sup>27</sup> <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx>

Говоря о таможенных администрациях и их обязанностях, трудно не упомянуть о необходимости международного сотрудничества. Среди инструментов, которые были разработаны Секретариатом ВТамО, есть: Типовое двустороннее соглашение (МВА), Найробийская конвенция, Йоханнесбургская конвенция, а также Программа таможенного контроля и обеспечения исполнения таможенных правил, основной целью которой является сохранение высокого уровня исполнения участниками международной торговли таможенных правил посредством необходимых действий таможенных администраций.

### **3. Эффективное обеспечение исполнения таможенных правил, понимаемое как информационный менеджмент**

Рассматривая эффективное обеспечение исполнения таможенных правил и обмен таможенной информацией, прежде всего, следует определить тематический охват информации. Наиболее общая модель, основанная на меморандуме о взаимопонимании (MoU) о взаимном административном сотрудничестве в таможенных делах, говорит о том, что основная информация, подлежащая обмену между таможенными администрациями должна включать:

- новые, и эффективные методы борьбы с нарушениями таможенных правил;
- новые тенденции и методы в сфере совершения таможенных правонарушений;
- виды товаров, которые являются объектом таможенных правонарушений, в том числе методы их транспортировки и хранения;
- люди, которые, как известно, совершили таможенное правонарушение или подозреваемые в совершении таможенного преступления;
- любая другая информация, которая может помочь таможенным органам в надлежащей оценке риска.

Кроме того, взаимный обмен информацией должен касаться вопросов, которые способствуют корректному применению таможенного законодательства, предотвращению, расследованию и пресечению таможенных правонарушений при сохранении безопасности международной цепочки поставок.

Учитывая тип информации, которой обмениваются соответствующие таможенные администрации, источник информации должен быть известным и признанным. В общем, существует три основных источника таможенной информации, а именно: таможенная администрация как таковая, другие государственные органы, а также другие источники информации. Таможенные органы собирают информацию, во-первых, как часть своей повседневной работы, во-вторых, данные поступают из таможенных записей, и, в-третьих, данные получают из системы управления информацией. Кроме того, глобальная сеть офицеров связи является еще одним источником информации с точки зрения таможенной администрации, а так же информаторы, спецслужбы, следственные службы, должностные лица, работающие в определенной области, являются общепринятым источником информации для получения таможенной службой оперативных данных.

Кроме того, таможенники получают информацию из внешних источников, которые включают в себя интернет-ресурсы, а также представителей бизнес-сектора и торговых компаний.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Global Information and Intelligence Strategy, WCO, Brussels, available only for the Customs officers having access to the Member's Website of the WCO: [http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Member/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium/4\\_1\\_THE\\_WCO\\_GLOBAL\\_INFORMATION\\_INTELLIGENCE\\_STRATEGY.ashx?db=web](http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Member/Global/PDF/Topics/Facilitation/Instruments%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium/4_1_THE_WCO_GLOBAL_INFORMATION_INTELLIGENCE_STRATEGY.ashx?db=web), p. 7-8

#### **4. Информационная сеть RILO как уникальный механизм эффективного обеспечения соблюдения таможенных правил в контексте предупреждения преступности**

RILO является единственным и уникальным органом, который имеет возможности для осуществления взаимодействия между таможенными администрациями. Указанное взаимодействие – это часть глобальной таможенной сети. Следует отметить, что во времена глобализации единственным способом предотвращения таможенных преступлений является сотрудничество между таможенными администрациями. Применение одинаковых или аналогичных стандартов по отношению к импортируемым и экспортируемым товарам гарантирует эффективную борьбу с контрабандой и содействует предотвращению таможенных преступлений. Один и тот же пограничный пункт является пунктом выхода товаров для одной страны, и в то же время точкой входа товаров в другую страну. Это требует постоянных усилий таможенных служащих независимо от национальности. Когда одна страна позволяет свободно экспортировать опасные грузы или химические вещества двойного использования, другая страна может стать в ближайшее время объектом террористических атак.

Вся концепция сети RILO началась в 1987 году с создания офиса в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Первоначальной целью создания такого офиса было формирование глобальной сети для обмена оперативными данными. На сегодняшний день сеть состоит из одиннадцати офисов, расположенных в шести регионах ВТамО, а именно: Азиатско-Тихоокеанский регион, регион Карибского бассейна, Центральная Африка, Содружество Независимых Государств, Восточная и Центральная Европа, Восточная и Южная Африка, Ближний Восток, Северная Африка, Южная Америка, Западная Африка, Западная Европа. Миссия RILO заключается в том, чтобы “гарантировать, что деятельность стран-членов происходит в соответствии с правилами Глобальной информационно-разведывательной стратегии ВТамО, Рекомендаций Совета по таможенному сотрудничеству относительно вопросов функционирования глобальной сети RILO и директив”. В том же документе было отмечено, что секретариат ВТамО является координатором сети RILO.

Основным видом деятельности каждого офиса является содействие обмену информацией между различными заинтересованными сторонами, включающими не только таможенные службы, но и другие правоохранительные органы. Концепция глобальной сети RILO может быть рассмотрена на трех уровнях, т.е. на глобальном, региональном и национальном. В соответствии с рекомендацией № 2, “обмен оперативной информацией на национальном, региональном и международном уровнях должен быть улучшен с целью обеспечения более эффективной правоохранительной деятельности таможенных служб и оптимального использования имеющихся ресурсов. Поэтому офисы RILO были созданы для формирования глобальной сети оперативных данных. Они выполняют различные аналитические задачи, а также проводят оценку рисков на региональном уровне для выявления новых угроз, новых методов контрабанды, методов сокрытия или методов работы и передают результаты странам-членам и Секретариату ВТамО”.<sup>29</sup> На каждом уровне существует уникальный орган с определенными обязанностями, которые связаны между собой (рис. 4).

На верхнем уровне находится Секретариат ВТамО, основной задачей которого является администрирование сети таможенных оперативных данных, а также развитие базы данных CEN. Кроме того, в качестве центрального органа Секретариат ВТамО

<sup>29</sup> World Customs Organization (WCO) (2004, p.1), doc. EC0161E1, Introduction of the Guidelines for the Implementation of the RILO Policy, WCO, Brussels

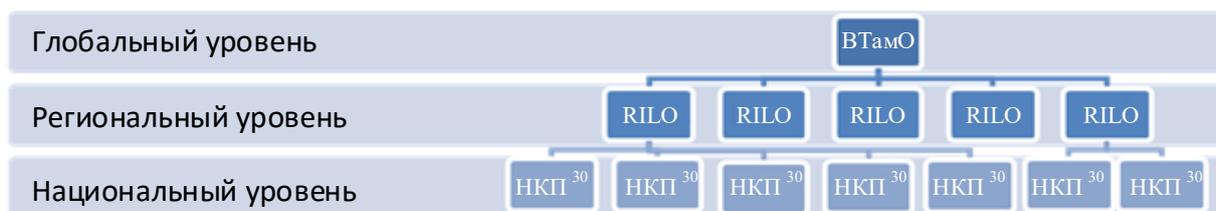


Рис. 4. Концепция глобальной сети RILO<sup>31</sup>

отвечает на глобальном уровне за мониторинг данных, поступающих в базу данных CEN, и публикацию отчетов на основе собранной информации. Секретариат ВТамО также обеспечивает обучение и техническую поддержку сети RILO и стран-членов. Секретариат также отвечает за сотрудничество с другими международными организациями на стратегическом уровне.<sup>32</sup>

На региональном уровне существует одиннадцать RILO, расположенных в различных частях мира. Помимо задач, возложенных на них Секретариатом ВТамО, региональные отделения отвечают за назначение национальных контактных пунктов в регионе. Задача, связанная с базой данных CEN, заключается в проверке информации перед занесением ее в базу данных. Более того, RILO должны собирать, оценивать и распространять информацию о правонарушениях и составлять любые виды отчетов и проводить анализ.

И, наконец, на национальном уровне существуют так называемые национальные контактные пункты – лица, подразделения или отделы, – которые несут ответственность за своевременное внесение информации о нарушении таможенных правил в базу данных CEN. Другой задачей таких пунктов является анализ закономерностей, тенденций и методов контрабанды и направление такой информации в RILO для регионального распространения.

Для того, чтобы дать возможность странам-членам ВТамО выполнять свои обязанности надлежащим образом в соответствии с главой 7 Киотской конвенции, которая говорит о применении информационных технологий с целью поддержки таможенных операций,<sup>33</sup> Секретариат ВТамО создал специальный набор приложений. Наряду с базой данных CEN есть и другие электронные инструменты, такие как nCEN и CENcomm, которые составляют пакет программ CEN.<sup>34</sup> Этот вопрос будет описан позже в этой статье.

Как было отмечено в статье выше, как база данных CEN, так и RILO были классифицированы в соответствии с разделом, касающимся сетей и технологий Пакета обеспечения соблюдения таможенных правил и правоохранительной деятельности таможенных администраций.<sup>35</sup>

Имея в виду, что как сеть RILO, так и пакет программ CEN были созданы для

<sup>30</sup> Национальный контактный пункт

<sup>31</sup> Own study based on: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/intelligence-and-risk-management-programme/rilo.aspx>

<sup>32</sup> World Customs Organization (WCO) (2003), Annex II to Doc. EC0134E2, Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Operation of the Global Network of Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs), WCO, Brussels

<sup>33</sup> World Customs Organization (WCO) (2006), Revised Kyoto Convention, Chapter 7 Application of Information Technology, standard 7.1, WCO, Brussels

<sup>34</sup> CEN Suite Brochure consists of three independently existing IT tools developed by the WCO Secretariat in order to fight against transnational crime; World Customs Organization (WCO) (2015), CEN Suite Brochure, WCO, Brussels

<sup>35</sup> World Customs Organization (WCO) (2015, p. 11), Compliance and Enforcement Package, WCO, Brussels

формирования правовой основы таможенных санкций, следует отметить, что эти два компонента неотделимы друг от друга. Для того, чтобы получить самый высокий уровень эффективности, как технические, так и сетевые аспекты обмена информацией должны быть действенными.

Сеть RILO можно считать близко связанной с базой данных CEN.

База данных CEN была введена в эксплуатацию в июле 2000 года, и идея заключалась в создании информационной системы для обмена данными и облегчения взаимодействия между таможенными службами, что было связано с необходимостью обеспечения соблюдения таможенных правил. База данных CEN была создана на основе системы RILO СНГ с использованием более современных технологий, которые открывают новые возможности для расширения и улучшения обмена информацией между таможенными службами. Эта база данных была разработана, чтобы помочь проводить стратегический и тактический анализ таможенных правонарушений. Кроме того, данный инструмент был создан экономически эффективным способом.<sup>36</sup>

Новая версия базы данных CEN была представлена в 2011 году, и на сегодняшний день более чем 2197 таможенных сотрудника во всем мире имеют доступ к ней. Есть некоторые аналитические инструменты, доступные в рамках базы данных CEN, и их главная цель состоит в том, чтобы проанализировать глобальные тенденции, модели и показатели риска.

Другим инструментом из пакета программ CEN является национальная версия базы данных CEN. Это позволяет пользователям собирать информацию о правонарушениях на национальном уровне.

И, наконец, система CENcomm была разработана с целью обмена информацией между закрытой группой офицеров во время совместной таможенной операции или проекта. Все упомянутые выше функциональные возможности были созданы и реализованы с целью содействия широкомасштабной таможенной коммуникации для обеспечения безопасности общества.

Тем не менее, для того, чтобы достичь главной и основной цели эксплуатации базы данных CEN, должен быть обеспечен надлежащий уровень качества данных. Относительно инструментов информационных технологий, важно отметить, что ввод данных играет первоочередную и важную роль, но весь процесс работает на основе цепной реакции. Слабые места могут повлиять на последующие шаги, и результат может быть не удовлетворительным в конце процесса. Вот почему так важно обратить внимание на каждое звено. Только одно слабое звено стать катастрофой для всей цепи. В такой ситуации надлежащее и эффективное использование полученной из базы данных информации не может быть достигнуто.

## **Выводы**

Как указано в статье выше, таможенные услуги по всему миру предоставляются в глобальном контексте. Глобальные условия диктуют соответствующие способы реагирования на изменяющиеся потребности экономики. Но говоря о таможенных администрациях, следует всегда принимать во внимание международный подход. Не существует ни одной таможенной администрации, существующей самостоятельно, отдельно от остальной части мира. Вот причина, почему сотрудничество и эффективное взаимодействие имеет ключевое значение, когда речь идет о предупреждении преступности. И этому способствуют коммуникационная сеть RILO и пакет программ базы данных CEN.

---

<sup>36</sup> World Customs Organization (WCO) (2012, p. 2), WCO Customs Enforcement Data Exchange Instruments. Chapter 25. WCO Commercial Fraud Manual For Senior Customs Officials, WCO, Brussels

Только с помощью эффективных каналов связи и инструментов, которые позволяют собрать достоверную информацию наиболее эффективным способом для профилирования, таргетирования и управления рисками, таможенные администрации будут в состоянии выполнить свою миссию путем использования институционального механизма предотвращения таможенных правонарушений, который представляет собой информационно-коммуникационную сеть RILO.

Правильно подобранный инструмент для обмена таможенной информацией и надлежащим образом настроенный механизм обмена способствует лучшему распределению кадровых ресурсов и технологий, повышению качества данных в области таможенных правонарушений, и, следовательно, обеспечивает более точную оценку риска, которая непосредственно влияет на обнаружение случаев незаконной торговли и контрабанды и, следовательно, способствует росту государственных доходов.

Оптимизация использования инструментов, доступных в сети RILO, может внести свой вклад в более успешное предотвращение таможенных правонарушений. Для достижения этой цели должно осуществляться информирование таможенных администраций о преимуществах использования системы CEN. В долгосрочной перспективе это может способствовать более эффективному выявлению таможенных правонарушений во всем мире. Уже существующий механизм, которым является сеть RILO, есть уникальным источником информации, основанном на современных технологиях, но в то же время есть частью глобального подхода ВТамО. Концепция RILO не является отдельным инструментом, но существует в соответствии с директивами, стратегическими документами и инструментами, направленными на предупреждение преступности в сфере правоохранительной деятельности таможенных органов. Правильная реализация данного механизма и максимизация его использования могут привести к уменьшению количества таможенных правонарушений. Следует также отметить, что в мировой экономике эффективными могут быть только решения, использующие информационные и коммуникационные технологии в области безопасного обмена таможенной информацией.

## **Литература**

1. <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>
2. CSI Brochure, [https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi\\_brochure\\_2011\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf)
3. WCO in brief, <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>
4. SAFE Framework of Standards, June 2015, [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/\\_media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx)
5. Strategy of the Polish Customs Service for the years 2015-2020, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161637/strategia+dzia%C5%82ania+SC+na+lata+2014\\_2020.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161637/strategia+dzia%C5%82ania+SC+na+lata+2014_2020.pdf)
6. Agreement of the Trade Facilitation, [http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/\\_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negotiations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/TF%20Negotiations/WTO%20Docs/TNTF/2014/931%20EN.ashx)
7. World Customs Organization (WCO) (2004), doc. EC0161E1, Introduction of the Guidelines for the Implementation of the RILO Policy, WCO, Brussels
8. World Customs Organization (WCO) (2003), Annex II to Doc. EC0134E2, Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Operation of the Global Network of Regional Intelligence Liaison Offices (RILOs), WCO, Brussels

9. World Customs Organization (WCO) (2006), Revised Kyoto Convention, Chapter 7 Application of Information Technology, standard 7.1, WCO, Brussels
10. CEN Suite Brochure consists of three independently existing IT tools developed by the WCO Secretariat in order to fight against transnational crime; World Customs Organization (WCO) (2015), CEN Suite Brochure, WCO, Brussels
11. World Customs Organization (WCO) (2015), Compliance and Enforcement Package, WCO, Brussels
12. World Customs Organization (WCO) (2012), WCO Customs Enforcement Data Exchange Instruments. Chapter 25. WCO Commercial Fraud Manual For Senior Customs Officials, WCO, Brussels
13. World Customs Organization (WCO) (2012), Customs in the 21st Century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security, WCO, Brussels
14. Sokol J., Wulf L. Customs Modernization Handbook, (The World Bank), (2005), Washington D.C.
15. World Customs Organization (WCO) (2011), Final Report of the work of the WCO ad hoc Working Group on Globally Networked Customs, WCO, Brussels
16. World Customs Organization (WCO), The Convention establishing the CCC, January 1967
17. World Customs Organization (WCO) (2015), SAFE Framework of Standards, WCO, Brussels

## **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 года<sup>1</sup> является правовым документом, согласованным членами Всемирной таможенной организации (ВТамО).<sup>2</sup> Ее предшественник – Международная конвенция о взаимной административной помощи в целях предотвращения, расследования и пресечения таможенных правонарушений (“Найробийская конвенция”) от 9 июня 1977 года,<sup>3</sup> 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) <sup>4</sup>	Наименее развитые страны <sup>5</sup>
Белоруссия	Наблюдатель	Нет
Буркина-Фасо	Да	Да
Камбоджи	Да	Да
Республика Гана	Да	Нет
Иордания	Да	Нет
Ливан	Наблюдатель	Нет
Мадагаскар	Да	Да

<sup>1</sup> The text of the Johannesburg Convention is available under the URL: [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_conventionslist.htm](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](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).

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

<sup>3</sup> The text of the Nairobi Convention is available under the URL: [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_conventionslist.htm](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 конвенций<sup>6</sup> [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)

<sup>4</sup> WTO, 2016a.

<sup>5</sup> WTO, 2016b.

<sup>6</sup> 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
Маврикий	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 конвенции<sup>7</sup> [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 поставок<sup>8</sup> [6]. Способность эффективно и быстро обрабатывать данные стала одним из ключевых

<sup>7</sup> Parliamentary Observation Group of South Africa, 2006

<sup>8</sup> 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 являются<sup>9</sup> [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 границами<sup>10</sup> [5; 9; 7; 8]:

Рабочая группа ООН по безопасности грузов утверждает,<sup>11</sup> 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 границами<sup>12</sup> 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

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

<sup>11</sup> UN, 2007

<sup>12</sup> 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 критике<sup>13</sup> [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 ООН<sup>14</sup> [23], а именно:

Рекомендации ВТамО:

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

<sup>14</sup> 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 вопросах<sup>15</sup> [10], в то время как ЕС подписал девять таких соглашений<sup>16</sup> [3], с Кореей, Канадой, Гонконгом, США, Индией, Китаем, Японией, Грузией, Молдовой и Украиной<sup>17</sup> [1].

Кроме того, ЕС подписал множество двусторонних соглашений о свободной

---

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> 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](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 вопросах<sup>18</sup> [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:<sup>19</sup>

**“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.)<sup>20</sup> [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.

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

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> 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 больше<sup>21</sup> 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 денег<sup>22</sup> [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

---

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

<sup>22</sup> 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](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](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](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](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](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](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm), viewed on 4 June 2016

JEL Classification: F13, M10, O23, O24

**ПРИНЦИПЫ МОДЕРНИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ**

**Виктор ЧЕНЦОВ**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: Chentsov61@me.com

**Елена ПАВЛЕНКО**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: amsu.pavlenko@gmail.com

**Ольга ТРЯКИНА**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: o.triakina@gmail.com

**Аннотация**

*Это исследование выполнено в рамках государственной научно-исследовательской работы “Управленческие процессы в реализации таможенной политики в Украине” (государственный регистрационный номер № 0108U011264).*

*Представлен авторский подход относительно понимания основных принципов модернизации механизмов государственного управления таможенным делом. В частности, на примере украинской таможни раскрываются принципы построения национальной системы модернизации таможенной службы.*

*Также авторы отмечают, что общая методология программно-целевого подхода в управлении хорошо определяет механизм и порядок работы над выполнением намеченных целей, а также принципы ресурсного обеспечения этой работы. Однако вопрос относительно подхода к правильному определению и формулировке целей развития самой таможенной службы остается очень сложным. Поэтому весомая часть исследования отводится анализу трех существующих подходов к определению целей (определение цели в использовании возможностей, оптимизационный подход к определению цели, адаптационный подход к определению цели). Авторы делают акцент на роли нормативных документов, которые призваны обеспечить реализацию программных мероприятий по модернизации таможенной службы.*

*Одновременно в статье рассматриваются вопросы диагностики реализации программ реформирования таможенной службы и соответствующей системы контроля (предупредительного, текущего и заключительного контроля). Также авторы утверждают, что даже при наличии утвержденных ключевых показателей деятельности таможенной службы Украины KPIs на сегодняшнем этапе нет механизма, который бы обеспечивал надлежащий контроль за качеством выполнения программ реформирования. Не хватает полноценной оценки, которая бы позволила периодически и постоянно оценивать эффективность выполнения программ реформирования таможенной службы. Авторами предложена базовая методика*

диагностики реализации программ реформирования и развития таможенной службы и описаны основные требования к ней.

В заключение авторы приходят к выводу, что универсальным обобщающим методом диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы является построение организационно-функциональной модели модернизации на основе программно-целевого подхода. А базовую методику можно успешно применять как для диагностики реализации целевых задач таможенной службы, так и системы государственного управления таможенным делом в целом, а также для целеполагания дальнейшего институционального развития таможенной системы.

*Ключевые слова:* механизмы государственного управления таможенным делом, принципы модернизации таможенной службы, программно-целевой подход, подходы к определению целей.

## Введение

Государственное управление осуществляется во всех сферах общества. Государственное управление таможенным делом осуществляется на основе принципов и в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления и имеет особенный смысл.

Принцип (от лат. *principium*) – это специфическое понятие, которое включает не столько сами закономерности, отношения, взаимосвязи, сколько наши знания о них. Под принципами обычно понимают самые важные, основополагающие идеи, которые дают возможность реализовать те или иные правовые явления (В. Ченцов 2013) [23, с. 28].

Значимые на том или ином этапе социально-экономического развития страны принципы государственного управления таможенным делом отражаются в концепциях деятельности, например, в Концепции модернизации деятельности таможенной службы Украины<sup>1</sup> (2006) [9], Концепции реформирования деятельности таможенной службы Украины “Лицом к людям”<sup>2</sup> [10], Стратегическом плане развития Министерства доходов и сборов на 2013-2018 годы<sup>3</sup> [22], рабочих материалах по стратегическому развитию Министерства доходов и сборов Украины на 2013-2017 годы<sup>4</sup> [20].

Авторы хотели бы обратить более пристальное внимание на принципы государственного управления таможенным делом в более узком контексте, а именно: описать принципы модернизации механизмов государственного управления таможенным делом.

Под механизмами государственного управления будем понимать способы разрешения противоречий явления или процесса в государственном управлении, последовательную реализацию действий, которые основываются на основополагающих принципах, целевой ориентации, функциональной деятельности с использованием соответствующих форм и методов управления (Г. Одинцова, В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова, Н. Миронова, О. Коротич, 2010) [5, с. 421].

Принципы, наряду с целями, функциями, методами, информацией, технологией и техническими средствами являются обязательными составляющими механизмов государственного управления.

<sup>1</sup> [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНЗБ/агбс1е?ar1\\_1ē=363502&.ca1^=363480](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНЗБ/агбс1е?ar1_1ē=363502&.ca1^=363480)

<sup>2</sup> <http://www.kmu.gov.ua/dmsu>; [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num_c=180732)

<sup>3</sup> <http://minrd.gov.ua>

<sup>4</sup> <http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva----kopiya.pdf>; <http://dndims.com/upload/files/mndr.3.doc>

## 1. Требования Всемирной таможенной организации к модернизации таможенной службы

### 1.1. Принципы модернизации таможенной службы

Главные принципы, по которым осуществляется модернизация таможенной службы и механизмов государственного управления таможенным делом, приняты на основе программно-целевого подхода (Таможня – 2007, Европейская комиссия, TAXUD 2002; Таможня – 2013, 2007; Справочник ОБСЕ-ЕЭК ООН 2012; Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences 1999) [11; 12; 21; 26].

“Модернизация (от греч. modern – новейший) – усовершенствование, улучшение, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, техническими условиями, показателями качества” [4].

На основе проведенного исследования мы пришли к мнению, что модернизация таможенной службы Украины в соответствии с требованиями Всемирной таможенной организации (ВТамО) должна проводиться на основе программно-целевого подхода с применением следующих основных принципов [2]:

*Принцип развития.* Означает, что система управления нацелена на изменение объекта в соответствии с закономерностями его развития. Это достигается путем преобразования социального целеполагания, во-первых – в непрерывный, а во-вторых – в стержневой процесс управленческой деятельности.

*Принцип централизации.* Общее руководство разработкой и реализацией программы модернизации осуществляет штаб по модернизации, который был создан при Государственной таможенной службе Украины (ГТСУ), и продолжает функционировать при Государственной фискальной службе Украины (ГФС). Он выполняет задачи по разработке целевых программ модернизации таможенных органов соответствующих уровней, контролирует ход разработок и утверждает отчетные документы.

*Принцип непрерывного совершенствования управления таможенным делом.* Означает изменение методов и форм управленческого воздействия в соответствии с изменениями в свойствах управляемого объекта. Осуществляется за счет создания временных гибких организационных структур, пригодных для реализации поставленных целей без дополнительных институциональных уровней. Это дает возможность системе управления быстро реагировать на новые социальные ситуации, более чутко улавливать новые тенденции.

*Принцип пространственной и временной интеграции.* Речь идет о том, что разработка программ должна осуществляться в соответствии с требованиями системного подхода. Это означает, что:

– приоритетные направления модернизации ГФС должны служить целевыми ориентирами в формулировке целей модернизации таможен, определении мер по их реализации;

– согласование подпрограмм, разрабатываемых по направлениям модернизации, осуществляется в соответствии с координацией разработок на горизонтальном уровне руководством таможен;

– общая программа формируется на основе интеграции подпрограмм и должна определить развитие таможен, их структурных подразделений, обеспечить достижение сформулированных целей модернизации.

*Принцип согласования целей на основе общих интересов.* Отражает необходимость осуществления функции координации для обеспечения объективно обусловленных социальных приоритетов, связанных с достижением общих результатов. При этом следует отметить, что содержание координации заключается в том, чтобы отыскать целесообразное соотношение между действиями, а не предлагать

последовательность действий.

*Принцип участия.* Предполагает привлечение к работам по формированию программы модернизации всех сотрудников подразделений таможни, чьих функций и интересов непосредственно касается модернизация. Реализация этого принципа направлена на мобилизацию творческого потенциала персонала: профессиональных знаний, опыта, инициативы.

*Принцип делегирования полномочий.* Он означает: во время реализации программы модернизации после утверждения ГФС представленной целевой программы модернизации руководство таможни получает необходимые права и ресурсы для ее реализации и несет за это полную ответственность. ГФС непосредственно осуществляет функции мониторинга, контроля и, в случае необходимости, корректировки отклонений в реализации программы.

*Принцип адекватности.* Предусматривает, чтобы программы и средства их реализации отражали реалии современного этапа социально-экономического развития с учетом их возможных и необходимых изменений, исходя из интересов государства, а также оценки общей политической и экономической ситуации.

*Принцип обеспечения единства стратегического и текущего регулирования.* Стратегическое регулирование имеет общегосударственное значение. Его цель – сохранение соответствия развития таможенной службы экономическому и социальному стратегическому курсу государства.

### **1.2. Подходы к определению целей развития таможенных служб**

Общая методология программно-целевого подхода в управлении хорошо определяет механизм и порядок работы над выполнением намеченных целей, а также принципы ресурсного обеспечения этой работы. Но вопрос относительно подхода к правильному определению и формулировке целей развития самой таможенной службы остается очень сложным. Это обусловлено тем, что показатели эффективности должны быть основаны на целях, которые ставятся национальными таможенными администрациями (например, повышение эффективности апелляционных обжалований, соотношение “персонал – прибыль”, минимизация человеческого фактора, улучшение качества сервисов и др.).

Существуют три подхода к определению целей:

1. Определение цели в использовании возможностей.
2. Оптимизационный подход к определению цели.
3. Адаптационный подход к определению цели.

Для определения цели в использовании возможностей характерна ориентация на определенный удовлетворительный уровень состояния и поведения системы, который определяется как приемлемый. В этом случае при определении цели стремятся сохранить сложившуюся в системе практику, не допуская особых отклонений, не предусматривают значительных потребностей в дополнительных ресурсах и рассчитывают на минимальные изменения в организационной структуре, которые не будут вызывать сопротивления заинтересованных лиц. При таком подходе основное внимание при определении цели направлено на устранение недостатков, порожденных практикой, существовавшей в прошлом.

Оптимизационный подход в определении цели, по мнению Р. Акоффа, связан, главным образом, с применением метода моделирования при принятии решений относительно того или иного параметра системы (Р. Акофф 1972) [1]. Модель для выбора решения состоит из двух компонентов – целевой функции и набора ограничений. Ограничения модели, конечно, отражают место этой системы в какой-то суперсистеме и довольно часто имеют финансово-материальный характер.

В оптимизационном подходе необходимо количественно выразить задачи системы, ее цели, а также их взаимосвязь. В этом как раз и заключается несовершенство подхода, поскольку ряд целей нельзя описать количественно, и такие цели для удобства в построении модели игнорируются.

Оптимизационный подход эффективен для построения программ ресурсов, когда, например, целью является минимизация затрат в достижении соответствующего уровня эффекта, или максимизации эффекта при наличии определенных ресурсов. Такой подход больше всего применяется в определении не стратегических, а тактических целей.

В основу адаптационного подхода к определению целей положено, по мнению Р. Акоффа, положение, согласно которому цели, описывающие будущее состояние системы, подаются в зависимости от характера нашего знания этого будущего [1]. В свою очередь, это знание можно классифицировать как определенное, неопределенное и незнание.

Определенное знание характеризует те аспекты и черты будущего, существование которых неизбежно. Например, в постановке целей развития национальной экономики ряд природных ресурсов страны, которые известны сейчас и запасы которых можно рассчитать, составляет некий определенный компонент знания. Неопределенное знание характеризует те аспекты и черты будущего, относительно которых у нас нет жесткой, однозначной уверенности в их реализации. Так, например, в связи с будущим развитием транспорта предусмотрено создание транспортных средств, не загрязняющих окружающую среду, но какой конкретно вариант двигателя заменит двигатель внутреннего сгорания, неизвестно. Незнание относится к тем чертам будущего, которые не могут быть определены ни однозначно, ни в вариантах.

Важной особенностью адаптационного подхода является то, что во время его использования уменьшается значение ретроспективности в определении цели, то есть он дает возможность учитывать прошлые ошибки.

### ***1.3. Программно-целевой подход в управлении таможенной службой***

Применение этого метода предполагает глубокое знание поведения системы, которая включает: цели, шкалы ценностей, которые действуют в системе в целом и в ее подсистемах, динамику этой системы и т. д.

С методологической точки зрения, программно-целевой подход в управлении воплощает не только один из способов и методов управления, а является широкой методологией выполнения самых разнообразных задач и решения проблем, возникающих в различных сферах жизни и деятельности людей, государства и общества. Благодаря этому программно-целевой подход в управлении в настоящее время становится универсальным, охватывая многие сферы управленческой деятельности. По мнению ряда отечественных и зарубежных авторов (В. Бакуменко, В. Князев, С. Кравченко, Ю. Сурмин, Ю. Ульянов и др., 2010) [5, С. 519-522], основное преимущество программно-целевого подхода в управлении состоит в том, что на его основе можно полнее объединять все имеющиеся ресурсы и использовать их для выполнения некоторых типов заданий. При правильном применении он обеспечивает большую гибкость, динамизм и адаптивность системы управления, создает момент, когда ответственность за выполнение возложенных задач повышается, преодолевает отрицательные черты функционального принципа вертикальной иерархии.

В мире принято считать, что эффективная таможенная служба максимизирует благосостояние государства, помогая самому благоприятному режиму развития внешней торговли, обеспечивает полноту поступлений и платежей в государственный

бюджет, а также достижений заранее оговоренного уровня полезности для государства и участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) (Н. Вудс 2007; Таможня – 2007; Таможня – 2013; SAFE Framework of Standards, ВТамО 2011; А. Мюррей 2009; Е. Павленко, О. Трякина, Е. Гармаш и др. 2013; М. Спарроу 2000; Д. Уиддоусон 2004; В.Ченцов 2013 и др.) [30; 13; 14; 31; 11; 26; 25; 28; 29; 27]. Поэтому использование программно-целевого подхода в управлении для модернизации таможенной службы может стать фактором повышения ее эффективности, в конечном счете, средством ускорения развития внешней торговли и национальной экономики [11].

Сложность реализации цикла управления реформированием таможенной службы ставит задачу выбора правильных решений и действий в процессе такой реализации. Эту задачу можно выполнять на основе методов диагностики, которые позволяют выявить узкие места в системе и наметить пути их ликвидации.

В процессе реализации целевых программ развития таможенной службы должностные лица таможенных органов самостоятельно или совместно с сотрудниками других учреждений и ведомств принимают и практически выполняют целый ряд нормативных документов, которые призваны обеспечить реализацию программных мероприятий. Акцент именно на нормативных документах сделан потому, что только на их основе совершаются те или иные действия, направленные на реализацию программных мероприятий.

## 2. Диагностика и контроль как инструменты обеспечения достижения целей программ модернизации таможенных служб

### 2.1. Вопросы контроля

Диагностика реализации программы реформирования таможенной службы предполагает соответствующую систему контроля (Australian Customs 2001; SAFE Framework of Standards, ВТамО 2011; В. Кухаренко 2000; А. Мюррей 2009; Л. Письмаченко 2008; М. Спарроу 2000; Д. Уиддоусон 2004; В. Ченцов 2013 и др.) [24; 31; 11; 25, 17; 29; 27]. Контроль – это процесс обеспечения достижения целей программы. Целью контроля является содействие тому, чтобы фактические результаты как можно более соответствовали задачам (целям) программы. По времени осуществления выделяют предупредительный, текущий и заключительный виды контроля (рис. 1).

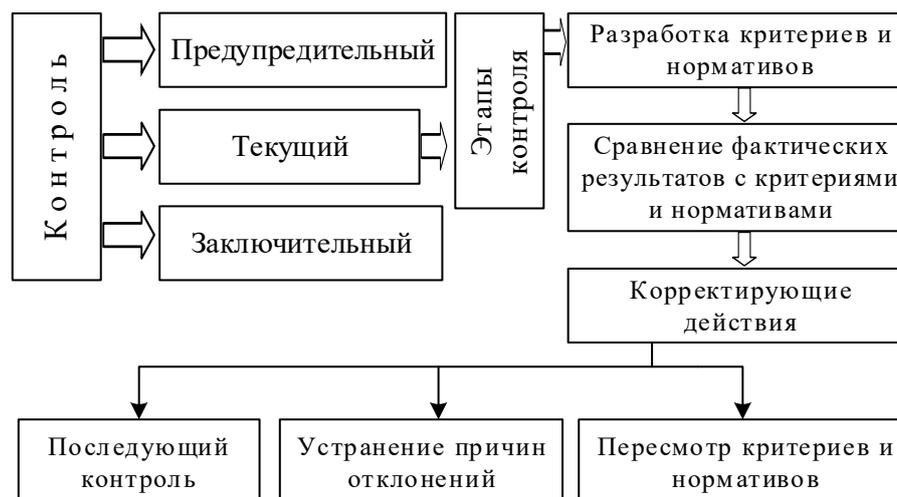


Рис. 1. Этапы контроля во время реализации программы

Предупредительный контроль осуществляется до фактического начала реализации программы. Основными средствами меры контроля является применение определенных правил, процедур и образа поведения участников программы. Его задачи состоят в том, чтобы четко установить цели и функции заказчиков и исполнителей программы, обеспечить выполнение задач трудовыми, материальными и финансовыми ресурсами.

Текущий контроль осуществляется непосредственно во время разработки и реализации программы. Он базируется на измерении текущих результатов, полученных после выполнения определенных видов работ. Регулярная проверка результатов работы, оперативное решение возникающих проблем, принятие решений по совершенствованию деятельности обеспечивают минимизацию отклонения фактических результатов от запланированных. Если позволить отклонениям свободно развиваться, они способны вызвать серьезные трудности в достижении целей.

Заключительный контроль выполняет две функции. Во-первых, он предоставляет информацию, необходимую для планирования в будущем с учетом ошибок прошлого. Во-вторых, контроль осуществляется с целью содействия мотивации посредством материального и морального стимулирования исполнителей. Отчет о выполнении программы – это своеобразная форма завершающего контроля.

В процедуре контроля выделяют три основных подэтапа: разработка нормативов и критериев; сравнение с ними реальных результатов и принятие необходимых корректирующих мер.

Разработка критериев и нормативов осуществляется во время разработки проекта программы. По сути, критерии и нормативы – это показатели программы, с помощью которых описывают цели, подцели и задачи программы реформирования таможенной службы.

Сравнение нормативов и критериев по результатам осуществляется во время текущего контроля для определения отклонений. На этом этапе определяется одна из трех основных линий поведения:

- 1) Если сравнение фактических результатов с нормативами свидетельствует о том, что цели достигаются, то лучше продолжать измерение результатов, повторяя цикл контроля, и воздержаться от любых действий.
- 2) Наличие различий между результатами и целями требует осуществления определенных корректирующих действий, направленных на устранение причин отклонений.
- 3) Осознание нереальности целей и мероприятий, направленных на их достижение, вызывает необходимость пересмотра нормативов.

Проблема заключается в том, что указанный контроль носит, в основном, формальный характер. Он построен на простой констатации факта – “выполнено” или “не выполнено” то или иное мероприятие, и указания того, принятие какого конкретного документа является выполнением того или иного мероприятия программы. На сегодняшнем этапе нет механизма, который бы обеспечивал надлежащий контроль за качеством выполнения программ реформирования таможенной службы, то есть не хватает оценки, которая бы позволила периодически и постоянно оценивать эффективность выполнения программ реформирования таможенной службы.

Следует отметить, что в общих чертах существующие показатели эффективности таможенных администраций можно разделить на четыре категории:<sup>5</sup> показатели времени, упрощения, процедур и эффективности [18]. И, если сравнивать с

<sup>5</sup> Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, UNECE, <http://tfig.unece.org/contents/guidelines.htm>

международными рекомендациями,<sup>6</sup> например с контрольными параметрами и показателями эффективности работы таможенных администраций, разработанными Рабочей группой ЕЭК ООН по таможенным вопросам, связанным с транспортом (РГ.30) [18], или международными передовыми практиками, в частности, теми, которые описаны Шведским национальным бюро аудита и Шведским институтом государственного управления в сборнике исследований эффективности выполнения государственных программ [6], то можно утверждать, что действующие на сегодня ключевые показатели деятельности ГФС (KPIs)<sup>7</sup> [6; 8], не включают всех тех показателей, которые были определены в вышеуказанном документе группы РГ.30 международным сообществом в партнерстве “таможня – бизнес” [18, С. 9-10].

Министерство финансов Украины в качестве показателей эффективности для ГФС на текущий период утвердило: существенное уменьшение коррупции в ГФС, улучшение управляемости системы ГФС, снижение уровня необоснованных проверок и доначислений, повышение эффективности апелляционных обжалований, снижение уровня налогового долга, минимизацию человеческого фактора, улучшение качества сервисов [6; 8; 20].

Очень важно оценить, насколько качественно осуществляется исполнение программы реформирования с точки зрения выполнения приоритетных целевых установок. Анализ концепции<sup>8</sup> реформирования деятельности таможенной службы и таможенных органов на 2010-2015 гг. [10] свидетельствует, что приоритетных целей реформирования, таких как: полное соблюдение правовых норм в государственном таможенном деле; минимальное административное бремя на законопослушных субъектов; прозрачное принятие решений в таможенном деле; общность требований и отношение ко всем потребителям таможенных услуг; действенная защита общества от нечестной и нелегальной торговли, угроз здоровью и нравственности граждан, рисков терроризма; сотрудничество с другими государственными органами; добропорядочность в принятии решений в государственном таможенном деле; минимальные финансовые и временные затраты на прохождение таможенных процедур – всего этого пока не достигнуто. Это подтверждают и опросы Европейской Бизнес Ассоциации касательно показателей работы таможенных органов (поддержка исследовательской компании InMind Research Company)<sup>9</sup> [16].

## ***2.2. Базовая методика диагностики реализации программ реформирования и развития таможенной службы***

Несмотря на выявленный разрыв в деятельности таможенных органов, в нашем научном исследовании предлагается применять базовую методику диагностики в процессе реализации программ реформирования и развития государственной таможенной службы. Эту методику можно будет успешно применить в реализации последующего цикла реформирования таможенной службы.

Диагностика экономической системы – совокупность исследований для определения целей функционирования хозяйственного объекта (ведомства, организации, предприятия), способов их достижения, выявления проблем и вариантов их решения [12]. Диагностика – это комплекс исследований, содержащий такие методы, как анализ и оценка.

---

<sup>6</sup> Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, UNECE, <http://tfig.unece.org/contents/guidelines.htm>

<sup>7</sup> Ключевые показатели деятельности Государственной фискальной службы Украины (KPIs) были разработаны и утверждены 27.09.2016 года Министерством финансов Украины, <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI.pdf>

<sup>8</sup> [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=c=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=c=01112010&num_c=180732)

<sup>9</sup> [www.eba.com.ua/files/documents/EBA\\_Custom\\_Index\\_2\\_Ukr.ppt](http://www.eba.com.ua/files/documents/EBA_Custom_Index_2_Ukr.ppt).

Назначение диагностики:

- оценка состояния, планирование развития, эффективного использования благоприятных внешних и внутренних возможностей, предотвращение негативного воздействия угроз;

- выработка общих представлений о путях решения проблем, которые снижают эффективность деятельности, препятствуют развитию;

- видение возможности, обоснование необходимости системы мероприятий, их приоритетности, сроков их реализации и оценка эффектов;

- выработка решений по активизации имеющихся ресурсов, совершенствование способов их использования в процессе деятельности.

Функции диагностики: позиционный анализ, выявляющий определенные позиции таможенной службы в социальных структурах общества, различные состояния таможенной политики, которые существенно различаются в оценке, возможных направлениях и методах ее реализации; профильный анализ – выявление общего профиля по градациям признаков готовности и заинтересованности в изменениях.

В процессе деятельности таможенной службы и ее органов в аспекте реализации таможенной политики и программ реформирования деятельности таможенной службы возникали и возникают довольно устойчивые ситуации, когда традиции системы практической деятельности прекращали обеспечивать выполнение поставленных перед таможенной службой задач. Такие ситуации, в зависимости от их характера, определяют как “разрывы”, так и “узкие места”. Понятие “разрыв” интерпретируется как несоответствие между заданными требованиями и возможностями в сфере деятельности таможенной службы в целом или же для того или иного направления деятельности в реализации задач таможенной политики.

В целом они проявляются как:

- несоответствие, нарушение связи, согласованности между чем-то (точка, вблизи которой движение по траектории, которая сложилась, невозможно);

- нарушения (отсутствие, непрослеживаемость) непосредственных зависимостей и связей в совокупности взаимосвязанных процессов, преемственности между ними и их элементами;

- сопоставление альтернативных способов представления действительности в форме той или иной оппозиции.

Понятие “узкие места” трактуем как трудности, обусловленные теми или иными факторами, ограничениями в достижении заданного эффекта.

Причины возникновения таких “узких мест” и разрывов в системе деятельности, по нашему мнению, могут быть самыми разнообразными:

- изживают себя некоторые из имеющихся средств и приемов, технологий;

- входит в противоречие с меняющимися условиями система организации деятельности и становится необходимым иная ее организация.

В таких ситуациях нужны более-менее существенный пересмотр таможенной политики и относительно быстрая перестройка систем деятельности в процессе реализации программ реформирования и развития таможенной службы.

В своем труде “Основы менеджмента” ученые М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури отметили, что процесс управления, без которого не может существовать ни одна организация, заключается в реализации функций управления: планирования, организации, мотивации, контроля и регулирования. На всех этапах реализации функций управления возможно использование методов диагностики [15].

Так, во время планирования может возникнуть необходимость диагностики имеющихся проблем. В реализации функции организации возможно проведение

структурной диагностики. Работая с персоналом организации, то есть реализуя функцию мотивации, возможно осуществлять диагностику персонала. Реализуя две тесно взаимосвязанные функции – контроль и регулирование, – мы осуществляем функциональную диагностику.

Цель диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы состоит в следующем:

– повышение ее эффективности на основе системного изучения всех видов деятельности и принятых решений, обобщение результатов. Задачи диагностики деятельности организации:

- идентификация реального состояния анализируемого объекта;
- исследование состава и свойств объекта, его сравнение с известными аналогами или базовыми характеристиками, нормативными величинами;
- выявление изменений в состоянии объекта в пространственно-временном аспекте;
- установление основных факторов, вызвавших изменения в состоянии объекта, и принятие во внимание их влияния;
- прогноз основных тенденций деятельности.

Предметом диагностики выполнения программ реформирования таможенной службы является анализ результатов по выполнению целевых установок, рациональности использования всех видов ресурсов, оценки эффективности.

Объектами диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы является выполнение целевой программы в целом и результаты работы задействованных в процессе диагностики государственных служб и их структурных подразделений. Другими словами, объект – это совокупность подразделений системы, которые подвергаются руководящему действию и через свои специфические функции реализуют указанное действие в процессе выполнения целевых программ. Субъект управления можно определить как совокупность подразделений системы, которая посредством выполнения специфических функций осуществляет руководящее действие в процессе реализации целевых программ.

Анализировать субъект управления в отрыве от объекта означало бы рассматривать надстройку без анализа базисной системы, которой в данном случае является объект управления.

В результате определения объекта и целей исследования диагностика системы управления является комплексом мероприятий, направленных на выявление “узких мест” и “разрывов” в процессе выполнения целевых программ [12].

Диагностика выполнения программы реформирования таможенной службы основывается на комплексном изучении процессов и результатов реализации и выявлении основных причинно-следственных связей. Она содержит:

- исследование совокупности технологических, социально-экономических, правовых, экологических и других процессов формирования, построения и функционирования систем управления программами;
- выявление принципов построения организационных структур, обеспечивающих выполнение программ;
- оценку эффективности применяемых методов информационного, материально-технического и кадрового обеспечения.

Диагностика выполнения программ реформирования таможенной службы имеет ряд основных направлений:

- выявление основных приемов анализа состояния и использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

- установление путей повышения эффективности реализации программы на основе программно-целевого подхода в управлении;
- оценка результатов реализации программ;
- оценка использования финансовых, трудовых и других ресурсов.

На рис. 2 представлены виды диагностики, которые существуют в программно-целевом подходе в управлении [3].

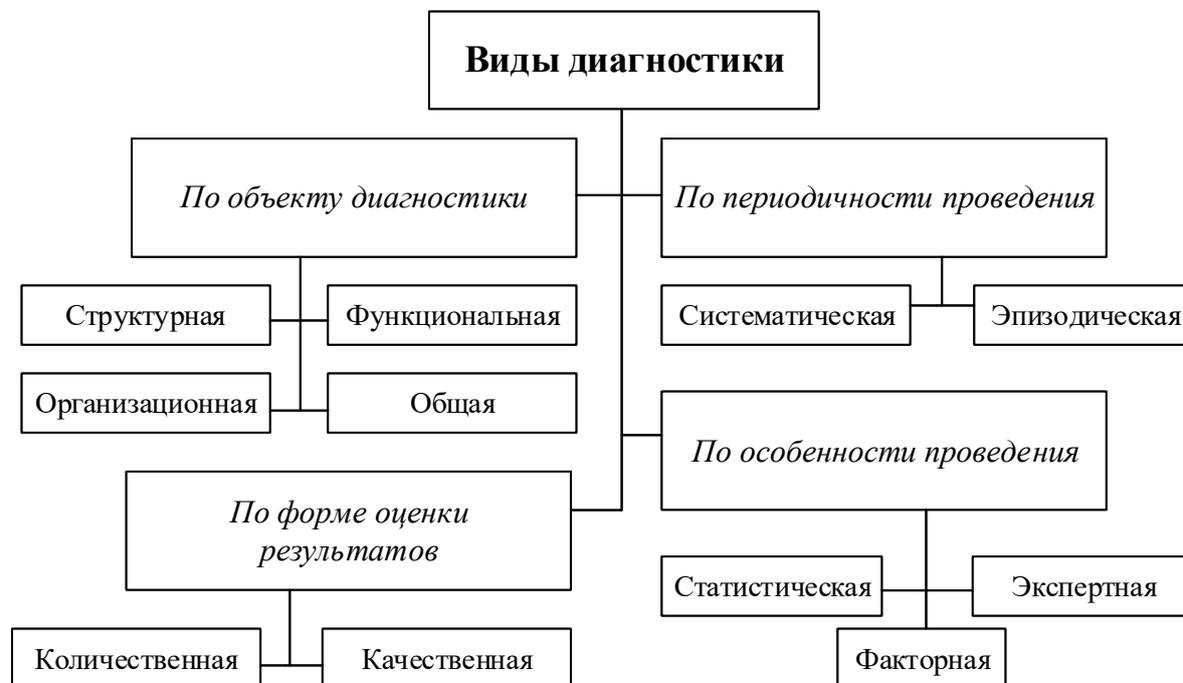


Рис. 2. Виды диагностики

Из представленных видов диагностики по объекту диагностики различают следующие ее виды:

- структурная, основанная на декомпозиции объекта, который изучается, и изучении структурных характеристик его элементов;
- функциональная, когда исследуется процесс функционирования (деятельности) организационных структур, которые непосредственно обеспечивают выполнение целевых программ;
- организационная, которая является технологией анализа состояния и помогает выявить проблемные моменты в рабочем процессе, подготовить рекомендации по оптимизации выполнения целевых программ.

В процессе выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять такие виды диагностики, как: функциональную и организационную.

По периодичности проведения:

- систематическая диагностика предполагает постоянное исследование процесса выполнения программы реформирования таможенной службы;
- эпизодическая (точечная) диагностика основана на периодических разовых исследованиях процесса выполнения программы реформирования таможенной службы.

Для выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять эпизодическую диагностику постоянно с интервалами в

один год.

По форме оценки результатов:

– количественная диагностика обосновывается необходимостью определения количественных характеристик экономических результатов выполнения целевых программ. Цель этого вида диагностики состоит в измерении, сравнении результатов, уровня затрат, установлении количественной меры влияния различных факторов;

– качественная диагностика основана на качественных сравнительных оценках. Ее цель – выявление особенностей определенного состояния и его внутренних взаимосвязей.

Во время выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять количественную и качественную диагностику.

По особенности проведения:

– статистическая диагностика основана на исследовании характерных особенностей и закономерностей развития путем применения математико-статистических и экономико-статистических методов. Завершается интерпретацией полученных результатов, формулировкой теоретических и практических выводов и предложений;

– факторная диагностика основана на применении метода факторного анализа, определении и детальной оценке каждой причины, каждого фактора, которые могут привести к возникновению отклонений фактических результатов деятельности организации от плановых;

– экспертная диагностика основана на исследовании характерных особенностей и закономерностей развития путем применения комплекса логических и математических процедур, направленных на получение от специалистов (экспертов) информации, ее анализ и обобщение.

В процессе выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять статистическую, факторную и экспертную диагностики.

Таким образом, можно сформулировать определенные требования к базовой методике осуществления диагностики в процессе реализации программы реформирования таможенной службы:

1) по объекту диагностики – осуществление функциональной, организационной диагностики;

2) по периодичности проведения – осуществление периодической, эпизодической диагностики с интервалом один год;

3) по форме оценки результатов – количественная и качественная диагностики;

4) по особенности проведения – статистическая, факторная, экспертная диагностики.

Для осуществления диагностики в процессе реализации программы реформирования таможенной службы в качестве базовой методике (общие положения, которые могут быть основой для разработки методик) можно предложить следующее:

– диагностика выполнения программы реформирования таможенной службы проводится с целью оценки качества выполнения задач управления в процессе реализации программы;

– результаты диагностики должны быть организационно-экономическим обоснованием необходимости изменений или преобразований в процессе выполнения программы на основе программно-целевого подхода, или подтверждением правильности и аргументированности проведенной работы и принятых решений;

– основной целью диагностики является определение данных, необходимых для выявления путей повышения эффективности деятельности управляемого объекта

за счет совершенствования его системы управления.

Первоочередным комплексом работ по диагностике в программно-целевом подходе является сбор данных о служебной и управленческой деятельности, то есть организация и проведение диагностического обследования процесса выполнения программы реформирования таможенной службы. Однако целью обследования должно быть не просто изучение достигнутых результатов, а выявление всех положительных и отрицательных факторов, которые их обусловили.

В процессе диагностики должны быть выяснены основные пути повышения качества выполнения задач управления с помощью экономико-математических методов для достижения сформулированных целей и критериев деятельности таможенной системы, оценки важности задач управления и установления приоритетов их выполнения. Универсальным обобщающим методом диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы является построение организационно-функциональной модели на основе программно-целевого подхода [19].

Во время диагностирования организационно-функциональная модель модернизации может создаваться двумя путями. Первый путь заключается в формировании общих функций и задач программно-целевого управления; выработке последовательной детализации задач управления, что должно обеспечить построение своеобразного “дерева” задач управления реализацией целевых программ.

Такой подход “от задач” позволяет четко определить их перечень, взаимосвязь, иерархию. “Дерево задач” – это основа для разработки требований к методам их выполнения, организационной структуре аппарата управления, а также информационного обеспечения. Однако при таком подходе, в связи со сложностью управления выполнением программы реформирования таможенной службы, некоторые задачи функции управления могут не замечаться.

Другой путь основан на применении в качестве начального момента построения организационной модели схемы (фотографии) или метода кратковременной памяти действующего программно-целевого управления. Основой этого подхода является установление организационной структуры действующей системы управления выполнением программы реформирования таможенной службы, определения задач, которые будут выполняться отдельными исполнителями, разработка “дерева” задач управления выполнением программы в соответствии с действующей организационной структурой.

Базовая методика осуществления диагностики в процессе реализации программы реформирования таможенной службы предлагает вводить дополнения или проводить согласования фактического “дерева” задач реформирования с новым “деревом” задач реформирования таможенной службы, которые вытекают из анализа геоэкономических тенденций, что обеспечивает органическое сочетание двух подходов построения организационной модели реформирования.

Организационно-функциональная модель строится в два этапа: 1) построение организационно-функциональной модели существующей системы выполнения программы; 2) построение организационно-функциональной модели перспективной системы выполнения программы.

Таким образом, организационно-функциональная модель является исходным моментом и основой базовой методики проведения диагностики реализации программы реформирования таможенной службы, определяет основные направления реформирования, способствует и облегчает выявление недостатков в системе управления реализацией программы. В качестве метода для применения в процессе

диагностики можно предложить метод организационно-функционального анализа (ОФА).

Мы считаем, что эту базовую методику можно успешно применять как для диагностики реализации целевых задач таможенной службы, так и для диагностики системы управления таможенными органами.

## **Выводы**

Предложенная базовая методика проведения диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы должна стать эффективным методом совершенствования управления реформированием таможенной службы, что позволит создать адаптивную за циклами, темпами, ритмами непрерывную индустрию получения достаточной информации, превращения ее в знания для принятия решения в таможенной системе, что и гарантирует успех.

Такая контроллинговая и мониторинговая диагностика системы значительно повысит уровень качества и эффективности контроля внешнеэкономической деятельности в условиях глобализации и откроет как реакцию на изменения во внешнеэкономической деятельности новые горизонты для непрерывного процесса реформирования таможенной службы.

Проведение периодической диагностики в процессе реформирования позволит повысить эффективность реализации следующего цикла управления реформированием таможенной службы и может быть рекомендовано для использования в таможенной службе в процессе ее циклической модернизации (реформирования).

Относительно общей оценки выполнения программы реформирования таможенной службы следует предложить нижеследующее.

Выполнение программы реформирования таможенной службы должно оцениваться не только сотрудниками Государственной фискальной службы Украины как исполнителями, но и представителями экспертного совета. В состав совета должны войти как представители Государственной фискальной службы Украины, так и представители Научно-исследовательского института фискальной политики, Университета таможенного дела и финансов, Научно-исследовательского центра таможенного дела, представители заказчика (лиц, уполномоченных Правительством Украины), представители программ министерств и ведомств, участвующих в выполнении мероприятий, эксперты международных таможенных организаций. Факт оценки реализации программ и качества их реализации можно предложить оформить в виде акта с подписями участников оценивания.

## **Заключение**

Обобщая научные подходы различных авторов и практический опыт применения программно-целевого метода для развития таможенной службы, можно констатировать, что программно-целевой метод относится к более современным способам управления социально-экономическим развитием. Использование этого метода усиливает целевую направленность государственного управления, обеспечивает комплексность и непрерывность социально-экономических процессов в достижении поставленных целей общественного развития, представляет собой систему элементов механизма государственного управления, направленную на реализацию долгосрочных целей социально-экономического развития страны на основе использования имеющихся ресурсов и согласования интересов субъектов социально-экономических процессов. Данный программно-целевой метод сделал

возможным использование принципов модернизации механизмов государственного управления таможенным делом.

Также можно признать построение организационно-функциональной модели модернизации на основе программно-целевого подхода универсальным обобщающим методом диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы. А базовую методику диагностики реализации программ реформирования таможенной службы можно успешно применять как для диагностики реализации целевых задач таможенной службы, так и системы государственного управления таможенным делом в целом, а также для целеполагания дальнейшего институционального развития таможенной системы.

## Литература

1. Акофф Р. Планирование в больших экономических системах / Р. Акофф. – М.: Советское радио, 1972.
2. Бережнюк І. Г. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні / І. Г. Бережнюк, А. І. Кредісов // Журнал європейської економіки. – 2009. – № 7. – С. 168–190.
3. Беседін В. Ф. Прогнозування і розробка програм : метод. посіб. / В. Ф. Беседін [та ін.] ; за ред. В. Ф. Беседіна. – К., 2000. – 468 с.
4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: избранные статьи / В. И. Даль; под ред. Л. В. Беловинского. – М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО ПФ “Красный пролетарий”, 2004.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Затверджено та презентовано основні показники оцінки ефективності ДФС, розроблені за участі НІСД [Заголовок с екрана] / Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2341/>
7. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Шведське національне Бюро аудиту; Шведський інститут державного управління. – К.: 2002. – 103 с.
8. Ключові показники ефективності (KPIs) для Державної фіскальної служби / Затверджені 27.09.2016 р. Міністерством фінансів України / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI.pdf>
9. Концепція модернізації діяльності митної служби України: Наказ Державної митної служби України від 17.10.06 р. № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/риБНЗБ/агбс1е?аg1\\_1ë=363502&.ca1^=363480](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/риБНЗБ/агбс1е?аg1_1ë=363502&.ca1^=363480)
10. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” від 29 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/dmsu>; [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num_c=180732)
11. Кухаренко Б. В. Модернизация таможенной службы: моногр. / Б. В. Кухаренко; Управление модернизацией таможенной службы: монография / Б. В. Кухаренко. – М.: Классика, 2000. – 352 с.
12. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки / О. В. Макарова – К. : Ліра, 2004. – 235 с.
13. Митниця-2007. Європейська комісія. Генеральний директорат. Союз по

податках і митницях [Текст] // Митна політика, модернізація і контроль митниць. – Брюссель, 21 листопада 2002 р. – Група робочих методичних документів TAXUD/629/2000-EN.

14. Митниця-2013. Рішення Європарламенту та Ради. – Брюссель. – 29 березня. – 2007: Група робочих методичних документів (OR.en), PE-CONS 3679/06.

15. Основы менеджмента / [Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.] – М.: Дело, 1997. – 704 с.

16. Опитування Європейської Бізнес Асоціації щодо показників роботи митних органів: підтримка дослідницької компанії InMind Research Company. – Травень, 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.eba.com.ua/files/documents/EBA\\_Custom\\_Index\\_2\\_Ukr.ppt](http://www.eba.com.ua/files/documents/EBA_Custom_Index_2_Ukr.ppt).

17. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / Людмила Миколаївна Письмаченко. – К., 2008. – 366 с.

18. Приложение. Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1 / Материалы Круглого стола, 14 июня 2012 // 131-я сессия Рабочей группы ЕЭК ООН по таможенным вопросам, связанным с транспортом (РГ.30), 12-15 июня 2012 года. – Женева. – С. 9-10

19. Райзберг Б. А. Системный подход в перспективном планировании / Б. А. Райзберг [и др.]. – М., 1975. – С. 131

20. Робочі матеріали щодо стратегічного розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013 – 2017 роки, затверджені рішенням Колегії Міністерства доходів і зборів України від 5 квітня 2013 року / Всеукраїнський форум процівників Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [dndims.com/upload/files/mndr.3.doc](http://dndims.com/upload/files/mndr.3.doc); <http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva----kopiya.pdf>

21. Справочник ОБСЕ-ЕЭК ООН по оптимальной практике пересечения границ: перспективы упрощения торговых и транспортных процедур / ЕЭК ООН. – Женева, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tfig.itcilo.org/RUS/contents/osce-unepce-handbook-best-practices.htm>

22. Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 роки, с. 37 // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua>

23. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис... доктора наук з державного управління. 25.00.02 – механізми державного управління / Віктор Васильович Ченцов, Донецьк, 2013. – 495 с., з додатками

24. Australian Customs 2001, *Regulatory Philosophy*, viewed 26 October 2016, [www.customs.gov.au/.../CRM\\_20040624\\_regulatory\\_philosophy1](http://www.customs.gov.au/.../CRM_20040624_regulatory_philosophy1)

25. Murray, A 2009, *Study Guide: Regulatory Compliance Management*, Canberra: Center for Customs and Excise Studies, University of Canberra, 123 p.

26. Pavlenko, O., Triakina, O., Garmash, E., Bogdanova, E, Jeifets, V, Babayev, I, Cucino, P. A. & Zafeiropoulos, P 2013, “Facilitation and security of international trade: innovative mechanisms and instruments”, *Customs Scientific Journal CUSTOMS*, No 1, pp. 15 – 45

27. Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1999, Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences, World Customs Organization, Brussels, viewed 15 December 2016, [www.customs.gov.au/.../CMR\\_20040624\\_regulatory\\_philosophy1.p](http://www.customs.gov.au/.../CMR_20040624_regulatory_philosophy1.p)

28. Sparrow, Malcolm 2000, *The Regulatory Craft*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 345 p.

29. Widdowson, D 2004, *Managing Risk in the Customs Context*, in Lue De Wolf & Lose B Sokol (eds). *Customs modernization handbook*, Washington D.C.: World Bank, pp. 91 – 99

30. Woods, N 2007, *Power shift. Do we need better global economic institutions*, London: Institute for Public Policy Research, 40 p.

31. World Customs Organization 2011, *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, viewed 20 November 2016, [www.wcoomd.org/.../topics/facilitation/instrument-and-tools/...](http://www.wcoomd.org/.../topics/facilitation/instrument-and-tools/...)

## УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА – ЭТАП НА ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ТАМОЖЕННЫХ РЕФОРМ

**Ольга БОРИСЕНКО**

*Университет таможенного дела и финансов, Украина*

E-mail: acu\_borisenko@yahoo.com

**Ирина КВЕЛИАШВИЛИ**

*Университет таможенного дела и финансов, Украина*

E-mail: kvelin@ukr.net

### *Аннотация*

*Исследования, представленные в данной статье, проводились в рамках научно-исследовательской работы кафедры публичного управления и таможенного администрирования на тему “Развитие институтов и механизмов реализации таможенной и налоговой политики Украины в условиях интеграционных трансформаций” (номер государственной регистрации: 0114U000646, фундаментальная).*

*Статья посвящена проблемам, с которыми сталкиваются субъекты внешнеэкономической деятельности, их уполномоченные представители, а также работники органов доходов и сборов в процессе таможенного контроля и таможенного оформления товаров.*

*В статье акцентировано внимание на несовершенстве отдельных аспектов национального таможенного законодательства в отношении контроля таможенной стоимости товаров, необходимости применения таможенных процедур в условиях максимальной определенности, открытости и транспарентности.*

*Также были рассмотрены направления государственного регулирования в сфере таможенного контроля (контроль во время таможенного оформления товаров и контроль после выпуска товаров в свободное обращение (пост-таможенный аудит)), развитие которых обеспечит достаточный уровень координации, планирования и выполнения таможенных процедур. Это, в свою очередь, снимет напряжение в острых вопросах контроля таможенной стоимости и применения других мер контроля непосредственно в момент осуществления таможенного оформления товаров, значительно уменьшит последствия от неверно принятых решений, сократит время на проведение таможенных формальностей.*

*В процессе исследования проведен компаративный анализ проблем, которые возникают в процессе реализации государственной таможенной политики и осуществления таможенного дела в аспекте контроля таможенной стоимости и пост-таможенного аудита.*

*Анализ вопросов, освещенных в статье, дает авторам основание считать, что преодоление проблем и достижение результатов, которые приблизят Украину к европейскому сообществу и позволят принять страну в качестве равноправного торгового партнера, возможно при условии усовершенствования действующего таможенного законодательства, применения эффективных инструментов системы управления, координации, контроля деятельности органов доходов и сборов в*

*процессе формирования доходов бюджета.*

*Ключевые слова: таможенное дело, таможенное законодательство, таможенные процедуры, таможенный контроль, таможенная стоимость, пост-таможенный аудит, управление рисками.*

## **Введение**

Современный этап реализации государственной политики в сфере государственной таможенного дела Украины характеризуется постоянным расширением масштабов международной торговли, усложнением динамики торговых процессов, усилением требований международных организаций по обеспечению свободного доступа иностранных товаров на внутренние рынки и снижению национальных торговых барьеров [1, С. 179-180].

Государственное регулирование внешней торговли предусматривает совокупность мероприятий, осуществляемых с целью обеспечения соблюдения норм Таможенного кодекса Украины, законов и других нормативно-правовых актов по вопросам государственного таможенного дела, международных договоров Украины, заключенных в установленном законом порядке<sup>1</sup> [2]. В условиях недостаточного государственного контроля перемещаемых товаров, “открытость” национальной таможенной территории для международной торговли может наносить экономический ущерб государству в виде неуплаты в бюджет надлежащих сумм таможенных платежей вследствие:

- уклонения от их уплаты в полном объеме в результате искажения сведений о таможенной стоимости товаров,
- роста контрабандных потоков,
- таможенных мошенничеств и тому подобное.

С другой стороны, субъекты хозяйствования прямо, а государство косвенно несут расходы от несогласованности процедур таможенного контроля и таможенного оформления из-за непредсказуемости затрат времени и финансовых средств субъектов хозяйствования. При таких условиях актуализируется необходимость повышения эффективности национальной таможенной политики в сфере обеспечения безотлагательного реагирования на внешние вызовы и оперативного противодействия их возможным негативным последствиям.

Непоступление в бюджет государства вследствие контрабанды, мошенничества, некорректного ценообразования и незаконной торговли, среди прочего, существенно подрывает условия здоровой конкуренции и не способствует национальному экономическому развитию.

Также непредвиденные задержки на границах увеличивают торговые издержки, подрывающие конкурентоспособность трейдеров и вредят международной цепи поставок. Кроме того, увеличение объемов экспресс-поставок для промышленных предприятий требует ускорения пропуска чувствительных ко времени товаров через таможенную границу. Давление на органы доходов и сборов оказывает необходимость обеспечения современных международных бизнес-моделей, что также обуславливает потребность в более эффективном обороте товаров и сведения к минимуму задержек на границах.

Необходимость обеспечения международных, государственных, бизнес-проектов требует от органов доходов и сборов оперативного реагирования и сведения к минимуму задержек на границах.

<sup>1</sup> Таможенный кодекс Украины: Закон Украины от 13 марта 2012 року № 4495-VI, ст.4, пп.24 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

Риторика политиков разных уровней акцентирована на необходимости создания национальной концепции упрощения процедур торговли. Модернизация таможенного ведомства является важной составляющей частью национальных программ и реформ.

В статье рассмотрены актуальные проблемы таможенного контроля товаров при осуществлении внешнеэкономических операций, нерешенность которых создает ряд проблем для украинского бизнеса. Акцентировано внимание на задачах, которые заинтересованные общественные организации признают такими, без решения которых невозможна интеграция в развитое мировое сообщество.

### **1. Проблемы национального таможенного законодательства в отношении контроля таможенной стоимости товаров**

Одним из первоочередных приоритетов реализации Стратегии устойчивого развития “Украина – 2020”, утвержденной Указом Президента Украины от 12 января 2015 года № 5/2015<sup>2</sup> [3], признано интеграцию в таможенное сообщество Европейского Союза посредством реформирования государственного таможенного дела.

Общественные организации, целью которых является обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов хозяйствования на принципах партнерства, открытости и прозрачности, определяют необходимость [4]:

– проведения насущных таможенных реформ с учетом национальных специфик и условий ведения бизнеса с использованием мирового опыта;

– решения проблемных вопросов контроля и определения таможенной стоимости, процедур обжалования и возврата излишне уплаченных таможенных платежей;

– срочного возрождения пост-таможенного аудита, закрепив за ним функцию инструмента по упрощению международной торговли.

Одним из путей решения проблемы несовершенства таможенного дела в Украине, преодоления негативного отношения общества к деятельности органов доходов и сборов является изучение и анализ экспертных и рейтинговых оценок деятельности, а также оперативное разновекторное реагирование для их усовершенствования.

Объектом исследований национальных и зарубежных экспертов является также таможенное законодательство Украины. Экспертные оценки качества и эффективности применения национальных таможенных правил выявляют недостатки и несовершенства, требующие устранения.

Так, советом бизнес-омбудсмана, который занимается защитой интересов бизнеса перед органами публичной власти как внутри страны, так и за ее пределами, в октябре 2015 года был обнародован системный отчет “Проблемные вопросы регулирования внешнеэкономической деятельности в Украине” [5]. Содержание этого отчета сосредоточено на конкретных важных вопросах регулирования международной торговли в Украине, в частности на тех, которые имеют существенное практическое влияние на трансакционные издержки. За основу отчета взяты комментарии и жалобы, полученные Советом бизнес-омбудсмана.

Рекомендации Совета бизнес-омбудсмана относятся к компетенции Кабинета Министров Украины и Государственной фискальной службы Украины, а именно:

– подготовить и принять Закон Украины о компенсации убытков, причиненных незаконными действиями работников таможни с тем, чтобы усилить роль

---

<sup>2</sup> О Стратегии устойчивого развития “Украина – 2020”: указ Президента Украины № 5/2015 от 12.01.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

административного досудебного урегулирования споров и предотвратить злоупотребление полномочиями;

– обновить список случаев, когда у органов доходов и сборов могут возникать вопросы относительно правильности заявленной таможенной стоимости. В случае если работник таможни требует дополнительных консультаций по таможенной стоимости товаров, источник информации должен быть единым и четким. В случае если у работника таможни возникают сомнения, он должен подтвердить свои сомнения документальными доказательствами.

Долгое время тема определения и контроля таможенной стоимости остается дискуссионной и не согласованной в процессе взаимодействия фискальных органов и бизнеса.

Сохраняющаяся фискальная доминанта в работе органов доходов и сборов и стремление к минимизации затрат субъектами внешнеэкономической деятельности при проведении таможенной очистки товаров являются причинами неопределенностей, взаимного недоверия, злоупотреблений как с одной, так и с другой стороны, поводом для коррупции и противоправных манипуляций.

По сути, действующим Таможенным кодексом Украины согласованы вопросы таможенной оценки. К ним можно отнести:

- разграничение прав, обязанностей между органами доходов и сборов и декларантами;
- установление четкого перечня документов, представляемых декларантом для подтверждения заявленной таможенной стоимости;
- определение случаев и оснований для запроса у декларанта дополнительных документов, подтверждающих заявленную в таможенной декларации таможенную стоимость товаров;
- определение оснований для отказа органа доходов и сборов в таможенном оформлении товаров по заявленной декларантом таможенной стоимости;
- утверждение норм относительно применения метода определения таможенной стоимости по цене договора для товаров, которые импортируются, без применения дополнительных мер контроля заявленной таможенной стоимости для уполномоченных экономических операторов.

На практике существует целый комплекс проблем, связанных с неверным определением таможенной стоимости товаров, например, манипуляции с таможенной стоимостью, а также трудности в применении установленных законодательством методов ее исчисления.

Порождение взаимного недоверия приводит к злоупотреблениям и конфликту интересов между бизнесом, органами доходов и сборов и контролирующими органами. Значительная доля решений органов доходов и сборов в отношении определения таможенной стоимости для налогоплательщиков является поводом для их обжалования в административном порядке. И, к сожалению, по разным обстоятельствам более чем в половине административных дел суд принимает решение в пользу налогоплательщика [7].

Как следствие, несогласованность в толковании терминов, порядков, методов определения таможенной стоимости является поводом для конфликта между субъектами внешнеэкономической деятельности и структурами власти, в первую очередь, органами доходов и сборов.

Вопрос определения стоимости товаров, пересекающих границу, находится в плоскости общественно чувствительных процессов взаимоотношений между органами исполнительной власти и бизнесом. Они всегда были поводом для дискуссий в

обществе, в связи с чем требуют четкого недвусмысленного толкования в законодательных актах, чтобы не стать объектом злоупотреблений [8].

## **2. Правовое регулирование вопросов контроля таможенной стоимости**

Концепция стоимости, как правило, используется для определения базы налогообложения и основывается на критерии полезности. Оценка объекта носит субъективный характер, поскольку оценка рассматриваемого объекта производится субъектом, делающим оценку [16].

Вместе с тем, неопределенные правовые условия практически неизбежны, потому что даже если законодатели приложат все усилия, чтобы использовать точную формулировку, они не могут представить все бесчисленные непредвиденные случаи, которые могут возникнуть в период действия закона. Большая часть правовой доктрины утверждает, что неопределенная формулировка не подразумевает использование дискреционных полномочий. Тем не менее, эта неопределенность вызывает толкование закона и влечет за собой существование некоторой свободы действий со стороны административных органов, где действующие должностные лица обладают большей автономией, чтобы сделать выбор, который возможно отнести к фактическому использованию дискреционных полномочий [16].

С целью правильного применения положений статей 53, 54 Таможенного кодекса Украины [9] относительно прав органов доходов и сборов на осуществление контроля правильности исчисления декларантом таможенной стоимости и ее корректировки Верховным судом Украины сделан соответствующий вывод [3].

Анализ указанных статей Таможенного кодекса дает основания считать, что таможня имеет полное право осуществлять контроль правильности исчисления заявленной декларантом таможенной стоимости. Но эти полномочия осуществляются в виде, определенном законом, в частности, требование дополнительных документов для подтверждения заявленной таможенной стоимости может иметь место только в случае наличия обоснованных сомнений в достоверности поданных декларантом сведений. Такие сомнения могут быть обусловлены неполнотой представленных документов для подтверждения заявленной таможенной стоимости товаров; несоответствием характеристик товаров, указанных в представленных документах, данным таможенного досмотра этих товаров; сравнением уровня заявленной таможенной стоимости с уровнем таможенной стоимости идентичных или подобных товаров, таможенное оформление которых уже осуществлено, и прочее.

Наличие у органа доходов и сборов обоснованных подозрений относительно того, что декларантом заявлены неполные и/или недостоверные сведения о таможенной стоимости товаров, в том числе неверно определена таможенная стоимость товаров [2] (ТКУ ст 54), является обязательным условием для проведения контроля. Именно с этим обстоятельством Таможенный кодекс связывает возможность требования у декларанта дополнительных документов и предоставляет таможене право совершать последующие действия, направленные на определение действительной таможенной стоимости товаров.

Вместе с тем необходимо истребовать те документы, которые дают возможность убедиться в правильности или ошибочности заявленной таможенной стоимости, а не все, которые предусмотрены ст. 53 Таможенного кодекса Украины [2]. Непредоставление полного перечня истребованных документов может быть основанием для определения таможенной стоимости не по цене договора только в случае, когда представленные документы являются недостаточными или такими, которые в своей совокупности не опровергают сомнения в достоверности предоставленной информации.

Из приведенного усматривается именно отсутствие четкого нормативно утвержденного акта относительно последовательности и правомерности действий таможенников при контроле таможенной стоимости, что усугубляется ограничением времени проведения таможенных процедур в течение 4 часов, установленных Таможенным кодексом.

Преодоление неопределенности при определении характеристик товара является чрезвычайно важной задачей, ведь вместе с ростом неопределенности повышается риск принятия ошибочного решения. Определение таможенной стоимости всегда связано с риском неправильного принятия решения, при этом круг факторов риска присутствует в каждом из методов определения таможенной стоимости и обусловлен особенностями применения выбранного метода. Но процедура контроля таможенной стоимости после окончания операций таможенного оформления товаров или пост-таможенный аудит могут значительно уменьшить последствия от неверно принятых решений и уменьшить время проверки таможенной стоимости товаров при осуществлении таможенного оформления. Несмотря на то, что с 2002 года появились законодательные основания для введения пост-таможенного аудита, до сих пор эта форма контроля не получила необходимого развития [1, с. 218]. А ведь в случае переноса отдельных таможенных процедур, контрольных мероприятий на этап после завершения таможенного оформления возникает возможность:

- снять напряжение в вопросах контроля таможенной стоимости и применения других мер контроля непосредственно в момент осуществления таможенного оформления товаров;

- создать основу для эффективного внедрения в Украине института Уполномоченного экономического оператора;

- избежать ограничений в торговле, что должно привести к увеличению ВВП и доходов государственного бюджета [4].

Советом бизнес-омбудсмена, помимо рекомендаций законодательного характера, которые были приведены в разделе 1 данной статьи, были предложены к рассмотрению Кабинетом Министров Украины и Государственной фискальной службой Украины положения, касающиеся регуляторных мер, а именно [9]:

- обновить список случаев, когда у органов доходов и сборов могут возникать вопросы относительно правильности заявленной таможенной стоимости. В случае, если работник таможни требует дополнительных консультаций по таможенной стоимости товаров, источник информации должен быть единым и четким. В случае, если у работника таможни возникают сомнения, он должен подтвердить свои сомнения документальными доказательствами;

- уменьшить количество проверок в течение таможенного контроля и оформления товаров в национальной системе таможенных стандартов;

- укрепить роль управления рисками и пост-таможенного аудита;

- обеспечить регулярные тренинги сотрудников таможни с целью улучшения их навыков определения таможенной стоимости товаров. Чрезвычайно важно, чтобы работники таможни развили глубокое понимание методов и могли применять официальные рекомендации и разъяснения Всемирной таможенной организации по этому вопросу;

- перезагрузить систему пост-таможенного аудита в Украине и обеспечить достаточный уровень координации, планирования, внедрения и выполнения процедур согласно статьям 345-354 Таможенного кодекса Украины [2], создать соответствующую базу данных, систему отслеживания, использовать современные инструменты для развития пост-таможенного аудита.

### **3. Развитие национального пост-таможенного аудита на основе системы анализа и управления рисками**

Упрощение процедур международной торговли возможно рассматривать как способ повышения конкурентоспособности страны путем сокращения бюрократизма при проведении таможенных процедур. Всемирная таможенная организация определяет упрощение процедур торговли как условие для избежания ненужного ограничения торговли [17], Всемирная торговая организация – как упрощение и гармонизацию процедур международной торговли [18].

На практике упрощение процедур торговли достигается за счет использования инструментов и концепций, среди которых: инструмент исследования времени, концепция управления рисками, концепция развития института уполномоченного экономического оператора и другие [13].

Вопросы формирования прозрачной таможенной контрольной технологии, адекватной современным тенденциям и нормам международной торговли и права, направленной на защиту законных интересов и прав как субъектов внешнеэкономической деятельности, так и государства, были предметом обсуждения теоретиков и практиков в сфере внешнеэкономической деятельности, таможенного дела, субъектов хозяйствования, таможенных брокеров и других заинтересованных лиц.

Современные украинские ученые – ведущие специалисты в области таможенного дела – определяют таможенный аудиторский контроль на основе системы анализа и управления рискованными ситуациями как приоритетное направление усовершенствования таможенного администрирования в Украине [12]. Учеными сделан вывод о необходимости введения следующих процедур:

- введения контроля на базе таможенных аудиторских проверок в помещениях экономических операторов, что обеспечит повышение качества проверок, сократит задержки на границах и ускорит оформление товаров;

- получения электронной информации от министерств и ведомств об разрешительных документах, определяющих меры нетарифного регулирования;

- внедрения систем юридического подтверждения достоверности информации, а также персональной идентификации лиц, которые предоставляют эту информацию (например, с помощью электронной цифровой подписи);

- изменения в системе бухгалтерского учета для предприятий – экономических операторов внутри страны. Такие изменения должны предусматривать обязательное указание в бухгалтерских документах номера таможенной декларации, подтверждающей факт ввоза товара на территорию Украины, а также соответствующий учет товара, что позволит осуществлять процедуры контроля не только в момент его декларирования в таможне, но и во время проверки партии товара в сети розничной торговли;

- изменения в системе учета товаров для предприятий с упрощенным порядком такого учета;

- внедрения дополнительных мер контроля в отношении товаров, которые экспортируются, перемещаются транзитом и находятся в таможенных режимах, предусматривающих длительное пребывание товаров на территории страны;

- создания системы получения от правоохранительных и государственных органов обработанной информации о характеристиках товара, контролируемого органами доходов и сборов на таможенной границе Украины и определенным государственным органом внутри государства;

- формирования системы контроля со стороны общественности за добросовестностью продавцов товара, например, создание и оперативная, круглосуточная поддержка сайта Фискальной службы с развернутым доступом для

граждан, что позволит получать по номеру таможенной декларации сведения о названии ввозимого товара;

- определения круга лиц и их прав на проведение таможенного аудиторского контроля, а также предоставление определенным специалистам возможности оперативного доступа к централизованным базам данных таможенной информации;

- модернизации и укрепления системы защиты таможенной информации от возможности ее замены и подделки;

- предоставления возможности органам доходов и сборов получать от правоохранительных и других органов, а также обрабатывать информацию, что касается борьбы с преступностью в части обеспечения таможенной безопасности;

- внедрения системы многоэтапного анализа и управления рисковыми ситуациями.

Эти мероприятия должны повысить эффективность таможенного контроля, обеспечить таможенным органам возможность проверки сведений о товарах, перемещаемых через таможенную границу.

Предложенный системный подход ведения процедур пост-таможенного аудита может служить базой системы контролинга в органах, которые реализуют задачи Государственной фискальной службы Украины.

Действующая в Украине система контроля после выпуска товаров в корне отличается от зарубежного пост-таможенного аудита. Согласно Таможенного кодекса Украины это, прежде всего, форма таможенного контроля. Основная его цель – выявление фактов нарушения законодательства и взыскание доначисленных таможенных платежей и штрафов за несвоевременную уплату.

При этом совсем не используется такая форма поощрения, как формирование имиджа для законопослушных плательщиков, или наоборот определение уровня риска конкретного трейдера, что по сути и относится к формам пост-таможенного аудита. Несмотря на то, что в международной практике пост-таможенный аудит определен одним из самых приоритетных направлений в стратегических таможенных программах и документах, национальная система применяет эту форму таможенного контроля как возможность для доначисления таможенных платежей. Следует отметить, что в открытом доступе статистика непосредственного зачисления на бюджетные счета сумм доначисленных таможенных платежей и штрафных санкций отсутствует.

При существующих законодательных условиях Государственная фискальная служба Украины не в состоянии реализовать пост-таможенный аудит в том виде, который соответствует международным стандартам, ни методологически, ни законодательно, ни технически.

Для этого необходимо отойти от принципа приоритета сбора таможенных платежей и предоставить преимущество упрощению процедур торговли и контролю над цепочками поставок. Однако это возможно в системе, которая свободна от чрезмерной бюрократии, коррупции, доминирования фискальной функции в своей деятельности. Национальная таможенная система управления рисками и пост-таможенный аудит должны быть взаимосвязаны, как этого требует международная практика.

Всемирная таможенная организация провозгласила сквозной идеей пост-таможенного аудита контроль безопасности цепей поставок, поэтому огромная роль в процессе отводится системе управления рисками. На основе этого определяются объекты и субъекты, подлежащие проверке, а полученная информация в дальнейшем учитывается при разработке новых профилей риска.

Реализация пост-таможенного аудита в качестве инструмента обеспечения комплексного управления цепью поставок товаров представляет собой единый комплекс мероприятий. А аудит таможенной и бухгалтерской документации – это основа контрольно-проверочных мероприятий, целью которых является установление несоответствия классификации товаров, фактов занижения таможенной стоимости, неправомерности применения таможенных льгот и преференций, а также нарушение режима пребывания товаров на таможенной территории Украины, при которых субъект внешнеэкономической деятельности получает финансовые выгоды в виде неуплаты таможенных платежей.

Проведение таможенного аудита после выпуска товаров в свободное обращение способствует сокращению количества контрольных мероприятий на этапе подачи таможенной декларации к оформлению, улучшает состояние обеспечения поступления таможенных платежей в бюджет.

Всемирная таможенная организация, как главный эксперт по внедрению и развитию таможенного законодательства, в своих отчетах неоднократно подчеркивала эффективность пост-таможенного аудита и давала положительную оценку странам, которые ввели и используют его на практике.

Как следует из стандарта 6.2 гл. 6 Киотской конвенции [11], таможенный контроль должен сводиться к минимуму, необходимому для обеспечения соблюдения таможенного законодательства. В любом случае должна обеспечиваться эффективность инструментов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и качества таможенного контроля. Ускорение и упрощение таможенных процедур при одновременном обеспечении эффективности инструментов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности порождает необходимость переноса основной нагрузки с этапа оперативного таможенного контроля при пересечении границы на этап контроля после выпуска товаров. Как уже отмечалось, смысл введения этих процедур повышается в связи с установленным Таможенным кодексом Украины временным 4-х часовым ограничением проверки достоверности и документального подтверждения заявленных в таможенной декларации сведений о товарах, что не всегда позволяет обеспечить качество.

Согласно определению Е.3 / F. 4 Киотской конвенции [11] “под контролем на основе методов аудита” понимаются “меры, позволяющие таможенной службе убедиться в правильности заполнения деклараций и в достоверности указанных в них сведений путем проверки имеющихся у заинтересованных лиц соответствующих книг учета, счетов, документооборота и коммерческой информации”.

В странах ЕС таможенный контроль с использованием методов аудита (post-clearance audit) признан основой таможенного контроля. Дальнейшее развитие этого вида таможенного контроля определено одним из направлений совершенствования системы таможенного администрирования в странах сообщества [16].

Основной задачей пост-таможенного аудита является формирование транспарентности при осуществлении таможенного дела, что адекватно современным тенденциям мировой торговли, отвечает нормам, которые приняты в развитых странах, и должным образом осуществляет защиту законных экономических прав субъектов внешнеэкономической деятельности и государства.

Несмотря на четкое понимание многими специалистами направлений развития пост-аудит контроля в Украине, ученые все-таки формулируют существующие проблемы, решение которых должно быть безотлагательным [14]:

– *доминирование фискальной направленности таможенной деятельности.* Как в период формирования независимости Украины, так и сегодня функция наполнения государственного бюджета “быстрыми” деньгами косвенного

налогообложения (в частности НДС, пошлиной и акцизным налогом с импортируемых товаров) осталась практически неизменной. Как следствие: защитная функция таможенного налогообложения практически полностью нивелирована, а развитие вопросов, направленных на ее обеспечение (в том числе и пост-таможенного аудита) проводится крайне неудовлетворительными темпами;

– *нормативно-правовое обеспечение*. Хотя Таможенный кодекс Украины 2012 года [2] усовершенствовал и расширил ряд положений контрольно-проверочной деятельности системы учета и отчетности субъектов ВЭД, однако он не лишен нормативной неопределенности и спорности по многим важным вопросам. Существует актуальный вопрос интеграции проверочной деятельности контролирующих органов в части дальнейшей адаптации и создания общего фискального законодательства, учитывая, что в настоящее время функции проведения этого вида таможенного контроля переданы в главные территориальные управления фискальной службы Украины;

– *слабая методологическая база контрольно-проверочной деятельности*, что приводит к практической невозможности исследования ряда важных сторон деятельности субъектов ВЭД и их внешнеэкономических операций с целью доначисления таможенных платежей;

– *неразвитая система формирования и анализа рисков* предприятий на предмет возможного нарушения норм таможенного и налогового законодательства не позволяет достичь максимальной эффективности планирования документальных проверок субъектов ВЭД, а, следовательно, и максимального фискального эффекта. Автоматизация указанного процесса практически отсутствует;

– *слабое взаимодействие подразделений таможенного аудита с органами доходов и сборов в части реализации функции* пост-таможенного аудита. Учитывая то, что контроль после таможенного оформления требует комплексного подхода к проверке различных сторон внешнеэкономической сделки (таможенная стоимость, код товара, страна происхождения, др.), для проведения документальных проверок фактически не привлекаются специалисты подразделений таможни;

– *нормативно-правовая незащищенность таможенного аудитора*. Выполнение функций сотрудником подразделения таможенного аудита связано с проведением особо важной, наукоемкой, а иногда и опасной работы. Отдельные документальные проверки охватывают периоды до трех лет деятельности крупных предприятий с тысячами таможенных оформлений и внешнеторговым оборотом в сотни миллионов гривен. Доначисления по результатам проверочной деятельности достигают миллионов гривен и довольно часто влекут за собой открытие уголовных дел и привлечения к соответствующему виду ответственности должностных лиц предприятий;

– *низкий уровень материального обеспечения*. Как уже упоминалось, работа квалифицированного сотрудника подразделения, уполномоченного на осуществление пост-таможенного аудита, носит специфический характер и в сфере негосударственного сектора сопоставима по специфике с деятельностью специалистов -бухгалтеров и аудиторов предприятий. Вместе с тем, уровень материального обеспечения таможенного аудитора в разы (иногда и в десятки раз) отличается от обеспечения соответствующих позиций частного сектора.

Как следствие, доля доначисленных платежей подразделениями, уполномоченными на проведение пост-таможенного аудита, в общей сумме таможенных платежей является очень низкой.

Процесс интеграции Украины в мировую экономику предполагает открытие украинского рынка для зарубежных товаров и услуг согласно договоренностям с ВТО

и ЕС. Поэтому для Украины первоочередной задачей является проведение разумной таможенной политики, которая предусматривает постепенную трансформацию механизмов таможенного контроля во время таможенного оформления в механизмы контроля товаров после их выпуска в свободное обращение. Такие трансформации должны сопровождаться законодательными изменениями, переподготовкой работников таможен и контролирующих органов, правовой и информационной подготовкой общества [15].

Следует заметить, что и в странах, где пост-таможенный аудит внедрен на высоком уровне, таможенные ведомства сталкиваются с проблемой сокращения числа аудиторов, а также сокращением бюджета. В этих обстоятельствах приоритеты отдаются более эффективному использованию имеющихся ресурсов [11].

Развитие технологий пост-таможенного аудита в современной зарубежной практике основывается на использовании не только традиционных форм контроля, который проводится таможней, но и предлагает компаниям активно внедрять внутренний таможенный аудит.

Внутренний контроль можно рассматривать как процесс, который пронизывает все уровни организации и предназначен для обеспечения достаточной уверенности в достижении целей, касающихся эффективности и результативности внешнеэкономических операций, в надежности ее финансовой отчетности и ее соответствия действующему законодательству и нормативно-правовым актам. Внедрение эффективных механизмов внутреннего контроля способствует формированию культуры в соблюдении законодательных требований, что позволит получить многочисленные преимущества от демонстрации разумного менеджмента, в том числе повышенной деловой уверенности, большей согласованности и единообразия, повышения эффективности и снижения затрат в деятельности компании [11].

Внутренний таможенный аудит, который успешно используется в практической деятельности зарубежных внешнеторговых операторов как форма дополнительного контроля, формирует устойчивое развитие взаимодействия между исполнительными органами власти и бизнесом в достижении безопасности и качества цепи поставок.

## **Выводы**

Правовые, нормативные недостатки и противоречия в вопросах актуализации национального таможенного законодательства уже вышли за пределы правовых и научных дискуссий. Международные, государственные, политические и общественные структуры открыто заявляют о необходимости усовершенствования механизмов осуществления национального таможенного дела в контексте проведения реформирования таможни.

Существующее состояние реализации таможенного дела в Украине остро нуждается в позитивных сдвигах. Особо актуальны трансформации в управлении процессом таможенного контроля и таможенного оформления, эффективном применении установленных Таможенным кодексом форм таможенного контроля, внедрении международных стандартов, способствующих решению проблем контроля таможенной стоимости, полноты взимания таможенных платежей, применения эффективных инструментов для осуществления пост-таможенного аудита, координации и совершенствования управления системой рисков.

Считаем, что преодоление освещенных в статье проблем и получение ожидаемых результатов в работе органов доходов и сборов возможно достичь при условии:

– законодательного внедрения технологий контроллинга в деятельность контролирующих органов и органов доходов и сборов, оперативного анализа их эффективности;

– селекции положительных сдвигов и оперативного реагирования на мероприятия, которые не нашли своего положительного, результативного внедрения в работе;

– использования результатов по принципу синергии при исследовании вопросов контроля таможенной стоимости, пост-таможенного аудита как основных элементов в формировании доходов государственного бюджета от деятельности органов доходов и сборов и применения таможенного законодательства.

## **Литература**

1. Борисенко О. П. Внешнеэкономическая политика государства: концепция, стратегия, механизмы реализации : монография / О. П. Борисенко. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 404 с.

2. Борисенко О. Удосконалення державних механізмів управління митними ризиками при реалізації зовнішньоекономічної політики / О. П. Борисенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. Сер. : Державне управління. – 2012. – Т. 202, Вип. 190. – С. 158-163.

3. Висновки Верховного Суду України, викладені у рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судових рішень за I півріччя 2015 р. / Вісник Верховного суду України №3(187)'2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/17851f953008a66dc2257f990042c5d0/\\$FILE/Visnyk\\_03\\_2016\\_web.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/17851f953008a66dc2257f990042c5d0/$FILE/Visnyk_03_2016_web.pdf)

4. Квелиашвили И.Н. Проблемы контроля определения таможенной стоимости в национальном законодательстве: суждения экспертов /И.Н Квелиашвили// Актуальные проблемы государственного управления. – 2016. - №3(67). – С. 42 -46

5. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643)

6. О Стратегии устойчивого развития “Украина – 2020”: Указ Президента Украины от 12 января 2015 года № 5/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

7. Пашко П. Таможенный аудиторский контроль [Электронный ресурс] / П. Пашко // Вестник Киевского национального торгово-экономического университета. – 2012. – № 5. – С. 89-101. – Режим доступа: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu\\_2012\\_5\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2012_5_10)

8. Системный отчет. “Проблемные вопросы регулирования внешнеэкономической деятельности в Украине” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://boi.org.ua/media/uploads/sysrep\\_trade\\_ukr\\_pdf.pdf](https://boi.org.ua/media/uploads/sysrep_trade_ukr_pdf.pdf)

9. Таможенный кодекс Украины: Закон Украины от 13 марта 2012 року № 4495-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

10. Формування системи митного аудиту в Україні: монографія; за заг. ред. О.М. Вакульчик. – Хмельницький : ПП Мельник А.А. – 2014. – 208 с. – (Митна справа в Україні. Том 25) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dndims.com/upload/files/monografia\\_mytny\\_audit.pdf](http://dndims.com/upload/files/monografia_mytny_audit.pdf)

11. Barreira, Enrique C, *Valuation of goods in international transactions: diverging interpretations among national agencies*, viewed 16 November 2016, <http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2010%2C%20Number%202%20%28Sep%202016%29/1806%2001%20WCJ%20v10n2%20Barreira.pdf>
12. .Colesky, Theo & Raath, Roux, *Political will as an enabler for a customs administration to implement coordinated border management: a practical example*, viewed 16 November 2016, <http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%209,%20Number%202%20%28Sep%202015%29/1784%2002%20WCJ%20v9n2%20Colesky%20%26%20Raath.pdf>
13. Customs Post-clearance Audit are to become a trade facilitation tool, viewed 15 November 2016, <http://www.pwc.com/ua/uk/press-room/2015/customs-post-clearance-audit.html>
14. Ivashova, L. M. 2015, “Problems and prospects of the development of foreign and Customs policy of Ukraine under the European integration”, *Public management and Customs administration*, No 2(13), pp. 37-44
15. Modern EU Policies: Integration in Action/Publications series Vol. 5. EU Taxation Policy and Law: new approaches (2014-16) Part IV. Modern EU customs system, viewed 16 November 2016, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/risk\\_management/implementing/index\\_en.htm#Audit](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/implementing/index_en.htm#Audit)
16. Moore, Daryl, *Customs Coming Back Around on Compliance Audits*, viewed 16 November 2016, <https://www.strtrade.com/news-publications-customs-audits-062513.html>
17. World Customs Organization official site, [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)
18. World Trade Organization official site, <https://www.wto.org>

РАЗДЕЛ 3 – ПАРТНЕРСТВО ТАМОЖНИ И БИЗНЕСА

**ВЛИЯНИЕ ОТКРЫТОСТИ ТОРГОВЛИ НА  
ТРУДОЕМКУЮ ТЕКСТИЛЬНУЮ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ  
ПОЛНОГО ЦИКЛА И ФРАГМЕНТИРОВАНИЕ  
ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ  
АНАЛИЗ СЕКТОРА ГОТОВОЙ ОДЕЖДЫ БАНГЛАДЕШ**

**Тарик ХАССАН**

*Помощник верховного комиссара таможенной службы, Национальный совет по налогам и сборам, Министерство финансов, Бангладеш*

E-mail: tariq.hassan@incu.org

**Аннотация**

*Эта статья представляет теоретический подход, основанный на определенных данных торговой статистики Бангладеш и существующих литературных источниках, с целью изучения взаимосвязи между открытостью торговли и экономическим развитием в случае, когда трудоемкая клиентоориентированная обрабатывающая промышленность с фрагментированной цепочкой создания добавленной стоимости является доминирующей, на примере сектора готовой одежды Бангладеш. Несмотря на то, что ученые не пришли к единому заключению по поводу того, что открытость торговли всегда приводит к положительному результату развития в любом контексте, в этой статье утверждается, что открытая торговая экономика со сравнительным преимуществом в области предложений рынка труда всегда будет извлекать выгоду из меняющейся природы глобальной системы производства, которая в большей степени основывается на фрагментированной цепочке добавленной стоимости. Исследование показало, что в случае Бангладеш сдвиг режима экономической политики от политики защиты промышленности на ранней стадии ее развития в сторону открытой торговой экономики принес значительные результаты позитивного развития не только для экономики страны, но и для общества в целом. Так, например, данный процесс способствовал интенсификации развития клиентоориентированного трудоемкого сектора готовой одежды в Бангладеш. Как статические, так и динамические выгоды от открытости торговли в Бангладеш оказались значительными и привели к созданию рабочих мест и экспортным поступлениям, увеличению инвестиций, снижению уровня бедности, повышению конкурентоспособности на мировом рынке, содействию участию женщин в производствах и ко многим другим преимуществам. Таким образом, в этой статье отстаивается точка зрения, что дальнейшая либерализация торговой политики и интеграция в глобальные виды промышленности с цепочкой создания добавленной стоимости должны быть главной целью политики правительства для превращения Бангладеш в глобальный производственный центр в будущем.*

*Ключевые слова: открытость торговли, сегментированная торговля, цепочки создания добавленной стоимости, готовая одежда, полномасштабная обрабатывающая промышленность, трудоемкое производство, тарифные и нетарифные барьеры, Бангладеш, результаты развития.*

## **Введение**

В настоящее время не вызывает сомнений роль торговли в процессе развития любой страны. В частности, торговля играет очень важную роль в процессе роста экономики развивающихся стран. Несмотря на существующие доказательства значительной корреляции между открытостью торговли, темпом роста экспорта и темпом роста валового внутреннего продукта (ВВП) страны (Терлуолл 2011) [38, с. 502], открытость торговли и ее влияние на результаты развития по-прежнему остаются спорными вопросами. Среди ученых также до сих пор нет однозначного мнения по поводу того, всегда ли это приносит положительные результаты развития. В рамках этой широкой области обсуждение в данной статье будет сосредоточено на конкретной проблеме – открытости торговли в Бангладеш в контексте трудоемкой клиентоориентированной полномасштабной обрабатывающей промышленности (FPM) с фрагментированной цепочкой создания добавленной стоимости. В конкретном контексте предлагаемой статьи утверждается, что открытость торговли, где доминируют трудоемкие клиентоориентированные отрасли FPM, всегда приводит к положительным результатам в области развития. Это является следствием того, что открытость торговли позволяет пользоваться сравнительными преимуществами использования рабочей силы, способствует созданию рабочих мест, снижению уровня бедности, увеличению инвестиций, совершенствованию навыков и технических знаний, а также расширению прав и возможностей женской части населения, что в органичном взаимодействии друг с другом может принести значительные положительные результаты в области развития.

Обсуждения и аргументы в данной статье будут приведены следующим образом. Во-первых, в статье дается краткий обзор существующих литературных источников, исследующих вопросы “открытости торговли” и “развития”, а затем приводятся конкретные рабочие определения, используемые в этой работе. Во-вторых, в данной статье будут изложены вопросы производства на основе фрагментированной цепочки создания добавленной стоимости и концепции трудоемких клиентоориентированных отраслей FPM. Также будут рассмотрены отношения между этими отраслями и то, как на них влияет открытость торговли. Чтобы проиллюстрировать данную концепцию, в качестве примера будет использоваться сектор готовой одежды (RMG). В-третьих, путем анализа некоторых данных будет подчеркнута, что структура промышленности Бангладеш в основном подразумевает наличие большого количества рабочей силы, и поэтому все ее отрасли должны только выиграть от либерализации политики в области торговли. В-четвертых, в этой статье будет показано, как трудоемкие отрасли, такие как производство одежды и обувная промышленность Бангладеш, могут пользоваться своими сравнительными преимуществами, которые могут в конечном итоге привести к росту экспорта и накоплению капитала. В этой части также будет объясняться, как это создаст больше возможностей для свежих инвестиций, повышения технической эффективности, новых рабочих мест, сокращения масштабов нищеты и расширения возможностей участия женщин в экономических процессах, что в конечном итоге выведет страну на более высокий уровень развития. Пример сектора готовой одежды поможет понять, как этот подход может практически способствовать позитивным результатам развития. В заключительном разделе будет обсуждаться, как и почему Бангладеш может получить выгоды от открытой торговой политики с помощью некоторых экономических показателей и сравнения со странами Восточной Азии.

В литературе многие исследователи описали “открытость торговли” и попытались объяснить ее с разных сторон. Притчетт (1996) [30] определил этот термин просто как интенсивность торговли в экономике страны. Торговая ориентация

страны также есть существенным показателем при измерении открытости и ее влияния на рост экономики (Эдвардс 1992) [13]. Страна считается внешне ориентированной, если она предоставляет возможности для торговли с другими странами и получает выгоды от этого. В то время как внутренне ориентированная страна может оказаться не в состоянии получить такое же преимущество в связи с различными факторами, такими как: торговые барьеры, импорт-экспорт, инфраструктура, технологии, масштаб экономики и рыночной конкурентоспособности. Доурик и Голли (2004) ввели понятия “измеряемая” открытость торговли и “политика” открытости торговли, где политика открытости относится к политическим решениям в отношении тарифных и нетарифных барьеров, а измеряемая открытость относится к соотношению общего объема внешнеторговых операций к количеству валового внутреннего продукта (ВВП) [12]. В соответствии с концепцией политики открытости, Стенсенс (2006) [36] утверждал, что открытость более точно определяется с точки зрения существующих барьеров в торговле. Другой альтернативой является измерение открытости торговли на основе некоторых экзогенных географических условий и факторов, влияющих на двусторонние торговые отношения между любыми двумя странами (Франкель и Ромера 1999) [15, с. 379-381]. Сакс и Ворнер (1995) [33] проанализировали тарифные ставки, существование черных рынков и государственных интервенций на рынке при измерении открытости торговли. Но такое определение подверглось критике со стороны ученых Родригеса и Родрика (2000) [32].

Опираясь на существующие литературные источники, можно сказать, что открытость торговли отражает процесс интеграции торговли той или иной страны в мировую экономику, где помимо соотношения внешней торговли к ВВП другие факторы, такие как: ориентация торговли, торговая политика, география, культура, технологии и структура экономики, также играют ключевую роль. В данном исследовании рабочее определение понятия “страна, открытая для торговли” будет описывать страну, которая использует торговлю в качестве важного источника роста ВВП и которая имеет низкие тарифные ставки и низкие нетарифные барьеры и другие виды барьеров, созданные национальным правительством.

Концепция развития является очень широким понятием и часто обсуждается, в основном, в контексте экономического роста, социальных изменений и устойчивого развития. Сен (1999) [34] определил развитие как процесс расширения возможностей людей, где свобода является ключевым элементом. Ранее Гуле (1971) [17] рассмотрел идею самосуществования, самоуважения и свободы в своем определении развития. Оба эти определения есть весьма широкими и более касаются сферы социального развития, и в меньшей степени связаны с содержанием данной статьи, поскольку цель автора статьи состоит в том, чтобы установить связь между открытостью торговли, которая носит более экономический смысл, чем социальный, и развитием. Рабочее определение понятия “развитие” будет в основном основываться на модели Солоу-Свона (Свон 1956, Солоу 1956) [35; 37] и модели роста Харрода-Домара (Терлуолл 2011) [38, с. 140-145], и будет включать в себя экономический рост, накопление капитала и увеличение капитала, рабочую силу и совокупный фактор производительности. С социальной точки зрения, это определение развития будет затрагивать вопрос расширения прав женщин и их экономической свободы.

Кроме того, целью этой статьи является установить, как открытость торговли может привести к позитивным результатам в области развития в тех отраслях, где возможна значительная фрагментация цепочки добавленной стоимости. Для того чтобы обосновать это утверждение, необходимо проанализировать, что такое фрагментация и какое влияние она оказывает на развитие, связанное с торговыми

операциями. Фрагментация торговли обсуждается под многими различными названиями, включая вертикальную специализацию, звенья цепочки создания добавленной стоимости, аутсорсинг, торговля, разбитая на задачи, оффшоры, дезинтеграции производства, многоступенчатое производство и специализация внутри продукта (Хуммельс и др. 2001; Атукорала 2011) [22; 4]. Все эти определения относятся к одному и тому же явлению – дроблению производственного процесса на мелкие части и размещению этих частей в разных местах, как правило, за границей (Дамури 2012) [11]. Эти различные этапы связаны между собой в производственной сети или цепочке создания добавленной стоимости. Производственная “сеть” – это координация производства через большое количество географически распределенных операций. Цепочка формирования добавленной стоимости относится к тому факту, что на каждой стадии производства добавляется только небольшая часть конечной стоимости. Именно поэтому такой подход к производству часто называют вертикальной специализацией: различные фирмы, участвующие в производственном процессе специализируются в различных сферах в зависимости от их сравнительного преимущества. Более высокие уровни, как правило, требуют более квалифицированной рабочей силы и большего количества вложений и соответствуют более высокому количеству добавленной стоимости, чем на более ранних этапах добавления стоимости. Будучи полностью интегрированными, эти компании образуют производственную сеть, которая выпускает готовую продукцию.

### **1. Преимущества фрагментации производства для развития экономики страны**

Фрагментация производства идет в ногу с современными достижениями в области координационных и информационных технологий, в том числе интернет-ресурсы, удаленные видеоконференции, полные комплекты оборудования и компьютеры (Болдвин 2011) [5]. Эти технологии позволяют управлять производствами сразу на нескольких географически распределенных предприятиях. С помощью этих технологий также чрезвычайно выгодно рассредоточивать производства, так как, делегируя определенные задачи в другие регионы или страны, компании могут получить выгоды от использования более дешевой или более специализированной рабочей силы без потери эффективности. Например, создание автомобиля требует решения нескольких высококвалифицированных задач, таких как проектирование и инжиниринг, которые лучше всего выполняются в высокоразвитой стране с высокими стандартами образования. Но этот процесс также включает в себя множество задач, которые требуют более низкого уровня квалификации и, следовательно, затраты на дорогую рабочую силу не оправданы. Например, сборка ходовой части на производственной линии не такой сложный процесс, как сборка коробки передач. В настоящее время эти низко затратные задачи могут быть делегированы в разные места для выполнения рабочей силой с соответствующим уровнем квалификации при оптимальной стоимости. Это позволяет компаниям повысить экономическую эффективность, а странам, которым передаются определенные задачи, получить выгоды от своего сравнительного преимущества.

Фрагментация производства предлагает множество возможностей в области развития. В отличие от производственных систем, существовавших до фрагментации, страны с развивающейся экономикой, такие как Бангладеш, теперь могут присоединиться к цепочке поставок, а не создавать ее у себя внутри. Когда первые разработчики, такие как Япония, начали свой путь к расширенному статусу экономики, им было необходимо создавать целые цепочки добавленной стоимости. Каждая запчасть Тойоты от шин до двигателя производилась в Японии. Это было

медленным и дорогостоящим процессом. Из-за “неоднородности” такого рода производства развивающимся странам необходимо было обеспечить молодые отрасли существенными стимулами, в том числе дешевыми кредитами и защитой от конкурентов на международном рынке, что подразумевало ограниченность открытости торговли. Это было дорого в краткосрочной перспективе и создавало деформацию рынка, которая влияла на другие отрасли, и зачастую рынком было трудно управлять, тем более, что, как правило, доминировали корыстные интересы, которые затрудняли реформы в долгосрочной перспективе (Хараса и Коли 2011) [25].

В условиях новой глобальной производственной системы развитие имеет другой характер. Вместо того чтобы создавать целые производственные цепочки, страны могут теперь присоединяться к существующим цепочкам поставок на уровне создания добавленной стоимости, что является наиболее подходящим для них, специализируясь на одном небольшом аспекте производства в зависимости от их сравнительного преимущества. Эта специализация делает возможным существование крупных экономических проектов, так как страны теперь могут вкладывать все свои ресурсы в одну сферу. Поскольку этот процесс включает в себя взаимодействие с международными корпорациями, которые заинтересованы в аутсорсинге, затрагивается вопрос передачи технологий из развитых в развивающиеся страны. Как следствие, международные компании обучают местных работников навыкам создания компонентов, необходимых им для работы выше в цепочке создания добавленной стоимости (Болдвин 2013) [5]. Международные корпорации также приносят с собой иностранный капитал, что способствует развитию промышленности без прямых затрат для страны-бенефициара (ОЭСР 2002) [28]. В совокупности эти факторы означают, что страны могут быстро индустриализироваться в новой системе, если они способны эффективно присоединиться к цепочке поставок. Такая индустриализация приводит к накоплению капитала, и прибыль, получаемая от новых отраслей промышленности, может быть инвестирована в образование и инфраструктуру для постепенного перемещения вверх по цепочке создания добавленной стоимости (Андо и др. 2006) [3, с. 9].

Кроме того, необходимо конкретизировать роль правительства в стимулировании выгод от торговли в контексте фрагментации производства, так как она является одной из самых противоречивых понятий в теории развития. Как уже отмечалось ранее, многие истории успешного развития, в частности, экономики “азиатских тигров”, широко использовали защиту молодых отраслей промышленности наряду с политикой закрытости торговли как часть их модели развития, что дало повод большому числу ученых возражать против открытости торговли как пути к развитию. Тем не менее, такие подходы должны быть переосмыслены в контексте фрагментированной цепочки поставок, что делает защиту молодых отраслей промышленности трудно осуществимой и не столь выгодной с точки зрения развития, как присоединение к цепочке создания добавленной стоимости. Фрагментация позволяет международным компаниям значительно сэкономить затраты, что делает их готовую продукцию (например, готовую одежду) гораздо дешевле той, которая изготовлена в рамках производственной цепочки одной страны, где рабочая сила стоит дорого.

В контексте нынешних глобальных цепочек добавленной стоимости, клиентоориентированная цепочка стоимости может быть описана как перенос физического процесса производства товаров в географически рассредоточенные различные страны-экспортеры, который осуществляется ведущими гигантскими мировыми ритейлерами, маркетологами или производителями фирменных товаров. Переносятся в основном трудоемкие отрасли промышленности. В общем, эти

клиентоориентированные отрасли, такие как производство одежды, обуви, игрушек и бытовой техники, привнесли процесс индустриализации в развивающиеся страны, где рабочая сила является сравнительно дешевой. FPM представляет собой расширенную версию субподряда производственного процесса от покупателя к поставщику, где поставщик производит готовую продукцию в соответствии с дизайном, предоставленным покупателем, и где продукт будет окончательно продаваться под брендом покупателя (Джереффи и Мемедовик 2003) [18]. В этом случае поставщик несет ответственность за координацию закупок материалов в тесном сотрудничестве с компаниями в процессе отбора материалов, проектирования, производства комплектующих, а иногда даже за доставку конечному потребителю покупателя. Это считается лучшей версией субподряда, чем сборка, потому что подразумевает гораздо большую интеграцию на внутреннем рынке и предполагает более высокую добавленную стоимость по всей производственной цепочке, так как связь “покупатель-продавец” между иностранными торговыми компаниями и местными производителями позволяет и содействует в большей степени обучению местной рабочей силы и внедрению инноваций через цепочки создания добавленной стоимости (Джереффи 1999) [16].

Несмотря на то, что секторы готовой одежды и швейной промышленности, как правило, воспринимаются как трудоемкие низкооплачиваемые отрасли, они также могут быть очень инновационными и динамичными секторами. Динамизм и основные характеристики сектора готовой одежды в основном обусловлены рыночными требованиями крупных розничных торговцев, покупателей и признанных мировых модных брендов. Рынок моды высокого качества, как правило, характеризуется современными технологиями, утонченным дизайном, творческим подходом и высокой заработной платой сотрудников, тогда как сегмент рынка низкой стоимости, которая в основном сосредоточена на массовом производстве (например, изготовление трикотажных изделий, футболок, униформы) в целом характеризуется относительно низкой заработной платой и меньшей необходимостью наличия творческого подхода. Производство и процесс цепочки поставок включает в себя различные виды деятельности от поиска источников сырья, проектирования, тестирования, резки, пошива, покраски, отделки, маркетинга и, наконец, до поставки, что наглядно показывает вертикальную фрагментацию данной отрасли в различных сегментах добавленной стоимости (Джонс и др. 2005) [23]. В результате: производители часто передают отдельные части производственного процесса в благоприятные места, которые они выбирают в зависимости от таких факторов, как стоимость, качество, надежность и время выполнения. Сырье и промежуточные продукты могут быть несколько раз перевезены через границы для того, чтобы получить конечные продукты. В таком случае степень открытости торговли может быть решающим фактором для предпринимателей при выборе места, так как они всегда предпочитают иметь низкий тариф и нетарифные барьеры, и созданные благоприятные условия для торговли. Это предполагает приток значительных иностранных инвестиций без каких-либо серьезных затрат для принимающей страны. Потребуется только решить некоторые инфраструктурные вопросы, такие как создание зон экспортной переработки, развитие портовых сооружений и улучшение транспортной системы. Но прибыли могут превысить вложения во много раз. Процесс индустриализации способствует накоплению капитала в виде прибылей, которые могут быть дополнительно реинвестированы в сферу образования и развития инфраструктуры, чтобы создать эффект домино повышения благосостояния (ОЭСР 2002) [28]. Кроме того, развивающиеся страны, такие как Бангладеш, в большей степени могут воспользоваться множеством динамических выгод торговли от этого сектора,

благодаря использованию в нем современных технологий (например, программного обеспечения для разработки и дизайна сложных моделей). Этот сектор также требует относительно небольших инвестиций по сравнению со многими другими обрабатывающими отраслями, что будет иметь такое же влияние на экономический рост (Нордис 2004) [27]. Кроме того эта фрагментированная промышленность создает высокий спрос на рынке сопутствующих товаров и услуг. Например, спрос на упаковочные материалы (такие как: картонные коробки, полиэтиленовые пакеты), на фурнитуру (такую как: этикетки, застежки-молнии и так далее) будет расти. И в то же время спрос на услуги, такие как банковское дело, страхование, транспорт и т.д., также будет увеличиваться. Это приводит к росту связанных отраслей и тем самым создает избыток финансов в экономике.

## **2. Влияние открытости торговли на трудоемкое производство готовой одежды Бангладеш**

Выше были даны рабочие определения “открытости торговли” и “развития” и было проиллюстрировано теоретическое объяснение характеристик клиентоориентированной обрабатывающей промышленности. Последующий анализ будет сосредоточен на главном аргументе этой статьи и обсуждении того, как открытость торговли будет способствовать развитию в Бангладеш.

Как часть программы структурной перестройки, Бангладеш с 1990 года постепенно либерализует свою торговую политику путем реформирования политики экспорта, импорта и валютного курса. Страна значительно сократила импортные и экспортные тарифы и другие нетарифные барьеры, ввела возврат пошлин и налоговые преференции для экспортируемых товаров, разрешила беспошлинный ввоз капитального оборудования и внедрила гибкую политику обменного курса (Хоссейн & Алауддина 2005) [20]. В результате в промышленном секторе произошел значительный рост, особенно в трудоемких производствах готовой одежды по сравнению с периодом до либерализации. Только эта отрасль в настоящее время насчитывает 70 процентов от общего вклада обрабатывающей промышленности в ВВП и составляет более 80 процентов от общего объема экспортных поступлений страны (Банк Бангладеш 2015) [6]. Благодаря непрерывным усилиям со стороны производителей готовой одежды, и при поддержке государственной политики сектор готовой одежды стал наибольшим источником валютных поступлений для Бангладеш. От 3,89% в 1983-1984 годах их объем вырос впечатляюще до 81,13% от общего объема экспортных поступлений в 2013-2014 годах. По данным международной торговой статистики Всемирной торговой организации (ВТО) за 2011 год, Бангладеш считается четвертым мировым экспортером одежды с 3% доли мирового рынка. Хотя первый экспорт готовой одежды из Бангладеш произошел еще в 1978 году, данный сегмент начал бурно развиваться с середины 80-х. С 1983-1984 гг. экспорт готовой одежды постоянно рос в течение последних трех десятилетий. В течение 1986-1987 гг. общая стоимость экспорта готовой одежды составила US \$ 298670000 (27,74% от общего объема экспорта), который в 2013-2014 гг. составил US \$ 24491880000 (81,13% от общей стоимости экспорта). Тенденции экспорта готовой одежды показаны на рисунке 1 (Ассоциация производителей и экспортеров одежды Бангладеш 2014) [8].

От 1986-1987 гг. до 2013-2014 гг. в среднем рост экспорта готовой одежды Бангладеш составил около 300%. Эта удивительная тенденция свидетельствует о том, что сектор готовой одежды Бангладеш пережил существенное структурное развитие в течение последних трех десятилетий. Было бы очень интересно изучить основные факторы, которые способствовали этому замечательному достижению в экспорте готовой одежды Бангладеш.



**Источник:** Ассоциация производителей и экспортеров одежды Бангладеш (2014) [8].

*Рис. 1. Тенденции экспорта готовой одежды Бангладеш от 1983-1984 гг. до 2013-2014 гг.*

Теорема Хекшера-Олина предполагает, что бедная страна с избытком рабочей силы может достичь роста благосостояния путем изготовления трудоемкой продукции в секторе, где она имеет сравнительное преимущество (Терлуолл 2011) [38]. Низкая стоимость рабочей силы, особенно женской рабочей силы, является одним из ключевых факторов быстрого развития в этом секторе. Около 80% от общей рабочей силы, занятой пошивом одежды в Бангладеш, женщины (Ассоциация производителей и экспортеров одежды Бангладеш 2014) [8]. Они, на самом деле, способствуют росту экспорта готовой одежды, так как их искренность, преданность, трудолюбие и традиционно унаследованное мастерство сделали одежду, изготовленную в Бангладеш, уникальной на мировом рынке с точки зрения качества и конкурентоспособности. В течение 1984-1985 гг. общее число занятых в этом секторе составляло 0,12 миллиона, которое резко возросло до 4,0 миллионов человек в 2012-2013 гг. В этот же период времени общее число фабрик по пошиву одежды увеличилось с 384 до 5876 (Ассоциация производителей и экспортеров одежды Бангладеш 2014) [8]. Хотя с самого начала швейная промышленность Бангладеш начала расти незапланированным образом, сценарий сильно изменился. В настоящее время наблюдается более организованный и планируемый процесс развития, с помощью которого достигается значительный прогресс в этой сфере.

Помимо этого, динамическими выгодами от торговли являются стимулы к конкуренции, приобретение новых знаний, новых идей и распространение технических знаний, возможность сопутствующих потоков капитала за счет прямых иностранных инвестиций, что, в конечном счете, увеличивает производительность труда, способствует росту капитала и совокупного фактора производительности

(Терлуолл 2011) [38, с. 508-514]. Эта теория применима в реальности, и данная статья показывает на примере сектора готовой одежды Бангладеш, как открытость торговли может дать положительные результаты в области развития. Страны, стремящиеся получить выгоды от торговли, должны быть открыты для доступных торговых сетей. Это фактически означает, что политика страны должна быть направлена на открытость торговли за счет ликвидации тарифов и внутренних барьеров, таких как чрезмерная бюрократическая волокита и скрытые платежи, как, например, регистрационные сборы (Вигнарая 2013 и Анас 2012) [39; 2]. Йи (1999) подчеркивает, что тарифы резко тормозят вертикальную специализацию и, следовательно, их устранение должно быть первоочередным политическим решением в тех экономиках, которые стараются получить выгоду от цепочек добавленной стоимости [40]. Так как торговля, основанная на цепочке создания добавленной стоимости, подразумевает, что полуфабрикаты пересекают границы несколько раз с небольшим уровнем добавленной стоимости, существует возможность, что тарифы и другие внутренние и внешние торговые барьеры уничтожат эти небольшие выгоды и тем самым сделают страны непривлекательными для аутсорсинга.

В дополнение к снижению тарифов, развивающимся странам необходимо создать экономические условия, которые были бы привлекательными для оффшоринга. Басри и Патунру (2011) указывают на три основные сферы, на которые необходимо направить усилия [9]. Во-первых, обеспечение эффективной инфраструктурой имеет решающее значение. Порты, дороги и электрические сети важны для прибыльности торговых центров, и правительства, стремящиеся получить выгоды от торговли, должны создать необходимые условия. Во-вторых, является ценной эффективная политика макроэкономической стабильности, особенно в отношении контроля валютного курса. И, наконец, необходимо управление рынком труда, которое эффективно сбалансирует капитал с плавным распределением труда в растущих секторах экономики.

В случае Бангладеш снижение тарифов в период постлиберализации привело к росту экспортно-ориентированных трудоемких отраслей промышленности, главным образом швейной промышленности, которая привлекла рабочую силу из менее продуктивных секторов экономики: сельскохозяйственного и неформального. Такое перераспределение, в конечном счете, способствовало увеличению номинального дохода маргинальных групп населения из сельской местности и городов и привело к снижению уровня нищеты (Нахар и Сиривардана 2009) [26]. Только в секторе готовой одежды в настоящее время непосредственно занято четыре миллиона человек, а еще один миллион человек работает в сфере изготовления аксессуаров и утилизации отходов промышленности (Бюро статистики Бангладеш 2012) [7]. Так как этот сектор может использовать неквалифицированную или полуквалифицированную рабочую силу, для работы в этом секторе было задействовано значительное число работников, особенно женщин, и эта тенденция продолжается (Райхан 2008) [31].

В период пост либерализации общий объем экспорта постоянно рос, и соотношение экспорта к ВВП изменилось в Бангладеш в основном за счет влияния трудоемкого сектора готовой одежды. Этот фактор в сочетании с предоставлением наемным работникам возможности заработать позволили стране улучшить свой платежный баланс с помощью прибылей в иностранной валюте (Хоссейн и Алауддина 2005) [20]. Открытость торговли поможет экспортоориентированным трудоемким отраслям промышленности таким, как, например, сектор готовой одежды, конкурировать в большей степени на национальном и международном уровне, что будет главной движущей силой в направлении улучшения технической эффективности, и тем самым увеличит совокупный фактор производительности

(Хоссейн и Карунаратне 2004) [21]. Кроме того, открытость торговли в виде снижения тарифов или отмены тарифов будет стимулировать местных предпринимателей импортировать капитальное оборудование, функционирующее на основе новейших технологий для повышения уровня эффективности. Компании всегда стремятся увеличить и улучшить свою производительность, чтобы остаться на рынке, который является функцией инвестиций. В конечном итоге это приводит к снижению стоимости и более высокой прибыли (Баубакри и др. 2005) [10]. Это отчасти объясняет среднюю высокую рентабельность в трикотажной промышленности в Бангладеш. Это также объясняет, почему даже после потери квотной преференции в результате окончания срока действия Соглашения по изделиям из различных видов волокон, вопреки предположению, что экспорт готовой одежды будет снижаться, Бангладеш остается на мировом рынке конкурентоспособной страной, которая себя очень хорошо проявила после 2005 года, о чем свидетельствует увеличение объема экспорта в Соединенные Штаты и Европейский Союз (Ахмед 2009) [1]. На начальном этапе беспешлинный доступ на мировой рынок был пролиферирующей особенностью экспорта готовой одежды Бангладеш. Как развивающаяся страна-член ВТО, Бангладеш имеет эту привилегию по отношению к основным мировым экспортным центрам, таким как ЕС, Швейцария, Канада, Австралия, Япония и т.д. Но Соглашение по изделиям из различных видов волокон, согласно которому Бангладеш пользовалась квотами на экспорт готовой одежды, истек в январе 2005 года, и были прогнозы, что Бангладеш будет основной проигравшей страной после этого существенного изменения. Но, как ни странно, с тех пор она поддерживает феноменальный рост экспорта готовой одежды с небольшими колебаниями. Кроме того, Бангладеш приложила все усилия, чтобы поддержать стабильный рост экспорта готовой одежды в условиях мирового финансового кризиса.

Поскольку рабочее определение “развития” в данной работе включает и фактор гендерного влияния, то дальше будет объяснено, как в Бангладеш этому фактору способствовала открытость торговли. Фонтана (2003) утверждал, что в странах, которые специализируются на трудоемких производствах, фактор большего количества рабочих мест оказался наиболее благоприятным для женщин [14]. Либерализация торговли привела к расширению сектора готовой одежды, текстильной и обувной промышленности в Бангладеш, рынок труда которых в настоящее время значительно феминизирован. Несмотря на резкую критику, что эти отрасли эксплуатируют рабочих, особенно женщин, с точки зрения низкой заработной платы, нет никаких сомнений в том, что они предоставили женщинам возможность поднять уровень собственного достоинства и индивидуальности, что является одним из самых значительных положительных изменений в обществе, где традиционно доминировали мужчины (Кабир и Махмуду 2004) [24]. Исследование показало, что работницы сектора готовой одежды, скорее всего, получают возможность иметь лучшие жилищные условия, более высокий доход, а также более низкую вероятность угроз здоровью по сравнению с женщинами аналогичного социально-экономического уровня, которые не работают в швейной промышленности (Хеветт и Амин 2000) [19]. Получение женщинами данных рабочих мест дало им уверенность в том, что они могут выступать в качестве самостоятельного экономического агента и явным образом вносить свой вклад в экономику. Эта историческая социальная трансформация помогла Бангладеш сделать большой скачок в направлении дальнейшего развития.

Поэтому основная дискуссия данной статьи посвящена вопросу, как более высокая степень открытости торговли в контексте трудоемкой отрасли промышленности с цепочкой создания добавленной стоимости может привести к

положительному результату, а именно: развитию. Данное явление можно констатировать в Бангладеш за период постлиберализации. В период режима открытой торговли, который начался с 1990 года и продолжается по настоящее время, и который связан, главным образом, в трудоемком промышленном секторе с мобилизацией внутренних ресурсов, и увеличением объема торговли. В этот период инвестиции в процентах от ВВП увеличились с 18,40% до 28,69%, торговые операции по отношению к ВВП выросли с 18% до 47%, национальные сбережения в процентах от ВВП выросли с 18,79% до 30,54%, а государственные налоговые поступления увеличились в 12 раз, несмотря на снижение тарифов (Банк Бангладеш 2015) [6]. Успех стран Восточной Азии в ведущих глобальных клиентоориентированных отраслях с цепочкой создания добавленной стоимости и их постепенный переход от сборочных производств к FPM является примером наилучшей практики, который может помочь нам понять, почему и как открытость торговли привела к развитию экономики Бангладеш (Герреffi 1999) [16]. В настоящее время экспортоориентированный трудоемкий промышленный сектор Бангладеш способствует развитию сектора массового производства с низкой стоимостью и с большей концентрацией функций в сборочном производстве. Но с течением времени в свете необходимости повышения заработной платы бангладешским производителям придется перейти от производства, ориентированного только на сборку, к полномасштабному производству с целью поддержания его роста в условиях растущей конкуренции в условиях глобализации.

## **Выводы**

Таким образом, из вышеприведенного анализа можно сделать вывод о том, что, если другие вещи остаются неизменными, открытость торговли в контексте трудоемкой клиентоориентированной индустриализации Бангладеш в любом случае ведет к положительным результатам в области развития. Концепция фрагментированной производственной системы с цепочкой создания добавленной стоимости в этих отраслях значительно повлияла на торговую деятельность. Такая страна с открытой для торговли экономикой, как Бангладеш, может стать глобальным центром производства и иметь значительные выгоды от торговли путем постепенного перехода к верхнему сегменту цепочки создания добавленной стоимости. И теоретический анализ, и статистические данные показали, как открытость торговли привела к развитию в виде накопления капитала и инвестиций, создания новых рабочих мест, сокращения бедности, расширения прав и возможностей женщин и увеличения ВВП. Таким образом, дальнейшая либерализация торговой политики при поддержке хорошей институциональной базы будет способствовать мобилизации ресурсов в более продуктивных секторах экономики с возможностью постепенной структурной трансформации, которая, в конечном счете, приведет страну к дальнейшему экономическому росту и развитию.

## **Литература**

1. Ahmed, N 2009, "Sustaining Ready-made Garment Exports from Bangladesh", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 4, pp. 597–618
2. Anas, T 2012, "Indonesia's new protectionist trade policies: a blast from the past", *East Asia Forum*, viewed 20 April 201, <http://www.eastasiaforum.org/2012/06/18/indonesia-s-new-protectionist-trade-policies-a-blast-from-the-past/>
3. Ando, M; Arendt, S; & Kimura, F 2006, "Production networks in East Asia: strategic behaviour by Japanese and US firms", Paper presented at Japan Centre for Economic Research conference on 'Multinational firms' strategies in East Asia: a

comparison of Japanese, US, European and Korean firms'

4. Athukorala, P 2011, "Production networks and trade patterns in East Asia: regionalisation or globalisation?", *Asian Economic Papers*, Vol. 10 No. 1
5. Baldwin, R 2013, 'The WTO and global supply chains' East Asia Forum, viewed 27 May, <http://www.easiaforum.org/2013/02/24/the-wto-and-global-supply-chains/>
6. Bangladesh Bank 2015, 'Bangladesh Bank open data initiative', Bangladesh Bank, viewed 20 April 2015, [www.bangladesh-bank.org/econdata/index.php](http://www.bangladesh-bank.org/econdata/index.php)
7. Bangladesh Bureau of Statistics 2012, 'Gender statistics of Bangladesh', Bangladesh Bureau of Statistics, viewed 20 April 2015, [http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/Health\\_Demo/Gender\\_Statistics.pdf](http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/Health_Demo/Gender_Statistics.pdf)
8. Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) 2014, Dhaka, Bangladesh, viewed 28 April 2015, <http://www.bgmea.com.bd/home/pages/TradeInformation>
9. Basri, C & Patunru, A 2012, "How to keep trade policy open: the case of Indonesia", in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, No. 2
10. Boubakri, N, Cosset, JC & Guedhami, O 2005, "Liberalization, corporate governance and the performance of privatized firms in developing countries", *Journal of Corporate Finance*, vol. 11, no. 5, pp. 767–790.
11. Damuri, Y 2013, "International production sharing: insights from exploratory network analyses", CTEI working papers, viewed 28 May 2015, [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/working\\_papers/CTEI-2012-03.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/working_papers/CTEI-2012-03.pdf)
12. Dowrick, S & Golley, J 2004, "Trade Openness and Growth: Who Benefits?", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 1, pp. 38–56
13. Edwards, S 1992, "Trade orientation, distortions and growth in developing countries", *Journal of Development Economics*, Vol. 39, No. 1, pp. 31–57
14. Fontana, M 2003, "The gender effects of trade liberalisation in developing countries: a review of the literature", *Discussion Paper*, No. 101, University of Sussex, Brighton.
15. Frankel, JA & Romer, DH 1999, "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, pp. 379–399
16. Gereffi, G 1999, "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", *Journal of International Economics*, Vol. 48, No. 1, pp. 37–70
17. Goulet, D 1973, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*, Atheneum
18. Gereffi, G & Memedovic, O 2003, "The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries", *Sectoral Studies Series*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna, viewed 14 April 2015, [https://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Publications/Pub\\_free/Global\\_apparel\\_value\\_chain.pdf](https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Global_apparel_value_chain.pdf)
19. Hewett, P & Amin, S 2000, "Assessing the impact of garment work on quality of life measures", Bangladesh Institute of Development Studies, viewed 13 April 2015, <http://www.bids-bd.org/sajeda.htm>.
20. Hossain, MA & Alauddin, M 2005, "Trade Liberalization in Bangladesh: The Process and Its Impact on Macro Variables Particularly Export Expansion", *The Journal of Developing Areas*, Vol. 39, No. 1, pp. 127–150
21. Hossain, M & Karunaratne, N 2004, "Trade Liberalisation and Technical Efficiency: Evidence from Bangladesh Manufacturing Industries", *Journal of Development Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 87–114
22. Hummels, D; Ishii, J; & Yi, K. M 2001, "The nature and growth of vertical

specialisation in world trade”, *Journal of International Economics*, Vol. 54

23. Jones, R, Kierzkowski, H & Lurong, C 2005, “What does evidence tell us about fragmentation and outsourcing?”, *International Review of Economics & Finance*, Vol. 14, No. 3, pp. 305–316.

24. Kabeer, N & Mahmud, S 2004, “Globalization, gender and poverty: Bangladeshi women workers in export and local markets”, *Journal of International Development*, Vol. 16, No. 1, pp. 93–109

25. Kharas, H. & Kohli, H 2011 “What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?”, *Journal of Global Emerging Market Economies*, Vol. 3. No. 3, pp. 281–289

26. Nahar, B & Siriwardana, M 2009, “Impact of Trade Liberalization on Poverty in Bangladesh A Quantitative Assessment”, *South Asia Economic Journal*, Vol. 10, No. 2, pp. 325–369

27. Nordis, HK 2004, “The global textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing”, *Discussion Paper*, no.5, World Trade Organization, Geneva, viewed 13 May 2015, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers5\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers5_e.pdf)

28. OECD, see Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002

29. Organisation for Economic Co-operation and Development 2002, ‘Foreign direct investment for development: maximising benefits, minimising costs’, Organisation for Economic Co-operation and Development, viewed 20 April 2015, <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/1959815.pdf>

30. Pritchett, L 1996, “Measuring outward orientation in LDCs: Can it be done?”, *Journal of Development Economics*, Vol. 49, No. 2, pp. 307–335

31. Raihan, S 2008, *Trade Liberalization and Poverty in Bangladesh*, University Library of Munich, Germany, viewed 16 May 2015, <https://ideas.repec.org/p/pral/mprapa/37905.html>

32. Rodriguez, F, Rodrik, D, Rodriguez, F & Rodrik, D 2000, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”, in *Macroeconomics Annual 2000, Ben Bernanke and*, MIT Press for NBER

33. Sachs, JD & Warner, A 1995, “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 26, no. 1, 25th Anniversary Issue, pp. 1–118

34. Sen, A 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press.

35. Solow, RM 1956, “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, pp. 65–94

36. Stensnes, K 2006, “Trade openness and economic growth: do institutions matter?”, *Working Paper*, no. 702, Norwegian Institute of International Affairs

37. Swan, TW 1956, “Economic growth and capital accumulation”, *The Economic Record*, Vol. 32, No. 2, pp. 334–361

38. Thirlwall, AP 2011, *Economics of Development: Theory and Evidence*, Palgrave Macmillan

39. Wignaraja, G 2013, “Indonesia: faltering growth and a hint of protectionism”, East Asia Forum, viewed 20 May 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2013/02/27/indonesia-faltering-growth-and-a-hint-of-protectionism/>

40. Yi, K 1999, “Can vertical specialization explain the growth in world trade?” in *Journal of Political Economy*, Vol. 111, No. 1, pp. 52–102

JEL Classification: F52, K34, O24

## ТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ НА ПРИМЕРЕ УКРАИНСКОЙ ТАМОЖНИ

Олег КОМАРОВ

Университет таможенного дела и финансов, Украина

E-mail: olh.komarov@gmail.com

### *Аннотация<sup>1</sup>*

*В данной работе рассматриваются вопросы организации таможенного контроля и применения системы управления рисками на примере украинской таможни.<sup>2</sup> В частности, раскрываются принципы построения национальной системы управления рисками и некоторые практические аспекты ее применения.*

*Исходя из того, что таможенный контроль может быть реализован автоматизированным, неавтоматизированным и комбинированным способами, представлен авторский подход относительно понимания самой сути системы управления рисками и ее места в таможенном контроле.*

*Также представлена схема осуществления таможенного контроля и оформления с использованием системы управления рисками. Одновременно в статье рассматриваются вопросы использования предварительной информации для обеспечения анализа и оценки рисков.*

*Автор отмечает ключевую роль системы управления рисками в контексте обеспечения режима законности и гарантирования национальной безопасности. Весомая часть исследования отводится автоматизированной системе анализа и управления рисками (АСАУР) и ее роли в таможенном контроле.*

*Также в статье представлен аналитический обзор ключевых показателей эффективности системы управления рисками и контроля с ее применением. Особое внимание уделяется анализу показателей селективности АСАУР (электронных профилей риска) и их динамики.*

*Представленный аналитический обзор также содержит данные о структуре действующих электронных профилей риска, их ориентированности в зависимости от направления перемещения, а также направленности действующих профилей риска на определенные области риска.*

*В заключение автор приходит к выводу, что в обеспечении разумного баланса между фискальной и правоохранительной функцией таможни и таможенного контроля видится актуальная задача и вектор дальнейшего институционального развития таможенной системы Украины и таможенного дела в целом.*

*Ключевые слова: таможенные риски, система управления рисками, профили риска, индикаторы риска, селективность, упрощение торговли, таможенные технологии.*

<sup>1</sup> Эта статья является логическим продолжением нашего исследования, недавно опубликованного в World Customs Journal (Komarov 2016), и частично перекликается с ним в целях обеспечения целостности восприятия представленного материала.

<sup>2</sup> Статья подготовлена автором в качестве эксперта и может не отражать позицию его организации.

## **Введение**

Параллельно с динамичным развитием технологий таможенного контроля усложняются и схемы совершения таможенных правонарушений как, впрочем, и наоборот, поскольку эти процессы взаимосвязаны. Единственно верным подходом при этом является внедрение принципов управления рисками при таможенном контроле.

Системе управления рисками, как и любой другой системе, присущи специфические характеристики, обусловленные сферой, целями и задачами ее применения. В таможенной сфере таковыми являются, во-первых, обеспечение избирательности и достаточности таможенного контроля, во-вторых, его ограничение минимумом необходимых таможенных формальностей.

То есть в стремлении достичь надлежащего баланса между упрощением торговли и регуляторным контролем таможенные органы должны одновременно управлять двумя типами риска. Во-первых, потенциальной неспособностью обеспечить упрощение международной торговли и, во-вторых, потенциальной неспособностью обеспечить соблюдение таможенного законодательства [10].

Таможенный контроль, основанный на применении системы управления рисками, может быть реализован неавтоматизированным, автоматизированным и комбинированным способами. При этом при разработке мер по управлению рисками предпочтение отдается последним двум [6].

В связи с этим, на наш взгляд, нецелесообразно сводить весь комплекс мероприятий, которые осуществляются в рамках применения системы управления рисками, исключительно к использованию автоматизированного отбора рискованных операций или ограничивать таможенный контроль давно устаревшим подходом тотальных физических инспекций.

Сегодня эффективный таможенный контроль должен основываться на так называемом таргетинге, иными словами нацеливании на риски. Такой подход, в первую очередь, предполагает использование комбинированного таможенного контроля, основанного на выборочности и выявлении конкретных перемещений с высоким риском.

Соответственно, систему управления рисками определяем как упорядоченную совокупность и организационное единство инструментов и методов управления рисками способами автоматизированного, неавтоматизированного и комбинированного таможенного контроля, основанного на принципе избирательности и достаточности его форм и объемов для обеспечения соблюдения таможенного законодательства.

Таким образом, возникает необходимость в постоянном совершенствовании существующих и разработке новых инструментов, методов и способов управления рисками для повышения эффективности и обеспечения избирательности таможенного контроля, основанного на применении системы управления рисками.

## **1. Ключевые принципы организации таможенного контроля и применения системы управления рисками<sup>3</sup>**

Управление рисками – это деятельность, осуществляемая таможенными органами с целью анализа, выявления и оценки рисков, разработки мер, направленных на их минимизацию, оценки их эффективности и контроля над их применением. Таможенные органы применяют систему управления рисками для определения

---

<sup>3</sup> Комплексная характеристика системы управления рисками приведена в исследовании: Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика : монографія / [Бережнюк І.Г., Брендас А.І., Булана В.В., Комаров О.В. та ін.] ; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2014. – 288 с.

товаров, транспортных средств, документов и лиц, подлежащих таможенному контролю.

Контроль системы управления рисками включает оценку риска на основе анализа, в том числе с помощью информационных технологий, документы, предоставляемые в каждом конкретном случае перемещения через таможенную границу Украины товаров, транспортных средств коммерческого назначения, чтобы выбрать вид и сферу действия таможенного контроля с целью гарантировать, что положения таможенного законодательства Украины соблюдены [5].

Контроль, основанный на применении системы управления рисками, предусматривает использование информационных технологий. На практике это реализуется посредством автоматизированной системы анализа и управления рисками (АСАУР), которая интегрирована в автоматизированную систему таможенного оформления (АСТО) “Инспектор” (рис. 1). Обе системы были разработаны сотрудниками таможенной службы Украины.



Рис. 1. Схема организации таможенного контроля в Украине<sup>4</sup>

Однако АСАУР – это не искусственный интеллект, а лишь один из инструментов принятия решений при таможенном контроле. Система обеспечивает автоматизированное сопоставление данных по конкретному перемещению на предмет их совпадения с заложенными в АСАУР алгоритмами проверки (электронными профилями риска).

Индикаторы риска, их комбинации и значения закладываются в конкретный профиль риска для обеспечения его селективности. Как один из инструментов управления рисками они играют ключевую роль при определении степени риска. Значения конкретных индикаторов риска и алгоритмы их обработки являются информацией для служебного пользования и не подлежат разглашению.

Более того, значения индикаторов риска и алгоритмы их обработки, заложенные в центральные профили риска, не известны и должностным лицам таможен. Это сделано для упреждения их разглашения недобросовестным субъектам

<sup>4</sup> Схема построена на основе материалов, подготовленных в рамках реализации PRINEX Project, *Assessment of trade flows and smuggling of goods across Belarus-Ukraine border at the end of PRINEX Project implementation*

внешнеэкономической деятельности и манипуляции сведениями о товарах при их декларировании.

Говоря об автоматизированных системах управления рисками, мы должны четко понимать, что такие системы способны анализировать информацию исключительно в электронном виде. По результатам автоматизированного анализа и оценки рисков АСАУР сигнализирует о возможных нарушениях таможенного законодательства.

Одновременно АСАУР генерирует перечень форм таможенного контроля и инструкции-разъяснения инспектору таможни. Для этого используются соответствующие классификаторы форм контроля (например, таможенный осмотр, проверка документов и т.д.) и результатов выполнения таможенных формальностей.

В частности, предусмотрены такие виды таможенных формальностей: обязательные, обязательные при условии и в случае необходимости. Помимо конкретных форм таможенного контроля перечень таможенных формальностей может определять и объем таможенного контроля по результатам применения системы управления рисками.

Так, например, таможенный осмотр может быть идентификационным (без раскрытия упаковочных мест и без обследования транспортного средства), частичным (с раскрытием до 20% упаковочных мест и выборочным обследованием транспортного средства), полным (с раскрытием до 100% упаковочных мест и углубленным обследованием транспортного средства) [5].

Кроме того, предусмотрена возможность, когда сформированный АСАУР перечень таможенных формальностей может быть дополнен или скорректирован по решению таможни на основании использования других (кроме электронных профилей) инструментов управления рисками, например, оперативной информации и т.п.

Такой подход призван обеспечить более точное нацеливание по рискам – как на основании результатов применения АСАУР, так и на основании дополнительного анализа и оценки рисков непосредственно должностными лицами таможенных органов. Это не означает, что таможенные органы вольно принимают решения на свое усмотрение. Порядок и основания принятия таких решений детально регламентированы.

Существует также возможность, когда перечень таможенных формальностей не содержит конкретных таможенных формальностей, которые подлежат выполнению. В ряде случаев профили риска могут генерировать лишь информационное сообщение (код формальности “000”) для инспектора. Такие сообщения содержат информацию о потенциальных рисках и возможных мерах, направленных на их выявление.

## **2. Анализ эффективности таможенного контроля и применения системы управления рисками**

### **2.1. Анализ показателей селективности АСАУР и их динамики**

Информация о выполнении таможенных формальностей, сгенерированных АСАУР, передается в базу данных обратной связи. База данных обратной связи АСАУР используется для анализа эффективности применения системы таможнями, анализа селективности и внесения соответствующих корректировок и модификаций.

Ключевым показателем здесь является селективность (рис. 2). Селективность профиля риска – это показатель профиля риска, который количественно характеризует его избирательную способность (числовое значение от 0 до 100, показывающее процент таможенных оформлений, который профиль риска дает возможность отобрать из общего количества таможенных оформлений) [6].

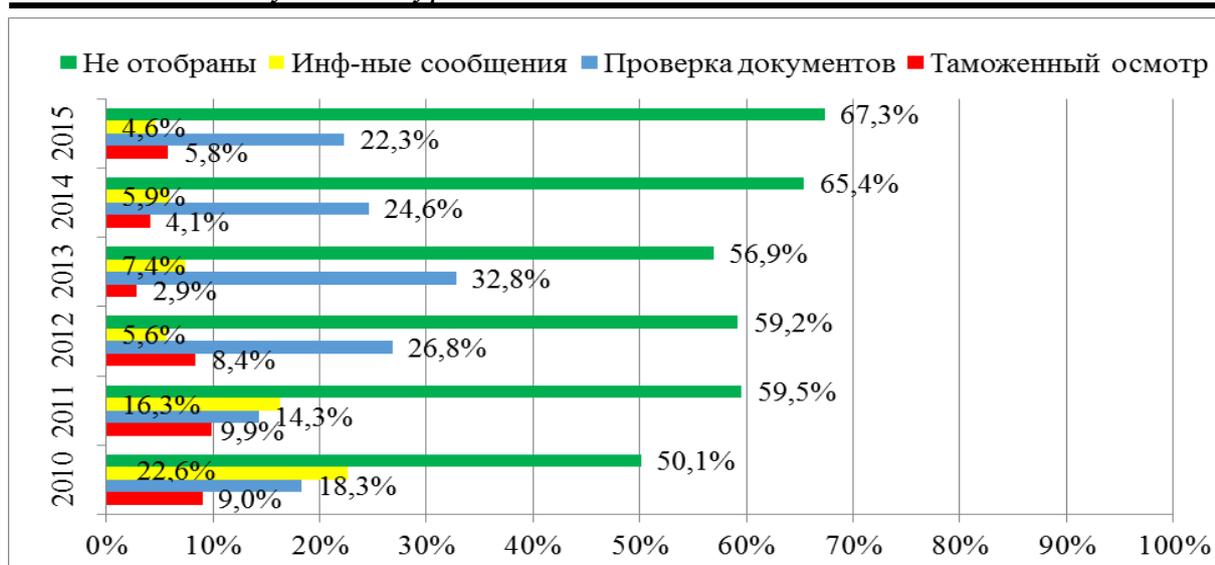


Рис. 2. Динамика показателей селективности АСАУР (ИМ / ЭК / ТР)

Таким образом, 100% перемещений (таможенных деклараций) проходят первичную проверку с помощью АСАУР и лишь те из них, которые представляют определенную степень риска, подлежат дополнительной физической проверке. В идеале принято считать, что этот показатель должен колебаться в районе 5% (рис. 3).

Соответственно, враждебное восприятие системы управления рисками в качестве механизма предупреждения рискованных сделок физическими и юридическими лицами, осуществляющими внешнеэкономическую деятельность, не отвечает цели ее применения, которая заключается в обеспечении селективности таможенного контроля.



Рис. 3. Селективность АСАУР в части генерирования таможенного осмотра

Видим, что в 2010-2012 годах наблюдается значительное превышение граничного значения селективности. Это может быть обусловлено имплементацией в АСАУР и наполнением ряда новых профилей риска, в том числе рамочных, а также внедрением новых модулей АСАУР в пунктах пропуска.

Стремительное падение показателей селективности профилей риска в 2013 году

стало следствием организационных изменений в структуре органов государственного управления.<sup>5</sup> Также в этот период система управления рисками активно адаптировалась под новый Таможенный кодекс Украины и принятые на его исполнение подзаконные акты таможенного регулирования.

Как следует из приведенных данных, применение системы управления рисками сегодня обеспечивает соблюдение эталонного показателя селективности. Вместе с тем, эти показатели основаны на сведенных данных без учета направления перемещения (ИМ, ЭК, ТР). Как видно из следующих данных, этот корректирующий фактор существенно меняет картину показателей селективности (рис. 4).

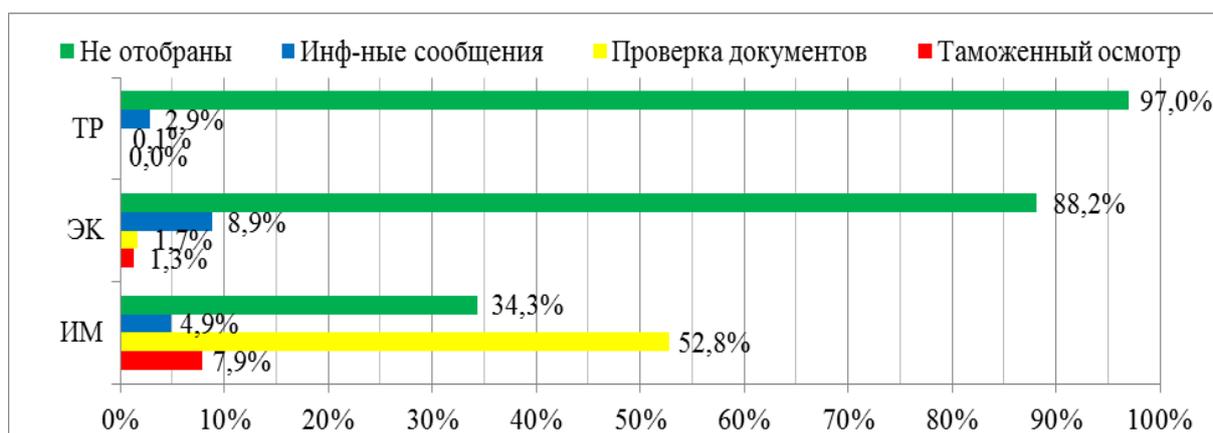


Рис. 4. Динамика селективности АСАУР (ИМ / ЭК / ТР) за 2014 год

При определении селективности АСАУР анализируются все три показателя (информационные сообщения, проверка документов и физическая инспекция), которые генерируются электронными профилями риска. Однако конечный показатель селективности не включает информационные сообщения (рис. 5).

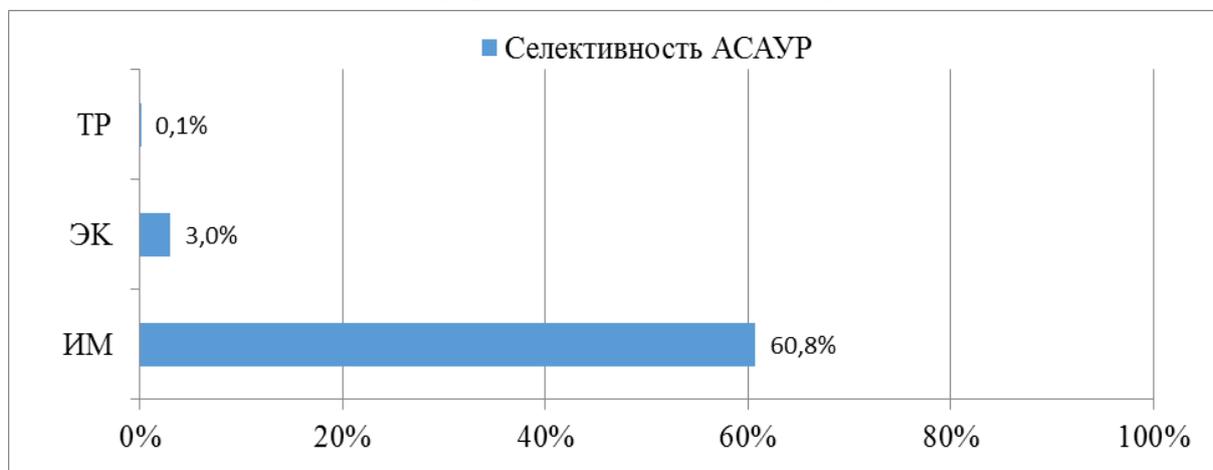


Рис. 5. Селективность АСАУР в разрезе направления перемещения за 2014 год

## 2.2. Анализ показателей внешнеэкономической активности и фискальный парадокс

Приведенный анализ показал значительную неоднородность соответствующих показателей в зависимости от направления перемещения. Каковы же причины такой

<sup>5</sup> Таможенное и налоговое ведомства были объединены в единое Министерство доходов и сборов Украины, просуществовавшее не многим более одного года и в дальнейшем реорганизованное в Государственную фискальную службу Украины (ГФС)

неоднородности? Предполагаем, что существенный вес имеют нефискальные факторы, а именно обеспечение национальной безопасности. Соответственным образом ориентировано и большинство профилей риска – именно на импортные операции (рис. 6).

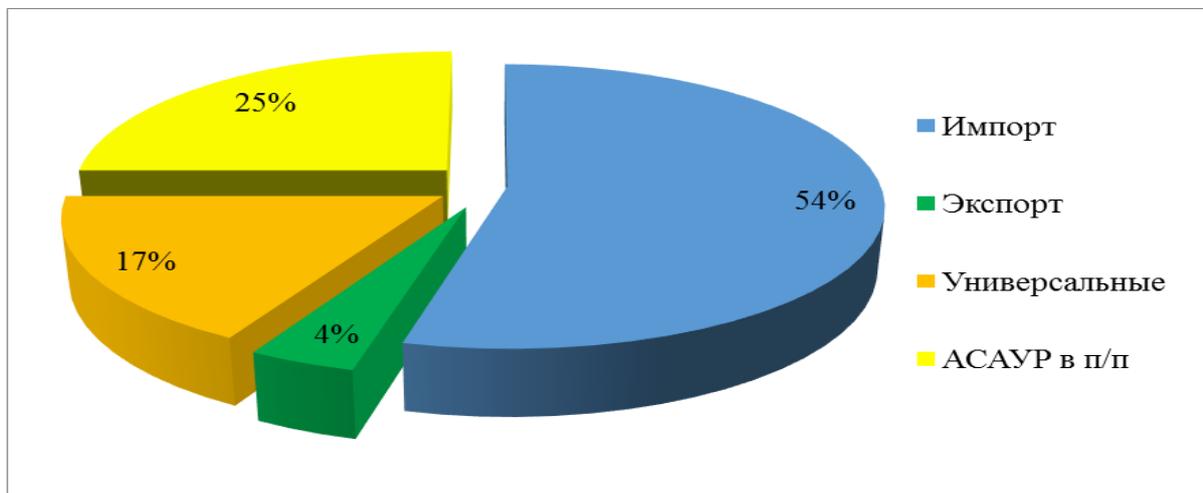


Рис. 6. Направленность действующих профилей риска

Однако мы далеки от мысли, что именно нефискальные факторы столь кардинальным образом меняют структуру соответствующих показателей. Полагаем, что выявленная неоднородность обусловлена в первую очередь фискальными факторами, а именно обеспечением бюджетных поступлений.

Поскольку ГФС обеспечивает наибольшую часть доходов Сведенного бюджета Украины, то одна из первоочередных задач ГФС сегодня состоит в безусловном выполнении индикативных показателей наполнения госбюджета.

При этом часть платежей, обеспеченных ГФС в 2015 году, в Сведенном бюджете Украины составила 83,5%.<sup>6</sup> Что особо примечательно и характерно для финансовой системы Украины, так это соотношение поступлений в государственный бюджет, обеспеченных таможенными и налоговыми органами (рис. 7).

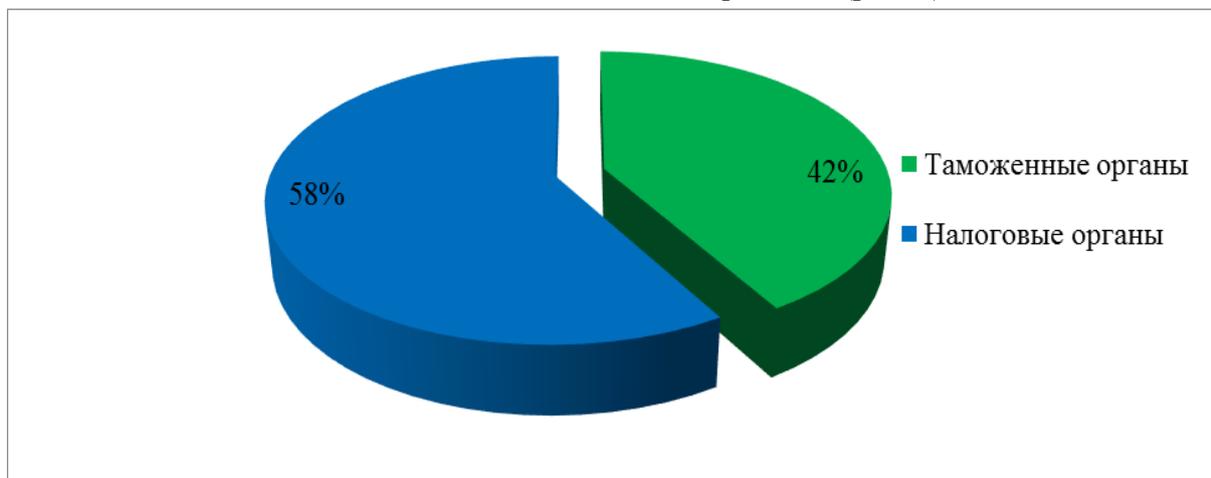


Рис. 7. Источники платежей ГФС в госбюджет Украины в 2015 году<sup>7</sup>

<sup>6</sup> По данным Отчета о выполнении Плана работы Государственной фискальной службы Украины на 2015 год

<sup>7</sup> Составлено автором на основе данных Отчета о выполнении Плана работы Государственной фискальной службы Украины на 2015 год

Отметим, что в 2015 году ГФС заявлен прирост поступления платежей в госбюджет в сравнении с 2014 годом на 44,8%. При этом поступления платежей в общий фонд госбюджета, обеспеченные налоговыми органами и таможенными в сравнительном периоде, возросли на 46,1% и 68,1% соответственно.<sup>8</sup> Парадокс, но это все на фоне негативной динамики товарооборота Украины и его падения в 2015 году практически на треть относительно 2014 года (рис. 8).

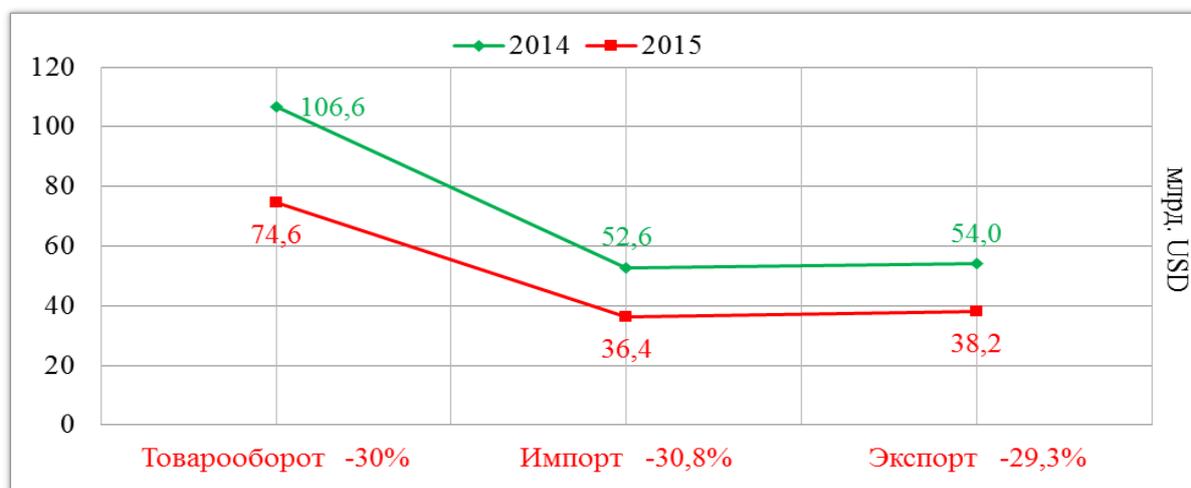


Рис. 8. Динамика товарооборота Украины за 2014-2015 годы<sup>9</sup>

Действительно, столь значительный прирост поступлений в госбюджет на фоне падения товарооборота частично связан с модернизацией технологий таможенного контроля. Однако отметим, что лишь частично или даже совсем незначительно. При этом одним из ключевых факторов является проседание валютного рынка и стремительное “пикирование” национальной валюты (рис. 9).

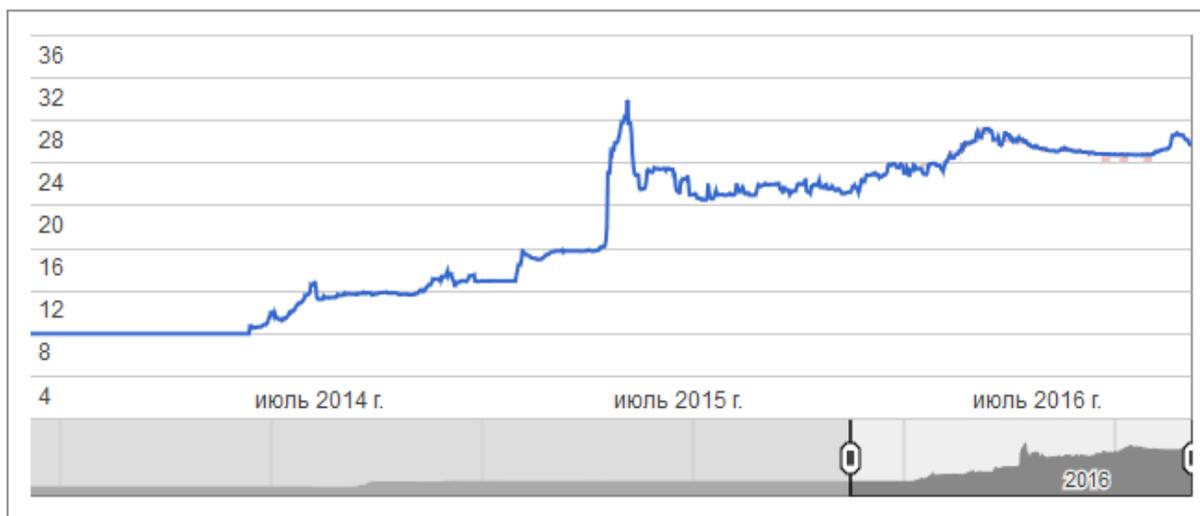


Рис. 9. Динамика курса Нацбанка Украины валютной пары UAH / USD<sup>10</sup>

<sup>8</sup> По данным Отчета о выполнении Плана работы Государственной фискальной службы Украины на 2015 год

<sup>9</sup> Составлено автором на основе данных Отчета о выполнении Плана работы Государственной фискальной службы Украины на 2015 год

<sup>10</sup> Источник: <http://minfin.com.ua>

Вместе с тем, таможенное регулирование и государственное управление в сфере таможенного дела в значительной мере продолжают осуществляться в ручном режиме с преимущественным применением административных инструментов. При этом отчетливо наблюдается тенденция к усилению фискальной функции таможни, что показывает анализ ниже приведенных данных (рис. 10-11).

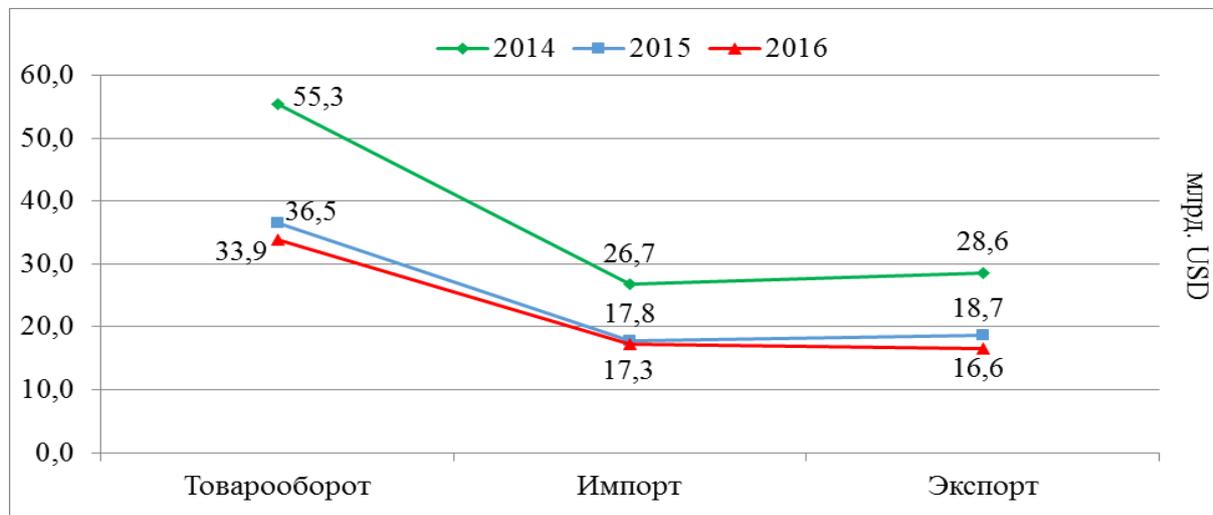


Рис. 10. Динамика товарооборота Украины за 6 месяцев 2014-2016 годов<sup>11</sup>

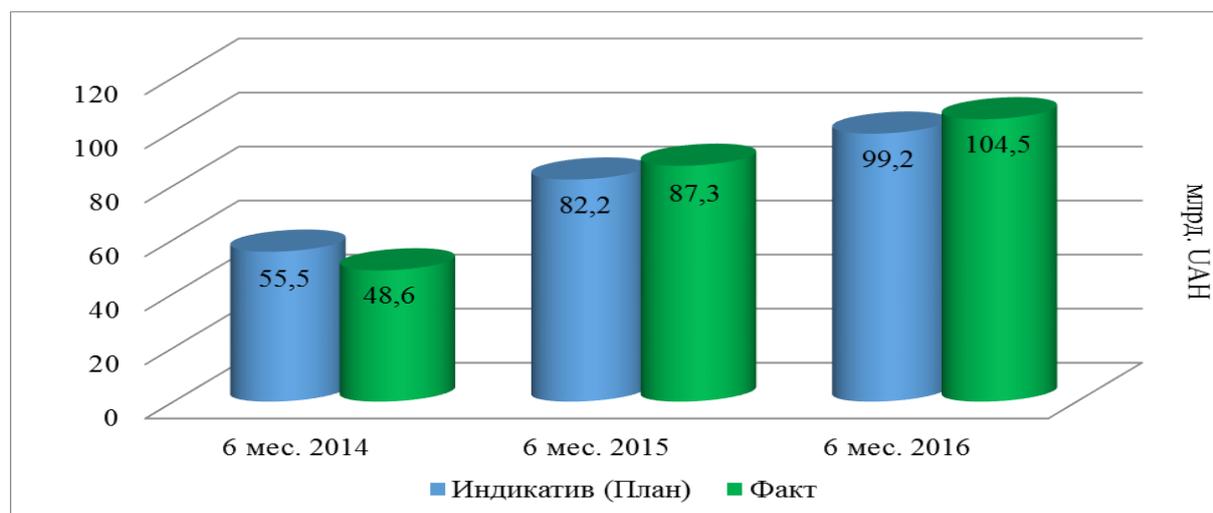


Рис. 11. Динамика поступления таможенных платежей в общий фонд госбюджета Украины за 6 месяцев 2014-2016 годов<sup>12</sup>

Исходя из приведенных данных, видим, что поступления таможенных платежей в общий фонд сведенного бюджета Украины за первое полугодие 2016 года возросли в сравнении с аналогичным периодом 2015 года практически на 20% и на 115% относительно сравнительного периода 2014 года.

<sup>11</sup> Составлено автором на основе официальных данных Государственной фискальной службы Украины

<sup>12</sup> Составлено автором на основе официальных данных Государственной фискальной службы Украины

Увы, но таможня играет все меньшую роль в системе координат национальной безопасности. Неадекватно, когда таможня обеспечивает едва ли не половину всех бюджетных поступлений и при этом все больше напоминает “тень, растворяющуюся с заходом солнца”.<sup>13</sup> Это же касается функциональной автономности таможенной системы.

Наряду с важнейшей задачей по обеспечению надлежащего баланса между упрощением торговли и регуляторным контролем актуализируется еще одна. Суть этой задачи в обеспечении разумного баланса между фискальной и правоохранительной функцией таможенных органов и таможенного контроля в целом.

### 3. Таможенный контроль и предварительная информация

АСАУР охватывает ключевые области рисков (на сегодня преимущественно фискального характера), включая такие направления как: контроль правильности определения таможенной стоимости, классификации и происхождения товаров, достоверности декларирования, нетарифного регулирования и т.п. (рис. 12).

При этом считаем абсолютно логичным и закономерным, что большинство действующих профилей риска ориентированы именно на импортные операции (рис. 6). Ни в коем случае не ставим это в укор и не относим этот факт к недостаткам системы управления рисками (и/или АСАУР).

Следует отметить, что количество профилей риска – это довольно условная цифра. Одни профили касаются очень узкого круга вопросов и распространяются лишь на отдельные товары, другие же охватывают целые направления контроля и области риска, а также содержат значения индикаторов относительно тысяч товаров [8].



Рис. 12. Ориентированность действующих профилей риска

Также следует отметить, что ежемесячно модули АСАУР обеспечивают автоматизированную оценку рисков примерно по 200 000 таможенных деклараций, 290 000 коммерческих перемещений и около 1 260 000 перемещений пассажирских транспортных средств в наземных пунктах пропуска.

Сейчас в трех действующих модулях АСАУР применяется более 100 алгоритмов оценки рисков (профилей риска), более 400 подалгоритмов в рамках

<sup>13</sup> Согласно официальным данным ГФС, сотрудники таможен составляют менее одной четвертой штатной численности ГФС. В структуре же центрального аппарата ГФС из двадцати трех подразделений непосредственно лишь три департамента функционально ведают вопросами государственного таможенного дела

действующих алгоритмов. Также применяется более 80 000 комбинаций индикаторов риска и значительное количество так называемых “ориентировок”, построенных на основе оперативной информации [1].

Вместе с тем, одна из важнейших задач видится в необходимости покрытия АСАУР еще не охваченных системой рисков. В целях усиления институциональных возможностей системы управления рисками предполагается расширение функционала АСАУР. В частности, это обеспечение анализа и оценки рисков на основе использования предварительной информации до прибытия товаров на границу.

В соответствии с мировой практикой предполагается, что таможенными на границе должен преимущественно осуществляться анализ рисков безопасности. К таковым можно отнести перемещение товаров, на которые установлены запреты и ограничения. Это также перемещения с риском недоставки товаров в таможенное назначения (прибытия), их утраты, подмены и т.п.

Законодательно установлено, что в случае ввоза товаров на таможенную территорию Украины декларант предварительно уведомляет таможенный орган, в зоне деятельности которого товары будут предъявлены для таможенного оформления, о намерении ввезти эти товары, в частности путем подачи предварительной таможенной декларации. Предварительная таможенная декларация подается с целью проведения анализа рисков и ускорения таможенных формальностей [5].

На сегодня технически реализован механизм информационного взаимодействия между приграничными и внутренними таможенными в части взаимного информирования о результатах анализа и оценки рисков. Это обеспечивается, в том числе посредством использования специального модуля АСАУР, предназначенного для анализа информации, которая содержится в предварительной таможенной декларации.

В дальнейшем предполагается внедрение механизма, который позволит приграничной таможне генерировать дополнительные таможенные формальности при проведении таможенного оформления в таможне назначения (прибытия). Такие дополнительные формы контроля будут обязательны для исполнения таможней, которой они делегированы.

Одновременно предусматривается внедрение зеркального механизма, который позволит внутренней таможне оформления, в которую подается предварительная декларация, генерировать дополнительные таможенные формальности для их выполнения в пункте пропуска приграничной таможни при проведении таможенного контроля товаров и транспортных средств.

Также одним из важнейших инструментов является система предварительного информирования, которая предусматривает предоставление таможенным органам короткой ввозной декларации (entry summary declaration – ENS) до прибытия товаров на таможенную территорию страны импорта.

Анализ рисков по короткой ввозной декларации проводится преимущественно с целью обеспечения мер по защите национальной безопасности, жизни и здоровья людей, животных, растений, окружающей среды, интересов потребителей. Таким образом, обеспечивается выявление тех самых рисков безопасности. Реализация механизма предварительного информирования в комплексе с другими уже действующими и еще внедряемыми таможенными технологиями позволит унифицировать и гармонизировать национальную систему таможенного контроля и управления рисками в соответствии с международной и европейской практикой.

## **Выводы**

В стремлении достичь надлежащего баланса между упрощением торговли и достаточным уровнем таможенного контроля, таможенные органы вынуждены внедрять современные механизмы обеспечения таможенных интересов и безопасности. Одним из наиболее эффективных механизмов достижения соответствующих целей таможенных ведомств является система управления рисками.

Система управления рисками является тем действенным механизмом, который направлен на обеспечение интересов всех участников таможенных правоотношений – как таможенных органов и государства в целом, так и добросовестных субъектов внешнеэкономической деятельности. Это отвечает общим тенденциям, принципам и стандартам современных таможенных технологий.

Система управления рисками приходит на смену тотальной физической инспекции и является новой эволюционной ступенью развития технологий таможенного контроля. Следовательно, подчас враждебное восприятие отдельными субъектами внешнеэкономической деятельности системы управления рисками как механизма запрета рискованных транзакций не соответствует целям ее применения.

Подлинными же целями применения системы управления рисками являются, во-первых, в обеспечении избирательности таможенного контроля и его ограничении минимумом таможенных формальностей. Во-вторых, но никак не во вторую очередь, в обеспечении достаточности таможенного контроля для гарантирования национальной безопасности, в том числе экономической.

Результаты исследований указывают на все большее поглощение таможенной системы “фискальным монстром”. В противовес правоохранительной функции как приоритетной все более усиливается фискальная функция таможни, которая должна быть для нее второстепенной. Имеющийся статус, компетенция и ресурсы таможни не позволяют ей занимать должное место в системе координат национальной безопасности.

В этом контексте, как представляется автору, уместен краткий экскурс в историю таможенного дела. “Никакое начальство, ни гражданское, ни военное не входит ни в какие непосредственные распоряжения по таможенной части. Поскольку таможенная служба требует чиновников опытных, в верности испытанных и доверия достойных, то на таможенные должности не могут быть определены не служившие по таможенной части”.<sup>14</sup>

Однако завершить хочу все же на мажорной ноте. Безусловно, созданная и модернизируемая силами центрального таможенного аппарата система управления рисками не уступает, а во многом и превосходит свои заграничные аналоги. Невзирая на крайне ограниченные ресурсы, таможенные технологии модернизируются в соответствии с вызовами времени и реалиями коммерческой практики.

Будучи достаточно гибкой и адаптивной, система управления рисками реагирует на соответствующие вызовы, все более покрывая еще не охваченные АСАУР риски безопасности. Ибо именно в обеспечении разумного баланса между фискальной и правоохранительной функцией таможни и таможенного контроля в целом автору видится актуальная задача и вектор дальнейшего институционального развития.

## **Литература**

1. Демченко Сергій. Щомісяця система АСАУР здійснює автоматизовану оцінку ризиків за близько 200 тис. митних декларацій / Сергій Демченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.mdoffice.com.ua/pls/MDOoffice/aSNewsDic.getNews?dat=26052016&num\\_c=531138](http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOoffice/aSNewsDic.getNews?dat=26052016&num_c=531138)
2. Демченко С.С. Управління митними ризиками в наземних пунктах

пропуску / С.С. Демченко, О.В. Комаров // Журнал “Вісник. Право знати все про податки і збори”. – 2015. – № 40 (848). – С. 37-39

3. Звіт про виконання плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>

4. Комаров О.В. Експлікація митного ризику в контексті державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності / О.В. Комаров // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2014. – № 2. – С. 57-68

5. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

6. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>

7. Свод законов Российской империи 1857 года. Уставы таможенные по Европейской торговле. – СПб, 1857. – Т.6. – 516 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.runivers.ru/upload/iblock/dd5/6.pdf>

8. Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика : монографія / [Бережнюк І.Г., Брендак А.І., Булана В.В., Комаров О.В. та ін.] ; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2014. – 288 с.

9. Csaba, Zagon 2012, “Border traffic risk assessment”, *Academic and Applied Research in Military Science*, Vol. 11, No 2, pp. 273-285

10. Komarov, O.V. 2016, “Risk management systems in Customs: The Ukrainian context”, *World Customs Journal*, Vol. 10, No 1, pp. 35-44

11. Widdowson, D 2005, “Managing risk in the Customs context” in L De Wulf & JB Sokol (eds.), *Customs Modernization Handbook*, World Bank, Washington, DC

12. Widdowson, D & Holloway, S 2011, “Core border management disciplines: risk based compliance management” in G McLinden, E Fanta, D Widdowson & T Doyle (eds.), *Border management modernization*, World Bank, Washington, DC

## ИНТЕРЕСЫ АКЦИОНЕРОВ

Нигяр БАБАЕВА

Академия Государственного таможенного комитета Азербайджанской Республики,  
Азербайджанская Республика  
E-mail: n\_babayeva@yahoo.com

### Аннотация

Целью статьи является анализ преимуществ хорошо управляемой компании и роли участия акционеров в контроле над компанией, а также отношения акционеров с директорами, что рассматривается в качестве одного из важнейших факторов такого контроля.

В данной статье, прежде всего, рассматриваются вопросы важности состава совета директоров с точки зрения интересов акционеров. Также проанализирована взаимосвязь между акционерами и советом директоров, и как акционеры косвенно участвуют в контроле над компанией. Кроме того, на примере разных стран рассматриваются решения акционеров относительно увольнения или изменения состава совета директоров.

Каждый сотрудник компании хочет, чтобы его компания хорошо управлялась, поскольку это может сгладить конфликты между менеджерами и акционерами и защитить интересы не только акционеров, но и тех, у кого нет акций компании.

Автор подчеркивает, что деятельность акционера не является привилегией. В первую очередь, акционер должен действовать ответственно. Когда акционер инвестирует в компанию, он становится собственником части компании и несет ответственность за ее развитие. Автор приходит к выводу, что формирование состава совета директоров, право назначать и снимать директоров являются необходимыми предпосылками для поддержания баланса в корпорации между полномочиями менеджмента и интересами акционеров.

Ключевые слова: совет директоров, акционеры, интересы акционеров, корпорация, собрание акционеров.

### Введение

Два основных органа, с помощью которых компания осуществляет свою деятельность, – это акционеры, действующие совместно на собрании акционеров, и совет директоров. В этом случае директора играют важную роль, так как они являются единственной группой, которая способна обеспечить управление компанией для их собственной пользы. Помимо этого, единственная группа, которая имеет возможность контролировать директоров, – это члены компании. В результате, отношения между акционерами и директорами весьма важны в процессе управления компанией. Анализ процесса управления должен служить средством организации, структурирования и обеспечения эффективной расстановки интересов [1, С. 3-5].

Это исследование, прежде всего, затрагивает вопросы важности состава совета директоров с точки зрения интересов акционеров, что, в свою очередь, влияет на стратегию назначения на должности и увольнения, а также показывает, как акционеры косвенно участвуют в контроле над компанией. В заключительной части даны примеры доверительного управления компанией директорами, которые применяют

свои собственные стратегии.

Целью статьи является анализ преимуществ хорошо управляемой компании и того, как акционеры принимают участие в контроле над компанией, а также их отношение с директорами как один из важнейших аспектов такого контроля.

### **1. Состав совета директоров**

В действительности, первые законы, которые регулировали деятельность компаний, не требовали наличия директоров, однако допускали их наличие. По делу Фергюсон против Вилсона (1866), правовой сборник №2, решение канцлерского суда по делу №77, судья апелляционного суда Кеирнс постановил: “Компания сама по себе не может действовать от своего лица... это может происходить только посредством директоров”.

Принципы управления государственными и частными корпорациями практически одинаковые во всех юрисдикциях. Они включают определенные виды основных процессов принятия решений на общем собрании акционеров, в то же время закрепляя право принятия решений за одно- и двухуровневыми структурами совета директоров.

Совет директоров – это важнейшая система корпоративного управления, поскольку он представляет интересы корпорации и в то же время несет ответственность за заботу об интересах акционеров в деятельности корпорации, получении прибыли для корпорации и выплате дивидендов. Кроме того, совет директоров – это платформа, на базе которой полномочия тех, кто владеет корпорацией, или, по-другому, акционеров, сбалансированы с полномочиями сотрудников управленческого уровня, которые обеспечивают работу компании.

В общем, все советы, независимо от их индивидуальных структур, служат связующим звеном между корпорациями и их акционерами. Следовательно, у них есть общая для всех юридически санкционированная функция обеспечения соблюдения законодательства, регулирующего работу корпораций, и предоставления периодических финансовых отчетов.

Управление может осуществляться или одноуровневой, или двухуровневой структурой совета. И именно эти различные структуры совета влияют на его результативность и эффективность в различных юрисдикциях, где может преобладать одноуровневая или двухуровневая структура. При определении недостатков данных структур совета следует учитывать слабые места структуры, которые появляются непосредственно от того, что такая структура есть одноуровневой или двухуровневой. Одноуровневые и двухуровневые системы являются основными формами структуры совета, которые были созданы в разных странах [2, с. 56].

Юрисдикции структуры одноуровневого совета существуют в таких странах, как, например, Соединенные Штаты (далее – США), Великобритания, Япония, Сингапур. Данная структура известна также как англо-американская структура совета директоров. Она характеризуется одноуровневым советом, состоящим из исполнительных директоров и членов совета директоров, все из которых обычно выдвигаются и назначаются акционерами. Кроме того, компания имеет право снять с должности директора до истечения срока его работы на занимаемой должности обычным решением, принятым на заседании, несмотря на любые договоренности между компанией и ним [3, с. 77]. В случае одноуровневой структуры совет директоров юридически уполномочен контролировать и управлять корпорацией. В Великобритании и США члены совета директоров компаний участвуют в регулярных заседаниях совета наряду с исполнительными директорами, хотя они и заседают отдельно в комитетах по вопросам оплаты труда и аудита, куда обычно не

допускаются исполнительные директора. Основным преимуществом подобной структуры совета является независимость членов совета директоров от исполнительных директоров касательно информации, к которой они имеют прямой доступ в результате присутствия на заседаниях совета. В то время как, согласно закону, компания, в первую очередь, несет ответственность перед своими акционерами, и отношения между компанией и акционерами являются основным аспектом регулирования британского Кодекса корпоративного управления, компаниям рекомендуется признавать вклад других инвесторов и поддерживать инициативу совета прислушиваться к мнению подобных инвесторов. Существенное значение для эффективного функционирования любого совета имеет конструктивный и серьезный диалог [4, с. 11].

В одноуровневом совете, например, в Сингапуре надежность совета директоров и его эффективность зависит от степени независимости совета директоров. Сингапурский кодекс корпоративного управления (“Сингапурский кодекс”) требует наличия сильных и независимых членов в совете директоров, которые способны выносить объективное суждение по вопросам деятельности корпорации независимо от других директоров и 10% акционеров. Сингапурский кодекс определяет, что независимые директора должны составлять как минимум одну треть совета. Сингапурский кодекс определяет независимого директора как того, кто не имеет никаких отношений с компанией, со связанными с ней компаниями и должностными лицами этих компаний, которые могут повлиять на принятие решений независимого директора. Интересной особенностью Сингапурского кодекса является то, что он четко определяет различие между председателем совета директоров и исполнительным директором. В соответствии с Кодексом это должны быть разные люди, чтобы обеспечить надлежащий баланс власти, повысить подотчетность и увеличить возможности совета для самостоятельного принятия решений. Кроме того, компании должны гарантировать, что акционеры имеют возможность участвовать в голосовании и присутствовать на общих собраниях акционеров. Акционеры должны быть проинформированы о правилах, включая порядок голосования, которые регулируют общие собрания акционеров. Совет должен установить и поддерживать регулярный диалог с акционерами, собирать мнения или информацию, а также реагировать на нужды акционеров [5, С. 3-24].

Слабым местом одноуровневого совета является обычная практика совмещения функций главного исполнительного директора и председателя совета директоров. Опасность заключается в том, что в таком случае корпоративное управление очень сильно зависит от одного человека, в данном случае, председателя совета директоров. Слишком много власти, сконцентрированной в руках какого-либо исполнительного директора, будет ограничивать мониторинговые полномочия независимых членов совета директоров и представление интересов акционеров.

В противоположность одноуровневой структуре совета директоров, двухуровневая, которая существует в Китае, Германии, Голландии, состоит из наблюдательного совета и исполнительного органа управления. Строгое разделение между мониторинговой функцией наблюдательного совета и функцией управления исполнительного совета считается главным преимуществом данной структуры, и члены одного совета не могут быть членами другого. По существу, наблюдательный совет корпорации курирует исполнительный совет, чтобы обеспечить надлежащее внедрение исполнительным советом необходимых систем в управление корпорацией. В большинстве случаев, как, например, в Германии, наблюдательный совет (*Aufsichtsrat*) назначает членов исполнительного совета (*Vorstand*), а также члены наблюдательного совета формально назначаются общим собранием акционеров.

Кроме того, наблюдательный совет в некоторых странах, таких как Германия и Китай, может иметь большое количество представителей трудового коллектива, так как сотрудники компании вводятся в наблюдательный совет голосованием членов трудового коллектива, а не акционеров. На предприятиях Германии, имеющих более 500 или 2000 сотрудников, представители трудового коллектива также входят в наблюдательный совет, который состоит из таких представителей на одну треть или на половину соответственно [6, с. 1].

В Финляндии акционерная компания должна иметь совет директоров. Если акционерный капитал компании более чем 80.000 евро, то она должна также иметь управляющего директора. Такие крупные компании имеют также право иметь наблюдательный совет, который иерархически находится где-то между общим собранием акционеров и советом директоров<sup>1</sup> [7, с. 1].

В Азербайджане акционерные компании, имеющие более 50 акционеров, должны быть организованы в рамках двухуровневой системы, где правление назначается общим собранием акционеров, если внутренние правила компании не предоставляют управленческие полномочия наблюдательному совету. В соответствии с Гражданским кодексом Азербайджана от 1999 года, общее собрание акционеров является высшим органом акционерного общества с ограниченной ответственностью. В компании, где есть только один участник, функцию общего собрания акционеров должен выполнить этот участник. В случаях, предусмотренных Уставом компании, могут быть созданы совет директоров (наблюдательный совет) и (или) ревизионная комиссия компании. В акционерном обществе с ограниченной ответственностью должен быть создан исполнительный совет (коллегиальный и (или) состоящий из одного человека), который должен заниматься текущими вопросами управления деятельностью компании и нести ответственность за это перед общим собранием акционеров. Односторонний исполнительный совет (исполнительный орган, состоящий из одного человека) может быть избран также из лиц, которые не являются акционерами и сотрудниками компании [8, с. 35, статья 91].

Структура двухуровневой палаты также имеет слабое место. Оно заключается в том, что независимые директора имеют задачу мониторинга деятельности своих коллег, которые осуществляют функции управления. Идея нахождения в одном совете, несмотря на сопутствующее преимущество обмена информацией между членами совета директоров, к сожалению, приводит к проблеме мониторинга деятельности коллег во время работы с ними. На практике эффективно осуществлять эту функцию мониторинга не является легкой задачей.

Кроме этих типов советов существуют также гибриды. В некоторых юрисдикциях, таких, как Япония, например, корпорациям дается возможность выбора любой структуры совета директоров. В Торговый кодекс Японии (“Японский кодекс”) были внесены изменения в 2001 году с целью предоставления большего количества контрольных полномочий аудиторам, чем директорам корпораций, чтобы гарантировать, что директора будут действовать в интересах соответствующей корпорации. Кроме того, поправка, внесенная в 2002 году, предоставила корпорациям возможность либо продолжать функционировать, имея отдельный совет аудиторов, либо внедрить англо-американскую структуру совета директоров с независимыми директорами, комитетами совета директоров и исполнительными директорами, которые отвечают за ежедневные бизнес-операции в корпорации. Это можно рассматривать как стимулирующий подход, который позволяет корпорациям избрать совет директоров, который наилучшим образом соответствует их конкретным потребностям корпоративного управления и обстоятельствам. В Японии с целью содействия устойчивому экономическому росту и увеличению стоимости компании в

средне- и долгосрочной перспективе компании должны вступить в конструктивный диалог с акционерами даже за пределами общего собрания акционеров [9, с. 6-26].

## **2. Полномочия назначать и снимать директоров с занимаемой должности**

Во всех основных юрисдикциях, за исключением США, акционеры имеют право назначать директоров. Как правило, совет директоров предлагает список кандидатов. В Великобритании Закон о компаниях от 2006 года не определяет, кто несет ответственность за назначение директоров, но оговаривает, что первые директора должны быть назначены согласно заявлению, подписанному непосредственно или от имени участников меморандума. Кроме того, положения, касающиеся назначения, должны быть занесены в устав компании. В случае отсутствия такого рода положений, директора должны быть выбраны акционерами компании.

В соответствии с прецедентным правом Великобритании в случае, если нет какого-либо положения о назначении директоров, то это дает право акционерам назначать и освобождать от должности руководителей. К тому же, преимущественным правом акционеров является назначение директоров в случае, если по какой-то причине устав ассоциации ничего не оговаривает в этом отношении.

Типовой устав ассоциации в SI 2008/3229 дает право назначать директоров как акционерам, так и действующим директорам. Он предусматривает, что:

17. (1) Любое лицо, которое желает работать в должности директора, и которому это разрешено законом, может быть назначено директором

(а) обычным решением, или

(б) по решению директоров [10, с. 8].

В открытых акционерных обществах назначение директора длится только до следующего годового общего собрания акционеров, на котором уже назначенный директор может предложить себя для повторного назначения.

Типовой устав закрытого акционерного общества предусматривает, что если в результате смерти компания не имеет ни акционеров, ни директоров, личные представители последних акционеров, которые умерли, имеют право назначить директора.

В Германии члены наблюдательного совета избираются акционерами на общем собрании, и любой акционер может предложить своих собственных кандидатов за две недели до начала собрания. Но наблюдательный совет назначает и освобождает от должности членов правления [11, с. 2].

В Японии Закон о компаниях предусматривает, что “в компании с советом директоров только акционеры, имеющие последовательно в течение предшествующих шести месяцев или более (или, в тех случаях, когда более короткий период указан в уставе корпорации, в течение такого периода или более) не менее одной сотой (1/100) (или, в тех случаях, когда меньшая пропорция предусмотрена в уставе корпорации, такая пропорция учитывается) голосов всех акционеров или не менее трех сотен (или, в тех случаях, когда меньшее число предписано в уставе, такое количество учитывается) голосов всех акционеров, могут потребовать от директоров, чтобы они включили определенные пункты в цели собрания акционеров. В результате квалифицированное меньшинство (1% голосов или 300 голосов) может предложить свой собственный список кандидатов”.

Закон Канады о корпоративном бизнесе предусматривает, что “акционеры корпорации должны обычным решением на первом собрании акционеров и на каждом последующем ежегодном собрании, на котором требуется избрание директоров, выбирать директоров на срок, истекающий не позднее закрытия третьего годового собрания акционеров после выборов”.

Согласно Закону Канады о корпоративном бизнесе №137, зарегистрированный владелец или фактический владелец акций, который имеет право голоса на ежегодном собрании акционеров, может:

- (а) поднять любой вопрос, которой он считает необходимым обсудить на данном собрании; и

- (б) обсудить на встрече любой вопрос, в отношении которого данное лицо имело бы право представить предложение [12, с. 101].

Это означает, что большая группа людей, которая находится позади инвестиционных дилеров или других посредников в инвестиционной цепочке, теперь имеют большие права.

Для сравнения, в соответствии с моделью континентальной Европы, акционеры не имеют слишком много полномочий в сфере назначения и отстранения директоров от занимаемой должности. В определенных ситуациях кандидатура акционера, который будет иметь право голоса при избрании директора, может быть исключена советом директоров из списков кандидатов. Акционеры, которые не согласны с таким решением, обязаны, таким образом, сами искать доверенное лицо, которое будет голосовать от их имени. Это, однако, для них слишком дорого.

Согласно “правилу Фроселля”, инкумбентам должны быть возмещены их расходы, выиграли они или проиграли, в то время как новым кандидатам возмещаются их затраты только в случае их выигрыша. Это усугубляется еще и действиями коллектива, с которыми сталкиваются акционеры.

Выдвижение альтернативного кандидата на ежегодных выборах является чрезвычайно важным, так как простое воздержание или голосование против предложенного кандидата не будет достаточно, чтобы препятствовать его избранию. На самом деле, при отсутствии другого положения в хартии или уставе, директоров избирают не по большинству, а по плюрализму мнений. По словам Джозефа Грундфеста, это означает, что если “миллион акций считается кворумом, и если на 999,999 бюллетенях вычеркнут ваше имя и скажут: нет, и вы как директор, владеющий только одной акцией, проголосуете за себя, то примите поздравления, вы победили, так как присутствует плюрализм мнений”. Поэтому акционеры, которые не согласны, должны быть готовы нести расходы за право голосовать на выборах директоров компании.

Основная проблема возникает, однако, не во время ежегодного избрания совета. Вопрос заключается в том, в каком случае можно снять директоров с должности не в контексте захвата власти. Самой большой угрозой для совета директоров, который не действует в соответствии с пожеланиями акционеров, есть право акционеров снимать директоров с должности без причины. Поэтому важно знать, насколько широки эти полномочия.

Согласно законодательству, директора могут быть сняты с должности только по какой-то причине. Как отмечают Джеймс Кокс и Томас Альгазен, директор, который добросовестно работал на корпорацию, имеет привилегию работать на этой должности до конца срока, несмотря на противодействие большинства акционеров. На сегодня закон штата Делавэр предусматривает, что вне рамок выборов по окончанию срока рабочего контракта директоров акционеры могут разорвать контракт с поочередно заменяемыми членами совета директоров только по какой-то определенной причине. Даже во время выборов возможности акционеров касательно смены директоров серьезно ограничены, потому что только одна треть директоров подлежат переизбранию. В реальности, в большинстве корпораций совет директоров заменяется поочередно.

Кроме того, закон штата Делавэр либерален в предоставлении защиты против

захвата власти. В деле корпорации Unocal против корпорации Mesa Petroleum изложено общее правило, что основанием для предоставления защиты должен быть двухуровневый тест. Во-первых, совет должен иметь “разумные основания полагать, что опасность для корпоративной политики и эффективности существует” [13, с. 748].

Во-вторых, эта мера “должна быть разумной в отношении создаваемой угрозы”. В деле Paramount против Time было установлено, что такая угроза может даже включать возможность того, что акционеры голосуют за то, чтобы выставить свои акции на торги “в незнании или ошибочном убеждении”, что привело некоторых комментаторов к выводу, что совет может “просто сказать нет” попыткам приобретения этих акций. Только тогда, когда компания выставлена на продажу или обанкротилась (так называемый “режим Revlon”), суды применяют более строгие стандарты.

В континентальных европейских странах закон редко предоставляет такие сильные возможности защиты против враждебных поглощений, как в Соединенных Штатах. Директора обычно могут быть отстранены от должности по собственному желанию (*ad nutum*), что означает “в любое время”, по усмотрению большинства акционеров. Право акционеров диктовать повестку дня общего собрания означает, что в большинстве стран континентальной Европы акционер или группа акционеров могут созвать заседание, а затем уволить всех директоров простым большинством голосов.

Во Франции собрание акционеров может уволить и заменить директоров или членов наблюдательного совета (“*conseil de surveillance*”), даже если этот вопрос не был включен в повестку дня. Такая ситуация предполагает, что совет директоров, который хочет удержаться на занимаемых должностях, должен войти в доверие к держателю контрольного пакета акций. Формулируя по-другому, можно сказать, что только держатель контрольного пакета акций может быть уверен, что назначенные директора не будут сняты на следующий день. В результате, из всех возможных составов совета директоров, только тот совет, который одобрен держателем контрольного пакета акций, будет стабильным советом.

В Великобритании в рамках Закона о компаниях от 2006 года, компания может обычным решением снять директора до истечения срока исполнения его полномочий, не взирая ни на какие ранее оговоренные соглашения между компанией и директором. В соответствии с положениями раздела 168 (1) необходимо специальное уведомление о принятом решении, чтобы освободить директора от занимаемой должности или назначить кого-то вместо того директора, который был так уволен во время общего собрания.

Немецкое правило дефолта дает право трем четвертям голосующих акционеров снимать директоров в середине срока без объяснения причин. Акционеры немецких компаний имеют более широкие права в отношении назначений (для избрания в наблюдательный совет), но могут только уменьшить срок занимаемой управленческой должности путем голосования квалифицированным большинством.

В Японии директора могут быть уволены в любое время по решению собрания акционеров простым большинством голосов и без причины.

В Финляндии в соответствии с Законом о компаниях с ограниченной ответственностью “предложение, которое поддержало более половины голосов акционеров, считается решением общего собрания. Во время выборов человек, получающий наибольшее число голосов, должен быть избран на должность. Общее собрание акционеров может принять решение до выборов, что человек, получающий более половины голосов, должен быть избран. В случае равенства голосов выбор должен решаться путем жеребьевки, и еще одно голосование должно решаться с помощью решающего голоса председателя, если иное не предусмотрено в уставе.

Требование голосования по большинству может быть ослаблено только в Уставе и только в отношении выборов”. Члены совета директоров могут быть уволены органом, который их назначил, в обычных случаях общее собрание вправе принять решение об увольнении совета директоров.

## **Выводы**

Следовательно, все, кто связан с компанией в качестве члена, сотрудника, клиента или директора, хочет, чтобы она хорошо управлялась. Эффективное корпоративное управление в состоянии смягчить конфликты между менеджментом и акционерами и защищать не только интересы крупных акционеров, но и интересы мелких акционеров и не вкладчиков.

Деятельность акционера не является привилегией, но это право и ответственность. Когда он инвестирует в компанию, он владеет ее частью, поэтому, частично ответственен за то, как эта компания развивается. В результате формирование состава совета директоров, право назначать и снимать директоров являются необходимыми предпосылками для поддержания баланса в корпорации между полномочиями менеджмента и интересами акционеров.

## **Литература**

1. French, D., Mayson, S. & Ryan, C. 2013, *On Company Law*, Oxford University Press, 2013, №29, p. 3
2. Kraakman, R, Armour, J & Davies, P 2009, *The Anatomy of Corporate Law*, Oxford University press, 2009, №2, p. 56.
3. United Kingdom Company Act 2006, UK Parliament, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>
4. United Kingdom Corporate Governance Code, <https://www.frc.org.uk>
5. Singapore Code of Corporate Governance, <http://www.mas.gov.sg/>
6. Davies, P. 2001, *Board Structure in the UK and Germany: Convergence or Continuing Divergence?*, Oxford: University of Oxford, 2001, p.1
7. Companies Act Finland 1st September/2006; amendments up to 981/2011, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset>
8. Civil Code of Azerbaijan 2000, [http://www.azpromo.az/uploads/legislation/Civil\\_code\\_eng\\_51b1e34e863c1.pdf](http://www.azpromo.az/uploads/legislation/Civil_code_eng_51b1e34e863c1.pdf)
9. Japan's Corporate Governance Code 2015, <http://jpx.co.jp/english/equities/listing/cg/tvdivq0000008jdy-att/20150513.pdf>
10. The Model Articles of Company's 2009, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/3229/contents/made>
11. German Corporate Governance Code 2002, [http://www.siemens.com/investor/en/corporate\\_governance/gcg-code.htm](http://www.siemens.com/investor/en/corporate_governance/gcg-code.htm)
12. Canada Business Corporations 1985, <http://www.loppar.gc.ca/content/loppar/ResearchPublications/prb9938-e.htm>
13. Cools, S. 2005, “The Real Difference in Corporate Law between the United States and Continental Europe; Distribution of Powers”, *Delaware Journal of Corporate Law*, 2005, №30, p.748.

**Information about authors**

- 1) **Mrs. BABAYEVA, Nigar**, LL.M. in International and Comparative Law, Lecturer in European Law, State Customs Committee Academy of the Republic of Azerbaijan, e-mail: n\_babayeva@yahoo.com
- 2) **Mrs. BORISENKO, Olga**, Prof. Dr.hab. (Public Administration), Head of the Department of Public Administration and Customs Management, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: acu\_borisenko@yahoo.com
- 3) **Mr. CHENTSOV, Victor**, Prof. Dr.hab. (Public Administration; History), Chairman of Scientific Council, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, E-mail: Chentsov61@me.com
- 4) **Mr. HASSAN, Tariq**, Assistant Commissioner of Bangladesh Customs, National Board of Revenue, Ministry of Finance, Bangladesh; MA in International and Development Economics at Crawford School of Public Policy, Australian National University; INCU Membership Affairs and Communications Officer, e-mail: tariq.hassan@incu.org
- 5) **Mr. KOMAROV, Oleg**, PhD-student, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: olh.komarov@gmail.com
- 6) **Mr. KUSHCHENKO, Eugene**, PhD-student, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: jeni4i1990@gmail.com
- 7) **Mrs. KVELIASHVILI, Irina**, Dr., PhD (Public Administration), Assistant Professor of the Department of Public Administration and Customs Management, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: kvelin@ukr.net
- 8) **Mrs. PAVLENKO, Olena**, Prof. (Public Administration and Customs), Dr.hab. (Pedag.), Professor of the Department of Public Administration and Customs Management, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: amsu.pavlenko@gmail.com
- 9) **Mr. PASECHNIK, Anatoly**, Prof. Dr.hab. (Physics and Mathematics), Professor of the Department of Transport Systems and Technologies, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: panukr977@gmail.com
- 10) **Mrs. RYBACZYK, Magdalena**, MA in Management, Doctoral student, Warsaw School of Economics, RILO Eastern and Central Europe, Poland, e-mail: magdalena.rybaczyk@gmail.com
- 11) **Mrs. TRIAKINA, Olga**, Dr., PhD (Pedagog.), MA in International Customs Law and Administration at Canberra University, Assistant Professor of the Department of Foreign Languages and Professional Language Training, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine, e-mail: o.triakina@gmail.com
- 12) **Mr. WEERTH, Carsten**, Dr., BSc (Glasgow) LL.M. MA, Main Customs Office Bremen, Federal Customs Service of Germany, FOM University of Applied Sciences in Economics and Management, Germany, e-mail: carsten.weerth@gmx.de

**Информация об авторах**

- 1) **БАБАЕВА, Нигяр.** Магистр международного и корпоративного права, преподаватель по европейскому праву, Академия Государственного таможенного комитета Азербайджанской Республики, Азербайджанская Республика, e-mail: p\_babayeva@yahoo.com
- 2) **БОРИСЕНКО, Ольга.** Доктор государственного управления, профессор, заведующий кафедрой публичного управления и таможенного администрирования, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: acu\_borisenko@yahoo.com
- 3) **ВЕЕРТ, Карстен.** Доктор права, Главное таможенное управление, Бремен, Федеральная таможенная служба Германии; бакалавр естественных наук (Университет Глазго), магистр права от Высшей школы экономики и менеджмента Университета прикладных наук в области экономики и управления, Германия, e-mail: carsten.weerth@gmx.de
- 4) **КВЕЛИАШВИЛИ, Ирина,** кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры публичного управления и таможенного администрирования, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: kvelin@ukr.net
- 5) **КОМАРОВ, Олег,** аспирант, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: olh.komarov@gmail.com
- 6) **КУЩЕНКО, Евгений,** аспирант, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: jeni4i1990@gmail.com
- 7) **ПАВЛЕНКО, Елена,** профессор (по государственному управлению и таможенному делу), доктор педагогических наук, профессор кафедры публичного управления и таможенного администрирования, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: amsu.pavlenko@gmail.com
- 8) **ПАСЕЧНИК, Анатолий,** профессор, доктор физико-математических наук, профессор кафедры транспортных систем и технологий, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: panukr977@gmail.com
- 9) **РЫБАЧИК, Магдалена.** Магистр менеджмента, аспирант Варшавской школы экономики; Региональный офис по обмену информацией для стран Восточной и Центральной Европы, Варшава, Польша, e-mail: magdalena.rybaczyk@gmail.com
- 10) **ТРЯКИНА, Ольга.** Кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков и профессиональной языковой подготовки, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина; магистр права и таможенного администрирования Университета Канберры, Австралия, e-mail: o.triakina@gmail.com
- 11) **ХАССАН, Тарик.** Помощник Верховного комиссара таможенной службы, Национальный совет по налогам и сборам, Министерство финансов, Бангладеш; магистр международной экономики и экономики развивающихся стран Кроуфордской Школы государственной политики, Австралийский национальный университет; офицер по вопросам членства в Международной сети таможенных университетов и связям с общественностью, e-mail: tariq.hassan@incu.org
- 12) **ЧЕНЦОВ, Виктор.** Профессор, доктор наук по государственному управлению и по истории, Председатель ученого совета, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина, e-mail: Chentsov61@me.com

---

**Conditions for publication**

**1. General requirements**

1. All manuscripts have to be submitted both in English and in Russian and have to meet the formatting requirements given below.
2. Length: Manuscripts have to be minimum 7 and maximum 20 pages long, including title, abstract, figures, tables, diagrams, and list of references. The publication of any manuscript over 20 pages long is to be negotiated with the publisher.
3. Software: All manuscripts have to be written in DOC format using Microsoft Office Word 2003/2010 for Windows or a compatible version of Word.
4. The manuscript has to be sent in a file named after the corresponding author in English (name and surname), for example ivangenov.doc.
5. All manuscripts together with information about the author (full name, organization, position, address, academic degree, academic status, contact telephone numbers, e-mail) have to be sent by email to the following address [Customs.Scientific.Journal@gmail.com](mailto:Customs.Scientific.Journal@gmail.com)
6. REVIEWING PROCEDURE: every scientific article is peer-reviewed according to the double blind review model by at least two independent reviewers. Reviews made are provided in written form through e-mail message and contain explicit conclusion regarding acceptance/rejection of the article for publication. Authors have the right to appeal editorial decisions about accepting or rejecting articles.
7. ETHICAL STANDARDS: every author should submit a declaration that his scientific article is authentic (own work); materials drawn from other sources have been acknowledged according to unit-specific requirements for referencing; contributions of individual coauthors in the preparation of the article have been properly identified; no conflict of interests exists.

**2. Page format**

Please set the menus of your word processing program as follows (all instructions below refer to working with Word 2003/2010 for Windows):

1. Page Setup:

Margins: Top: 2,5 cm; Bottom: 2,5 cm; Left: 2,5 cm; Right: 2,5 cm

2. Paper Size: A4

3. Format:

Font: Times New Roman; Font Style: Regular; Size: 12

Paragraph: Line Spacing All: Single; Alignment: Justified

All other options are set to 0

4. Indent of paragraphs is 1,25

5. Do not insert page numbers

**3. Title, authors, affiliation, abstract and key words**

1. All manuscripts should include the JEL classification codes ([www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php](http://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php)), aligned left, Bold capital letters, Times New Roman 12.
2. The title of the manuscript is centered and typed after a blank line with Bold capital letters using Times New Roman 16.
3. The author's name (first name) is written with Bold initial capital letters and subsequent small letters and surname is written with Bold capital letters using Times New Roman 12 below the title after a blank line.
4. The names of the organizations and countries the authors represent are given in the next line using *italics*. Scientific ranks and titles are not included.
5. The author's email is given in the next line.
6. The Abstract of the manuscript in English (up to 20 lines long) is given two blank lines

after the affiliation, following the general requirements for the text and using *italics*. The Keywords are written in the next line, following the general requirements for the text and using *italics*.

#### **4. Body text**

1. The body text begins after a blank line from the key words with Introduction (Times New Roman 14) and ends in Summary and Concluding Remarks (Times New Roman 14).

2. Headings in the text are written with Bold initial capital letter and subsequent small letters using Font

Size 13 after a blank line, aligned left. They are numbered using Arabic numerals.

3. Subheadings have an Bold initial capital letter and subsequent small letters in italics using Font Size 12.

They use multi-level numbering with Arabic numerals, such as 1.1; 1.1.1; 1.1.2; 1.2; 1.3 etc.

**For more information as to formatting manuscripts and references, in-text citations, footnotes, endnotes and source lines please visit website (<http://umsfjournal.wix.com/customs-journal>)**

## **Требования к оформлению статей**

### **1. Общие требования**

1. Статьи подаются на двух языках: русском и английском и форматируются в соответствии с нижеуказанными требованиями.
2. Объем статьи, включительно заглавие, аннотация, текст, схемы, таблицы, диаграммы и литература, должен быть минимум 7 и не более 20 страниц. Условия публикации статьи объемом выше 20 страниц обговариваются с Издателем дополнительно.
3. Статья должна быть написана на компьютерной программе Word 2003/2010 for Windows в формате DOC или на совместимой Word-версии.
4. Название текстового файла со статьей должно включать имя и фамилию автора статьи, набранное латинскими буквами. Пример: ivangenov.doc.
5. Статья вместе с информацией об авторе (полное имя, место работы, должность, адрес, научная степень, научное звание, контактные телефонные номера и электронный адрес) отправляются по электронной почте на контактный электронный адрес [Customs.Scientific.Journal@gmail.com](mailto:Customs.Scientific.Journal@gmail.com)
6. ПРОЦЕДУРА РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ: каждая научная статья проходит двойное слепое рецензирование, осуществляемое, по крайней мере, двумя независимыми экспертами. Рецензии на статью предоставляются в письменном виде через электронную почту и содержат обоснованный вывод о принятии рукописи к публикации/ отказе опубликовать. Авторы имеют право обжаловать решения редакционной коллегии о принятии или отклонении статей.
7. ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ: каждый автор должен предоставить декларацию о том, что его научная статья является оригинальной (собственной работой); данные, взятые из других источников, оформлены в соответствии со стандартами оформления библиографических ссылок; вклад каждого соавтора в подготовку статьи соответствующим образом определен; не существует конфликта интересов.

### **2. Форматирование страницы**

Все указания ниже относятся к форматированию статьи в программе Word 2003/2010 for Windows, в связи с чем необходимо настроить меню следующим образом:

1. Параметры страницы:  
Поля: Верхнее - 2.5 см; Нижнее - 2.5 см; Левое - 2.5 см; Правое - 2.5 см.
2. Формат бумаги: А4
3. Формат: Шрифт - Times New Roman; Сไตล์ шрифта - Обычный; Кегль - 12  
Абзац: Интервал межстрочный: Одинарный; Выравнивание: по ширине;  
Остальные параметры указывают 0
4. Отступ — 1,25
5. Страницы статьи не нумеруются

### **3. Заглавие статьи, авторы, организации, аннотация и ключевые слова**

1. Все статьи должны иметь код соответственно классификации JEL ([www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php](http://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php)), выравнивание слева, полужирный шрифт, заглавные буквы, Times New Roman 12.
2. Наименование статьи (заглавными буквами полужирным шрифтом) ставится в центр, шрифт Times New Roman 16 после пробела.
3. Под ним через пробел размещаются строчными буквами Times New Roman 12 полужирным шрифтом имена автора(ов) (полностью имя, фамилия заглавными буквами).

4. С новой строки курсивом приводятся наименования организаций и страны, представителями которых являются авторы. Научные степени и звания не упоминаются.

5. С новой строки – адрес электронной почты.

6. Через два пробела следует текст аннотации, объемом до 20 строк, курсивом *Italic*, соблюдая при этом общие требования к тексту. С новой строки приводятся ключевые слова, отформатированные согласно основным правилам для текста, также курсивом *Italic*.

#### **4. Текст статьи**

1. Через один пробел после ключевых слов следует текст изложения, который начинается с Введения (Times New Roman 14) и заканчивается Выводами (Times New Roman 14).

2. Заголовки в тексте приводятся с новой строки (после одного пробела), выравнивание слева, с заглавной первой буквой, Times New Roman 13, полужирный шрифт; нумерация - арабские цифры.

3. Подзаголовки приводятся с новой строки с заглавной первой буквой, курсивом *Italic*, полужирным шрифтом Times New Roman 12; нумерация последовательная арабскими цифрами 1.1(соответственно 1.1.1; 1.1.2 и т.д.); 1.2; 1.3 и т.д.

**Для получения более детальной информации относительно форматирования текста и оформления литературных источников зайдите на сайт (<http://umsfjournal.wix.com/customs-journal>).**