



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.  
GENERAL

TD/B/WP/93  
25 October 1995

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ  
Рабочая группа по среднесрочному плану  
и бюджету по программам  
Двадцать шестая сессия  
Женева, 4 декабря 1995 года  
Пункт 3 предварительной повестки дня

**ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮНКТАД В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА  
И ЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

**Углубленное исследование по программе ЮНКТАД АСОТД**

Исследование секретариата ЮНКТАД

На своей двадцать четвертой сессии Рабочая группа по среднесрочному плану и бюджету по программам приняла решение о том, что впредь в ходе проводимого ею ежегодного обзора деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества она будет рассматривать "углубленное исследование по конкретной программе технического сотрудничества... что позволит Рабочей группе лучше оценить данную программу, рекомендовать последующие действия и повысить сравнительные преимущества ЮНКТАД". На той же сессии было принято решение о том, что первой программой, которая станет предметом такого углубленного исследования, будет Автоматизированная система обработки таможенных данных (АСОТД).

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
I. Введение .....	1 - 2
II. Обзор программы .....	3 - 8
A. Краткая история создания программы .....	3
B. Цели программы .....	4
C. Структура и направления деятельности .....	5 - 6
D. Финансирование программы .....	7 - 8
III. Общая оценка программы .....	9 - 46
A. Концепция и механизм программы .....	9 - 19
B. Осуществление .....	20 - 37
C. Результаты и влияние .....	38 - 46
IV. Отдельные вопросы .....	47 - 63
A. Сравнительные преимущества ЮНКТАД .....	47 - 52
B. Сохранение результатов, полученных в ходе осуществления программы .....	53 - 60
C. Взаимосвязи с другими программами ЮНКТАД в области технического сотрудничества .....	61 - 63
V. Извлеченные уроки и рекомендации .....	64 - 74
A. Извлеченные уроки .....	65 - 72
B. Рекомендации .....	73 - 74

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей двадцать четвертой сессии Рабочая группа по среднесрочному плану и бюджету по программам приняла решение о том, что впредь в ходе проводимого ею ежегодного обзора деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества она будет рассматривать "углубленное исследование по конкретной программе технического сотрудничества... что позволит Рабочей группе лучше оценить данную программу, рекомендовать последующие действия и повысить сравнительные преимущества ЮНКТАД". На той же сессии было принято решение о том, что первой программой, которая станет предметом такого углубленного исследования, будет Автоматизированная система обработки таможенных данных (АСОТД). В настоящем исследовании программа АСОТД 1/рассматривается в целом с заострением внимания на тех проектах, которые либо были прекращены/завершены, либо продолжают осуществляться. В исследовании анализируется общая структура, ход осуществления, результаты и влияние программы, а также связанные с ней некоторые ключевые вопросы без анализа конкретных аспектов отдельных проектов. Исследование основывается на анализе проектной документации, различных докладов об оценке эффективности проектов и трехсторонних обзоров, а также результатов недавно проведенных оценок. Кроме того, была использована информация, полученная в ходе ознакомления с осуществлением одного из проектов на месте и во время посещения Всемирной таможенной организации в Брюсселе, а также в ходе бесед с соответствующими сотрудниками.

2. Исследование было подготовлено Группой по оценке и координации программ на свою ответственность в сотрудничестве со Специальной программой по эффективности торговли и по согласованию с Группой по вопросам политики и координации в области технического сотрудничества. Для подготовки материалов по существу вопроса в качестве независимого консультанта был привлечен бывший старший сотрудник Таможенной администрации США г-н В.Дж. О'Доннелл.

## II. ОБЗОР ПРОГРАММЫ

### A. Краткая история создания программы

3. В начале 80-х годов ЮНКТАД разработала пакет программного обеспечения АСОТД для автоматизации и компиляции своевременной и точной внешнеторговой статистики для группы западноафриканских стран. ЮНКТАД установила, что для решения этой задачи один из практических подходов заключается в сборе данных при прохождении товарами таможенной очистки. Дополнительным преимуществом данного подхода явилась компьютеризация операций по таможенной очистке грузов и связанное с этим во многих случаях упрощение процедур таможенной очистки. К концу 80-х годов АСОТД стала крупнейшей программой ЮНКТАД в области технического сотрудничества. По состоянию на апрель 1995 года эта система действовала в 29 странах, и осуществлялись работы по ее созданию еще в 38 странах (см. приложение).

## **В. Цели программы**

4. Основными целями программы АСОТД являются: i) проведение реформы процесса таможенной очистки путем применения упрощенных процедур и компьютеризации, что способствует повышению эффективности торговли; ii) максимальное увеличение таможенных поступлений, выступающих одним из основных источников государственных доходов в большинстве развивающихся стран, путем обеспечения декларирования всех товаров, правильного и единообразного расчета пошлин/налогов и надлежащего применения изъятий; iii) получение достоверной и своевременной торговой и фискальной статистики для целей экономического управления и содействие распространению принятых в международной торговле стандартов путем компьютеризации таможенных служб.

## **С. Структура и направления деятельности**

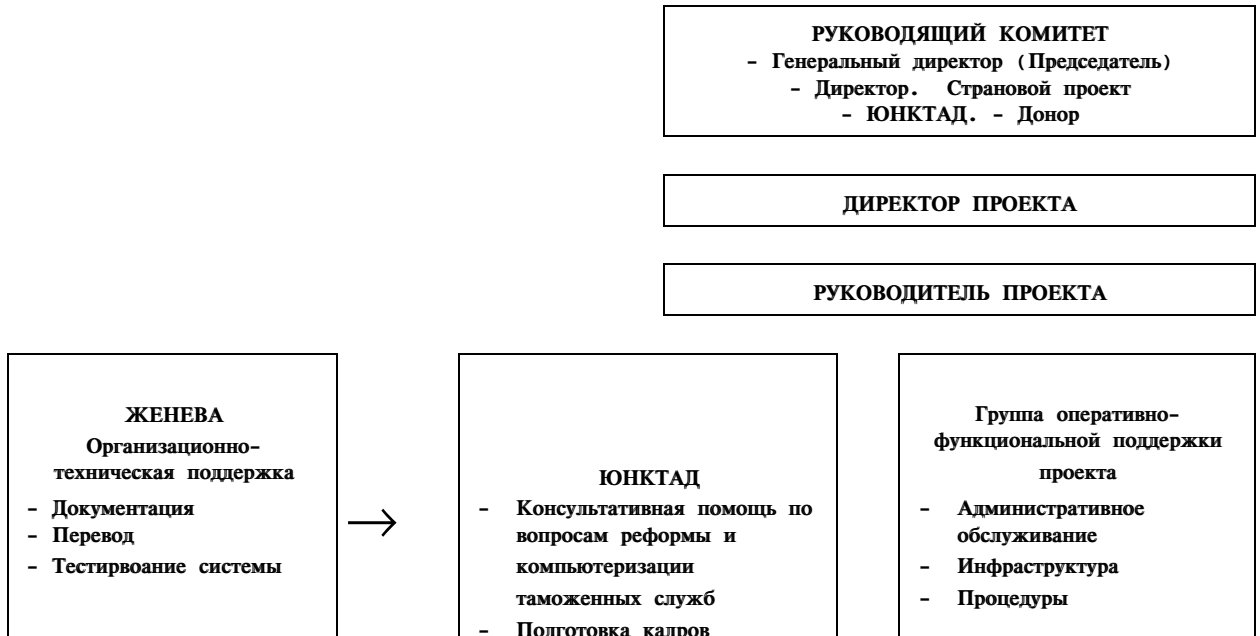
5. Программа АСОТД является частью Специальной программы по эффективности торговли (СПЭТ). По своему характеру она относится к "зонтичным" программам и включает центральное звено управления в Женеве, региональные/субрегиональные центры поддержки и проекты в странах. Функции по осуществлению центрального управления в Женеве возложены на две группы в рамках СПЭТ, а именно группу по оперативной деятельности (ГОД) и группу по техническим разработкам и оперативно-функциональному обслуживанию (ГТРОФО). ГОД занимается вопросами стратегического планирования, разработки проектов и управления ими, тогда как в функции ГТРОФО входит разработка программного обеспечения и осуществление технической поддержки. Помимо управления программой АСОТД эти подразделения занимаются также и другими направлениями работы СПЭТ. По состоянию на середину 1995 года насчитывалось четыре региональных/субрегиональных центра поддержки, а именно центры для Западной Африки, восточной и южной части Африки, Карибского бассейна и Азиатско-Тихоокеанского региона. Основные задачи региональных центров поддержки заключаются в:

- а) подготовке национальных проектов АСОТД;
- б) координации требований в отношении статистических данных и применении международных стандартов в этой области;
- с) унификации процедур и документации;
- д) осуществлении управленческих функций, связанных с подготовкой кадров и сопровождением программного обеспечения;
- е) наблюдении за осуществлением национальных проектов и содействии их реализации.

На диаграмме 1 показана организационная структура страновых проектов.

### Диаграмма 1

#### Организация проекта



6. Обычный цикл разработки и осуществления национального проекта по внедрению АСОТД занимает от двух до трех с половиной лет. В качестве стратегии для осуществления проекта ЮНКТАД рекомендует использовать подход, предполагающий последовательное освоение отдельных функций. После подписания проектного документа используются следующие стандартные процедуры по внедрению АСОТД: этап 1 – Углубленное изучение существующих таможенных процедур и проведение надлежащих реформ (этот процесс продолжается на протяжении всего срока реализации проекта); этап 2 – Подготовка ключевых таможенных сотрудников; этап 3 – Загрузка файлов, включая обзор потребностей, внесение изменений в организацию таможенного дела, принятие новых бланков и процедур, позволяющих осуществить автоматизацию; этап 4 – Использование новой системы параллельно с системой ведения таможенного учета вручную и ее доработка; этап 5 – Практическое применение и апробирование на одном из таможенных постов; этап 6 – Внедрение системы на других таможенных постах, проведение оценки и внесение необходимых коррективов в систему.

#### **D. Финансирование программы**

7. С конца 80-х годов программа АСОТД является крупнейшей программой ЮНКТАД в области технического сотрудничества. В таблице 1 представлена краткая информация об общем положении с ресурсами.

8. На центральном уровне в дополнение к собственным ресурсам ЮНКТАД взносы (наличностью и/или натурой) предоставлялись такими странами, как Дания, Германия, Италия, Нидерланды, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Швейцария, Швеция и Япония. На местах проекты АСОТД финансируются рядом двусторонних и многосторонних доноров. На протяжении последних нескольких лет основными донорами выступали Европейский союз (ЕС), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), правительства Дании, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Франции и Швейцарии. В то же время все большее распространение получает практика выделения финансовых средств и предоставления значительных взносов натурой самими правительствами-бенефициарами, использующими для этого собственные ресурсы или займы Всемирного банка или Межамериканского банка развития, с учетом преимуществ, создаваемых новой системой.

### **III. ОБЩАЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ**

#### **A. Концепция и механизм программы**

##### 1. Концепция программы

9. Причины, сделавшие необходимым создание программы в начале 80-х годов, не потеряли своей актуальности сегодня. Многолетний опыт различных стран свидетельствует о наличии несоответствия между целями проводимых налоговых и таможенных реформ и фактическими результатами, в частности с точки зрения получаемых доходов. Одной из основных причин, обуславливающих это несоответствие, является в некоторых случаях недостаточное внимание, уделяемое административной реформе. В мировой торговле развитые страны используют новую технологию для обмена информацией о существующих возможностях, содействующих развитию торговли. В этом контексте АСОТД выступает инструментом, который может удовлетворить потребности многих развивающихся стран и помочь им воспользоваться преимуществами современной информационной технологии. Фактически разработка и распространение такой технологии сделали внедрение АСОТД доступным для менее развитых среди развивающихся стран и способствовали расширению применения международных норм и стандартов в ходе осуществления процесса компьютеризации.

Таблица 1

Взносы в программу АСОТД/ФАЛПРО, 1988-1994 годы a/

Источники средств	Бюджет (долл. США)	Расходы (долл. США) <u>b/</u>
<u>Двусторонние доноры:</u>		
Дания	2 636 679	1 973 374
Франция	329 276	316 457
Германия	685 585	685 585
Италия	1 451 337	1 451 337
Прочие доноры	153 885	151 230
Швеция	1 558 274	1 486 707
Швейцария	2 484 594	2 206 608
Соединенное Королевство	1 579 495	471 960
Всего	10 879 125	8 743 258
Европейская комиссия	1 948 785	1 370 731
ПРООН <u>c/</u>	27 048 966	22 100 581
<u>Национальные и другие источники:</u>		
а) Национальные ресурсы:		
Белиз	180 338	164 114
Гибралтар	339 607	292 396
Мальта	484 357	389 387
Намибия	102 179	68 390
б) Ресурсы Всемирного банка:		
Армения	469 426 <u>d/</u>	182 500
Грузия	447 557 <u>d/</u>	32 733
Филиппины	915 105	242 368
Уганда	56 486	47 793
с) Ресурсы МАБР:		
Панама	321 113	205 147
ИТОГО	43 193 044	33 839 398

a/ Исключая оперативно-функциональные расходы по программе.

b/ Включая смету ассигнований на 1994 год.

c/ Включая взносы по линии совместного финансирования, направляемые через ПРООН странами-бенефициарами и финансируемые главным образом МАБР.

d/ Включая ассигнования на создание центров по вопросам торговли.

10. Преимущества, создаваемые АСОТД в связи с автоматизацией административных процедур в развивающихся странах, заключаются в: i) получении бесплатно в рамках проектов технической помощи программного обеспечения, разрабатываемого ЮНКТАД, при этом его внедрение финансируется правительствами, двусторонними или многосторонними учреждениями; ii) использовании международных систем кодирования и стандартов, таких, как Согласованная система (СС), единый административный документ (ЕАД), сообщения ЭДИФАКТ и коды ООН; iii) получении нового варианта 3 (АСОТД++), позволяющего устанавливать связи между различными пользователями в рамках страны, а также за ее пределами, например между участниками торговли.

11. Таможенные службы могут получить значительные выгоды в результате осуществления компьютеризации. В качестве наиболее очевидных среди различных выгод можно отметить ускорение обработки данных, возможность выбора информации для улучшения контроля и быструю обработку таможенных деклараций (регистрация, оплата, учет, слежение за товарами и т.д.). Помимо таможенных служб основными бенефициарами компьютеризации являются импортеры, брокеры, государственные финансовые органы и национальные статистические учреждения.

12. Концепция, лежащая в основе программы, получила значительное развитие. Предлагаемые решения довольно точно отражают существующие проблемы. Четко определяются намечаемые цели, что свидетельствует о наличии ясного представления о существующих потребностях и путях их удовлетворения. Руководители программы, что имеет крайне важное значение, проявляют дальновидность и ставят перед собой цели, в которые они верят и которые они считают достижимыми. Их концепции отражают активный подход.

13. На международном уровне государства-члены признали важное значение программы. Так, на Международном симпозиуме Организации Объединенных Наций по эффективности торговли (проведенном в Колумбусе, Огайо, Соединенные Штаты, в октябре 1994 года) правительства подчеркнули необходимость в максимальной степени использовать информационную технологию в таможенных процедурах, указав на значение расширения применения компьютеров для таможенной обработки коммерческих и финансовых операций с учетом опыта всех стран. Участники Симпозиума рекомендовали также правительствам содействовать по мере возможности внедрению АСОТД, а также разработке и использованию участниками торговли компьютерных интерфейсов (пункт 3, раздел В, TD/SYMP.TE/6).

## 2. Механизм программы

14. В целом механизм программы соответствует задаче достижения ее общих целей. Кроме того, в ходе осуществления программы используется накопленный опыт, в частности, при разработке и осуществлении новых проектов используются уроки, извлеченные из прошлого опыта. В механизме программы была также учтена необходимость обеспечения гибкости и адаптируемости, обусловленная различным уровнем



развития таможенных служб и торговли в отдельных странах. В то же время по-прежнему существуют возможности для дальнейшего совершенствования с точки зрения роли и функций региональных центров поддержки и деятельности по подготовке кадров.

15. Региональные/субрегиональные центры поддержки призваны оказывать поддержку в осуществлении страновых проектов, изучать предложения о новых проектах и оказывать помощь в определении возможных источников для их финансирования. Они осуществляют координацию деятельности по подготовке кадров и обеспечивают стандартизацию компьютерных систем АСОТД на региональном уровне. Как следует из анализа объема работ, проведенного в ходе ряда некоторых предыдущих оценок региональных проектов, основные задачи, решаемые в течение первых нескольких лет, касаются главным образом начала осуществления национальных проектов и контроля за их реализацией. В то же время эти центры могли бы играть более значительную роль, если бы они оказывали также постоянную поддержку странам после завершения национальных проектов, уделяя при этом более существенное внимание осуществлению контроля со стороны руководства и техническому обслуживанию отдельных национальных проектов, включая улучшение системы и привлечение в некоторых случаях экспертов для устранения возникших проблем. Значение этих функций возросло в связи с увеличением числа стран, внедривших и широко использующих АСОТД. Неисправности в программном обеспечении и сбои в процессе обработки деклараций, сбора информации или подготовки статистики по техническим причинам могут поставить под угрозу результаты, полученные в ходе осуществления проекта. Сохранение регионального центра поддержки для Азиатско-Тихоокеанского региона служит наглядным примером существующих потребностей в оказании такой постоянной технической помощи: после прекращения финансирования по линии ПРООН осуществление соответствующего проекта было продолжено ввиду значительного интереса, проявленного странами-пользователями, которые теперь самостоятельно финансируют этот проект.

16. Традиционно планирование, разработка и реализация мероприятий по подготовке кадров для стран-пользователей осуществлялись по трем параллельным направлениям на языковой основе, а не в рамках единого основного курса, который впоследствии был переведен на различные языки. Как признается сотрудниками СПЭТ, это привело к распылению деятельности по подготовке кадров и снижению целостности программы. Кроме того, за исключением одного случая, не принималось никаких последующих мер в свете анализа эффективности подготовки кадров.

17. При создании АСОТД++ в рамках СПЭТ была разработана новая стратегия в области подготовки кадров. Она основывается на эффективных фундаментальных принципах, которыми являются модульный подход, анализ потребностей, привязка к служебным функциям и центральный контроль. Предложенная стратегия носит комплексный характер и является достаточно проработанной. Она охватывает рамки требуемой подготовки кадров, предлагает широкий круг модулей, соответствующих различным потребностям в подготовке кадров, и определяет основные требования, касающиеся методов обучения,

стандартов в отношении документации, ресурсов, мест и предварительного расписания проведения учебных мероприятий.

18. Необходимо создать механизм для принятия последующих мер по результатам анализа эффективности подготовки кадров. Подобная обратная связь выступает одним из важных инструментов для планирования будущей деятельности в области подготовки кадров, и в этом свете в рамках программы АСОТД следует критически изучить сделанные ранее предположения с точки зрения сохранения их действительности в будущем с заострением внимания на анализе современных реалий и потребностей. Хотя пока еще слишком рано судить о результатах этого подхода, можно отметить, что он позволяет избежать сделанных в прошлом просчетов. Он предполагает значительно более высокий уровень центрального контроля, включая использование активных методов централизованного управления процессом разработки с учетом потребностей программы. Кроме того, он учитывает необходимость принятия последовательного и единообразного пакета мер при обеспечении высокого качества и эффективности.

19. Деятельность по подготовке кадров должна быть ориентирована также на укрепление институциональных структур. Это является одним из основных средств, позволяющих руководителям, инспекторам и служащим прийти к пониманию того, что они составляют неотъемлемую часть внешнеторгового сектора. Проводимая подготовка должна помочь им сформировать представление о том, что они являются одним из элементов, оказывающих влияние на разработку торговой политики, и что они несут значительную ответственность за экономическое развитие и играют в этом процессе важнейшую роль. Из этого вытекает, что деятельность по подготовке кадров должна включать два направления, касающиеся механизма функционирования и последующего совершенствования автоматизированной системы и ее использования для целей упрощения процедур торговли и разработки политики.

## **В. Осуществление**

20. АСОТД, представляющая собой крупнейшую в мире программу в области таможенного дела, была внедрена или внедряется в настоящее время в 67 странах, и сейчас прорабатываются предложения о ее внедрении еще примерно в 10 странах. Столь широкое ее распространение стало возможным благодаря тому, что принятый в рамках программы гибкий подход позволил оказать техническую помощь многочисленным странам, находящимся на различном уровне политического и экономического развития, с учетом их конкретных условий, определяемых такими факторами, как размер страны, объем и структура торговли, политический климат и уровень развития таможенных служб. В то же время в управлении проектами был достигнут существенный прогресс, проявившийся в переходе от элементарных базовых основ управления к современным методам планирования и осуществления страновых проектов. Разрабатываются подробные и продуманные проектные документы и планы реализации, а для управления проектами используются современные программные средства в целях контроля за осуществлением проектов. Умелое

руководство, опыт и специальные знания персонала программы также способствовали достижению этого прогресса.

21. Этот процесс не является изолированным, в частности на его осуществление оказывает влияние целый ряд внешних факторов. Во-первых, произошли заметные изменения в ожиданиях потенциальных пользователей. Так, если на начальных этапах развития программы страны-пользователи, как правило, были довольно нетребовательными и пассивными, то в последнее время они стали проявлять активный подход. Подобные изменения способствовали тому, что находящаяся в Женеве центральная группа стала ориентироваться в своей работе на процессы, связанные с крупными национальными проектами, осуществляемыми в таких странах, как Венгрия, Мальта, Румыния и Филиппины. Кроме того, в осуществлении многих проектов активное участие принимают международные организации, такие, как ЕС, Всемирный банк и МВФ, что позволяет использовать их знания и специальный опыт. К тому же, конкуренция со стороны частного сектора способствовала достижению высокого качества работы и созданию новой атмосферы, способствующей принятию настойчивых и инициативных усилий. И наконец, развивающиеся страны накопили более значительный опыт в управлении проектами в области автоматизации и все шире используют услуги консультантов по вопросам управления и внешних экспертов, а также возможности, предлагаемые Всемирной таможенной организацией (ВТО) и отдельными таможенными администрациями в области подготовки кадров и консультативной помощи.

22. Для достижения дальнейшего прогресса на основе описанных выше впечатляющих результатов приоритетное внимание необходимо теперь уделить решению ряда управленческих задач, касающихся общего внутреннего контроля, планирования, связей, оперативно-функционального обслуживания программы и разработки и маркетинга программного обеспечения.

#### 1. Общий внутренний контроль и управление

23. С точки зрения управления складывающаяся картина напоминает предприятие, в котором более приоритетное внимание уделяется продаже по сравнению с производством, распределением и послепродажным обслуживанием. Несмотря на наличие высококвалифицированного персонала, не обеспечивается надлежащее применение базовых управленческих принципов, касающихся планирования, координации и контроля. Недостаточная готовность к их применению может приводить к отвлечению внимания от основных целей, вызывая беспорядок и срывы и снижая эффективность общих усилий. Хотя программа не может позволить себе выделить сотрудников, которые занимались бы исключительно осуществлением общего контроля, ее масштабы и значение делают необходимым обеспечение такого наблюдения в интересах повышения эффективности реализации отдельных проектов и усиление контроля за качеством.

24. Существующая система наблюдения и контроля за деятельностью региональных/субрегиональных центров поддержки, имеющих в настоящее время

полуавтономный статус, является недостаточно эффективной; представление отчетности носит эпизодический характер, а инициатива установления контактов оставлена на усмотрение отдельных сотрудников программы АСОТД, входящих в центральную группу в Женеве. Если эти центры рассматривать лишь в качестве торговых отделений, то задача обеспечения контроля не представляется столь приоритетной, однако в новом контексте каждый из этих центров превращается в главное представительство в соответствующем регионе, от успешной деятельности которого зависят результаты проектов АСОТД. В этом свете руководству СПЭТ следует усилить свои функции контроля, давать более подробные директивы и обеспечить надлежащую координацию между различными компонентами программы на центральном, региональном/субрегиональном и страновом уровнях.

## 2. Планирование

25. Программа АСОТД осуществляется на основе довольно общего концептуального плана. Определение более подробных долгосрочных и краткосрочных целей оставлено на усмотрение отдельных сотрудников. Программа имеет организационный план, однако он не является рациональным во всех отношениях, и никакие его конкретные компоненты не были использованы для подготовки бизнес-плана. Значительный объем планирования осуществляется в рамках отдельных проектов. В проектных документах содержатся ответы на такие классические вопросы, как: "Что вы намереваетесь осуществить?", "Каким образом вы намереваетесь это осуществить?", "Сколько это будет стоить?", "Когда это будет осуществлено?" и "Какие ожидаются результаты?". В то же время в рамках всей программы не существует единого бизнес-плана.

26. В прошлом усилия в области планирования были сосредоточены на микроуровне с заострением внимания на стратегии осуществления проектов в отдельных странах. Подобный подход является слишком узким, поскольку он охватывает лишь проблемы, связанные непосредственно с проектами по внедрению систем. В настоящее время программа стала настолько широкой и сложной, что ее реализация больше не может осуществляться без надлежащего плана. Отсутствие комплексного бизнес-плана означает необоснованное возложение сложных задач на руководителей СПЭТ, которые должны держать в голове большое количество подробностей. Кроме того, подобное положение, что является более важным, создает угрозу для организации в связи с отсутствием инструментов для обеспечения институциональной последовательности. Этот пробел не только не способствует налаживанию связей с программой, но и неизбежно приводит к возникновению препятствий вокруг нее. Доноры рассматривают это обстоятельство в качестве одного из основных факторов, сдерживающих мобилизацию целевых фондов и налаживание сотрудничества. Поэтому необходимо изучить долгосрочные тенденции и обеспечить соответствие программы этим тенденциям на основе комплексного бизнес-плана, включающего конкретные цели и измеримые задачи. Помимо его значения в качестве эффективного средства управления он должен превратиться в один из важных инструментов, способствующих мобилизации бюджетных и внебюджетных ресурсов.

## 3. Связи

27. В рамках СПЭТ налажены весьма тесные связи. Группа по оперативной деятельности (ГОД) и Группа по техническим разработкам и оперативно-функциональному обслуживанию (ГТРОФО) проводят еженедельные совещания с целью рассмотрения докладов о ходе осуществления работ, новых вопросов, потенциальных проблем и других аспектов, представляющих общий интерес. Представители ГТРОФО принимают участие в совещаниях ГОД с целью обеспечения тесной координации в деятельности этих подразделений. Регулярно, но менее часто проводятся также совещания для всех сотрудников СПЭТ.

28. С другой стороны, связи с региональными центрами, странами-пользователями и представителями – резидентами ПРООН носят эпизодический характер и во многих случаях устанавливаются лишь для решения конкретных вопросов. В некоторых случаях поток информации возрастает при организации либо миссий в Женеву, либо поездок на места находящихся в Женеве сотрудников. Кроме того, на протяжении определенного времени СПЭТ распространяла бюллетень, который, в частности, играл важную роль в установлении связей между всеми участниками программы АСОТД и который, как считалось, был весьма информативным и полезным; однако примерно три года назад распространение этого бюллетеня прекратилось. Отсутствие устойчивых и последовательных внешних связей ослабляет программу АСОТД, и на совещаниях доноров, проведенных в 1991 и 1993 годах, были высказаны предложения о распространении более значительной информации. По общему мнению, необходимы более существенные усилия для улучшения информирования и активизации роли стран-пользователей, региональных центров и стран-доноров. Доноры и бенефициары высказывают обеспокоенность в связи с тем, что они не участвуют в процессе принятия решений, касающихся, в частности, структуры, содержания, направлений или сроков осуществления программы. Недостаточные внешние связи выступают серьезной проблемой, снижающей эффективность программы и способствующей укреплению представления о том, что в рамках программы АСОТД не обеспечивается надлежащее послепродажное обслуживание после установления программного обеспечения.

#### 4. Оперативно-функциональное обслуживание программы

29. Как указывалось выше, осуществление программы АСОТД возложено на два подразделения в рамках СПЭТ, а именно Группу по оперативной деятельности (ГОД) и Группу по техническим разработкам и оперативно-функциональному обслуживанию (ГТРОФО). Распределение полномочий и функций, касающихся оказания пользователям общей поддержки, предоставления технической помощи в решении проблем и удовлетворения поступающих запросов, между этими двумя подразделениями не является в полной мере рациональным. Хотя не вызывает никаких сомнений тот факт, что каждое из подразделений осуществляет прекрасную работу в своей соответствующей области, слишком часто возникают проблемы, когда таможенные эксперты пытаются решить технические проблемы или когда программисты пытаются решить оперативные проблемы, касающиеся таможенного дела. В этих случаях возникают проблемы как для страны-пользователя, так и для находящейся в Женеве центральной группы: пользователь не получает надлежащей поддержки или ответа и образуется брешь между программой и ее

пользователями. В результате во многих случаях из-за отвлечения ресурсов, предназначенных для программирования, решение возникающих проблем сдерживается процесс разработки программного обеспечения.

30. Подобное положение необходимо изменить. Проблемы, возникающие у пользователей, должны решаться на основе поэтапного подхода, начиная с принятия первых ответных мер группой по оказанию помощи. Ее сотрудники должны обладать достаточными знаниями, для того чтобы помочь пользователю разобраться в вопросах использования системы или, если проблема вызвана другими причинами, направить усилия по ее решению в нужном направлении. Они должны проводить разграничение между оперативными проблемами и техническими проблемами программной поддержки, передавая оперативные проблемы на рассмотрение ГОД, а технические проблемы (дефекты технического характера) – на рассмотрение ГТРОФО. В этом свете СПЭТ должна разработать четкие процедуры для оказания помощи пользователю, включая решение проблемы и удовлетворение запросов о внесении изменений, ясно определив соответствующие функции. После установления этих процедур необходимо обеспечить контроль за их соблюдением и эффективностью. Операции по осуществлению контроля за этим процессом следует автоматизировать, используя для этого систему базы данных, позволяющую руководству получать важнейшую информацию, необходимую для наблюдения за принимаемыми мерами и обеспечивающую старшему руководящему звену СПЭТ возможность осуществления общего контроля. Вопрос об управленческом контроле станет еще более актуальным с появлением АСОТД++, когда каждый пользователь сможет вносить дополнительные функции в базовую систему.

31. Многие сотрудники АСОТД указали, что мобилизация средств и контроль за осуществлением проектов с точки зрения использования ресурсов отнимают значительное время от их основных функций. Решение этих задач приводит к отвлечению значительных ресурсов от основной деятельности в рамках программы, и в данном случае существенных результатов можно добиться путем отделения функций по мобилизации средств от оперативной деятельности.

32. В области оперативно-функционального обслуживания программы еще одна дополнительная проблема касается структуры квалификации сотрудников проектов, находящихся в Женеве и на местах. В целях улучшения этой структуры отдельные сотрудники ГОД в Женеве могли бы пройти дополнительную подготовку по вопросам установки, конфигурации и использования всех модулей АСОТД и извлечения статистической информации. Таможенные и технические эксперты и сотрудники региональных центров, как правило, имеют соответствующую подготовку в области установки и конфигурации систем, однако они нуждаются в приобретении дополнительных знаний по таким вопросам, как управление проектами и упрощение процедур торговли, а также в общем ознакомлении с другими программами ЮНКТАД, такими, как ТРЕЙНС и АКИС.

## 5. Разработка и маркетинг программного обеспечения

33. В программе используется самое современное программное обеспечение. Из довольно элементарной базовой системы она превратилась в наиболее совершенную имеющуюся на сегодняшний день систему (АСОТД++), основанную на более гибкой, независимой и открытой среде, использующей оперативные системы UNIX и DOS, реляционную базу данных и сообщения ЭДИФАКТ. Таким образом, эта система может быть интегрирована в мировую сеть информационного обмена между пользователями. Благодаря использованию передовых технологий, она рассчитана на самые разные группы пользователей: от малых стран с населением менее 50 000 человек до крупных промышленных стран. Отличительная особенность программного обеспечения нового варианта (АСОТД++) заключается в том, что оно позволяет удовлетворять потребности самых разнообразных подходов. О достигнутом уровне развития системы свидетельствует интерес, проявленный развитыми странами к ее использованию в оперативной среде универсальных вычислительных машин. Экспериментальный вариант АСОТД++ уже установлен в семи странах. Хотя не всем развивающимся странам потребуется одинаковый уровень технической поддержки в новом контексте, необходимо создать механизм, обеспечивающий унификацию и стандартизацию.

34. Как правило, на этапе разработки жизненного цикла программного изделия проводится ряд тестов. Поставка программного обеспечения до завершения тестирования может привести к тому, что оно не будет отвечать нормам, существующим в соответствующей отрасли. Тестирование может осуществляться самим разработчиком или другой организацией на подрядной основе. Во многих случаях, когда организация разрабатывает свое собственное программное обеспечение, приемные испытания проводятся специальной группой, представляющей конечных пользователей, хорошо знакомой с их потребностями и, как правило, имеющей представление о функциях, которая будет выполнять программное обеспечение. Если разработка программного обеспечения была поручена внешнему разработчику, то приемное испытание осуществляется покупателем программного обеспечения. В обоих случаях процесс является довольно простым: группа, проводящая тестирование, сопоставляет возможности полностью отлаженного программного обеспечения с исходными требованиями с целью определения, получает ли покупатель продукт, за который он/она платит. На практике этот процесс позволяет выявить программные дефекты, не обнаруженные в ходе предыдущего тестирования.

35. Тестирование программного обеспечения в рамках программы АСОТД представляет собой сочетание указанных двух методов. К сожалению, ряд этапов тестирования был устранен, и во многих случаях странам-пользователям было продано неопробованное программное обеспечение. Это не только приводит к срывам в работе и возникновению недоверия, но и отвлекает и без того ограниченные ресурсы центральной группы в Женеве, занимающейся разработкой программного обеспечения. В отдельные периоды накапливалось более 400 сообщений о наличии проблем и запросов о внесении изменений. Можно было бы избежать возникновения столь большого числа проблем, если бы они выявлялись на этапе разработок. В тех случаях, когда проблемы выявляются уже конечным пользователем, это приводит к серьезным последствиям.

36. Ограниченные ресурсы обусловили принятие подхода к тестированию, основанного на рассчитанных рисках. За исключением двух итераций варианта 2, в рамках программы пришлось принять политику "проведения тестирования пользователями". В ходе первых итераций тестирование проводилось без определенной последовательности. В дальнейшем места проведения испытаний стали выбираться, хотя само тестирование проводилось вслепую. В ответ на замечания по поводу неэффективности такого подхода высказываются аргументы относительно того, что даже крупные международные компании, занимающиеся разработкой программного обеспечения, сталкиваются с проблемами технических дефектов, однако проведение подобных аналогий представляется в лучшем случае несерьезным. В данном случае не учитываются убытки с точки зрения сокращения продаж и последствия для соответствующего персонала. Недооценивается два важных момента: имели место несколько технических дефектов, которые были выявлены в ходе тестирования, и они были связаны со значительными издержками.

37. Что касается распространения программного обеспечения, то в рамках программы АСОТД следует принять стратегию маркетинга, направленную на выявление тех стран, которые могли бы получить наибольшие выгоды от имеющихся систем, и координацию усилий региональных центров поддержки для обеспечения максимальной эффективности с целью предоставления требуемого продукта соответствующим получателям в надлежащее время. Из-за различий, существующих в инфраструктуре и уровне технологического развития, некоторые страны пока еще не готовы к принятию усовершенствованного варианта АСОТД, тогда как другие имеют возможности для получения самой передовой технологии.

### **С. Результаты и влияние**

38. АСОТД призвана способствовать максимальному увеличению поступлений, повышению эффективности таможенной очистки и получению достоверной информации для государственных статистических учреждений, при этом конечной целью является содействие укреплению национальных возможностей для эффективного и действенного управления экономикой. В этом свете важнейшее значение имеют следующие три критерия успеха:

Ø Ускорение таможенной очистки грузов. Использование компьютеризированной системы и упрощение таможенных процедур должны способствовать ускорению таможенной очистки товаров, что отвечает интересам развития торговли. Это должно способствовать снижению до минимума соответствующих накладных расходов и, как следствие, снижению цен на экспортируемые и импортируемые товары.

Ø Увеличение поступлений. Более эффективные методы сбора пошлин, учета и контроля за применением установленных норм должны способствовать увеличению таможенных поступлений. Это должно быть достигнуто главным образом за счет сокращения случаев занижения сообщаемых сведений, а также освобождения таможенных работников от необходимости осуществления вручную операций по



оформлению товаров и уделению более значительного внимания проведению контроля, в частности путем физического осмотра товаров.

Ø Улучшение сбора и распространения информации. Для директивных органов важное значение имеет получение достоверной торговой статистики. Информация, собираемая с помощью АСОТД таможенными органами, должна направляться национальным статистическим учреждениям на магнитных лентах или дискетах для непосредственного анализа и публикации. АСОТД должна позволять получать статистическую информацию на национальном уровне и на уровне предприятий. Она должна способствовать существенному сокращению времени, необходимого для публикации статистических данных.

39. Результаты, полученные благодаря внедрению системы АСОТД, различаются между отдельными странами. Таможенным администрациям некоторых стран удалось достичь существенного прогресса, и их работа стала носить динамичный и энергичный характер при достаточно высоком уровне самостоятельности. Во многих случаях таможенные администрации этих стран воспользовались предоставившейся возможностью для рационализации процедур и пересмотра организации своей деятельности. Они провели реформы в одной или нескольких следующих областях: принятие стандартов Киотской конвенции Совета таможенного сотрудничества (СТС), применение международных стандартов и кодексов, принятие Согласованной тарифной номенклатуры, переход к использованию методов таможенной оценки ГАТТ, изменение и совершенствование процедур, практики, политики и законодательства, а также автоматизация процесса таможенной очистки груза. В то же время влияние, оказанное на деятельность таможенных администраций в других странах, было менее существенным или даже незначительным, при этом в некоторых случаях это объяснялось воздействием внешних факторов, не связанных с программой АСОТД. Группа, проводившая обследование, не смогла определить, сколько стран и какие именно страны относятся к указанным категориям, из-за отсутствия системы наблюдения и контроля за прогрессом в отдельных странах. Ввиду отсутствия целостной картины результатов и влияния программы исследовательская группа представляет следующую собранную ею информацию.

#### 1. Ускорение таможенной очистки грузов

40. Одним из основных результатов является упрощение процесса таможенной очистки груза. В ряде стран было существенно сокращено число требуемых документов. В одном случае 25 различных бланков были заменены единым стандартным таможенным документом, что резко сократило время, необходимое для таможенной очистки. В случае Маврикия время таможенной очистки было сокращено в среднем с четырех дней до одного дня, а в случае Шри-Ланки – с двух-трех дней до менее чем одного дня. На диаграммах 1 и 2 представлена информация о повышении эффективности в работе таможенных служб в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, внедривших АСОТД.

**Диаграмма 1. Этапы таможенной очистки**

2 Этапы 3 До 4 После 5 Шри-Ланка  
 6 Бангладеш  
 7 Папуа-  
 Новая Гвинея  
 8 Мальдивские  
 Острова

**Диаграмма 2. Среднее время таможенной очистки**

После 13 Бангладеш 14 Мальдивские Острова

15 Папуа-  
 Новая Гвинея  
 16 Шри-Ланка

17 Источники: Таможенные администрации соответствующих стран.

41. Повышение эффективности в работе таможенных служб способствовало улучшению климата во взаимоотношениях торгового сообщества с таможенными органами.

2. Максимальное увеличение поступлений

42. В некоторых развивающихся странах таможенные службы сталкиваются с дилеммой в тех случаях, когда перед Всемирным банком и МВФ были взяты обязательства о снижении тарифов при одновременном увеличении поступлений. По словам генерального директора таможенной службы Гондураса, "решение этой задачи представляется менее сложным в случае использования АСОТД". На Маврикии объем таможенных поступлений возрос на 10%. В Румынии на экспериментальном таможенном посту объем поступлений возрос в течение года в среднем на 13%, что позволило таможенной службе осуществить финансирование значительных работ по реконструкции основного бюро в порту. Имеется информация об увеличении поступлений в странах Карибского бассейна. По словам заместителя генерального директора таможенной службы Мавритании, АСОТД играет важнейшую роль в улучшении системы сбора налогов и пошлин в стране. Со времени ее внедрения в 1984 году таможенные поступления возросли на 75%, несмотря на то, что в течение этого же периода тарифы были снижены наполовину, а стоимостной объем импорта сократился на 30%. При надлежащей подготовке таможенные сотрудники могут

быстро выявлять неоплаченные таможенные декларации и в целом более эффективно выполнять свои функции. АСОТД позволяет также таможенным службам обмениваться информацией с налоговым управлением с целью перекрестной проверки информации 2/. В Шри-Ланке было отмечено увеличение поступлений от пошлин, несмотря на снижение ставок пошлин в 1994 году по сравнению с 1993 годом. В течение первых трех месяцев функционирования АСОТД таможенные службы Шри-Ланки получили дополнительно 1,2 млрд. рупий (примерно 24 млн. долл. США).

**Диаграмма 3**  
**Увеличение поступлений, 1993-1994 годы**

Увеличение (%)

Бангладеш	Мальдивские Острова	Папуа- Новая Гвинея	Шри-Ланка
Источник: Региональный центр АСОТД для Азиатско-Тихоокеанского региона.			

3. Улучшение статистической информации

43. АСОТД вносит также важный вклад в улучшение сбора и организации статистики и информации и управления ими. Прежде всего она позволяет автоматически получать готовые статистические данные, необходимые директивным органам и экспертам, проводящим экономический анализ на национальном и международном уровнях. Благодаря ей может быть незамедлительно получена информация об изъятиях, декларированных товарах, объеме грузов, поступлениях и т.д.

44. Кроме того, особенностью системы является возможность получения торговых данных на уровне предприятий для целей содействия развитию торговли и повышение ее эффективности. Базы данных и справочники экспортеров и импортеров выступают необходимым инструментом для содействия развитию торговли и имеют важнейшее значение для иностранных торговых партнеров с точки зрения получения информации о местных экспортерах и импортерах с целью налаживания последующих контактов. Надлежащим образом составленные справочники выступают "витриной" национального экспорта и служат основным рабочим документом, позволяющим определить национальные компании, наиболее подходящие для осуществления деятельности по стимулированию торговли. Торговые данные на уровне предприятий, получаемые из таможенных источников, являются идеальным исходным материалом для составления справочников экспортеров и импортеров. Во все большем числе развивающихся стран в автоматизированных системах таможенной информации указывается код компании для каждой экспортной и импортной операции, что позволяет установить экспортирующие или импортирующие предприятия.

45. По сравнению с другими источниками, такими, как обзоры, преимущества АСОТД заключаются в том, что она позволяет получить исчерпывающие данные, довольно просто обновляемые и не связанные с высокими затратами. Эти данные включают как сведения, необходимые для установления контактов (названия и адреса), так и количественную информацию (стоимостные и количественные объемы сделок по товарам и странам). Подробные таможенные данные на уровне предприятий позволяют создать базы данных об экспортерах и импортерах путем использования точной торговой информации, сгруппированной по товарам, странам и предприятиям. Одними из многочисленных целей подобных баз данных могут выступать составление перечня всех компаний, накопивших опыт в экспорте определенного товара на конкретный целевой рынок, получение информации о торговых операциях конкретной компании или составление списков компаний, имеющих опыт торговли с определенными странами-партнерами. АСОТД обеспечивает также низкий уровень затрат, связанных с получением этой информации, поскольку в данном случае отпадает необходимость в использовании таких методов, как рассылка вопросников и проведение опросов среди организаций по стимулированию торговли и компаний, которые применяются в ходе проведения обзоров, а также в случае использования других связанных со значительными затратами способов получения данных. Она также способствует упрощению процедур обновления информации в связи с периодическим представлением данных.

46. Короче говоря, наличие подобной информации отвечает интересам делового сообщества и всей экономики в целом, способствуя снижению стоимости информации для государственного и частного секторов и повышению транспарентности внешнеторговых операций. В то же время с точки зрения эффективности использования информации, получаемой с помощью АСОТД, наблюдаются определенные различия между отдельными странами в зависимости от уровня институционального развития государственных служб. Исследовательская группа не смогла получить достаточной информации, для того чтобы оценить степень использования национальными администрациями статистической информации

и данных, получаемых с помощью АСОТД, однако это не принижает уникальной роли, которую играет АСОТД в получении информации, находящей непосредственное применение в вышеописанных различных областях.

#### **iv. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

47. Исследовательская группа проанализировала три, по ее мнению, ключевых вопроса: а именно сравнительные преимущества ЮНКТАД, сохранение результатов, полученных в ходе осуществления программы АСОТД, и взаимосвязи с другими программами ЮНКТАД в области технического сотрудничества.

##### **а. Сравнительные преимущества ЮНКТАД**

48. Программа АСОТД вносит существенный вклад в процесс перестройки и совершенствования управления таможенным делом. В соответствии с бытующим мнением таможенные службы являются довольно бюрократичным и зарегулированным учреждением, тогда как программа АСОТД призвана помочь этому институту найти свое место в процессе развития. Так, во многих странах были внесены изменения в таможенные процедуры и методы сбора данных, и эти реформы способствовали ускорению осуществления сделок, что принесло существенные выгоды для частного сектора. Кроме того, было отмечено существенное и быстрое увеличение таможенных поступлений и сокращение возможностей для недобросовестной практики.

49. В рамках программы АСОТД особенно значительные результаты были достигнуты с точки зрения качества программного обеспечения. Ни один из других производителей программного обеспечения не может предложить программного продукта, который приближался бы к АСОТД по своему набору функций и технических характеристик. Кроме того, с разработкой АСОТД++ все конкурирующие компании как государственного, так и частного сектора сразу намного отстают в своих технических разработках. Всемирная таможенная организация заявила о полном одобрении и поддержке программы. Страны, играющие ведущую роль в процессе автоматизации таможенных служб, такие, как Австралия, Англия, Дания, Канада и Соединенные Штаты, одобрили АСОТД и не пытаются соперничать с ней. Достигнутые в рамках программы результаты особенно наглядно видны на примере Соединенных Штатов, которые планируют провести основательный пересмотр своей системы на основе архитектуры, используемой в АСОТД++.

50. Программа АСОТД основана на подходе, заключающемся в осуществлении широкого круга мероприятий в области технической помощи, направленных на проведение таможенной реформы в сочетании с приобретением специальных знаний в вопросах упрощения процедур торговли и при поддержке со стороны других программ технической помощи ЮНКТАД, между которыми не должно быть конкуренции. Для любой другой организации потребовались бы годы для накопления ноу-хау и мобилизации широкой поддержки, которые были достигнуты в рамках программы. Высокие издержки для компаний частного сектора стали бы одним из основных сдерживающих факторов. Помимо

высоких расходов на исследования и разработки, а также накладных расходов и прибыли, с которыми столкнулись бы такие компании, им не удалось бы обеспечить экономии, обусловленной эффектом масштаба.

51. При рассмотрении сравнительных преимуществ нельзя не учитывать значения накопленных за 15 лет контактов и опыта. Еще одно важное соображение касается существенной роли, которую играет АСОТД в процессе стандартизации. В настоящее время 67 стран используют единый тариф, стандартные международные коды и – по мере перехода к применению АСОТД++ – стандартные сообщения ЭДИФАКТ для обмена данными. В результате создается широкая база, которая может стать основой для повышения эффективности благодаря использованию связей, устанавливаемых между таможенными службами. Это отвечает интересам региональных и субрегиональных организаций, занимающихся вопросами организации обмена данными, а также разработки политики и проведения переговоров на международных форумах. Аналогичным образом использование общих стандартов позволяет международным перевозчикам, многонациональным торговым компаниям и агентам снизить свои издержки, ускорить операции и сократить задержки груза в пути. Без АСОТД подобные выгоды были бы менее значительными в связи с распылением усилий и отсутствием последовательности.

52. С целью сохранения указанных сравнительных преимуществ ЮНКТАД следует наладить тесные взаимосвязи между аналитической работой и АСОТД на двух уровнях, а именно на уровне программы в рамках СПЭТ, а также между АСОТД и другими программами в рамках ЮНКТАД.

#### **В. Сохранение результатов, полученных в ходе осуществления программы**

53. Сохранение достигнутых результатов зависит от следующих четырех основных факторов: i) сохранение актуальности и, следовательно, целесообразности применения; ii) качество продуктов и услуг; iii) оказание надлежащей политической и финансовой поддержки; и iv) эффективное управление.

54. В рамках программы АСОТД значительные ресурсы направляются на оказание помощи развивающимся странам в проведении реформы деятельности таможенных служб и укреплении их возможностей в области сбора и организации данных и управления ими. Программа охватывает ряд направлений деятельности, включая разработку систем, составление и совершенствование программного обеспечения, внедрение системы в странах-пользователях, обеспечение функционирования региональных центров, организацию подготовки кадров и предоставление консультативных услуг. Большинство развивающихся стран положительно оценивают эту деятельность, и быстрый рост числа участников в течение последних пяти лет свидетельствует о значении, придаваемом программе.

55. Программа финансируется ПРООН, а также двусторонними донорами через целевые фонды, и эти финансовые взносы свидетельствуют об интересе, проявляемом к программе, и ее актуальности. Дальнейшее развитие программы может быть обеспечено лишь в случае

расширения политической поддержки при одновременном увеличении внебюджетных ресурсов, включая взносы натурой со стороны государственного и частного секторов. Для этого требуется разработать стратегию, включающую улучшение связей, принятие активной программы по распространению информации и укрепление взаимодействия с другими программами ЮНКТАД и другими международными организациями.

56. Кроме того, огромный потенциал заключается в финансировании со стороны частного сектора. Многонациональные корпорации, торговые и транспортные компании и их ассоциации достаточно хорошо понимают преимущества, которые они могут получить в случае реформы, совершенствования и автоматизации таможенной деятельности, и некоторые из них заявили на международных форумах о своей готовности оказать соответствующую поддержку. В случае АСОТД потенциальное поле деятельности для доноров частного сектора представляется весьма значительным. Взносы могут осуществляться натурой и не ограничиваться взносами наличностью. Например, международные воздушные и морские перевозчики используют сообщения ЭДИФАКТ на протяжении уже более десяти лет. Они создали трансляторы, базы данных и процедуры коммутации сообщений для своих целей и накопили специальные технические знания, которые могли бы получить широкое распространение.

57. Проводятся обсуждения по поводу целесообразности переложения издержек на пользователей системы. Подобный подход заслуживает более подробного изучения. Умеренная плата, взимаемая с осуществляемых операций, а также за участие в системе, могла бы быть установлена для агентов, перевозчиков и обслуживающих организаций, например портовых администраций или центров информационных услуг (которые выступают в качестве центров по обработке информации для агентов, перевозчиков, импортеров или портовых администраций). Расширение базы источников поступлений путем обеспечения универсального охвата способствовало бы увеличению имеющихся средств, налаживанию партнерства с развивающимися странами и убеждению потенциальных доноров в приверженности бенефициаров целям программы. Подобная плата могла бы взиматься в качестве прямого сбора осуществляемых операций, либо можно было бы стимулировать страны-пользователи к реинвестированию части доходов, получаемых в результате повышения эффективности или увеличения поступлений благодаря использованию системы. Однако следует отметить, что с учетом конкретных обстоятельств последний подход может оказаться слишком обременительным для некоторых стран.

58. Один из важных аспектов финансирования пользователями касается фактора качества. Предприятия, принимающие участие в разработке концепций, имеющие представление об ожидаемых результатах и выделяющие ресурсы, будут требовать высокого качества услуг. Это должно заставить государственные службы на национальном уровне принять более открытую политику, и возросшая таким образом транспарентность способствовала бы улучшению партнерства между таможенными администрациями и торговым сообществом. В случае установления непосредственной взаимосвязи между финансированием и качеством услуг этот процесс будет развиваться самостоятельно.

59. Ни у кого не вызывает сомнений прямая связь между управлением программой и возможностью программы обеспечить сохранение полученных результатов. Внутренняя организация, политика и процедуры, касающиеся таких аспектов программы, как осуществление, подготовка кадров, документация для пользователей, приемочные испытания систем и поддержка пользователей, – все это непосредственно сказывается на внешних представлениях, формирующихся у пользователей, доноров, международных организаций и других подразделений ЮНКТАД и проявляющихся в возлагаемых надеждах и доверии.

60. Способность программы АСОТД принимать оперативные и своевременные меры оказывает непосредственное влияние на доверие стран-получателей. Двумя наиболее очевидными направлениями являются поставка соответствующих вариантов системы и обслуживание пользователей, при этом второе направление – и особенно усилия, касающиеся решения возникающих проблем и удовлетворения запросов о внесении изменений, – имеет решающее значение. В прошлом наблюдалось определенное снижение доверия к программе, поскольку страны не были уверены в получении ожидаемых результатов. Это было обусловлено недостаточным вниманием, уделявшимся таким вопросам, как осуществление выборки грузов, модуль по обработке манифестов и получение статистических выдержек. Однако в дальнейшем в рамках программы были предприняты шаги по урегулированию накопившихся запросов и более эффективной обработке сообщений о проблемах в ходе тестирования и запросов о внесении изменений путем создания системы, призванной содействовать решению любых проблем, возникающих в связи с вариантом 2. Кроме того, Всемирная таможенная организация констатировала, что положение значительно улучшилось в течение последних четырех лет. Были высказаны определенные сомнения по поводу сроков поставки и функциональных возможностей варианта 3 (АСОТД++). Хотя пока еще рано судить об оперативности и эффективности программы АСОТД на основе проблем, возникающих в связи с вариантом 3, степень доверия в настоящее время значительно выше, чем в прошлом. В целом СПЭТ следует проявлять открытость, представляя информацию о том, какой продукт будет поставлен и когда, а также о действительном характере предпринимаемых в настоящее время усилий в странах, использующих вариант 3.

### **С. Взаимосвязи с другими программами ЮНКТАД в области технического сотрудничества**

61. Был проведен обзор с целью определения взаимосвязей между АСОТД и другими программами ЮНКТАД в области технической помощи. Цели и особенности этих программ были сопоставлены с целями и особенностями АСОТД, с тем чтобы можно было определить масштабы сотрудничества и возможные направления для укрепления взаимодействия. В целом было установлено, что координация и сотрудничество между АСОТД и другой программой в рамках СПЭТ (т.е. программой центров по вопросам торговли) являются довольно эффективными, тогда как, с другой стороны, существуют определенные возможности для расширения сотрудничества и координации между АСОТД и другими программами, в частности АКИС, ТРЕЙНС и прочими программами технического сотрудничества в области морских перевозок, портов и смешанных перевозок и программ, касающихся развивающихся стран, не имеющих выхода к морю. Эти программы нацелены



в основном на тех же бенефициаров (т.е. участников торговли), и все они определенным образом связаны с процессом перевозок грузов и обработкой соответствующих данных. В этой связи они обладают возможностями для укрепления связей с АСОТД, в частности в случае заострения внимания на потребностях пользователей и принятия глобального подхода к оказанию технической помощи на уровне стран.

62. По мнению группы, проводившей исследование, следует укрепить связи между АСОТД и АКИС и даже, возможно, объединить эти системы. На уровне компьютерных систем существуют также возможности для принятия единого подхода, заключающегося в разработке базы для объединения автоматизированных систем в рамках программ ЮНКТАД. В ходе изучения компьютерных систем ЮНКТАД, которое было проведено Группой по оценке и координации программ в 1992 году, было рекомендовано продолжить объединение или интеграцию некоторых пакетов программного обеспечения, предназначенных для использования в развивающихся странах, включая в соответствующих случаях разработку наборов программ с базовыми системами и дополнительными модулями с целью удовлетворения конкретных потребностей пользователей. В исследовании было также отмечено, что создание комплексной информационной системы по торговле ТРЕЙНС (информационно-аналитическая система по торговле) путем интеграции ряда взаимосвязанных систем (включая информационную систему по мерам контроля за торговлей, систему ВСП, базу данных МТЦ об участниках торговли и информационную систему по связанным с торговлей экологическим мерам) является наглядным примером подобного подхода. Технологическая иерархия делает возможным и обеспечивает достижение и сохранение целей, стратегий и задач каждого отдельного клиента на уровне стран, устраняя при этом дублирование усилий, обеспечивая более эффективную координацию и содействуя укреплению сотрудничества.

63. Что касается сотрудничества и координации между АСОТД и ТРЕЙНС, то можно было бы предусмотреть принятие совместных усилий (например, организацию совместных миссий) с целью улучшения сбора статистической информации для ТРЕЙНС и распространения получаемых с помощью системы АСОТД таможенных данных в странах-пользователях.

#### **v. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

64. АСОТД является весьма успешной программой технической помощи. Она способствовала существенному пересмотру и совершенствованию политики, практики и процедур, касающихся применения нормативных положений в области импорта и экспорта. Она позволила странам-пользователям принять международные кодексы, бланки и стандарты, среди которых наиболее важное значение имеет принятие Согласованной тарифной номенклатуры (СС). Такие модули, как обработка деклараций, учет и статистика, способствовали укреплению возможностей для обработки данных, что позволило упростить процедуры ввоза, ускорить высвобождение грузов, улучшить сбор и учет поступлений и обеспечить получение точной, достоверной и своевременной статистики.

Получаемая информация имеет важное значение для органов, занимающихся разработкой политики на национальном и международном уровнях, а также для проведения экономического анализа для целей определения торговой политики и изучения тенденций.

#### **А. Извлеченные уроки**

65. По общему мнению, технические возможности АСОТД позволяют обеспечить ее эффективное функционирование. Она содержит все функции, которыми должна обладать таможенная компьютерная система. Как и в случае любой другой системы, существует ряд основных условий, определяющих успех внедрения и функционирования АСОТД в рамках общей реформы таможенного сектора. Ниже описываются основные уроки, которые можно извлечь исходя из опыта реализации отдельных страновых проектов и оценки эффективности и действенности программы и которые могут быть использованы для планирования, разработки и осуществления будущей деятельности.

66. Приверженность целям. Правительство и таможенная администрация должны предпринимать решительные усилия с целью обеспечения успешного внедрения системы. В некоторых случаях это предполагает выделение правительством финансовых средств в дополнение к ресурсам, предоставляемым донорами. После принятия решения о разработке и внедрении компьютеризированной таможенной системы необходимо понять, что этот процесс требует постоянной поддержки. Это включает соответствующее материально-техническое снабжение, периодическую замену оборудования, техническую поддержку (в том числе установление эффективных связей с центральным руководством программы в Женеве и/или региональными центрами поддержки) и совершенствование программного обеспечения.

67. Анализ потребностей. Одним из необходимых условий выступает тщательный анализ реальных потребностей и существующего положения в отдельных странах. Сделанные ранее предположения, которые были актуальны в свое время, не могут служить руководством для определения ориентиров на будущее так же, как и предположения, определяющие направления деятельности в одной стране или регионе, вовсе не обязательно применимы в других странах. В этой связи важно избежать принятия ложных предположений путем проверки правильности сделанных выводов при разработке каждого проекта.

68. Реформа таможенной администрации. Успешное применение АСОТД невозможно без предварительной основательной реформы таможенных процедур. Она может включать устранение неоправданных этапов таможенной очистки, упрощение и отмену некоторых бланков, рационализацию потока обрабатываемых документов в рамках таможенных служб и принятие международных кодексов.

69. Группа внедрения. Для обеспечения успешного внедрения требуется создание и надлежащая подготовка соответствующей группы специалистов, на которую в свою очередь будет возложена подготовка остальных таможенных сотрудников. Кроме того, эта группа,

как правило, занимается экспериментальным внедрением системы на отдельных таможенных постах до ее применения на национальном уровне.

70. Создание новых условий. Крайне важное значение имеет также оказание поддержки пользователям системы. Они должны быть готовы к осуществлению изменений и реформ, и их необходимо заинтересовать – путем распространения информации и организации подготовки кадров – в понимании преимуществ системы и их роли в ее функционировании. Необходимо содействовать созданию на местах соответствующей культуры в работе с компьютерными системами.

71. Обслуживание потребителей. Укрепление доверия к программе АСОТД зависит от ее возможности эффективно и своевременно реагировать на потребности пользователей. Двумя из ключевых направлений являются поставка программного обеспечения и программная поддержка. Последнее направление, и в частности усилия, касающиеся решения проблем и удовлетворения запросов о внесении изменений, имеет решающее значение.

72. Ресурсы программы. Устойчивое и предсказуемое финансирование выступает одним из необходимых условий успеха программы АСОТД. Программа имеет эффективную стратегию и хорошие технические возможности, однако неопределенность финансирования ограничивает ее потенциал. Слабые места в механизме программы и управлении ею также во многом объясняются влиянием этого фактора.

## **В. Рекомендации**

73. На национальном уровне под влиянием таких факторов, как конкурентное давление, международные нормы и требования, вытекающие из результатов торговых переговоров, возникает необходимость в создании таможенной службы, способной ускорить процесс доставки грузов при одновременном обеспечении защиты законных интересов участников торговли путем принятия эффективных правоприменительных мер, увеличении и точном учете поступлений и получении статистической информации, необходимой для разработки политики. В будущем техническая поддержка должна содействовать формированию основ, которые позволили бы таможенным администрациям адаптироваться к новым реалиям и, что более важно, разработать свои собственные программы действий. Характер и содержание существующего механизма управления программой и усилия по претворению ее концепций в реальность позволили странам-пользователям добиться количественного скачка, однако этого теперь недостаточно.

74. С учетом вышеизложенных соображений можно сделать следующие рекомендации:

1) Неустойчивое и недостаточное финансирование выступало и продолжает выступать одним из серьезных факторов, ограничивающих возможности программы. Государства-члены должны понять, что политическая поддержка должна дополняться устойчивым и надлежащим финансированием. В связи с отсутствием мер во исполнение рекомендации, высказанной в докладе г-жи Ансти ("Обзор вопросов политики в области технического сотрудничества", TD/B/40(2)/14) в отношении создания "общего целевого фонда",

ЮНКТАД следует продолжить разработку этой концепции на уровне программ, в частности, путем содействия созданию в данном случае "целевого фонда АСОТД". В то же время необходимо провести обзор вопросов укомплектования штатов программы, в частности в свете рекомендаций, указанных ниже.

2) Последующая техническая поддержка в связи с эксплуатацией компьютерной системы в отдельных странах по-прежнему представляет собой серьезную проблему 3/, в частности после завершения проекта. Региональные/субрегиональные центры должны играть важную роль в обеспечении сохранения результатов, достигнутых в ходе осуществления страновых проектов, в особенности после их завершения. Хотя основные функции этих центров заключаются в содействии началу и осуществлению проектов, на данном этапе они должны оказывать поддержку странам – путем поиска и устранения неисправностей – в обеспечении последовательного применения норм и стандартов, принятых в программе АСОТД, а также в адаптации к новым технологическим изменениям. Последнее направление стало одной из основных задач программы. Важнейшее значение имеет вопрос о финансовых ресурсах для продолжения работы этих региональных центров. Если в случае недостаточного финансирования или после завершения проекта страны продолжают оказывать поддержку, одним из возможных решений может стать развитие региональных сетей, объединяющих таможенные администрации, которые используют АСОТД и которые могут оказывать друг другу необходимую техническую помощь. Альтернативным решением могло бы стать выделение бюджетных ресурсов на этапе планирования и разработки проекта для финансирования "чрезвычайной помощи" после установки системы.

3) Проекты, приводящие к коренным переменам в результате компьютеризации основных операций, проявляющимся, в частности, в изменении условий работы, во многих случаях открывают возможности для осуществления других значительных изменений в более широком контексте деятельности организаций-бенефициаров, которыми в данном случае выступают таможенные администрации. При появлении таких возможностей необходимо их использовать в целях содействия долгосрочному процессу институциональной перестройки.

4) В рамках программы АСОТД необходимо и впредь уделять приоритетное внимание учету потребностей экономической политики правительств и надлежащей интеграции программы со страновыми программами ПРООН. Применение варианта 3 (АСОТД++) вместо варианта 2 представляет собой сложную задачу, поскольку для этого требуется проведение более глубоких реформ в странах-получателях, затрагивающих также другие субъекты, помимо таможенной администрации. Соответственно, предъявляются более строгие требования к внедрению этой системы. В этой связи необходимо укрепить сотрудничество между ЮНКТАД и другими учреждениями, такими, как Всемирный банк и МВФ.

5) Основные принципы политики и процедуры в области управления необходимо привести в соответствие с новыми реалиями, и следует уделять гораздо более значительное внимание другим важнейшим областям, включая эффективное программное обеспечение, надлежащую подготовку кадров, всестороннюю документацию и оказываемую пользователям поддержку,

способствующую укреплению доверия. Необходимо также установить предельные сроки для ответа на поступающие от пользователей запросы в отношении информации, разъяснений и помощи. Необходимо укрепить координацию и контроль в рамках программы, и в этой связи для оказания помощи руководителю программы АСОТД в осуществлении контроля необходимо назначить координатора, на которого были бы возложены функции, касающиеся: i) поддержания повседневных горизонтальных и вертикальных связей и обеспечения координации на центральном, региональном и страновом уровнях; ii) наблюдения за осуществлением планов работы в рамках отдельных проектов; и iii) руководства работой центральной группы содействия/справочной службой, которая должна быть создана в рамках программы с целью оказания эффективной поддержки пользователям.

6) Более значительное внимание следует уделить связям с донорами и бенефициарами. В то же время существует много доводов в пользу возобновления выпуска бюллетеня (публикация которого была прекращена около трех лет назад) с целью распространения информации о новых тенденциях, обсуждения общих проблем и в целом укрепления связей между центральной группой в Женеве, региональными/субрегиональными центрами поддержки и таможенными администрациями.

7) В рамках программы необходимо незамедлительно создать и обеспечить надлежащее функционирование автоматизированной системы для наблюдения за ходом работ в странах-получателях и осуществления контроля за эффективностью проектов, с тем чтобы оценка результативности основывалась на объективных фактах. Необходимо критически изучить сделанные в прошлом предположения с точки зрения их применимости в будущем с целью обеспечения надлежащей разработки проектных документов для стран, где будет внедряться АСОТД++ и определение временных мер для других стран. В рамках программы следует принять методы "планирования с учетом возникающих новых обстоятельств" 4/, т.е. подход, предполагающий систематическое изучение ранее сделанных предположений с учетом информации, получаемой по мере осуществления проекта, в частности, в тех ситуациях, когда из-за значительной неопределенности ранее сделанные предположения могут служить лишь приблизительным ориентиром для дальнейшей деятельности.

#### Сноски:

1/ Если не указано иное, то под "программой" в настоящем документе имеется в виду программа АСОТД.

2/ Заявление, сделанное на семинаре, организованном при поддержке МВФ, Всемирного банка и Межамериканского банка развития, 7-8 января 1993 года.

3/ Подобная точка зрения была высказана многими пользователями, в частности среди стран азиатско-тихоокеанского региона и стран КАРИКОМ.

4/ "Discovery-driven Planning", Gunther McGrath R. & MacMillan I.C.,  
Harvard Business Review, July-August 1995.

**Приложение**  
**ПРОГРАММА АСОТД: ХОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

**СТРАНА**

**ВАРИАНТ**

**используется/внедрен/  
внедряется**

**ПРОЕКТ ЗАВЕРШЕН**

**Дата завершения**

**ПРОЕКТ  
ОСУЩЕСТ-  
ВЛЯЕТСЯ**

**ПРОЕКТ  
РАЗРАБАТЫВАЕТСЯ/  
ПРЕДЛОЖЕНИЕ 1**

1. Проекты, соглашения об осуществлении которых либо уже заключены, либо находятся на стадии одобрения.
2. Более одного проекта АСОТД.
3. Проекты, в рамках которых был установлен вариант 2 и изучается вопрос о применении варианта 3.

**Приложение**  
**ПРОГРАММА АСОТД: ХОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

**СТРАНА**

**ВАРИАНТ**  
**используется/внедрен/  
внедряется**

**ПРОЕКТ ЗАВЕРШЕН**

**Дата завершения**

**ПРОЕКТ**  
**ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ**

**ПРОЕКТ РАЗРАБАТЫВАЕТСЯ/  
ПРЕДЛОЖЕНИЕ 1**

1. Проекты, соглашения об осуществлении которых либо уже заключены, либо находятся на стадии одобрения.
2. Более одного проекта АСОТД.
3. Проекты, в рамках которых был установлен вариант 2 и изучается вопрос о применении варианта 3.



## Приложение

## ПРОГРАММА АСОТД: ХОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

РЕГИОН	ПРОЕКТ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ	ПРОЕКТ ЗАВЕРШЕН Дата завершения	ЦЕНТР ПОДДЕРЖКИ	ПРОЕКТ РАЗРАБАТЫВАЕТСЯ/ ПРЕДЛОЖЕНИЕ
Проект для Центральной Америки САМ (г. Гватемала)		1994		
Общий рынок восточной и южной части Африки, ОРВЮА (Лусака)	x		3	
Проект ЭКОВАС (Ломе - Того)	x			
Межстрановой проект для Азиатско-Тихоокеанского региона RAS (Куала-Лумпур)	x		1	
Субрегиональный проект для Карибского бассейна САВ/94/004	x		3	
Проект по расширению торговли между арабскими странами, арабский регион				x
Предложение по созданию регионального центра поддержки для двух стран СНГ				x
Субрегиональный проект для Тихоокеанского региона				x
Новый центр для Центральной Америки				x
Новый центр для Восточной Европы				x