

Безопасность границ в современном таможенном администрировании как организационный и управленческий принцип (кейс США)

Подлесный И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; ip@eurosim.travel

РЕФЕРАТ

В статье предпринимается попытка комплексного рассмотрения механизмов управления границами. Данный вопрос анализируется автором с позиции различных научно-исследовательских подходов для всестороннего изучения организационной и функциональной природы этого явления. Приводятся причины трансформации процессов управления границами в современном мире, а также некоторые существенные угрозы и вызовы коллективной безопасности в условиях глобальной экономики. Автор фокусируется на североамериканском управленческом опыте, поскольку страны Северной Америки на сегодняшний день демонстрируют самую высокую продуктивность и инновационность в сфере управления границами и обеспечения безопасности товарооборота. В качестве основного вывода статьи можно привести тезис, согласно которому необходимое условие эффективного управления границами в современном мире — межгосударственное сотрудничество и интернациональная кооперация административных институтов и коммерческих организаций.

Ключевые слова: безопасность, управление границами, таможенное администрирование, внешнеторговая деятельность

Для цитирования: Подлесный И. Безопасность границ в современном таможенном администрировании как организационный и управленческий принцип (кейс США) // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 152–165.

Border Security in Modern Customs Administration as an Organisational and Managerial Principle (US Case)

Igor Podlesny

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; ip@eurosim.travel

ABSTRACT

The article attempts to complex, systemic consideration of border management mechanisms. This question is analyzed by the author from the point of view of various research approaches for a comprehensive study of the organizational and functional nature of this phenomenon. The text gives the most pressing reasons for the transformation of border management processes in the modern world, as well as some significant threats and challenges to collective security in the global economy. The author focuses on North American management experience, as North American countries today demonstrate the highest productivity and innovation in border management and trade security. As the main conclusion of the article, we can cite the thesis that the necessary condition for effective border management in the modern world is interstate cooperation and international cooperation of administrative institutions and commercial organizations.

Keywords: security, border management, customs administration, foreign trade activities

For citing: Podlesnyi I. Border Security in Modern Customs Administration as an Organisational and Managerial Principle (US Case) // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 152–165.

Назначением и функцией границ в мировой истории всегда было и определение территории страны, и отделение одного суверенного государства от другого. Границы представляют собой юридически определенную воображаемую линию на карте, отражающую географическое положение, место, где начинается и заканчивается суверенная власть. Со временем они изменяются в результате политических и военных событий, как правило, это сопровождается юридическим признанием или подтверждением, выражаемым в той или иной форме. История повествует об этих событиях и изменениях. Границы, как и законы, отображают и фиксируют исторические изменения.

На ограниченной территории в соответствии с линиями границ на карте отмечены точки ввоза и вывоза. Именно здесь совершаются трансграничные сделки, подразумевающие перемещение товаров через таможенную границу, а также ее пересечение физическими лицами — по итогам взаимодействия с миграционными и таможенными органами. Как правило, полномочия этих пограничных контролирующих органов максимально обширны, независимо от специфики правовой системы, в рамках которой они осуществляются.

Суверенитет утверждается на пороге государственной границы и означает наличие права или разрешения для физических лиц и товаров на въезд (прибытие) и выезд (отправление). Взимание таможенных пошлин и сборов приносило огромнейшие суммы доходов в пользу государств еще с библейских времен. Не случайно, что одним из первых действий Первого съезда вашингтонской администрации стало учреждение Таможенной службы США в 1789 г. [1].

Границы являются определяющими терминами по отношению к такому понятию, как Родина. Они выступают основными ориентирами для национальной оборонной стратегии и государственной политики безопасности. На протяжении всей истории границы служили укреплением, предназначенным для того, чтобы закрывать от внешнего мира и не пропускать на внутреннюю территорию людей или объекты материальной природы. Великая Китайская стена во втором веке до нашей эры, Французская линия Мажино перед Первой мировой войной, Советская Берлинская стена в XX в. и пограничные заграждения на Юго-Западе США в двадцать первом веке наглядно иллюстрируют этот тезис. Более поэтично и художественно это описано Робертом Фростом в поэме «Починка стены», где он пишет: «Хороший забор — хороший сосед» [2].

Итак, как мы видим, государственные границы обеспечивают реальные результаты и имеют определенные следствия. Когда мыдвигаемся по территории США к набережной в Эль-Пасо и переходим Рио-Гранде, на середине реки мы оказываемся в Рио Браво, и это уже Хуарес, Мексика. Более того, граница здесь разделяет один из самых безопасных городов в Западном полушарии (пять убийств в 2010 г.) от наиболее опасного (3400 убийств в 2010 г.) [3]. Хотя все же не границы детерминируют территориальные изменения.

Томас Кун в своей «Структуре научных революций» ввел понятие «парадигма» для обозначения передачи особого взгляда на мир, характерного ощущения, разделяемого широкими профессиональными массами в определенный исторический период [4]. Этот взгляд на мир систематизирует все окружающие нас явления, преобразуя их в модели, которые мы можем интерпретировать и понять, а впоследствии работать с ними. Эпохальные перемены в парадигме катализировали огромные изменения в том, как мы управляем процессами и ведем дела в конкретном месте в конкретное время [5]. Логика этой статьи определяется существенными изменениями парадигмы, вызванными событиями 11 сентября в США: границы воспринимаются не только как разграничительные линии, но и как нечто динамическое — они связаны с глобальным потоком людей и товаров, легальным и нелегальным.

Глобальные изменения не относятся к недавно возникшим феноменам. Они берут свое начало еще с древних времен и упоминаются во времена великих географических открытий и даже раньше — с начала движения товаров и людей по Великому шелковому пути в Китай и по маршрутам аравийских караванов [6].

Современный масштаб перемещений через границы сам по себе не является отличительным фактором. Век от века мы наблюдаем возрастание в геометрической прогрессии масштабов движения людей и товаров, что было вызвано образованием колониальных империй и торговых компаний. Итак, динамика процессов постоянно увеличивалась. Интенсивность, объем и скорость коммерческих и миграционных потоков сильно возросли с приходом промышленной революции [7], а затем еще сильнее — с изобретением реактивного двигателя и интернета. Совокупным эффектом этих тенденций стало то, что мы называем глобализацией — экстраординарные по объемам трансграничные потоки капиталов, товаров, людей, идей и образов, возникших благодаря электронизации, создавшей реальность мгновенной связи и транзакций.

Большие объемы и возрастающая скорость передвижения людей и товаров в США и вдоль американских границ в условиях глобализованного мира поражают. В 2010 г. ежедневно в Соединенные Штаты [8] въезжали в среднем 965 167 пассажиров и пешеходов и 257 990 частных автомобилей, доставлялось 47 293 грузовых, железнодорожных и морских контейнеров [9]. Товаров приблизительно на 2 трлн долл. в тот же год было импортировано, 1,8 — экспортировано [10].

Удар, нанесенный миру Аль-Каидой 11 сентября, убедил всех, что любые пересечения границ уже не будут рассматриваться так, как раньше. Международные террористы воспользовались относительной открытостью американских границ и слабостью режимов их охраны, чтобы вторгнуться в Соединенные Штаты впервые после того, как англичане сожгли правительственные здания в Вашингтоне в ходе войны 1812 г. [11]. События 11 сентября навсегда изменили представления Америки о безопасности.

Появившееся чувство незащищенности возникло оттого, что американские границы были нарушены. В ответ было решено превратить то, что было границей, в линию обороны. Все воздушное сообщение перестало функционировать, морские и воздушные пути закрыли сразу после 11 сентября. Почти полностью перекрыли и сухопутные границы, так как каждый въезжающий из Мексики и Канады автомобиль был тщательно проверен. Не столь явным стал тот факт, что Америка закрыла свои границы с помощью введения ограничений на выдачу виз и ликвидации других иммиграционных льгот. По мнению Эдварда Олдена, многие из этих ограничений, касающиеся, в частности, выдачи виз, сохраняются по сей день [12].

Однако все чрезвычайные меры, принятые сразу после 11 сентября, лицом к лицу столкнулись с реалиями глобального туризма и торговли, особенно в вопросах транзитных зон и цепей поставок, что также противоречило образу Америки как открытого, свободного и гостеприимного государства. Неприемлемые экономические и политические последствия закрытия границ вкуче с новым режимом безопасности принудили кардинально изменить видение перспективы. Стало понятно, что границы находятся не там, где расположены пункты пропуска, но, скорее, там, где пассажиры садятся в самолет, а на морские суда помещаются грузы. Для формирования практических мер безопасности как для туризма, так и для торговли, границы необходимо рассматривать как движущиеся потоки людей и товаров, нежели воображаемые линии на суше, в море или в воздухе.

За десять лет после событий 11 сентября три террористических заговора против Соединенных Штатов подразумевали нежелательные перемещения через границу [13]. Каждое такое событие создает новую парадигму в отношении границ, которая связывает юридические границы с направленными к ним потоками. Первый акт произо-

шел с участием террориста-смертника, гражданина Нигерии Умара Фарук Абдулмуталлаба, который сел на борт самолета в Нидерландах, намереваясь поджечь взрывчатое вещество и взорвать самолет Северо-Западных Авиалиний, направляющийся в Детройт [14]. Руководствуясь имеющимися установками, Погранично-таможенная служба (СВТ) сочла бы Абдулмуталлаба подозрительным, но после того, как рейс отправился [15]. Когда самолет прибыл в США и террорист представился при посадке, сотрудники должны были направить его на повторный досмотр и подвергнуть допросу. Это, очевидно, было бы слишком поздно, потому что он взорвал бы самолет прежде, чем тот приземлится. Задачей пограничников в данной ситуации было предотвратить посадку опасного пассажира на борт. Поэтому границей в данной ситуации является аэропорт Схипхол в Амстердаме, и задача изменилась на выявление и предотвращение посадки на борт потенциально опасных лиц, представляющих угрозу для пассажиров до того, как они сделают последний шаг на пути к пересечению американской границы.

Во втором случае в центре событий оказался Фейсал Шахзад, подрывник Таймс-Сквер, гражданин США, уроженец Пакистана, который выезжал за границу, чтобы обучаться у талибов на пограничных территориях Афганистана с Пакистаном [16]. Шахзад в районе Нью-Йорка получал из-за рубежа помощь и материалы для сборки взрывного устройства, намереваясь совершить взрыв на Таймс-сквер. Разоблаченный службой безопасности, Шахзад попытался бежать из страны на борту самолета авиакомпании Emirates. Предварительно полученная Погранично-таможенной службой информация и оценка истории перемещений Шахзада поспособствовали его идентификации и задержанию на взлетной полосе в аэропорту Кеннеди за несколько секунд до взлета.

Третий террористический заговор планировался к реализации с использованием бомб, упакованных в пакеты агентами Аль-Каиды на Аравийском полуострове и отправленных компаниями, специализирующимися на экспресс-доставке: UPS и FederalExpress [17]. Следовавшие из Йемена в Чикаго, импровизированные взрывные устройства прошли контроль в аэропортах Лондона и Дубая, будучи спрятанными в картриджи для принтеров и запрограммированные на детонацию в воздушном пространстве США. В результате обмена разведывательной информацией с властями Саудовской Аравии, американские правоохранительные службы смогли мобилизовать государственные и частные ресурсы, чтобы найти взрывпакеты, прежде чем они достигли места назначения. Как и в остальных случаях, задача состояла в сборе, анализе и обмене данными относительно страны происхождения, маршрута и перемещения, в данном случае, пакетов экспресс-доставки.

По нашему мнению, задача Погранично-таможенной службы, в рамках работы Департамента внутренней безопасности, состоит в пресечении допуска опасных людей и несущих угрозу вещей к границам своего государства. Чем раньше удастся идентифицировать, пресечь и нейтрализовать угрозы стране, тем безопаснее будет жизнь граждан. Аналогично, чем дальше от физической линии границы достигаются эти цели, тем безопаснее жизнь в стране. Итак, задача Погранично-таможенной службы состоит в обеспечении безопасности перемещений людей и товаров в направлении США. Эта изменившаяся парадигма фундаментальным образом относится к стратегическим и тактическим подходам в организации работы Погранично-таможенной службы, так же как к сотрудничеству с другими правительственными и негосударственными организациями.

Атака террористов 11 сентября 2001 г. вывела проблему национальной безопасности в США на первый план. Сама концепция Родины отличалась инновационностью, даже неудобностью для многих в американском обществе. Эта парадигма принципиально отличается от предыдущих акцентов на новых рубежах, например,

в тезисах Фредерика Джексона Тернера [18], или «манифесте судьбы», в котором отмечается приоритет агрессивного расширения границ США на Севере и Юге в течение девятнадцатого века [19].

Новый акцент на подходах к национальной безопасности ознаменовал создание Департамента национальной безопасности, т.е. слияния на основании законодательного акта 2003 г. двадцати двух агентств, рассредоточенных ранее в рамках структуры американского правительства [20]. Погранично-таможенная служба как таковая была сформирована путем слияния четырех отдельных организаций из состава трех независимых правительственных подразделений в одно новое агентство. Фактически были объединены Американская пограничная служба, Иммиграционная служба и Служба Натурализации Департамента юстиции, работавшие до этого с людьми, стремившимися въехать в страну легально и нелегально, а также Таможенная служба США, относившаяся к Казначейству и занимавшаяся грузами и товарами. Кроме того, объединение затронуло Сельскохозяйственную инспекционную службу Департамента сельского хозяйства, профилем которой является борьба с сельскохозяйственными вредителями и потенциальным повреждением урожайных земель [21].

Ранее применявшаяся в XIX в. схема диверсифицированного управления границами была недостаточно эффективной. Но она была ответом на вызовы истории. Как сказал Джон Барт в книге «Конец дороги», заимствуя идею у Оливера Уэнделла Холмса, «в конечном счете нет причин, почему Италия не должна была иметь форму колбасы вместо сапога, но этого не случилось. Мир есть все, что происходит, и то, что случается, не зависит от логики» [22]. Имевшиеся противоречия были сметены 11 сентября, и единое управление границами было впервые внедрено в практику за все время американской истории. Иммиграционная служба, таможня и сельскохозяйственные инспекционные органы [23] стали работать под одним командованием, в рамках достижения всеобщей миссии по обеспечению безопасности, и был фактически создан институт совместного управления границами.

Так зародилось искусство современной пограничной охраны. Эта идея выглядит разумной, и на практике получилось так же. Но этого не могло бы произойти в отсутствие кризиса [24]. Автор полагает, что в течение следующего поколения большинство стран будут обращаться к опыту совместного управления границами и удивляться, оглядываясь назад, задаваясь вопросом о том, как они могли бы функционировать иначе. Как точно подметил философ Артур Шопенгауэр: «Каждая истина проходит три стадии... Во-первых, ее высмеивают; во-вторых, ее [яростно] отрицают; и в-третьих, она рассматривается как само собой разумеющееся» [25].

В 2002 г. Департамент национальной безопасности инициировал принятие закона о национальной безопасности [26], который повлек за собой крупнейшее преобразование исполнительных органов управления, впервые после образования Агентства военной безопасности в 1947 г., впоследствии переименованного в Министерство обороны в 1949 г. [27]. Сегодня Департамент национальной безопасности состоит из 240 000 сотрудников [28] и занимает третье место по величине после Министерства обороны и Министерства по делам ветеранов [29]. Хотя объединенные усилия работы Агентства национальной безопасности и Погранично-таможенной службы близки к совершенству в своем деле, механизмы разработки и реализации мер для достижения интеграции в системе национальной безопасности и защиты границ еще очень далеки от совершенства. Опыт Министерства обороны в этом плане является поучительным.

Основанное после Второй мировой войны Министерство обороны было сформировано на базе вооруженных сил, путем разделения на армию и ВВС, а впоследствии объединено с военно-морским флотом и морской пехотой [30], а также

Морской пограничной службой, относившейся в то время к Министерству финансов [31]. В то время как Аппарат министра обороны разрабатывал новые механизмы координирования, преследовалась цель по сохранению отдельных значимых отраслей, можно сказать, их упорно отстаивали, и в итоге процесс продвигался достаточно медленно. В 1980 г. центробежные силы оказались неэффективными в иранской операции по освобождению заложников. Несколько лет спустя ситуация повторилась в ходе операции по защите американских граждан в Гренаде. Конгресс вмешался и принял Закон Голдуотера-Николса [32], требуя целенаправленной интеграции и «совместности» в оперативном планировании и выполнении боевых задач [33]. С тех пор Министерство обороны работает в направлении успешной интеграции, следствием чего являются полученные военные результаты. Например, доказательством является тот факт, что были проведены операции американского спецназа без потерь в Абботтабаде (Пакистан) с целью устранения Усамы бен Ладена [34].

США по-прежнему находятся на начальном этапе объединения Агентства национальной безопасности и Погранично-таможенной службы. Вероятно, потребуется одно или несколько поколений, чтобы достичь результатов, сопоставимых с реформами Министерства обороны.

Необходимо отметить второе убедительное требование для обеспечения интеграции в области охраны границ и национальной безопасности. Имеется в виду увеличение взаимосвязей между военными и правоохранительными органами. Интеллектуально-правовое обеспечение предполагает необходимость создания теории, по которой функции будут упорядочены, и национальная безопасность останется в том состоянии, как в период ее становления. Последствия проявятся в различных сферах и областях. Например, следует определить, как судить террористов — в федеральном суде или в военных трибуналах [35]. Следует соблюдать конституционный принцип в работе судов, рассматривающих такие дела, но в то же время многие опасаются, что такой подход может быть анахронизмом в условиях транснациональной преступности и террора [36].

Обобщая вышесказанное, устаревшие дихотомии и исторически сложившийся подход к улаживанию противостоящих больше не могут быть ориентиром для реализации адекватных ситуации мер. Нынешние военные действия в Афганистане, по мнению автора, менее связаны с получением классического геополитического преимущества, чем с заверением того, что любая другая страна не будет являться базой, которая может представлять опасность для США. Хотя средства и методы отличаются, данные действия совпадают с американской миссией по охране безопасности движения потоков людей и товаров в США. Тем не менее, по мнению автора, они должны быть пересмотрены и вновь тщательно проанализированы в мире без границ, контурами которого являются континуумы и потоки, а не одни лишь четкие линии.

Если границы — это потоки людей и товаров, то те, кому поручено обеспечение и регулирование данных потоков, должны столкнуться с реальностью, в которой 97–98% регулирования трафика являются законными, отвечающими требованиям торговли и путешествий, мерами [37]. С целью выявления и принятия контрмер в отношении опасных грузов и пассажиров возникает требование четко различать субъектов с высоким и низким уровнем риска. Таким образом, оценка риска выступает в качестве краеугольного камня системы управления границами. Информация, в свою очередь, становится ключевой для эффективной оценки риска, а данные — ее базовыми элементами.

Для выполнения своей задачи Погранично-таможенная служба инициировала самый масштабный сбор, обработку и распространение неупорядоченных до этого момента данных, доступных американскому правительству. За один день По-

гранично-таможенная служба обменивается 1,35 млрд электронных сообщений с другими государственными органами, транспортными перевозчиками, таможенными брокерами и множеством других участников в глобальной сети и цепочках поставок. Эта аналитическая работа проводится Национальными диспетчерскими центрами Погранично-таможенной службы для пассажиров и грузов, расположенными в штате Вирджиния. Они дают разрешение, соответственно: заносить в базу данных каждого путешественника и каждый грузовой транспорт, наземный, морской или воздушный, которые пересекали границу США через пункт въезда в течение последних восьми лет, легально или нелегально. При комплексных запросах используются сложные алгоритмы, сканирующие эти данные для оценки уровня известных и неизвестных угроз, основываясь на потенциальных рисках, выявленных Министерством внутренней безопасности и разведкой. Способности обнаруживать опасных людей и вещи постоянно совершенствуются, за этим осуществляется контроль на границе. Каждое пересечение границы связано с тщательными расследованиями такого рода.

Логика в этой среде обмена информацией и доступа к данным явно выражена. То, что нам известно с малых лет, по-прежнему верно, как никогда: информация — это власть. Тем не менее истинное значение этой фразы изменилось. Те, кто копил информацию сегодня, ожидая возрастания своей власти за счет тех, кто обратится к ним с запросом, скоро оказываются изолированными. Обилие данных и распространение их онлайн в альтернативных источниках требует от управленцев взаимного обмена информацией. Информация становится более ценной, полезной и действенной за счет ее взаимодействия с другой информацией. Соответственно, последствия этих процессов для бюрократии являются существенными, поскольку наступают напряженные отношения с традиционными организациями. Лоренс Райт в «Призрачной башне» пишет: «ЦРУ и ФБР обнаружили сразу после 11 сентября, что обмен информацией раскрыл бы заговор Аль-Каиды, если бы отдельные данные были взаимосвязанными [38]. Отдавая должное этим структурам, обмен между ними данными и информацией, хотя и не идеален, но в течение последнего десятилетия улучшается. Совместные контртеррористические разведывательные усилия по информационному противодействию терроризму, вкупе с иностранными данными, связанными с поездками, поставляемыми Погранично-таможенной службой, снова доказали свою ценность» [39].

Препятствия к выходу подобных схем за рамки контртеррористических мер не следует недооценивать. На международной арене совместное использование данных, связанных с управлением границами, даже среди ближайших союзников, остается на примитивном уровне. Устарелые ограниченные взгляды превалирования национальных интересов и неприкосновенности частной жизни вкупе с гражданскими свободами ограничивают готовность поделиться данными и укореняют местнические, близорукие видения на долгий срок.

Похожие тенденции наблюдаются во внутренних делах государства, поскольку здесь сохраняются глубоко укоренившиеся бюрократические отношения. Это становится особенно заметно, когда различные точки зрения складываются в картину преступления. Следователи руководствуются моделью уголовного правосудия, информация остается в ограниченном пространстве в виде папок с файлами и оценивается лишь в качестве «доказательства», достаточного для обвинения. Для полицейского эта же информация может иметь решающее значение, быть ключевой для предупреждения преступной деятельности в настоящий момент. Отказ использовать информацию из-за того, что она в последующем будет использована в зале суда, скорее правило, чем исключение. Со временем этот культурный склад ума уступит место логике и убедительным преимуществам разведывательной информации.

Долгое время считалось, что безопасность и торговля являются независимыми переменными игры, в которой выигрывает только один участник. Согласно общепринятой точке зрения, упрощение процедур торговли, ускоренная реализация коммерческой деятельности и защитные механизмы, обеспечивающие безопасность этой деятельности, должны быть сбалансированы до оптимального равновесия. Концепция «столько безопасности» в обмен на «столько же задержки» в процессе торговли применяется в пунктах прибытия товаров и физических лиц в течение поколений. Управление рисками, однако, в качестве всесторонне применяемого термина, не только показывает теоретическую ложность такой постановки вопроса, но и практическую непродуктивность, а, в конечном счете — обреченность на провал.

Существуют способы, чтобы найти пресловутую иголку в стоге сена, не рассматривая каждую соломинку по отдельности. Они основаны на том, чтобы получать конкретную разведывательную информацию о том, где находится игла, чтобы достать ее из середины стога сена и извлечь наружу. Время от времени, хотя и с увеличивающейся частотой, мы имеем доступ к такого рода разведывательной информации. Примером этого является то, что произошло с посылками UPS и FedEx, отправленными из Йемена. На основании предельно детализированной информации удалось выявить из мирового товарооборота в несколько миллионов посылок, находящихся в пути, те самые два пакета, которые содержали взрывчатые вещества. Но мы не всегда можем рассчитывать на разведывательные данные такого рода. Поэтому другой способ «найти иголку в стоге сена» — это сделать стог меньше, т.е. постоянно дифференцировать субъекты с высоким и низким уровнем риска и регулировать их движение в глобальной системе торговых отношений.

В действительности сегментация потока перевозок по уровню риска является необходимым условием усиления безопасности границ на любом уровне распределения ресурсов. Мы ускоряем механизмы реализации законной торговли и путешествий в части упрощения процедуры перемещения через границы, чтобы сосредоточить объективно лимитированные нормативные и инспекционные ресурсы на тех перевозках, о которых у нас есть информация по нарушениям, или о которых нам не хватает достаточной информации для принятия взвешенного решения об их легитимности. Таким образом, быстрое перемещение рядовых путешественников и стандартного груза через пункты въезда не только положительно влияет на экономику, но, учитывая объемы, с которыми мы сталкиваемся, это также важно для реализации самой функции обеспечения безопасности.

Ускорение процедур торговли и усиление безопасности, соответственно, не являются ни противоречащими друг другу, ни взаимоисключающими мерами, требующими усиления баланса. Наоборот, они являются неотъемлемой частью единого процесса. Этот подход к управлению потоками товаров и людей в рамках управления границами стал краеугольным камнем в фундаменте системы пограничного контроля в Соединенных Штатах.

Погранично-таможенная служба США в настоящее время пересматривает приоритеты относительно реализации своих функций во внутренней торговле и соответствующие правила досмотра, чтобы воплотить в жизнь эту модель регулирования [40]. Инициативы «Надежный путешественник» и «Надежный грузоотправитель» являются ключевыми элементами данной стратегии [41]. Global Entry — это программа безопасности, которая ускоряет процедуры въезда в США прошедших предварительную проверку иностранных пассажиров с низким уровнем риска. Программы NEXUS и SENTRI работают аналогично, но предназначены для ускорения процесса прохождения границ в наземных контрольно-пропускных пунктах с Канадой и Мексикой [42]. Схожие преимущества в контексте грузовых перевозок получают члены Таможенного/Торгового партнерства борьбы с терроризмом («С-ТРАТ») [43].

Эти партнерские программы предлагают в обмен на получение информации, которая позволяет государственным структурам проверить состояние безопасности и репутацию организаций-участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) правительству взять на себя два важных обязательства [44]. Во-первых, правительство будет сохранять конфиденциальность полученной информации и использовать ее исключительно в тех целях, в которых она была предоставлена. Во-вторых, путешественник, импортер или грузоотправитель, когда-либо подвергнутый досмотру и считающийся надежным по итогам проверки, получает выгоду в виде ускоренного перемещения по стране.

Динамика в этой сфере подчеркивает решающее значение подлинных партнерских связей между государственным и частным сектором, а также с другими странами. Здесь требуется не только усиление партнерства, но и изменение качества и характера взаимодействия. Ранее преобладавший режим (государственное нормативное регулирование и уступчивый частный сектор) должен уступить место модели совместного режима регулирования, которая включает в себя идею «большой сделки» и с самого начала реагирует на развивающиеся угрозы террористических/транснациональных преступлений. Совместный ответ государства и частного сектора сразу после ситуации с предназначенным для теракта грузом из Йемена, т.е. проект «Предварительная процедура проверки воздушных грузов» (ACAS) [45], охватывает все требования и лучше всего иллюстрирует оптимальный путь движения вперед.

По предварительному информированию и упреждающему принятию решений всеми участниками цепи поставок грузовых авиаперевозок, включая Погранично-таможенную службу, Администрацию транспортной безопасности, авиаперевозчиков, экспедиторов и международные почтовые управления, мы можем увидеть возможности уменьшить «стог сена» и принять меры по «иглам» как можно раньше. В конечном счете цель заключается в создании глобальных требований к предварительной информации и обеспечению того, чтобы груз с высоким риском попадания под процедуру предварительной проверки проходил досмотр по соответствующей нормативной базе и протоколам [46].

Из-за отсутствия настоящего сотрудничества такого рода мы не можем преодолеть проблему расширения масштабов этих программ доверия до такой степени, что они сразу дадут удовлетворительное влияние как со стороны безопасности, так и экономической конкурентоспособности [47]. Меньше не значит больше в данном случае; «переломный момент», по Малькольму Гладуэллу, и будет являться целью [48].

Новая парадигма управления границами содержит возможности в части особых последствий и перспектив для пограничных сухопутных соседей США на севере и на юге. Ситуация уникальна, во-первых, из-за физической близости государств ввиду географических особенностей их расположения. Протяженность границы США с Мексикой составляет 1900 миль, а с Канадой — 5400 (включая границу по линии Аляска–Юкон). Второй аспект связан с уникальностью истории. После вооруженных конфликтов США с каждым из сухопутных соседей в девятнадцатом веке, договоры и последующие мирные решения территориальных споров мотивировали страны Северной Америки на создание самых длинных демилитаризованных сухопутных границ в мире [49].

Эти пространственно-временные изменения раскрылись в виде таких отношений между Соединенными Штатами, Мексикой и Канадой, которые являются в равной степени уникальными. Это отношения, которые и не международные в классическом смысле, и, безусловно, не национальные, учитывая наличие отдельных суверенитетов. Наоборот, используя фразу, придуманную Бэйлесом Мэннингом в 1970 г., такие отношения являются «внутри-международными» [50].

Несмотря на все это, факт остается фактом: американские границы с Мексикой и Канадой были и остаются в значительной степени неэффективными с точки зрения управления потоками людей и грузов. Причина этого кроется в асимметрии взаимоотношений между США и их соседями [51]. Только на пограничной линии страны равны с точки зрения судебной власти, как ни в какой другой сфере с точки зрения двусторонних отношений. На границах американские соседи ревниво охраняли прерогативы суверенитета, чтобы укрепить свою национальную гордость и самосознание и избежать политического, экономического и культурного доминирования США «на их пороге». Порфирио Диас, правитель Мексики в 1877–1880 гг. и 1884–1911 гг., оценил настроения следующим образом: «Бедная Мексика, так далеко от Бога и так близко к Соединенным Штатам» [52]. Это отношение ярко проявляется в Мексике, но такое же чувство присутствует и у канадцев, хотя различается по способам выражения и содержанию [53]. Переосмысление, а затем повторное разграничение границ США с Мексикой и Канадой в контексте управления торговыми потоками и перемещениями людей стало решающим для двух аспектов: обеспечения безопасности и развития экономических отношений.

Что касается бизнеса, то появление интернациональных торговых блоков подчеркивает настоятельную необходимость взгляда США на экономическое процветание с точки зрения повышения конкурентоспособности. Чтобы успешно конкурировать в течение следующего полувека с Восточной Азией, Индийским субконтинентом и Бразилией, США должны принять Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA) на следующем уровне [54]. Решающий путь к этой цели — значительно увеличить эффективность контроля на американских границах для того, чтобы снизить текущие трансграничные транзакционные издержки от десяти до двадцати процентов или более на торговых путях NAFTA.

Что касается обеспечения безопасности, то исключительное внимание к северным и южным сухопутным пограничным линиям должно быть переключено на вопросы, связанные с необходимостью установления «континентальной безопасности всего периметра» [55]. Такой подход будет объединять Канаду, Соединенные Штаты и Мексику воедино для решения задач и перехвата опасных людей и грузов, когда они двигаются в глобальных потоках по направлению к Североамериканскому континенту. Длина американских сухопутных границ, в сочетании с экономической необходимостью избежать их «утолщения» (канадское выражение), задает этот курс. Моделью здесь является североамериканская система ПВО («НОРАД»), которая позволяет Канаде и Соединенным Штатам совместно отслеживать и защищать северное континентальное воздушное пространство от авиационных угроз [56].

Под руководством президента США Б. Обамы был достигнут значительный прогресс на обоих фронтах безопасности и экономики, как с Мексикой, так и Канадой. В мае 2010 г. президент США вместе с президентом Мексики Фелипе Кальдероном подписал Декларацию пограничного контроля XXI в. [57]. Существенно изменив стратегические отношения, Декларация ознаменовала наступление взаимных обвинений, касающихся миграции и наркотиков. Признавая роль США в обеспечении национальной безопасности в исторической борьбе Мексики с организованной преступностью, президенты двух стран приняли доктрину «совместной ответственности» в части контроля за движением легальных и нелегальных потоков товаров и людей через границу. Поиски наркотиков и иностранной контрабанды, перемещаемых в направлении севера, и оружия вкупе с массой денежных средств, перемещаемых на юг, ставших одним порочным кругом преступности, мотивировали США и Мексику на двустороннее сотрудничество в правоохранительной сфере.

Декларация общего видения периметра безопасности и экономической конкурентоспособности («Пограничная декларация»), подписанная в феврале 2011 г. президентом США Б. Обамой и премьер-министром Канады Стивеном Харпером,

представляет собой аналогичное изменение в отношениях США и Канады — так называемый выход за пределы границ [58]. Имея в запасе долговременный фундамент доверия, Пограничная декларация стала первым шагом на пути к внедрению амбициозного плана действий, который включает в себя всю широту подхода к решению проблем, стоящих на повестке дня в сфере безопасности и экономической конкурентоспособности США и Канады. Проблемы, которые игнорировались в прошлом, впервые были подвергнуты анализу без цензуры, начиная от обмена информацией до предварительной проверки грузов и права ношения оружия сотрудниками американских и канадских правоохранительных органов.

Рассмотренные в статье корректировки курса были претворены в жизнь в совместной работе с соседями. Эти достижения основаны на принципах взаимного чувства уважения к суверенитету друг друга и признания права быть разными и смиряться с трудностями, возникающими в ходе переговоров. На сегодняшний день в дипломатических отношениях стран Северной Америки просматривается возможность для дальнейшего диалога между следующими поколениями трех государств, учитывая текущие взаимные обязательства США, Канады и Мексики.

Французский поэт Поль Валери заметил: «Вызов нашего времени состоит в том, что будущее больше не выглядит таким, каким оно выглядело раньше» [59]. Темы, исследованные в этой статье, остаются актуальными в сфере обеспечения безопасности и экономического развития в течение следующих десятилетий, поскольку их внутренние, международные и внутри-международные эффекты имеют решающее значение на сегодняшний день. Через призму оценки линий границ и движущихся через них потоков людей и товаров, мы видим и старые контуры, и новое начало границ.

Литература/References

1. The U.S. Customs Service was established by the Fifth Act of the First Congress on July 31, 1789. About 1600–1799, U. S. Dep't of Treas [Electronic source]. URL: <http://www.treasury.gov> (accessed: 20.10.2021).
2. Frost R. Mending Wall // The Poetry of Robert Frost: The Collected Poems, Complete and Unabridged 33. New York : Edward Connery Lathem ed., 1969.
3. Uribe M. O. El Paso, San Diego Among Safest Cities [Electronic source]. URL: <http://www.kpbs.org/news/2010/nov/22/el-paso-san-diego-among-safest-cities/> (accessed: 20.10.2021).
4. Kuhn Th.S. The Structure of Scientific Revolutions 10–13. 2 ed. The University of Chicago Press, 1962.
5. In Kuhn's context these shifts marked the transition from a Ptolemaic or pretentious way of seeing —the earth anchors the universe— to the materially more modest Copernican one —the sun centers the solar system— and so on through a mechanical Newtonian model to the uncertainties inherent in the relativist paradigm captured by Einstein. *Id.* At 66–91.
6. Jenkins M. Tea Horse Road: The Forgotten Road. [Electronic source]. URL: <http://ngm.nationalgeographic.com/2010/05/tea-horse-road/jenkins-text> (accessed: 20.10.2021).
7. Hirschman Ch., Mogford E. Immigration and the American Industrial Revolution from 1880 to 1920. 38 Soc. Sci.Res. 897 (2009).
8. On a Typical Day in Fiscal Year 2010 [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/accomplish/previous_year/fy10_stats/typical_day_fy2010.xml (accessed: 20.10.2021).
9. U.S. Customs & Border Prot., Import Trade Trends: Fiscal Year 2010 Year-End Report 18 [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/trade_programs/trade_trends/itt.ctt/itt.pdf (accessed: 20.10.2021).
10. Securing America's Borders: CBP Fiscal Year 2010 in Review Fact Sheet [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/fact_sheets/cbp_overview/fy2010_factsheet.xml (accessed: 20.10.2021).
11. American territory, of course, was again invaded in 1941 by Japan's sneak attack at Pearl Harbor.
12. Alden E. Companies Take Action as Visa Curbs Hurt Trade // Fin. Times. Jan. 29. 2003.

13. In addition, we have been subject to “home-grown” terrorist events such as that carried out at Fort Hood by Maj. Nidal Hasan, the attack on the New York subway system planned by Najibullah Zazi and the murder of a military recruiter in Arkansas. McFadden R. D. Army Doctor Held in Ft. Hood Rampage // N.Y. Times [Electronic source]. URL: <http://www.nytimes.com/2009/11/06/us/06forthood.html?ref=nidalmalikhasan> (accessed: 20.10.2021).
14. Chang K. Explosive on Flight 253 is Among Most Powerful // N.Y. Times [Electronic source]. URL: <http://www.nytimes.com/2009/12/28/us/28explosives.html> (accessed: 20.10.2021).
15. Ten Years after 9/11: Can Terrorists Still Exploit Our Visa System?: Hearing Before the H. Comm. on Homeland Sec. Subcomm. on Border & Mar. Sec. [Electronic source]. URL: <http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Ramotowski.pdf> (accessed: 20.10.2021).
16. Mazzetti M., Shane S. Evidence Mounts for Taliban Role in Bomb Plot // N.Y. Times [Electronic source]. URL: <http://www.nytimes.com/2010/05/06/nyregion/06bomb.html> (accessed: 20.10.2021).
17. Solomon E., Stewart Ph. Al Qaeda Yemen Wing Claims Parcel Plot, UPS Crash // Reuters [Electronic source]. URL: <http://www.reuters.com/article/2010/11/05/us-usa-yemen-bomb-idUSTRE6A44PU20101105> (accessed: 20.10.2021).
18. Turner F. J. The Significance of the Frontier in American History / Turner F. J. // Wisconsin's Historian of the Frontier 26–47. Martin Ridge ed., 1986.
19. Weinberg A. K. See generally // Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History. Quadrangle Books, 1963.
20. History: Who Became Part of the Department? [Electronic source]. URL: http://www.dhs.gov/about/history/editorial_0133.shtm (accessed: 20.10.2021).
21. The Future is Now [Electronic source]. URL: <http://www.cbp.gov/xp/CustomsToday/2003/February/future.xml> (accessed: 20.10.2021).
22. Barth J. The End of the Road 76 (rev. ed. 1967) (emphasis omitted).
23. CBP also serves as the single executive agent for forty other federal agencies charged with administrative or regulatory duties regarding incoming and outgoing people and things. These include, notably, the Food and Drug Administration, the Environmental Protection Agency, the Consumer Products Safety Commission, and the Department of Transportation.
24. Canada, the United Kingdom, and Australia are among a handful of countries which have taken steps, large and small, toward unification. Each, however, has stopped short of a full merger of responsibilities. The Canadian Border Services Agency (“CBSA”), for example, regulates the ports of entry while the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”), separately governed, acts between the ports of entry and elsewhere through the interior of the country. The Australian Customs and Border Protection Services (“ACBP”) shares border-related responsibilities with the Department of Immigration and Citizenship (“DIAC”). The United Kingdom Border Agency (“UKBA”), authorized to enforce immigration laws and collect customs duties, is not charged with counter-terrorist responsibilities.
25. The Harper Book of Quotations 451 (Robert I. Fitzhenry ed., 3d ed. 1993) (quoting Arthur Schopenhauer) [hereinafter Harper Book of Quotations].
26. Homeland Security Act of 2002, Pub. L. N 107–296, 116 Stat. 2135.
27. About the Department of Defense [Electronic source]. URL: <http://www.defense.gov/about/> (accessed: 20.10.2021).
28. About Dep’t of Homeland Sec. [Electronic source]. URL: <http://www.dhs.gov/xabout/> (accessed: 20.10.2021).
29. The Executive Branch [Electronic source]. URL: <http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch> (accessed: 20.10.2021).
30. About the DOD, supra note.
31. The Coast Guard became part of the Department of Homeland Security in 2003. Coast Guard History: When Was the Coast Guard Established? [Electronic source]. URL: <http://www.uscg.mil/history/faqs/when.asp> (accessed: 20.10.2021).
32. Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Pub. L. N 99–433, 100 Stat. 992 (codified at 10 U.S.C. § 101 et seq. (2006)).
33. Berkowitz B. Intelligence Reform: Less Is More [Electronic source]. URL: <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/6809> (accessed: 20.10.2021).
34. Baker P., Cooper H., Mazzetti M. Bin Laden is Dead, Obama Says [Electronic source]. URL: http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?_r=1&hp (accessed: 20.10.2021).

35. Civilian, Military Trials Prosecute Terrorism Suspects Differently [Electronic source]. URL: http://www.usatoday.com/news/washington/2009-11-22-civilian-vs-military-trials_N.htm (accessed: 20.10.2021).
36. Canestaro N. Homeland Defense: Another Nail in the Coffin for Posse Comitatus. Wash. : J.L. &Pol'y, 2003. P. 99–144.
37. Import Trade 2010 Report, supra note 9, at 18.
38. Lawrence Wright, *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11*. 2006.
39. Two notable cases involve the arrest and conviction of U. S. lawful permanent resident Najibullah Zazi and U.S. born citizen David Coleman Headley, formerly known as Daood Sayed Gilani. See *United States v. Zazi*, N 09-CR-663, 2010 WL2710605 (E.D.N.Y. June 30, 2010); *United States v. Kashmiri*, N 09 CR 830-4, 2011 WL 1326373, at *1–5 (N. D. Ill. Apr. 1, 2011). Zazi was recruited by al Qaida to conduct suicide attacks using explosives against the New York City subway system. See *Zazi*, 2010 WL 2710605, at *1. Headley helped plan the November 2008 attacks in Mumbai in concert with al Qaida and Pakistan-based terrorist organization Lashkar-e-Taiba. See *Kashmiri*, 2011 WL 1326373, at *1–2; Rotella S. *The American Behind India's 9/11 — And How U. S. Botched Chances to Stop Him*, Pro Publica [Electronic source]. <http://www.propublica.org/article/david-headley-homegrown-terrorist> (accessed: 20.10.2021).
40. Budget Hearing Before the H. Appropriations Comm., Subcomm on Homeland Sec. [Electronic source]. URL: http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1300738129469.shtm (accessed: 20.10.2021).
41. Budget Hearing Before the H. Appropriations Comm., Subcomm. on Homeland Sec. 112th Cong. 181–187. 2011.
42. Trusted Traveler Programs [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/trusted_traveler/ (accessed: 20.10.2021).
43. Overview [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_overview.xml (accessed: 20.10.2021).
44. Import Trade 2010 Report, supra note 9, at 1–18.
45. Cargo Security: Advance Electronic Information & Screening IATA [Electronic source]. URL: <http://www.iata.org/whatwedo/cargo/tracker/october-2011/pages/security.aspx> (accessed: 20.10.2021).
46. An analogous approach to the regulation of passengers in the context of international partnerships exists in the Visa Waiver Program (VWP). VWP travelers must use secure, machine readable travel documents and must obtain pre-travel authorization from the Electronic System for Travel Authorization (ESTA) before embarking for the United States. Countries participating in the program, currently thirty-six in number, must meet heightened security standards that are periodically verified and offer visa free travel to U. S. citizens and nationals. See 8 USC 1187 (2006); 8 USC 1732(c) (2006).
47. Commencing in December 2010, CBP has integrated its trusted traveler programs by extending Global Entry benefits to NEXUS and SENTRI members and vice-versa. Global Entry Expansion Federal Notice Published [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/travel_news/global_published.xml (accessed: 20.10.2021). Nearly one million persons presently participate. CBP 2010 in Review Fact Sheet, supra note 10. More than ten-thousand companies are validated in the C-TPAT Cargo security program. C-TPAT Reaches 10,000 Members, 4 Frontline Mag., N 1 Winter 2011, at 5, available at http://nemo.cbp.gov/opa/frontline/winter_frontline2011.pdf. On the international front, CBP has developed and continues to strengthen supply chain security through “mutual recognition agreements” with trusted partners in cargo to include Canada, the European Union, Japan, Jordan, Korea, and New Zealand. CBP has non-binding trusted traveler agreements with Brazil, Canada, Germany, Korea, Mexico, the Netherlands, Qatar and the United Kingdom. See Susan Holliday, *Global Entry Takes Off: Private-Sector Support Fuels Boost in Frequent Flier Program*, 4 Frontline Mag., N 1, Winter 2011, at 11, [Electronic source]. URL: http://nemo.cbp.gov/opa/frontline/winter_frontline2011.pdf (accessed: 20.10.2021).
48. Gladwell M. *The Tipping Point*. 2000.
49. The Rush-Bagot Treaty in 1817 with Canada (through Britain following the War of 1812) and the Treaty of Guadalupe Hidalgo in 1848, concluding the U.S.-Mexico War, established lasting peace. Additional boundary agreements were reached amicably with Canada (British North America) through the Webster-Ashburton Treaty (1842) and the Oregon Treaty (1846), and with Mexico through the Gadsden Purchase (1853). See Milestones, Off. of the Historian [Electronic source]. URL: <http://history.state.gov/milestones> (accessed: 20.10.2021).

50. Manning B. The Congress, The Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. 55 Foreign Aff. 306, 309. 1977.
51. The populations of the United States, Canada, and Mexico are 313 million, 34 million and 113 million, respectively. CountryComparison: Population // Central Intelligence Agency, The World Factbook. July 2011 [Electronic source]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html> (accessed: 20.10.2021). Economically, their gross-domestic products are \$15.04 trillion (U.S.), \$1.39 trillion (Canada), and \$1.657 trillion. Field Listing: GDP (Purchasing PowerParity) [Electronic source]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2001.html> (accessed: 20.10.2021).
52. Harper Book of Quotations, supra note 25, at 31; Chronology of Leading Historical Events in Mexico, in Randolph WellfordSmith, Benighted Mexico 383. 1916.
53. See, e.g., Meg Bortin, Global Poll Shows Wide Distrust of United States, N.Y. Times [Electronic source]. URL: <http://www.nytimes.com/2007/06/27/news/27iht-pew.4.6365578.html?pagewanted=all> (accessed: 20.10.2021).
54. Known as Tratado de LibreComercio ("TLC") in Mexico, NAFTA dramatically expanded annual U. S. trade flows (imports and exports) with Canada (\$525.3 billion in 2010) and Mexico (\$393 billion in 2010), making them our first and third largest commercial partners. Top Trading Partners, Foreign Trade Statistics [Electronic source]. URL: <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1012yr.html> (accessed: 20.10.2021). The second, fourth and fifth rankings belong respectively, to China (\$456.8 billion in 2010), Japan (\$180.9 billion in 2010) and Germany (\$130.9 billion in 2010). Id.
55. Noble J. Fortress America or Fortress North America // 11 L. & Bus. Rev. Am. 461. 2005.
56. Canadian and U. S. military forces rotate NORAD command responsibilities. On 9/11, for example, General Ralph Eberhart of the USAF was the military officer in charge of leading NORAD's response to the terrorist attack and his Deputy Commander was Lieutenant-General Kenneth Pennie of the Canadian Forces Air Command. See Hebert A. J. The Return of NORAD [Electronic source]. URL: <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2002/February%202002/0202norad.pdf> (accessed: 20.10.2021).
57. Twenty-First Century Border Management, U.S.-Mex., May 19, 2010 (declaration of U.S. Pres. Obama & Mex. Pres. Calderon) [Electronic source]. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states-c> (accessed: 20.10.2021).
58. Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness, U.S.-Can., Feb. 4, 2011 (declaration of U.S. Pres. Obama. & Can. Prime Minister Harper), [Electronic source]. URL: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/wh/uscanada-btb-action-plan.pdf> (accessed: 20.10.2021).
59. The Greatest Quotations of All Time 264. Anthony St. Peter ed., 2010.

Об авторе:

Подлесный Игорь, аспирант факультета экономики и финансов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), Исполнительный директор «Eurosим Travel»; ip@eurosим.travel

About the author:

Igor Podlesny, Graduate Student of the Faculty of Economics and Finance of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), Executive Director of Eurosим Travel; ip@eurosим.travel