

Обеспечение эффективного управления

запасами: руководящий документ

Том Милликен и Джеймс Комптон

Благодарность

Руководящий документ по управлению запасами был подготовлен при финансовой поддержке Европейского союза в рамках проекта UNODC-CITES по обеспечению соблюдения законов о дикой природе и управлению спросом в Азии. Содержание этого документа является исключительной ответственностью TRAFFIC и не обязательно отражает взгляды Европейского Союза. Авторы благодарны Европейскому Союзу за эту поддержку.

ВВЕДЕНИЕ

В большинстве государств ареала обитания такие образцы дикой природы, как слоновая кость, рога носорога или чешуя панголина, постоянно попадают в руки государственных органов в результате различных действий по управлению дикой природой *на местах* или обеспечению правопорядка. К таким действиям относится извлечение ценных частей при обнаружении естественной гибели животных, при проведении опиления рогов, выбраковки, промысла, контроля над проблемными животными или других подобных мероприятий по управлению дикой природой, а также в рамках операций по борьбе с браконьерством или контрабандой в охраняемых районах, на границах или на внутренних нелегальных рынках и т. д. В эпоху беспрецедентной глобализации нелегальной торговли правоохранительные органы постоянно доставляют ряд продуктов особо ценных исчезающих видов другим государственным органам по всему миру, причем пресечения часто происходят в точках торговой цепочки, расположенных на огромном расстоянии от стран естественного обитания целевых видов.

В результате разработка эффективных систем управления запасами, которые никогда не должны становиться факультативным вопросом в государствах ареала обитания, теперь стала столь же настоятельной необходимостью и во многих странах транзита и назначения конечного использования. Эта необходимость обусловлена тем, что в ряде стран постоянно проводится большое количество крупномасштабных изъятий целевых образцов, и необходимо ответственно подходить к обеспечению сохранности этих продуктов путем хранения до их разумной утилизации или окончательного уничтожения.

Разработка и внедрение надежных программ управления запасами является глобальной задачей, которая необходима для:

- снижения риска коррупции и утечки контрабанды в нелегальную торговлю;
- обеспечения доказательной базы в отношении преступлений, связанных с торговлей дикими животными, для поддержки расследований, судебно-медицинской экспертизы и успешного судебного преследования;
- формирования культуры подотчетности и прозрачности при хранении;
- формирования культуры подотчетности и прозрачности при хранении;

Что касается последнего момента, важность безопасного управления запасами для предотвращения утечки была признана в качестве серьезной проблемы в соответствии с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). Несколько резолюций и решений СИТЕС предписывают маркировку образцов, учет запасов, обязательства по ежегодной отчетности по ряду государственных запасов различных видов, включая слоновую кость, рог носорога и чешую панголина (см. Приложение 2). Для стран, реализующих национальные планы действий в отношении слоновой кости или отмеченных в решениях СИТЕС как «страны, вызывающие озабоченность» в отношении нелегальной торговли рогом носорога, эффективное управление запасами является ключевым вопросом, требующим все более пристального внимания и оценки под руководством Постоянного комитета СИТЕС. Неспособность продемонстрировать компетентные системы управления запасами может затянуть включение в корректирующие процессы надзора СИТЕС и, возможно, привести к дополнительным вмешательствам. На КС17 в решениях 17.171 и 17.172 Стороны просили Секретариат разработать и распространить практическое руководство по управлению запасами слоновой кости, включая утилизацию.

На национальном уровне, особенно в тех случаях, когда торговля некоторыми продуктами дикой природы осуществляется на законных основаниях, эффективные программы управления запасами могут стать ключевыми инструментами для обеспечения надлежащей организации, регулирования и мониторинга торговли. Успешное управление запасами может также способствовать получению важной информации, полезной для управления дикой природой и правоохранительной деятельности, включая предоставление подотчетной платформы для судебно-медицинской экспертизы с сохранением цепочки ответственности, выявление «горячих точек» браконьерства и контрабанды или получение важных демографических данных о структуре популяции, размерах трофеев и других видовых аспектах.

По мере того как борьба с нелегальной торговлей дикими животными становится все более значимой глобальной проблемой, эффективные программы управления запасами все чаще рассматриваются как важнейший «передовой опыт», на основе которого оценивается деятельность отдельных стран в рамках надзорных процессов СИТЕС и за их пределами. Настоящий документ призван служить всеобъемлющим рамочным руководством по фундаментальным атрибутам управления запасами и ряду соображений, которые необходимо учитывать для обеспечения эффективности национальных программ. В нем описаны компоненты, необходимые для системы

управления запасами, и его цель – направить страны на разработку долгосрочных, безопасных, целостных систем управления запасами, которые основаны на юридических полномочиях с указанием ответственных органов, предписанных ролей и обязанностей и стандартных операционных процедур.

В разных странах существуют разнообразные примеры систем управления запасами, которые служат достижению основных целей, поэтому не существует единого предписания или «образца», которого следовало бы придерживаться. Для стран, которые впервые приступают к реализации комплексных программ управления запасами или реорганизации существующих структур, процедур и процессов, хорошей отправной точкой является анализ и сопоставление текущей ситуации с аспектами, изложенными в настоящем руководстве. В связи с этим в Приложении 1 представлен полезный контрольный перечень для содействия такому процессу в качестве важного первого шага в составлении перечня существенных вопросов, которые могут стать элементами будущего поэтапного плана разработки и внедрения надежной системы управления запасами.

ЧТО ТАКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗАПАСАМИ?

Эффективные системы управления запасами — это институционализированные процессы внутри государственного управления, которые:

- имеют правовую поддержку в виде законодательных актов, нормативных документов и стандартных операционных процедур;
- однозначно устанавливают подотчетные структуры управления и режимы руководства на всех уровнях;
- четко разграничивают роли и обязанности лиц в административной и физической цепочке ответственности при различных вероятных обстоятельствах для всех запасов;
- предоставляют подробное руководство по всем процедурам, связанным с управлением целевыми запасами, от первоначального приобретения, защищенного хранения до безопасной утилизации или окончательного уничтожения;
- обеспечивают актуальные и немедленно извлекаемые записи обо всех предметах, хранящихся в запасах, включая их уникальную маркировку, происхождение и другую соответствующую информацию, когда требуются сводные обобщенные данные.

Лучшие программы управления запасами представляют собой единые, интегрированные, целостные системы на национальном уровне, независимо от того, «кто», «где», «когда» или «как» конкретные запасы попадают в распоряжение государства. Соответственно, рейнджер в полевых условиях, извлекающий слоновую кость из слона, умершего по естественным причинам, таможенник в аэропорту, задерживающий чемодан с контрабандным рогом носорога, сотрудник морского порта, перехватывающий целый контейнер с запрещенными продуктами дикой природы, такими как чешуя панголина, или полицейский на дорожном посту, обнаруживший в багажнике автомобиля незаконные продукты дикой природы, — все они должны точно знать, как оформить документы на данные предметы и приступить к их каталогизации, маркировке и другой обработке в качестве первого звена в программе управления запасами.

Эти же государственные служащие также должны знать, «кому» сообщать собранную информацию, а также «когда» и «куда» отправлять такие предметы по следующему звену в системе. Это гарантирует, что все запасы, которые могут поступать от различных органов власти в разных местах, в конечном итоге будут зарегистрированы в консолидированной системе, способной создать единую целостную запись обо всех запасах в стране, независимо от их происхождения или места их физического хранения.

Это позволяет индивидуально отслеживать все приобретенные запасы по непрерывной цепочке ответственности, которая одновременно может включать в себя различные физические, юридические или административные аспекты до окончательной консолидации в специально отведенном безопасном хранилище под управлением назначенного органа. В ходе этого процесса каждый образец запасов становится зарегистрированным, а его дискретные идентификационные маркировки, вес и другая информация должным образом заносятся в национальную базу данных, содержащую все запасы. Основная идея заключается в том, что, независимо от институциональной принадлежности, все потенциальные участники цепочки ответственности за сохранность целевых запасов товаров ведут себя предсказуемым образом, следуя ряду предписанных процедур для формирования и поддержания всеобъемлющей системы управления запасами, обеспечивающей целостность и операционную эффективность.

В связи с проведением инвентаризации запасов часто возникает путаница, и ее неправильно представляют как самостоятельную систему управления запасами. На самом деле инвентаризация, в результате которой маркируется и регистрируется каждая отдельная единица запасов (т. е. составляется описание), представляет собой один из наиболее фундаментальных процессов в системе. Однако каждая такая операция является результатом определенного стечения обстоятельств и позволяет получить лишь инвентаризационную запись запасов в конкретном месте в конкретный момент времени. Помимо единичных статических событий, состояние запасов может быстро измениться в результате запланированного перемещения запасов в другие места, пополнения запасов в результате изъятия или других событий, а также сокращения запасов в результате утилизации, уничтожения, хищения или по другим причинам. Эффективное управление запасами подразумевает непрерывные систематические процессы, которые консолидируют все запасы в единый общенациональный реестр, способный отслеживать непрерывность и изменчивость накопления, перемещения и устранения запасов с течением времени.

Непоспособность разработать надежные системы управления запасами иногда обусловлена ошибочным представлением о том, что нет реальной необходимости в систематическом поддержании и обеспечении сохранности запасов, если преобладающая государственная политика направлена на их уничтожение.

На самом деле, по целому ряду причин уничтожение никогда не отменяет необходимости обеспечения защищенного хранения и учета всех запасов по цепочке ответственности до принятия окончательного решения. В тех случаях, когда образцы получены в результате преступления, связанного с торговлей дикими животными, и служат критическими доказательствами в уголовном преследовании, связанные с ними судебные дела могут занять много времени — вплоть до нескольких лет,— при этом изъятые запасы должны храниться в течение всего срока судебного разбирательства. Действительно, в большинстве случаев уничтожение запасов редко происходит незамедлительно и, как правило, происходит периодически после решения целого ряда логистических и бюджетных вопросов, таких как консолидация запасов в определенном месте, проведение аудита и подготовка средств уничтожения. Тем временем, надежное ответственное хранение остается основным требованием, независимо от того, что в конечном итоге произойдет с рассматриваемыми запасами. Таким образом, разработка систем долгосрочного управления запасами, включая создание адекватных хранилищ, является не возможной альтернативой, а скорее постоянной и неизбежной задачей для любой страны, накапливающей запасы в результате естественной смертности, управления или правоохранительных мер.

ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАПАСАМИ

Создание надежной системы управления запасами основывается на следующих соображениях.

Юридические полномочия и законодательство. С юридической точки зрения важно определить полномочия институционального органа (или органов) в правительстве, который будет выступать в качестве ведомства (или ведомств), ответственного за консолидацию, поддержание и утилизацию или уничтожение образцов целевых запасов. В большинстве стран любое количество правоохранительных органов уполномочено производить изъятия в случае совершения незаконных актов убийства, владения, перемещения или торговли. Независимо от обстоятельств первоначального приобретения, в конечном итоге все целевые образцы в системе управления запасами должны быть консолидированы и управляться назначенным ведущим органом (или органами), чтобы не возникало юридических сомнений относительно их окончательной юрисдикции в соответствии с законодательством. В большинстве государств ареала обитания такие полномочия, как правило, возлагаются на назначенный орган по охране дикой природы, которому другие правоохранительные органы направляют образцы, попавшие в их распоряжение в соответствии с кодифицированными процедурами. В государствах, не входящих в ареал обитания, иногда ведущую роль играет таможня или соответствующий налоговый орган. В некоторых странах могут сосуществовать несколько институциональных органов с общим мандатом на хранение целевой контрабанды. Не существует единого решения с точки зрения установления правового мандата на управление запасами, но, какой бы ни была преобладающая практика, ведущий орган (или органы) должен быть юридически подкреплен соответствующим законодательством, чтобы не было двусмысленности в отношении того, какие учреждения в конечном итоге вступают во владение целевыми товарами и обеспечивают их управление и надежное хранение до законной передачи другому органу или окончательного уничтожения.

Институциональные роли и индивидуальные обязанности. После того как ведущий институциональный орган будет четко и надлежащим образом установлен законом для управления целевыми образцами дикой природы, требуется еще один уровень нормативных директив для обеспечения надежных внутренних административных механизмов и структур безопасности для осуществления управления запасами. Очевидное разделение административных функций и обязанностей по обеспечению безопасности физических запасов является первостепенным аспектом и обычно влечет за собой выделение различных подразделений в ведущем органе в интересах оперативной компетентности. Подразделения и сотрудники, выполняющие административные функции, скорее всего, станут основным контактным лицом, когда целевые запасы попадают в распоряжение государственных органов, будут служить связующим звеном с теми, кто проводит судебные разбирательства, будут вести централизованную базу данных по всем запасам, решать все вопросы управления информацией, включая требования к отчетности на местном, национальном и международном уровнях (СИТЕС), осуществлять логистические мероприятия, связанные с консолидацией, перемещением и утилизацией/уничтожением запасов, а также выполнять ежегодные административные функции, такие как подготовка бюджетов, обслуживание инфраструктуры и оборудования, организация аудитов и другие подобные вопросы. Подразделения и сотрудники, отвечающие за безопасность на складах, скорее всего, будут сотрудниками правоохранительных органов институционального органа и, возможно, будут обладать законными правами на ношение оружия в связи со стоимостью многих товаров, подлежащих хранению. Каждое назначенное складское помещение должно соответствовать своему назначению и обслуживаться назначенным кладовщиком с четко сформулированными обязанностями по мониторингу и обеспечению сохранности запасов, хранящихся на складе, включая контроль за всеми перемещениями физических лиц и перемещениями запасов на склад и со склада. Нормативные акты должны обеспечивать юридическую ответственность за все зарегистрированные запасы и предусматривать проведение периодических аудитов или выборочных проверок в качестве регулярных мероприятий для подтверждения статуса соответствующих запасов. Все сотрудники, будь то административный персонал или сотрудники службы безопасности, должны иметь четко сформулированные обязанности по управлению запасами в круге ведения их трудовых контрактов, а добросовестное выполнение таких обязанностей должно быть неотъемлемой частью ежегодной оценки эффективности работы.

Стандартные операционные процедуры (СОПы). Для руководства оперативным внедрением системы управления запасами на всех уровнях важно разработать ряд СОПов, которые должны быть доведены до сведения всех государственных учреждений и сотрудников, которые по тем или иным причинам могут играть вспомогательную роль в приобретении, перемещении или управлении целевыми товарами по цепочке ответственности. Широкое распространение СОПов внутри государственных органов на национальном, провинциальном и местном уровнях обеспечивает относительно предсказуемый ход реализации. Насколько это возможно, каждый этап системы управления запасами должен быть предвиден и подкреплен установленными процедурами и, при необходимости, стандартизированными форматами, используемыми для целей документирования, чтобы обеспечить воспроизводимую непрерывность всей системы независимо от того, «кто» или «где» решает ту или иную задачу. В связи с этим рутинные и повторяющиеся действия, такие как маркировка, взвешивание, измерение или

иная регистрация образцов или проведение аудитов запасов, выполняются надежно и в едином ключе с течением времени. Стандартизация позволяет легко агрегировать и интегрировать новые данные с уже существующими, чтобы можно было проводить сравнительные оценки, отслеживать и понимать изменения с течением времени, а также при необходимости легко составлять сводные отчеты о состоянии запасов.

Учитывая ряд неотъемлемых сложностей управления запасами, включая узкоспециализированные функции отдельных участников, таких как менеджер национальной базы данных или сотрудники службы безопасности, охраняющие хранилище запасов, необходимо разработать ряд взаимосвязанных СОПов, например:

- *СОПы для руководства межведомственным сотрудничеством.* Независимо от того, как достигается государственное владение целевыми товарами на первоначальном этапе приобретения, непосредственной задачей является установление юридической ответственности за данные запасы и определение того, какое институциональное ведомство в конечном итоге будет осуществлять над ними контроль по мере того, как они будут перемещаться по цепочке ответственности и попадать в назначенное хранилище. В связи с этим все органы власти, которые потенциально могут быть задействованы в цепочке ответственности каким-либо физическим или административным образом, должны быть обеспечены СОПами, описывающими поэтапные процедуры, которым они должны следовать. Своевременная коммуникация и административное оперативное реагирование между соответствующими государственными учреждениями имеют огромное значение для содействия консолидации запасов в национальный реестр. Необходимо обеспечить эффективное сотрудничество между ведущим национальным или федеральным учреждением и соответствующими провинциальными, региональными (на уровне штата) или местными органами власти, которые могут работать в отдаленных частях страны. Необходимо оценить государственные структуры в каждой стране, чтобы поддерживать работоспособные отношения и процедуры для достижения целей управления запасами.
- *СОПы для стандартизации рутинных функций и задач.* Всякий раз, когда целевые товары дикой природы, такие как слоновая кость, рога носорога или чешуя панголина, попадают в государственное владение, каждый предмет должен быть промаркирован, измерен, взвешен и зарегистрирован в установленной последовательности и в формате, определенном для каждого вида. Для этого существуют различные способы, включая создание специально разработанных систем, адаптированных к конкретным потребностям управления, в цифровом или печатном формате, или и в том, и в другом. Например, британская неправительственная организация Stop Ivory разработала для Инициативы по защите слонов (Elephant Protection Initiative, EPI) довольно сложный метод инвентаризации, называемый Системой управления запасами (Stockpile Management System, SMS)¹. В SMS используется интегрированное программное приложение, работающее на планшетном компьютере или мобильном телефоне для цифрового сбора инвентарных данных, включая фотографию каждого предмета. Данные хранятся в структуре базы данных в соответствии с уникальными для каждой страны протоколами хранения, которые могут быть зашифрованы на онлайн-серверах, центральных правительственных серверах или локальных серверах, размещенных в надежном месте. Управление запасами (с особым акцентом на слоновую кость, но применимое и к другим обозначенным товарам) в ряде африканских стран в настоящее время осуществляется с использованием протокола SMS, в то время как многие другие страны эффективно управляют запасами с использованием самостоятельно разработанных внутренних систем управления запасами. Смысл в том, чтобы государственные органы выбрали подходящий вариант — будь то «старая добрая» рукописная бухгалтерская книга, базовая оцифрованная электронная таблица Excel, сложная структура базы данных с облачным сбором данных или какая-либо комбинация этих вариантов — для создания системы и обеспечения ее эффективной реализации. Общей чертой любой конкретной системы управления должно быть то, что все процедуры, документы, информация и отчетность должны выполняться стандартизированным и подотчетным образом независимо от времени, места или вовлеченных лиц. Этого можно достичь только в том случае, если все процедуры будут надлежащим образом отражены в согласованных СОПах, которые будут широко распространены среди всех потенциальных участников управления запасами.
- *СОПы для поддержки управления данными.* Национальная база данных по запасам становится центральным компонентом любой системы управления запасами, поскольку только она способна отслеживать весь запас в любой момент времени. Как основа системы, управление базой данных заслуживает особого внимания: в ее руководство должен входить как минимум один профессиональный сотрудник — менеджер базы данных, обладающий соответствующими навыками, чтобы обеспечить ее актуальность и полную функциональность в отношении всех запасов, имеющихся в стране. Если запасы хранятся в разных местах, менеджер базы данных должен поддерживать регулярные контакты с каждым основным или периферийным хранилищем, чтобы обеспечить постоянный поток информации, по крайней мере, ежемесячно. Хотя эта должность может и не требовать полной занятости, ей необходимо уделять особое внимание, поскольку она является сердцевинной системы управления запасами. В СОПах должны быть четко указаны ежемесячные и ежегодные отчеты, которые должен составлять менеджер базы данных, включая периодическую сверку состояния запасов, отслеживание любых расхождений или проблемных случаев, предоставление описей запасов отдельным хранилищам и, возможно, ведение других связанных баз данных, таких как национальная база данных по изъятиям, которая отслеживает действия правоохранительных органов, связанные с приобретением целевых товаров из дикой природы.

¹ Фонд Инициативы по защите слонов был создан и назначен государствами-членами EPI в качестве Секретариата EPI вместо Stop Ivory. В настоящее время (ноябрь 2019 года) Stop Ivory передает активы, персонал и ответственность Фонду EPI, и этот процесс включает в себя SMS. В ближайшем будущем протокол SMS будет идентифицирован как продукт Фонда EPI.

- **СОПы для обеспечения безопасности в хранилищах.** Одно или несколько основных хранилищ и, возможно, некоторое количество периферийных мест хранения потребуются в качестве физических хранилищ для хранения ряда ценных товаров от момента первоначального приобретения для немедленного размещения до долгосрочного хранения. Соображения безопасности требуют институционализации любого количества обязанностей и протоколов, которые должны неукоснительно соблюдаться всеми без исключения. Например, в каждом выделенном хранилище должен быть назначен кладовщик, отвечающий за мониторинг и охрану запасов в хранилище, обращение с ключами и другими средствами защиты, отслеживание всех перемещений людей и запасов в хранилище или из него, ведение учета запасов в предпочтительно цифровой и бумажной форме, а также хранение маркированных и зарегистрированных запасов отдельно от недавно приобретенных немаркированных запасов. Все эти важные вопросы и связанные с ними соображения требуют подробных СОПов, которые затем должны неукоснительно выполняться для обеспечения одинаковой безопасности запасов во всех хранилищах по всей стране.

ПРОБЛЕМЫ, КОТОРЫЕ СТАВЯТ ПОД УГРОЗУ УПРАВЛЕНИЕ ЗАПАСАМИ СЛОНОВОЙ КОСТИ

Институционализация управления запасами в систему, полностью способную соответствовать продолжающемуся накоплению слоновой кости, движению запасов и/или сокращению запасов по всей стране, требует приверженности осуществлению этой цели. Следующие факторы отрицательно сказываются на прогрессе в создании актуальных, полноценных систем управления целевыми объектами дикой природы в стране:

Неэффективная политическая решимость добиться того, чтобы система работала. Высшие уровни власти, особенно руководство ведущих учреждений, должны принять идею о том, что грамотное управление запасами ценных объектов охраняемых видов является неотъемлемым элементом глобальной борьбы с преступностью в сфере торговли дикими животными. В странах, где приверженность этой идее неоднозначна и не рассматривается как национальный императив или международное обязательство, необходимые системы не будут разрабатываться и внедряться подотчетным прозрачным образом. В таких случаях перспектива бесхозяйственности и коррупции, приводящая к утечке запасов в нелегальную торговлю, остается серьезной угрозой. Ведущие учреждения, на которые возложена юридическая ответственность за управление запасами, должны демонстрировать «передовой опыт», а при необходимости привлекать внешние ресурсы и специалистов для достижения поставленных целей.

Отсутствие ясности в отношении ответственности за запасы на всех этапах цепочки ответственности. На каждом этапе цепочки ответственности от первоначального приобретения до долгосрочного хранения существует очевидная необходимость в структурной ясности в отношении безопасности целевых запасов. История нелегальной торговли предметами дикой природы неоднократно демонстрировала, что если ответственность государства за владение ценными объектами в любой точке цепочки ответственности является неясной и неточной, высок риск того, что ответственность за такие запасы со временем снизится, и они могут полностью исчезнуть. В каждой точке любой цепочки ответственности, без двусмысленностей и очевидных пробелов, уполномоченное должностное лицо соответствующего учреждения должно нести полную ответственность за хранение запасов до тех пор, пока они не будут успешно доставлены в следующую точку в структуре государственного контроля. Любая неясность в вопросах ответственности со временем серьезно подрывает даже хорошо продуманную систему управления запасами.

Плохо налаженная межправительственная коммуникация. Хорошая коммуникация и развитие отношений необходимы для обеспечения того, чтобы цель системы управления запасами была хорошо понята и функционировала на оптимальном уровне во всех соответствующих учреждениях. Бывает так, что знания о системе имеют лишь сотрудники штаб-квартиры, а те, кто может приобретать целевые запасы в других регионах, остаются совершенно неосведомленными о ее базовой реализации. Такой ситуации, безусловно, следует избегать. Важно, чтобы все соответствующие государственные учреждения на национальном, провинциальном или местном уровнях были надлежащим образом предупреждены о своих потенциальных ролях и обязанностях и были полностью обеспечены соответствующими СОПами, в которых изложены и прописаны все процедуры, которые им однажды может понадобиться выполнять. Необходимо поощрять и поддерживать культуру регулярного информирования и интерактивного взаимодействия между сотрудничающими государственными учреждениями. Если ведущие институциональные органы не будут своевременно, всесторонне и четко информировать друг друга по вопросам управления запасами, то несистематическое (*ad hoc*) или ненадлежащее внедрение будет подрывать институциональную целостность системы в целом.

Недостаточное наращивание потенциала и обучение управлению запасами. Как административному персоналу, так и сотрудникам служб безопасности потребуется определенная степень подготовки для надлежащего выполнения своих обязанностей по управлению запасами. Правительства, которые не инвестируют в наращивание потенциала, могут столкнуться с трудностями в обеспечении целостности системы, если ее внедрение будет происходить неравномерно. Для поддержки инновационной деятельности, включая разработку различных отчетов в виде рутинных автоматизированных итоговых данных или сложных функций фильтрации или поиска для быстрого выявления конкретных запасов, может также потребоваться специализированное обучение программированию и работе с централизованной базой данных или другим аспектам управления информацией. В случае отсутствия внутренних ресурсов следует рассмотреть возможность внешнего финансирования обучающих мероприятий для ключевых сотрудников.

Отсутствие централизованного контроля над управлением первичными данными. Опыт показал, что там, где государственные органы не несут прямой ответственности за управление своими данными о запасах, например, когда они удаленно размещены на сервере, который управляется кем-то другим, со временем утрачивается чувство собственности или ответственности за их своевременное поддержание. Такого положения дел следует избегать, и все базы данных, используемые для управления запасами, должны находиться под непосредственным

контролем ведущего государственного органа и в ведении назначенного менеджера базы данных, на которого возлагается ряд обязанностей по поддержанию ее в актуальном состоянии как официального документа о состоянии запасов.

Необеспечение стандартизации отслеживания перемещения запасов. Принятие решений о перемещении запасов должно быть четко определено, чтобы перемещение любых запасов происходило полностью подотчетным образом и сопровождалось архивным бумажным протоколом. Если процедуры неясны, принятие решений может стать проблематичным, и запасы будут перемещаться в необоснованные места или же при нарушении или полной потере цепочки ответственности. Письменная документация, подписанная надлежащим образом и заверенная официальной печатью, должна определять каждое перемещение целевых запасов, начиная с момента их первоначального приобретения. Копии этой документации должны поддерживаться в актуальном состоянии соответствующими органами на протяжении всего пути следования запасов, а также быть доступны менеджеру базы данных для обеспечения точности как официальных объединенных записей, так и записей о запасах на местах.

ПРОЧИЕ ФАКТОРЫ

Затраты на управление запасами

Само собой разумеется, что в большинстве стран целевые запасы дикой природы будут продолжать накапливаться в результате управленческих и правоохранительных действий, независимо от общей политики в отношении их долгосрочного хранения или их регулярного уничтожения. Хранение не является альтернативным вариантом, а скорее явной необходимостью в любой политике, поскольку образцы, оказавшиеся в распоряжении государства, должны храниться с момента их передачи под ответственность. Следовательно, правительствам следует предусмотреть капитальные и текущие расходы на создание и обслуживание хранилищ, обеспечение их безопасности и другого оборудования, а также на решение множества других вопросов, связанных с управлением запасами, таких как зарплата кладовщиков, сотрудников службы безопасности, менеджера базы данных и другого персонала, транспортировка к местам хранения и обратно, расходы на перемещение или уничтожение запасов. Фактические затраты будут существенно зависеть от масштабов системы управления запасами как общенационального мероприятия, а также от того, насколько эффективно будет использоваться уже существующая инфраструктура, оборудование и административные должности для ряда целей. Например, во многих странах уже имеются подходящие складские помещения, используемые для хранения других видов контрабанды, которые вполне можно использовать и для хранения ценных продуктов дикой природы. Или, возможно, должность менеджера по базам данных может быть интегрирована в качестве основного направления деятельности штатных сотрудников по управлению информацией, которые уже занимаются аналогичной деятельностью по обработке и управлению данными. Главное, чтобы текущие бюджетные расходы на управление запасами были тщательно продуманы с учетом текущих оперативных структур ведущих учреждений. В то же время следует учитывать, что в тех случаях, когда требуются капитальные вложения в строительство соответствующих объектов или переоборудование существующих, чтобы сделать их пригодными для использования по назначению, затраты могут быть значительными. Фактически, некоторые государства африканского ареала обитания слонов запросили и получили донорское финансирование на создание дорогостоящей инфраструктуры, поддерживающей системы управления запасами. Каждая страна должна адекватно оценить ситуацию и разработать обоснованные бюджеты и рабочие программы.

Консолидация запасов

В странах, где за управление запасами объектов дикой природы законодательно отвечает уполномоченный институциональный орган, часто происходит консолидация запасов в едином хранилище. Таким образом, запасы со всей страны собираются воедино, несмотря на то, что они могут поступать из разных источников и могли в прошлом входить в ряд отдельных мероприятий по инвентаризации запасов (см. Приложение 3). Как правило (но не всегда), централизованные хранилища обычно находятся в столицах большинства стран или вблизи них, особенно там, где имеется относительно развитая инфраструктура, позволяющая эффективно консолидировать целевые товары. Во многих отношениях консолидация упрощает управление запасами в рамках единой административной структуры и системы безопасности, что дает целый ряд преимуществ, включая отчетность. Однако это не всегда возможно, учитывая физическую географию многих крупных государств, в случае возникновения серьезных сезонных или круглогодичных логистических проблем из-за неразвитой инфраструктуры, когда запасы особенно велики или когда затраты перевешивают выгоды от консолидации. Такие факторы могут обуславливать необходимость создания нескольких хранилищ в отдаленных частях страны как на временной, так и на долгосрочной основе. В ситуациях, когда управление запасами становится совместной обязанностью нескольких подразделений одного ведомства, расположенных в разных регионах страны, либо двух или более отдельных учреждений, необходимость стандартизации процедур, особенно в части маркировки образцов и их регистрации в системе, становится еще более острой. Например, ежегодная отчетность перед СИТЕС потребует объединения информации о запасах всех хранилищ в единую декларацию о состоянии запасов, поэтому ее эффективное оформление должно предполагать активное внутреннее или межведомственное сотрудничество в установленные сроки. В тех случаях, когда информацию предоставляют несколько участников, наилучшие результаты могут быть достигнуты, если из целевой группы, состоящей из всех соответствующих учреждений по управлению запасами, выбирается ведущее учреждение, которое будет консолидировать данные и нести ответственность за их представление в СИТЕС. В целом, в сфере хранения запасов не существует единого решения «передового опыта», и в Приложении 4 более подробно рассматриваются аспекты безопасности хранилищ и связанные с этим вопросы.

Уничтожение запасов

Учитывая зачастую обременительные затраты, риски и обязанности, связанные с обеспечением сохранности запасов такой ценности, некоторые страны выбирают вариант регулярного уничтожения. Однако следует понимать, что уничтожение никогда не отменяет неизбежность контроля запасов, их физического хранения и связанных с этим расходов. Существуют обстоятельства, при которых уничтожение запасов никогда не должно рассматриваться, особенно тех образцов, которые представляют собой доказательства в ожидающих рассмотрения судебных делах. «Передовая практика» уничтожения должна предусматривать независимый аудит запасов, чтобы в качестве неотъемлемой части процесса управления запасами имелась согласованная запись о том, какие запасы были уничтожены; действительно, известны случаи, когда «уничтоженные» запасы вновь оказывались в нелегальной торговле. Необходимо также строго соблюдать руководящие принципы СИТЕС по утилизации запасов видов, включенных в Приложение I.

Резолюция Конф. 17.8 (*Утилизация нелегально проданных и конфискованных образцов видов, включенных в СИТЕС*) содержащая руководящие принципы по утилизации образцов СИТЕС, рекомендует следующее:

а) Стороны утилизируют конфискованные и накопленные мертвые образцы видов, указанных в Приложении I, включая их фрагменты и дериваты, только для добросовестных научных, образовательных, правоохранительных или идентификационных целей, а также сохраняют в хранилище или уничтожают образцы, утилизация которых для этих целей не представляется практически осуществимой;

б) как правило, конфискованные мертвые образцы, включая их фрагменты и дериваты, видов, включенных в Приложение II и Приложение II, должны быть утилизированы наилучшим образом для достижения целей Конвенции, при этом должны быть приняты меры для обеспечения того, чтобы лицо, совершившее преступление, не получило финансовой или иной выгоды от утилизации и чтобы такая утилизация не стимулировала дальнейшую нелегальную торговлю.

Вообще говоря, уничтожение запасов ценных продуктов дикой природы неоднократно производилось без какой-либо денежной компенсации, особенно в случаях уничтожения запасов незаконного происхождения и когда правительства хотели бы заявить о своей приверженности делу пресечения нелегальной торговли объектами дикой природы. Однако необходимо понимать, что уничтожение также влечет за собой расходы, в том числе расходы на транспортировку запасов к местам уничтожения, топливо (если уничтожение производится путем сжигания), оплату услуг всего задействованного персонала, а также любой демонтаж или уборку после уничтожения. Кроме того, расходы возрастают с увеличением масштаба мероприятия, на проведение которого может быть потребоваться выделение бюджетных средств в размере до 50 000 долларов США. Наконец, необходимо тщательно продумать способы уничтожения, чтобы свести к минимуму негативное воздействие на окружающую среду. Само собой разумеется, что масштабные мероприятия по сжиганию в эпоху чрезвычайно сложных климатических изменений могут оказаться не вполне оправданными, поэтому необходимо изучить альтернативные методы уничтожения.

Последствия хищения и утечек из государственных запасов

Борьба с нелегальной торговлей объектами дикой природы, которая ставит на грань вымирания целый ряд уникальных видов, находящихся под угрозой исчезновения, остается все более актуальной глобальной проблемой. Для отдельных стран борьба с нелегальной торговлей остается острой задачей, особенно в рамках СИТЕС, где были разработаны различные процессы надзора для устранения очевидных недостатков, препятствующих прогрессу. Неспособность обеспечить сохранность ценных запасов дикой природы с помощью эффективных программ управления запасами является одной из важных проблем, которая негативно влияет на репутацию страны на международном уровне, особенно когда становятся известны случаи утечки в нелегальную торговлю. В настоящее время ряд доноров готовы поддержать разработку надежных программ управления запасами, но когда кражи запасов указывают на халатность и коррупцию, доступ к донорскому финансированию может стать под вопросом.

Выводы

С точки зрения охраны дикой природы первостепенной задачей является предотвращение утечки государственных запасов ценных товаров для торговли дикой природой в нелегальную торговлю. Страны, не имеющие надежных систем управления запасами и не способные продемонстрировать обеспечение безопасности хранения целевых запасов, подвергаются гораздо более высокому риску со временем потерять их в результате нелегальной торговли. Неспособность разработать комплексные системы управления запасами также означает, что страны не могут выполнить свои обязательства по ежегодной международной отчетности в рамках СИТЕС о состоянии целевых запасов. Для Сторон СИТЕС, которые определены как страны, вызывающие озабоченность, и подпадают под действие надзорных процессов по пресечению преступлений в сфере торговли объектами дикой природы, надежное управление запасами становится насущной проблемой. Такие страны должны продемонстрировать компетентные системы контроля, успешно применяемые на практике, иначе могут столкнуться с возможными санкциями в соответствии с резолюцией о соблюдении СИТЕС. Пункт 30 Приложения к Резолюции Конф. 14.3 (*Процедуры соблюдения СИТЕС*) гласит:

30. В некоторых случаях Постоянный комитет принимает решение рекомендовать приостановить коммерческую или всю торговлю образцами одного или нескольких видов, включенных в СИТЕС, в соответствии с Конвенцией. Такая рекомендация может быть вынесена в случаях, когда вопрос о соблюдении Стороной Конвенции остается нерешенным и длительным, и Сторона не демонстрирует намерения обеспечить ее соблюдение или государство, не являющееся Стороной, не выпускает документацию, указанную в статье X Конвенции. Такая рекомендация всегда четко и определенно основывается на Конвенции и любых применимых резолюциях и решениях Конференции Сторон.

В конечном счете, управление запасами является постоянной и неизбежной реальностью, независимо от какой-либо политической прерогативы, способствующей окончательному уничтожению запасов, а не долгосрочному хранению. Для всех стран эффективное управление запасами — в частности, упреждающая правоохранительная деятельность в пунктах въезда и на рынке или наложение достаточных штрафов, свидетельствующих о серьезных преступлениях, — становится одним из столпов, по которым будет оцениваться приверженность страны борьбе с преступностью в сфере торговли объектами дикой природы.

Приложение 1: Контрольный список для оценки состояния управления запасами на национальном уровне

Приведенный ниже контрольный перечень призван помочь странам оценить текущее состояние управления запасами на национальном уровне путем оценки ряда вопросов, которые являются важными атрибутами для обеспечения правовых, эффективных административных систем, обеспечивающих надлежащую безопасность и подотчетность. Для того чтобы понять масштабы управления запасами в целостном, комплексном виде, следующий контрольный перечень является полезным начальным шагом для любой страны, впервые пытающейся разработать общенациональную систему. В равной степени он является хорошей отправной точкой для любой страны, желающей пересмотреть свою существующую систему с целью выявления пробелов и повышения ее надежности и безопасности путем принятия дальнейших мер. Данный контрольный перечень не является исчерпывающим и может потребовать включения дополнительных вопросов в зависимости от национальных особенностей, однако он служит диагностическим инструментом для разработки комплексного плана действий по достижению передового опыта управления запасами.

№	Компонент/вопрос по управлению запасами	Ответ (отметьте один вариант)		Решение при ответе «Нет»
1.	<i>Создание надежного правового регулирования управления запасами</i>			
1.1	Имеется ли национальное законодательство, устанавливающее полномочия одного или нескольких ведущих институциональных органов по консолидации, хранению, управлению и/или утилизации обозначенных запасов продуктов дикой природы, которые поступают на государственное хранение?	Да	Нет	Внести изменения в существующее или разработать новое законодательство, определяющее один или несколько государственных органов, ответственных за управление запасами.
1.2	Определяет ли национальное законодательство всеобщую цель и основные институциональные рамки системы управления запасами?	Да	Нет	Внести изменения в существующее или разработать новое законодательство, определяющее общую цель управления запасами и его базовую структуру.
1.3	Устанавливает ли национальное законодательство подотчетность и ставит ли безопасность государственных запасов в число приоритетных задач?	Да	Нет	Внести изменения в существующее или разработать новое законодательство, которое поставило бы обеспечение сохранности запасов в качестве приоритетной задачи правительства.
1.4	Определяют ли исполнительные регламенты масштабы, в которых товары или продукты дикой природы должны быть включены в систему управления запасами?	Да	Нет	Разработать и внедрить регламенты, которые однозначно определяют товары и продукты дикой природы, подлежащие управлению запасами.
1.5	Определяют ли исполнительные регламенты системы маркировки и информацию об образцах, которые необходимо регистрировать для каждого из целевых товаров, и сроки их исполнения?	Да	Нет	Разработать и внедрить регламенты, определяющие сроки и процедуры маркировки для каждого целевого товара дикой природы, подлежащего управлению запасами.
1.6	Требуют ли исполнительные регламенты создания национальной базы данных для отслеживания всех запасов?	Да	Нет	Разработать и внедрить регламенты, которые предписывают управление всей информацией о запасах в национальной базе данных.
1.7	Предусматривают ли исполнительные регламенты представление отчетности о запасах по государственным каналам, в том числе в соответствии с международными требованиями к отчетности?	Да	Нет	Разработать и внедрить регламенты, предписывающие выполнение требований к регулярной отчетности о состоянии запасов для исполнени национальных и международных обязательств.
1.8	Предусматривают ли исполнительные регламенты проведение периодических аудиторских проверок государственных запасов?	Да	Нет	Разработать и внедрить регламенты, которые предписывают проводить периодические аудиты не реже одного раза в год.
2.	<i>Определение институциональных ролей и обязанностей для эффективного и безопасного управления запасами</i>			

2.1	Имеют ли ведущие учреждения по управлению запасами утвержденную структуру для управления запасами?	Да	Нет	Интегрировать комплексную программу управления запасами в институциональную структуру ведущего учреждения, чтобы ключевые административные функции и функции безопасности осуществлялись в рамках существующих или новых штатных должностей.
2.2	Разработан ли рабочий протокол по управлению запасами, описывающий систему в виде различных цепочек ответственности от первичного приобретения и размещения в хранилище на хранение до утилизации или окончательного уничтожения?	Да	Нет	Определить вероятные цепочки ответственности за целевые запасы и разработать протоколы их передачи в специально отведенные хранилища под контролем ведущего учреждения.
2.3	Четко ли определено в рабочем протоколе лицо, несущее конечную ответственность за имеющиеся запасы, на каждом этапе цепочки ответственности?	Да	Нет	Обеспечить, чтобы в рабочих протоколах были указаны государственные служащие, отвечающие за безопасность и подотчетность запасов на каждом этапе цепочки ответственности.
2.4	Если в управлении запасами участвует более одного ведущего учреждения, создан ли координационный механизм и структура для обеспечения регулярной коммуникации, совместной реализации, стандартизации, управления информацией, отчетности и т. д. между назначенными учреждениями?	Да	Нет	Разработать межведомственные механизмы, обеспечивающие сотрудничество с другими правоохранительными и административными органами при взятии целевых запасов на государственное хранение и последующем управлении ими в соответствии с системой управления запасами.
2.5	Помимо ведущих агентств, осведомлены ли о системе управления запасами и интегрированы ли в ее функционирование и реализацию другие учреждения, которые могут отвечать за изъятие целевых запасов?	Да	Нет	Институционализировать и развивать информационное взаимодействие по управлению запасами между ведущим учреждением (учреждениями) и другими органами, которые могут играть роль в цепочке ответственности за целевые запасы.
2.6	Четко ли установлены требования к внутренней и внешней отчетности о состоянии запасов и назначен ли персонал, ответственный за их выполнение?	Да	Нет	Обеспечить, чтобы все обязательства по отчетности были четко поняты всеми участниками цепочки ответственности и чтобы назначенный персонал понимал свои непосредственные обязанности.
2.7	Четко ли прописаны в нормативных документах ведущих учреждений меры ответственности за несоблюдение надлежащей охраны запасов или внедрение системы управления запасами?	Да	Нет	Установить меры ответственности за несоблюдение эффективного управления запасами, особенно за упущения, которые ставят под угрозу безопасность и приводят к пропаже или неучтенным запасам.
2.8	Четко ли описаны обязанности по управлению запасами слоновой кости и включены ли они в Техническое задание (ТЗ) трудовых договоров ключевого персонала, чтобы будущая подотчетность была очевидной с самого начала?	Да	Нет	Обеспечить, чтобы в ТЗ всего ключевого персонала (менеджера базы данных, кладовщиков складских помещений и т. д.) были четко указаны обязанности и обязательства по управлению запасами.
2.9	Оцениваются ли обязанности ключевых сотрудников по управлению запасами в ходе ежегодных оценок эффективности работы?	Да	Нет	Обеспечить, чтобы в ходе ежегодных оценок эффективности работы ключевого персонала проводился анализ и оценка выполнения обязанностей по управлению запасами.
3.	Разработка стандартных операционных процедур (СОПов) для обеспечения единообразной и подотчетной деятельности по управлению запасами			
3.1	Предусмотрены ли и разграничены ли потенциальные цепочки ответственности, чтобы большинство каналов первичного приобретения целевых запасов были	Да	Нет	Провести комплексное мероприятие с соответствующими заинтересованными сторонами для определения потенциальных цепочек ответственности

	учтены и подкреплены соответствующими СОПами в отношении дальнейших действий?			при приобретении целевых запасов и разработать СОПы для каждого из предполагаемых сценариев.
3.2	Для каждой конкретной функции в цепочке ответственности (принятие запасов под свою ответственность, маркировка и регистрация, фиксирование и представление информации, судебно-медицинская экспертиза, использование в качестве доказательства в судебных делах, передача на временное или долгосрочное хранение, процедуры аудита и т. д.) имеются ли в наличии и доступны ли соответствующему персоналу СОПы, чтобы их реализация на национальном уровне всегда осуществлялась стандартизированным образом?	Да	Нет	При участии ключевых заинтересованных сторон и со ссылкой на общие законодательные и нормативные акты разработать ряд СОПов по конкретным функциям, которые в совокупности охватывают все различные этапы, составляющие систему управления запасами.
3.2.1	... имеют ли сотрудники правоохранительных органов, работающие в портах въезда/выезда, на охраняемых территориях, патрулирующие рынки или расследующие преступления в сфере торговли объектами дикой природы, доступ к СОПам, если они находят, обнаруживают, изымают или иным образом берут под свою ответственность целевые запасы?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить наличие СОПов у межведомственного персонала, который будет функционировать в различных местах при различных обстоятельствах, доставляя целевые запасы на государственное хранение.
3.2.2	... имеют ли сотрудники правоохранительных органов, участвующие в уголовных расследованиях или судебных разбирательствах, связанных с целевыми запасами и т. д., доступ к СОПам по обеспечению сохранности, управлению и окончательной утилизации целевых запасов, которые использовались для проведения судебно-медицинской экспертизы, в качестве доказательств по судебным делам или другой связанной с этим деятельности?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить доступность СОПов для межведомственного персонала, ответственного за выполнение процедур в отношении запасов, являющихся частью уголовных расследований, судебной экспертизы, доказательств по судебным делам или других связанных с ними правоохранительных процессов.
3.2.3	... имеют ли административный персонал и сотрудники службы безопасности основных или периферийных хранилищ целевых запасов доступ к СОПам по обеспечению сохранности, маркировке и регистрации, перемещению и утилизации целевых запасов, находящихся в их распоряжении?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить доступность СОПов для межведомственного персонала, ответственного за выполнение процедур каталогизации всех индивидуальных образцов, чтобы они были промаркированы, зарегистрированы и надлежащим образом инвентаризированы, а полученная информация вошла в состав национального запаса.
3.2.4	... имеют ли административный персонал и сотрудники службы безопасности основных или периферийных хранилищ целевых запасов доступ к СОПам по перемещению или утилизации целевых запасов, находящихся в их распоряжении?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить доступность СОПов для межведомственного персонала, ответственного за выполнение процедур транспортировки запасов в новые места или их утилизации или окончательного уничтожения.
3.2.5	... имеет ли административный персонал на местном, региональном или национальном уровнях доступ к СОПам, которые поддерживают общую реализацию, координацию, отслеживание, национальную и международную отчетность и т. д. системы управления запасами?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить доступность СОПов для межведомственного персонала, который будет осуществлять надзор за процедурами реализации, координации, отслеживания и отчетности о действиях по управлению запасами на регулярной основе.
3.2.6	... полностью ли осведомлены сотрудники службы безопасности конкретного объекта о рисках, связанных с управлением запасами, и имеют ли они доступ к СОПам, в которых подробно изложены соображения безопасности?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить доступность СОПов для межведомственного персонала, ответственного за выполнение процедур, касающихся важности обеспечения безопасности всех целевых запасов в системе управления запасами.
3.2.7	... доступны ли СОПы для назначенного кладовщика в каждом выделенном основном или периферийном хранилище для выполнения ряда обязанностей и обстоятельств, которые могут возникнуть.	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить наличие СОПов у межведомственного персонала, отвечающего за надзор и внедрение процедур и средств защиты на каждом выделенном основном

				и периферийном хранилище, включая обращение с ключами, обслуживание всех защитных устройств, наблюдение за доступом людей и запасов на объекты и с объектов, регистрацию всех запасов и отслеживание их перемещения, обслуживание физических или цифровых систем, которые детализируют и обеспечивают актуальность запасов, своевременное сообщение о любых нарушениях безопасности или других проблемных вопросах и т. д.
3.2.8	... подкреплены ли функции управления данными СОПами, чтобы сотрудники на местном, региональном или национальном уровнях понимали требования и были готовы эффективно их выполнять?	Да	Нет	Проанализировать и обеспечить доступность СОПов для межучрежденческого персонала, отвечающего за управление данными на всех уровнях цепочки ответственности за отдельные образцы, чтобы текущее состояние запасов было актуальным и легкодоступным в случае необходимости.
4.	Наращивание потенциала для управления запасами			
4.1	Достаточно ли обучен и оснащен персонал службы безопасности, связанный с основными или периферийными хранилищами, чтобы обеспечить сохранность целевых запасов от хищения и утечки?	Да	Нет	Обеспечить, чтобы на учебных курсах рассматривались такие вопросы управления запасами, как защита запасов на объектах хранения, средства защиты и другие связанные с этим вопросы, включая оценку рисков.
4.2	Рассматриваются ли в ходе обучения лиц, занимающих руководящие должности, конкретные обязанности и функции по управлению запасами?	Да	Нет	Обеспечить, чтобы модуль по управлению запасами был частью периодического обучения тех, кто отвечает за его реализацию.
4.3	Проходит ли менеджер базы данных специальное обучение внутри системы управления запасами, чтобы функции управления информацией соответствовали современным инновациям?	Да	Нет	Обеспечить периодическое обучение, чтобы все системы баз данных максимально отражали современные ИТ-реалии.
5.	Финансирование программы управления запасами, чтобы она полностью реализовала свой потенциал			
5.1	Предусмотрено ли управление запасами в бюджете ведущего учреждения (учреждений), на которое возложена ответственность за долгосрочное хранение, утилизацию и/или уничтожение целевых запасов?	Да	Нет	Разработать конкретные бюджетные статьи в бюджете ведущего учреждения для покрытия расходов на управление запасами.
5.2	Предусмотрены ли текущие расходы на управление запасами в рамках текущих бюджетных процессов?	Да	Нет	Хотя штатные должности сотрудников по управлению запасами очень ограничены (и, возможно, их вообще нет), все же очень важно составить бюджет для всех сотрудников, занимающихся управлением запасами, чтобы этот аспект учитывался правительством в бюджете на периодической основе.
5.3	Требуются ли капитальные вложения и имеются ли они в существующих бюджетах для строительства или реконструкции складских помещений или другой инфраструктуры для хранения запасов для обеспечения достаточного пространства и безопасности или для закупки необходимого оборудования, например компьютеров для управления информацией?	Да	Нет	Подготовить бюджеты для проектов капитальных вложений, даже если они являются желательными планами на будущее, поскольку перспектива получения текущего государственного финансирования возникает не сразу.

5.4	Разрабатываются ли ежегодные планы работы по управлению запасами для поддержки непрерывного функционирования и развития всей программы с течением времени?	Да	Нет	Обеспечить разработку и оценку ежегодных планов работы по управлению запасами на каждый год.
5.5	Достаточно ли имеющихся у правительства ресурсов для поддержки надежной системы управления запасами?	Да	Нет	Определить несоответствие между имеющимися ресурсами и фактическими затратами на управление запасами и обсудить, есть ли способы привлечения дополнительной поддержки.
5.6	Привлекались ли когда-нибудь внешние доноры для поддержки программ управления запасами в вашей стране?	Да	Нет	При необходимости разработать предложения по финансированию для внешних доноров в поддержку аспектов управления запасами.

Приложение 2: Требования СИТЕС к отчетности о запасах отдельных видов

СИТЕС все чаще требует подотчетности с точки зрения управления запасами для целого ряда видов. В настоящее время информация о состоянии государственных запасов трех семейств - африканских и азиатских слонов, африканских и азиатских носорогов и панголинов - подлежит ежегодному представлению в Секретариат СИТЕС к 28 февраля каждого года (Таблица 1). В различных других резолюциях и решениях содержится призыв к эффективному управлению запасами других видов, таких как тигры и другие крупные азиатские кошки, сайгаки и тибетские антилопы и питоны, хотя представление отчетности в Секретариат не является обязательным.

Таблица 1: Требования СИТЕС к отчетности по запасам

Резолюция СИТЕС	Виды/продукты	Требование	Какую информацию нужно предоставлять	Когда
Резолюция Конф. 10.10 (Ред. КС19)	Африканские и азиатские слоны ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ Слоновая кость	Вести инвентаризацию слоновой кости и ежегодно сообщать об инвентарных запасах в Секретариат СИТЕС	Количество фрагментов и их вес по типу слоновой кости (необработанная или обработанная), их маркировка в соответствии с положениями СИТЕС для маркировки слоновой кости; источник слоновой кости; и причины любых значительных изменений в запасе по сравнению с предыдущим годом.	До 28 февраля каждого года
Резолюция Конф. 9.14 (Ред. КСР19)	Африканские и азиатские носороги ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ Рога носорога	Вести инвентаризацию рога носорога и ежегодно сообщать об инвентарных запасах в Секретариат СИТЕС	Идентификационный номер каждого фрагмента (если присвоен), дата получения, страна происхождения, тип образца (например, цельный рог или обломок), приобретение (например, изъятие, конфискация или находка) и вес (кг).	До 28 февраля каждого года
Резолюция Конф. 17.10 (Ред. КСР19)	Панголины ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ Чешуя панголина и другие образцы	Установить и применять, где это еще не сделано, строгие меры контроля для обеспечения сохранности и мониторинга этих запасов, а также ежегодно информировать Секретариат об уровне запасов	Уровень запасов с указанием типа и количества образцов, вида, источника образцов, мер управления и причин каких-либо значительных изменений в запасах по сравнению с предыдущим годом.	Дата представления не указана

Ниже приводятся тексты соответствующих резолюций и решений, настоятельно требующих от Сторон ведения учета и представления отчетности о запасах:

Африканские и азиатские слоны:

Резолюция Конф. 10.10 (Ред. КС19) (*Торговля экспонатами слонов*), в пункте 7, е, говорится следующее в отношении отчетности о запасах слоновой кости:

7. НАСТОЯТЕЛЬНО ПРИЗЫВАЕТ Стороны, в юрисдикции которых имеется индустрия резьбы по слоновой кости, законная внутренняя торговля слоновой костью, нерегулируемый рынок или незаконная торговля слоновой костью, или где существуют запасы слоновой кости, а также Стороны, обозначенные как страны-импортеры слоновой кости, обеспечить принятие комплексных внутренних законодательных, нормативных, правоприменительных и других мер для того, чтобы:

... е) вести инвентаризацию государственных запасов слоновой кости и, по возможности, значительных частных запасов слоновой кости на своей территории и ежегодно до 28 февраля информировать Секретариат об уровне этих запасов, в частности, для предоставления в программу «Мониторинг нелегального убийства слонов» (MIKE) и Систему информации о торговле слонами (ETIS) для их анализа с указанием количества фрагментов и их веса по типу слоновой кости (необработанная или обработанная); для соответствующих фрагментов и, если они маркированы, их маркировки в соответствии с положениями настоящей Резолюции; источник слоновой кости; и причины любых значительных изменений в запасах по сравнению с предыдущим годом.

Что касается информации по каждому предмету из запаса слоновой кости, которую можно представить в Секретариат СИТЕС, то в Уведомлении Сторон [№ 2024/019 от 15 января 2024 года](#) в [Приложении 2](#) представлена типовая таблица для такого использования, содержащая следующие поля:

ТИПОВАЯ ОПИСЬ ДЛЯ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ЗАПАСОВ СЛОНОВОЙ КОСТИ

(Уведомление № 2024/019)

Государственные или частные запасы слоновой кости

<i>Для необработанной слоновой кости</i>	<i>Для обработанной слоновой кости</i>
Идентификационный номер (номер бивня)	Описание
Дата получения (дд.мм.гггг)	Дата получения (дд.мм.гггг)
Страна происхождения (название страны или «неизвестно»)	Страна происхождения (название страны или «неизвестно»)
Тип образца (например, целый бивень или обломок)	Источник (например, изъятие или конфискация)
Приобретение (например, изъятие, конфискация, находка или РАС)	Масса (кг)
Масса (кг)	Длина (см) (по прямой линии от основания до кончика)
Длина (см) (по прямой линии от основания до кончика)	
Окружность в самой широкой части (см)	

Африканские и азиатские носороги:

Резолюция Конф. 9.14 (Ред. КС19) (*Сохранение и торговля африканским и азиатским носорогом*), в пункте 2 говорится следующее в отношении отчетности о запасах рога носорога:

2. НАСТОЯТЕЛЬНО ПРИЗЫВАЕТ

а) все Стороны, имеющие запасы рога носорога, идентифицировать, маркировать, зарегистрировать и обеспечивать сохранность таких запасов и ежегодно сообщать о них в Секретариат до 28 февраля в формате, который будет определен Секретариатом;

b) Секретариат и другие соответствующие органы, по возможности, оказывать помощь Сторонам с неадекватным законодательством, правоприменением или контролем запасов путем предоставления им технических консультаций и соответствующей информации.

Что касается информации по каждому предмету из запаса рога носорога, которую можно представить в Секретариат СИТЕС, то в Уведомлении Сторон [№ 2024/005](#) от 4 января 2024 года представлена типовая таблица для такого использования, содержащая следующие поля:

ТИПОВАЯ ОПИСЬ ДЛЯ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ РОГА НОСОРОГА
(Уведомление № 2024/005)

Идентификационный номер (если присвоен) Дата получения (дд.мм.гггг)
Страна происхождения (название страны или «неизвестно») Тип образца (например, цельный рог или обломок) Приобретение (например, изъятие, конфискация или находка) Вес (кг)

В отличие от руководства по отчетности о запасах слоновой кости, предоставленного Секретариатом, в руководстве по рогу носорога ничего не говорится об обработанном роге носорога, хотя в торговле все чаще встречаются бисер, браслеты, кулоны, маленькие чашки и ряд мелких изделий.

Панголины:

Резолюция по сохранению и торговле панголинами, их фрагментами и дериватами была принята Сторонами СИТЕС на КС17 в сентябре/октябре 2016 года. Резолюция Конф. 17.10 (Ред. КС19), в пункте 3:

ПРИЗЫВАЕТ Стороны, на территории которых имеются запасы фрагментов и производных панголинов, принять срочные меры для установления и применения, где это еще не сделано, строгих мер контроля для обеспечения сохранности и мониторинга этих запасов, и ежегодно информировать Секретариат об уровне запасов с указанием типа и количества образцов, вида, источника образцов, мер по управлению и причин любых значительных изменений в запасах по сравнению с предыдущим годом;

Дата представления сведений в резолюции не указана. Кроме того, формат и содержание отчетности о запасах панголина в Секретариат еще не определены в рамках СИТЕС.

Приложение 3: Как проводить инвентаризацию запасов

Цель:

Инвентаризация запасов, являющаяся первым шагом в управлении запасами, в контексте более широкой программы управления запасами предназначена для идентификации, маркировки и регистрации всех запасов в стране с целью составления и ведения консолидированного учета каждого предмета, находящегося на складе в любой конкретный момент времени. Таким образом, завершенная инвентаризация запасов должна быть признана официальным государственным документом, каталогизирующим ценный государственный актив, и иметь статус юридического документа, который может быть заверен в суде. Инвентаризация запасов должна служить тому, чтобы:

- **содействовать соблюдению национальных и международных правовых требований**, включая отчетность в Секретариат СИТЕС о состоянии оговоренных запасов (например, слоновой кости, рога носорога и чешуи панголина) к 28 февраля каждого календарного года;
- **поддерживать эффективную правоохранительную деятельность по борьбе с преступлениями в сфере торговли объектами дикой природы**, включая обеспечение сохранности доказательств при судебном преследовании по уголовным делам, проведение судебной экспертизы, предотвращение коррупции и утечки запасов на нелегальные рынки;
- **способствовать рациональному управлению дикой природой путем получения ценной информации** о видах и их происхождении, метаморфических данных об образцах, которые полезны для моделирования популяций и других исследований, а также по другим вопросам, которые могут способствовать принятию решений в целях сохранения и управления.

Соответственно, лица, которые несут официальную ответственность за управление запасами, должны нести юридическую ответственность за обеспечение сохранности всех запасов с проведением периодических аудитов с учетом современных данных. Последняя сводная инвентаризационная опись запасов по конкретным видам должна служить официальной и полной информацией о состоянии запасов в стране для отчетности или других целей, когда это необходимо.

Проведение инвентаризации запасов:

Основные соображения. Постоянно осуществляемый процесс периодической инвентаризации запасов является важнейшей основой программы управления запасами в стране. При проведении первой полномасштабной инвентаризации запасов рассматриваемых видов устанавливается базовый учет запасов страны. После этого последующие инвентаризации должны либо при необходимости добавлять вновь приобретенные запасы, либо вычитать любые запасы, которые впоследствии были уничтожены, извлечены, украдены или иным образом утрачены как элементы запаса. В связи с этим инвентаризация запасов осуществляется на итеративной основе, в идеале — в соответствии со стандартизированным процессом сбора информации, маркировки образцов и составления каждой инвентарной записи в электронном или физическом форматах.

Согласование с требованиями СИТЕС. Инвентаризация запасов должна проводиться таким образом, чтобы способствовать выполнению требований СИТЕС по целому ряду направлений, как указано в Резолюции Конф. 10.10 (Ред. КС19) (*Торговля образцами слонов*) (см. Приложение 2). Например, в отношении слонов раздел «*Относительно маркировки*» Резолюции:

2. РЕКОМЕНДУЕТ, чтобы целые бивни любого размера и отрезанные фрагменты слоновой кости длиной 20 см или более и весом один килограмм или более, маркировались с помощью вырубных штампов, несмываемых чернил или другой перманентной маркировки по следующей формуле: двухбуквенный код ISO страны происхождения, последние две цифры года /серийный номер года / и вес в килограммах (например, KE 00/127/14). Признается, что разные Стороны имеют различные системы маркировки и могут применять различные методы для указания серийного номера и года (который может быть, например, годом регистрации или восстановления), но при этом во всех системах каждый фрагмент маркированной слоновой кости должен иметь уникальный номер. Этот номер должен располагаться на «губной метке», в случае целых бивней, и выделен ярким цветом;

Кроме того, в разделе «*Относительно торговли образцами слонов*» Резолюция указывает на необходимость управления запасами слоновой кости и регулярной отчетности перед Секретариатом СИТЕС, призывая правительства:

- с) ввести процедуры учета и проверки, позволяющие Управляющему органу и другим соответствующим государственным учреждениям контролировать перемещение слоновой кости в пределах государства, в частности, путем:*
- i) обязательного контроля за торговлей необработанной слоновой костью;*
 - ii) комплексных и доказавших свою эффективность систем инвентаризации запасов, отчетности и правоохранительных мер в отношении обработанной слоновой кости;*

е) вести инвентаризацию государственных запасов слоновой кости и, по возможности, значительных частных запасов слоновой кости на своей территории и ежегодно до 28 февраля информировать Секретариат об уровне этих запасов, в частности, для предоставления в программу «Мониторинг нелегального убийства слонов» (MIKE) и Систему информации о торговле слонами (ETIS) для их анализа с указанием количества фрагментов и их веса по типу слоновой кости (необработанная или обработанная); для соответствующих фрагментов и, если они маркированы, их маркировки в соответствии с положениями настоящей Резолюции; источник слоновой кости; и причины любых значительных изменений в запасах по сравнению с предыдущим годом.

Что касается судебной экспертизы, раздел «Относительно прослеживаемости образцов слонов в торговле» Резолюции:

23. НАСТОЯТЕЛЬНО ПРИЗЫВАЕТ Стороны собирать образцы при крупных изъятиях слоновой кости (т. е. изъятие 500 кг или более), которые происходят на их территории, предпочтительно в течение 90 дней после изъятия или как только это будет разрешено в соответствии с судебными процедурами, и предоставлять их судебно-экспертным и другим исследовательским учреждениям, которые могут достоверно определить происхождение или возраст образцов слоновой кости в поддержку расследований и судебного преследования;

Итеративный процесс регулярной инвентаризации запасов слоновой кости должен подкрепить способность страны удовлетворять всем вышеуказанным требованиям СИТЕС, с тем чтобы актуальная обновленная информация была доступна, по крайней мере, на ежегодной основе.

Первоначальное планирование. В зависимости от местоположения и состояния запасов инвентаризация запасов может быть проведена в рамках единичного мероприятия на одном объекте или может включать повторение нескольких мероприятий во многих разрозненных местах, где хранятся запасы. Перед началом работ необходимо провести детальное планирование, чтобы определить все органы или учреждения, которые в настоящее время владеют незарегистрированными запасами и должны участвовать в инвентаризации запасов. В странах, где полномочия по управлению запасами юридически закреплены в национальном законодательстве, назначенный орган должен иметь достаточные полномочия для проведения инвентаризации и получения во владение всех соответствующих запасов для целей хранения в качестве прямого административного императива, основанного на законе. В тех случаях, когда полномочия по управлению запасами неясны или разделены между несколькими различными государственными учреждениями, необходимо организовать некий инклюзивный процесс с участием всех заинтересованных сторон, чтобы управление запасами на национальном уровне осуществлялось комплексно и могло обеспечить инвентаризацию, охватывающую все запасы, имеющиеся на территории всей страны.

Разработка плана работы и бюджета инвентаризации запасов. Инвентаризация запасов должна осуществляться на основе согласованного плана работы и бюджета. Для бюджетных, логистических и административных целей в процессе планирования необходимо определить, какие государственные учреждения располагают соответствующими запасами рассматриваемых видов, каково предполагаемое количество экземпляров в этих запасах, где находятся запасы и, если это уместно, куда они будут перемещены для последующей консолидации. При проведении инвентаризации в первый раз процедура должна охватывать все запасы страны и должна обеспечивать получение исходных данных, определяющих запасы. Для всех мероприятий по инвентаризации запасов необходимо составить график, позволяющий посетить все намеченные объекты с достаточным запасом времени для измерения и маркировки запасов и регистрации данных в установленном порядке. После регистрации запасы должны быть возвращены на местный объект, где они хранятся, или, в качестве альтернативы, подготовлены к перемещению на предписанный объект в другом месте.

При планировании следует также обеспечить закупку всего необходимого оборудования и его наличие на объекте, где запасы будут регистрироваться в системе. В связи с этим рекомендуется иметь достаточное количество черных несмываемых маркеров средней толщины для маркировки всех бивней или их фрагментов в инвентарной описи, точных весов для взвешивания экземпляров (при необходимости обеспечить наличие подвесных весов, ткани, веревки или шнуров для изготовления стропы для удержания бивней) и рулетки для измерения размеров экземпляров (если такая информация собирается). Если протокол управления запасами требует фотографий каждого экземпляра, на объекте также должны быть цифровые фотоаппараты или другие подходящие устройства и нейтральная фоновая ткань. Хотя для слоновой кости требования СИТЕС не распространяются на образцы размером менее 20 см или весом менее 1 кг, рекомендуется включать в инвентаризацию все такие экземпляры; в этой связи небольшие экземпляры можно сгруппировать вместе и запечатать в пластиковые пакеты с идентификационным номером в соответствии с маркировкой СИТЕС в качестве агрегированного элемента инвентаризации. То же самое относится к небольшим фрагментам или порошку рога носорога. Чешуя панголина также является предметом, на который сложно нанести индивидуальную маркировку, поэтому объединение чешуи в запечатываемые пакеты с записью количества штук и веса, вероятно, является наиболее полезным способом инвентаризации запасов. Для этой цели необходимо приобрести прозрачные полиэтиленовые пакеты и иметь их в наличии на объекте. Для сбора информации необходимо наличие портативных компьютеров или планшетов, чтобы вся информация могла быть собрана систематическим образом в электронном формате (в качестве базовой практики можно использовать стандартизованную электронную таблицу Excel). В качестве перекрестного контроля передовая практика также предусматривает одновременный физический сбор данных с помощью распечатанных форм сбора данных (обычно в стандартизованном формате электронных таблиц Excel), чтобы каждая строка представляла собой одну запись, а каждая страница допускала несколько записей). Для сбора данных вручную лучше всего использовать доски-планшеты, чтобы обеспечить устойчивую поверхность для письменных записей. Наконец, для проведения инвентаризации запасов необходимо задействовать достаточное количество персонала, включая лиц, которым поручено перемещать запасы в зону регистрации,

а затем обратно в хранилище, и другой персонал для выполнения специализированных задач по взвешиванию, маркировке и регистрации данных в электронном и физическом форматах. Для обеспечения точности рекомендуется двойной сбор данных.

Согласование формата сбора данных. Инвентаризационные реестры должны быть разработаны с учетом минимального набора информационных потребностей, которые в минимальной степени удовлетворяют требованиям СИТЕС, но могут включать дополнительную информацию, представляющую интерес для национальных властей или других организаций. На примере слоновой кости формат сбора данных должен включать следующее:

- нумерация данных (т. е. 1, 2, 3, 4 и т. д.) для отслеживания количества экземпляров в запасе;
- идентификация страны с использованием двухбуквенного кода ISO (например, KE для Кении; KH для Камбоджи; VN для Вьетнама и т. д.);
- год приобретения в запас (т. е. 2018, 2019 или при представлении двузначным числом 18, 19 и т. д.);
- дискретный серийный или регистрационный номер (т. е. 001, 002, 003 ...101, 102, 103 и т. д.);
- вес в кг, по возможности с точностью до первого знака после запятой (т. е. 0,2, 1,1, 8,9 и т. д.).

Приведенный выше список удовлетворяет требованиям СИТЕС в отношении маркировки бивней и фрагментов слоновой кости и должен соответствовать тому, что должно быть написано на каждом бивне или фрагменте.

Кроме того, для национального управления, правоохранительных или других административных целей может оказаться целесообразным указать дополнительную информацию. В этой связи в эпоху цифровых технологий, когда множество легкодоступных устройств способны делать качественные фотографии каждого помеченного экземпляра складываемого товара, «передовая практика» быстро переходит к использованию фотографического компонента в качестве неотъемлемой части учета при инвентаризации запасов. На примере все той же слоновой кости сюда могут относиться морфологические данные, в том числе:

- диаметр в см каждого фрагмента в ее средней точке;
- длина внутреннего изгиба в см (т. е. измеренная по кривизне бивня);
- длина внешнего изгиба в см (т. е. измеренная по кривизне бивня);
- является ли образец целым бивнем (Т), обломком слоновой кости (Р) или обработанным изделием из слоновой кости (W);
- описание любых маркировок или необычных особенностей бивня;
- причина, по которой образец попал в распоряжение государственных органов (например, изъятие, естественная гибель, гибель, связанная с управлением, и т. д.);
- дата и место, где образец первоначально попал в распоряжение государственных органов, в некоторых случаях с привязкой к базе данных по изъятиям или записям полевого патруля;
- номер дела или доказательства в деле правоохранительных органов;
- полномочия и место владения бивнем на момент его регистрации в инвентарной описи;
- поле комментария для дополнительной информации.

Могут потребоваться другие поля информации, которые могут быть добавлены по мере необходимости. Каждый государственный орган, который будет управлять запасами определенного вида дикой природы, должен серьезно продумать и согласовать всю информацию, которую необходимо будет вносить в кадастр при каждой процедуре инвентаризации запасов. Вся эта информация должна стать частью системы базы данных, описывающей запасы.

Будущее перемещение запасов для консолидации в специально отведенных хранилищах. Если после первоначальной регистрации запасы необходимо переместить на дальнейшее хранение, план работы должен предусматривать и учитывать такие обстоятельства, включая бюджетные ассигнования, покрывающие расходы на перемещение и консолидацию. Всякий раз при официальном перемещении запасов необходимо оформлять официальную документацию, в которой четко указываются обозначенные образцы, прописывается маршрут и средства передвижения между двумя местами, а также фактически показывается, что запасы вывозятся из одного места, а затем доставляются в другое, чтобы впоследствии войти в состав другого хранилища в другом месте. Необходимо обеспечить безопасную и подотчетную транспортировку, при этом перемещение должно сопровождаться копиями всех необходимых разрешений, а подписанные копии должны храниться как в исходном, так и в репозитарном хранилищах. Процедура также должна предусматривать внесение изменений в регистрационные записи всех перемещаемых образцов с указанием изменения местонахождения. Должны быть разработаны стандартные операционные процедуры, которые описывают все этапы в предписанном протоколе, чтобы перемещение запасов всегда происходило прозрачным и подотчетным образом.

Управление информацией для национальной базы данных о запасах. Информация, полученная по каждому отдельному образцу, зарегистрированному в ходе любой процедуры управления запасами в каждом месте, должна быть объединена в базу данных, содержащую подробную информацию обо всех запасах, имеющих в стране. На самом простом уровне национальная база данных может представлять собой базовую электронную таблицу Excel, содержащую все информационные поля, соответствующие формату сбора данных, описанному выше, или же это может быть более сложная система баз данных, разработанная на заказ. Государственный орган или органы, ответственные за управление запасами, должны назначить конкретных сотрудников, которые будут отвечать за ведение и поддержание базы данных в качестве неотъемлемой части своих служебных обязанностей.

Национальная база данных о запасах должна рассматриваться как «мастер-копия», каталогизирующая все зарегистрированные запасы в стране, и станет основой для выполнения требований страны по предоставлению ежегодной отчетности в Секретариат СИТЕС. Кроме того, во всех местах надежного хранения запасов должны присутствовать компоненты национальной базы данных, относящиеся к конкретным объектам, чтобы можно было сразу получить подробную информацию обо всех образцах, хранящихся в том или ином месте. Работа с национальной базой данных по запасам для поддержания ее в актуальном состоянии не обязательно предполагает работу на полный рабочий день, но в странах, где запасы регулярно поступают в распоряжение государственных органов, она потребует регулярных, а порой и значительных затрат времени.

Периодические аудиты. Аудиты являются важными механизмами независимой проверки состояния запасов, которые были ранее промаркированы и надежно хранились в соответствии с согласованным протоколом управления запасами. Аудит дает возможность изучить случайную выборку рассматриваемых запасов и убедиться в том, что они были точно зарегистрированы в системе и по существу остались в неизменном состоянии. В интересах прозрачности и подотчетности «передовая практика» предписывает периодически — не реже раза в год — проводить аудиторские проверки как важный элемент контроля системы. Аудиты также должны проводиться в моменты, когда значительные объемы запасов будут перемещены, проданы, уничтожены или иным образом изменены по сравнению с их обычным состоянием хранения. Наконец, лица, проводящие аудит, должны быть независимы от тех, кто управляет и внедряет систему управления запасами, чтобы не возникало конфликта интересов при выявлении расхождений или других проблем.

Приложение 4: Безопасность и хранение запасов

Распределение и количество складских помещений

Во многих странах запасы объектов дикой природы одновременно хранятся во многих местах, включая охраняемые территории, различные порты въезда и выезда, крупные города и даже отдаленные районы, часто под управлением различных разрозненных органов. Многие из таких пунктов хранения могут быть совершенно непригодны для использования по назначению, и даже на самых лучших из них меры безопасности могут быть неадекватными. Следует понимать необходимость безопасного хранения таких ценных товаров, как слоновая кость и рог носорога, даже если признанной государственной политикой является уничтожение, а не долгосрочное хранение. Необходимо тщательно учитывать различные факторы при принятии решений о распределении, количестве и мерах безопасности специально отведенных хранилищ для целевых товаров, чтобы они обеспечивали долгосрочную безопасность в весьма сложной обстановке.

В зависимости от ряда обстоятельств, включая географическое положение, инфраструктурную логистику, характер нелегальной торговли и ряд административных соображений и соображений безопасности, потребности каждой страны будут разными, и не существует единого решения «передовой практики» для хранения запасов. Важным первым шагом в определении наилучшего подхода является проведение сравнительного анализа целесообразности консолидации целевых товаров в одном или нескольких крупных хранилищах в стране с участием ряда заинтересованных сторон. К числу вопросов, требующих вдумчивого рассмотрения, относятся оценка времени и затрат на организацию логистики для экономичного и безопасного перемещения найденных или изъятых предметов. Если перемещение невозможно, следует рассмотреть возможность временного хранения с обеспечением безопасности. Кроме того, многие изъятые предметы должны оставаться поблизости от места обнаружения до завершения соответствующих судебных разбирательств, которые в некоторых случаях могут оказаться весьма длительными. В результате такой оценки должен быть составлен первый «план» по количеству и распределению хранилищ в каждой стране. Со временем, по мере развития системы управления запасами в стране, может возникнуть необходимость внесения дополнительных изменений в первоначальный план, особенно при изменении характера незаконной торговли и значительном увеличении количества целевых товаров.

Типы необходимых складских помещений

В целях обеспечения максимальной безопасности национальных запасов экономически эффективным способом разумным вариантом является создание ограниченного числа «основных» хранилищ со значительными инвестициями в более сложные средства защиты. Одно или несколько основных хранилищ должны служить конечным пунктом сбора запасов, поступающих из любого количества менее крупных «периферийных» хранилищ, которые целесообразно использовать в качестве промежуточных хранилищ перед их последующим перемещением и консолидацией. Окончательные решения о количестве основных и периферийных хранилищ должны приниматься в каждой отдельной стране.

Физические аспекты обеспечения безопасности

Объекты хранения запасов могут быть как простыми, например, 20- или 40-футовый грузовой контейнер², так и специально построенным «кирпичным» зданием, оснащенным самыми современными средствами защиты. Фактически, при правильном подходе и эффективном управлении можно эффективно использовать целый ряд вариантов для обеспечения безопасного долгосрочного хранения. Однако настоятельно рекомендуется по возможности избегать использования помещений или шкафов, которые не были специально сконструированы с учетом требований безопасности. Там, где требуется несколько складских помещений, контейнеры, безусловно, окажутся более выгодными, чем строительство зданий, с точки зрения своевременной доступности, стоимости и гибкости. Преимущество контейнерных хранилищ заключается в том, что их можно легко перемещать в случае необходимости, а также увеличивать их размеры путем установки дополнительных контейнеров рядом или друг на друга.

В этом контейнере в Пембе (Мозамбик) хранилась крупная партия слоновой кости, изъятая перед экспортом в 2011 году. Его перевезли во двор государственного комплекса, заперли единственный вход и поставили впритык к стволу очень большого дерева с целью безопасного хранения. Этот комплекс в обязательном порядке охраняется в ночное время. Интересно, что это хранилище слоновой кости оставалось неприкосновенным в течение как минимум восьми лет, в то время как другие запасы в том же городе исчезли при не совсем понятных обстоятельствах.

Иногда простые, недорогие решения дают очень эффективные результаты.

² Стандартные транспортные контейнеры ISO имеют ширину 8 футов (2,43 м), высоту 8,5 футов (2,59 м) и могут быть двух размеров в длину: 20 футов (6,06 м) и 40 футов (12,2 м).



Прежде всего, необходимо четко понимать, какие товары будут храниться, поскольку к хранению бивней слоновой кости, рогов носорога или чешуи панголина предъявляются разные требования. Например, если хранилище предполагает многоцелевое использование и хранение различных товаров из дикой природы, то целесообразно использовать секционный подход, когда, например, бивни слоновой кости и мешки с чешуей панголина укладываются на несколько полок и отсеков, а менее громоздкие, но гораздо более ценные рога носорога могут храниться в герметичных шкафах с несколькими отделениями. Также может быть целесообразно отделить запасы, полученные в результате различных конфискаций, особенно если судебные дела еще не завершены, от запасов, полученных другими способами. Доступ к запасам и перемещение внутри хранилища должны быть тщательно продуманы, чтобы обеспечить надлежащие условия работы для пополнения новых запасов или извлечения существующих запасов по различным причинам, например для сбора доказательств для представления в суде или конкретных образцов для судебной экспертизы или время от времени для целей утилизации и/или уничтожения. Необходимо обеспечить достаточное пространство для проведения инвентаризации или аудита, которые могут проводиться время от времени.

Институциональные обязанности

С практической точки зрения физическая безопасность запасов в хранилище и их администрирование с точки зрения, например, управления данными и базами данных, дальнейшего перемещения по различным причинам или оценки с точки зрения аудитов, со временем окажутся совершенно разными функциями. Хотя по закону должно быть назначено единое государственное учреждение, ответственное за безопасность хранилищ, содержащих слоновую кость, рог носорога и другие ценные продукты дикой природы, необходимо одновременно учитывать двойственность управления запасами. Это означает, что в государственном учреждении, ответственном за хранилище, вопросы безопасности должны решаться правоохранительным подразделением, которое может иметь доступ к оружию, в то время как функции управления запасами должны оставаться в ведении отдельных сотрудников административного подразделения того же государственного органа. Такая система позволяет избежать нереалистичного и неуместного результата, когда административный персонал отвечает за функции безопасности в отношении запасов, и наоборот. В каждом хранилище должен быть назначен кладовщик, отвечающий за контроль запасов на складе.

Порядок совместной работы охранного и административного персонала должен быть четко прописан в стандартных операционных процедурах, чтобы не оставалось места для неверного толкования. СОПы обязательно будут затрагивать множество вопросов, в том числе:

Обращение с ключами. Принципы передового опыта указывают на то, что дублирование комплектов ключей для доступа к хранилищам должно быть сведено к минимуму, предпочтительно иметь всего два набора: один для активного использования, а другой хранить удаленно под кодом в безопасном хранилище в качестве резервного, чтобы в случае кражи назначение ключей никак не могло стать очевидным для вора. Активный комплект ключей никогда не должен находиться в распоряжении одного человека, а должен быть разделен между двумя или, возможно, более, лицами, которые расписываются за один или несколько ключей и постоянно держат их при себе. Таким образом, при открытии хранилища должны присутствовать все лица, имеющие ключи, и они должны оставаться в этом месте до тех пор, пока оно не будет вновь заперто. Каждый раз, когда хранилище открывается, кладовщик должен регистрировать этот факт в виде неизменяемой записи. Необходимо также установить заранее спланированные процедуры передачи ключей другому уполномоченному лицу, когда ответственный владелец ключей будет отсутствовать.

Маркировка и регистрация запасов. Несмыслимая маркировка всех отдельных образцов в запасе с помощью малозаметного кода имеет основополагающее значение для их отслеживания и обеспечения безопасности в будущем. Если запасы остаются немаркированными, обнаружить их последующее незаконное изъятие очень сложно, что повышает вероятность их утечки. По возможности, СОПы должны предусматривать, чтобы учреждение, осуществляющее первоначальное хранение, немедленно маркировало, взвешивало и измеряло изъятые образцы в соответствии с установленным форматом и

последовательностью. Когда это невозможно, такие запасы должны быть промаркированы и зарегистрированы при доставке в хранилище, каждое из которых должно быть оснащено весами, рулетками и несмываемыми маркерами. Если в хранилище имеется специальный компьютер, инвентарная запись может производиться в электронном виде. Если это невозможно, то необходимо предусмотреть возможность учета вручную, чтобы должным образом записать всю необходимую информацию. В СОПах должно быть указано, что на каждом объекте необходимо вести учет в бумажном и электронном виде. Каждый раз, когда регистрируются новые предметы, соответствующая документация должна как можно скорее направляться в ведущее агентство по управлению запасами, чтобы ее можно было интегрировать в национальную базу данных по запасам.

Контроль перемещений. Независимо от причины, ни один предмет, зарегистрированный в национальной базе данных по запасам, никогда не должен перемещаться в хранилище или из него без надлежащего разрешения и контроля. Учитывая, что при всяком перемещении запасы становятся уязвимыми для хищения или грабежа, сроки и маршруты таких перемещений должны планироваться и санкционироваться в соответствии с документацией, а затем выполняться конфиденциально, по принципу «служебной необходимости», чтобы обеспечить их безопасность. Необходимо использовать стандартизированные формы оформления перемещения или передачи, в которых перечисляются все образцы, подлежащие перемещению, и другая существенная информация, включая идентификацию водителя и всех лиц, которые будут сопровождать запасы во время перемещения, а также время и маршрут, по которому они должны следовать. Эти формы должны быть подписаны последовательно: сначала кладовщиком, отпускающим предметы, затем сотрудником, передающим их, и, наконец, кладовщиком, получающим товар. Кроме того, формы должны быть составлены (как минимум) в трех экземплярах, чтобы один подписанный экземпляр оставался в исходном пункте, другой — в месте хранения, а третий направлялся в ведущее агентство по управлению запасами. Эти и другие вопросы перемещения должны быть четко прописаны в СОПах, чтобы все процедуры были понятны.

Приложение 5: Как проводить аудит запасов

Общие сведения:

Аудиты являются важными механизмами независимой проверки состояния запасов, которые ранее были промаркированы и хранились безопасным образом в системе управления запасами. Аудит дает возможность изучить случайную выборку зарегистрированных образцов и убедиться в том, что они были точно зарегистрированы в системе и по существу остаются в неизменном состоянии хранения. В интересах прозрачности и подотчетности передовая практика предписывает проводить аудиторские проверки периодически, например, ежегодно, как важный элемент контроля системы. Аудиты также должны проводиться в те моменты, когда значительные объемы хранимого товара дикой природы будут перемещены, проданы, уничтожены или иным образом изменены по сравнению с обычным состоянием хранения на специально отведенном объекте, находящемся под государственной охраной. Процедуры проведения аудита должны быть подробно описаны в СОПах, и ими следует руководствоваться в ходе проведения аудита. Ниже приводится краткое описание того, как обычно проводятся аудиты.

Маркировка запасов:

Все образцы запасов, входящие в систему управления запасами, должны иметь индивидуальную маркировку, чтобы каждый экземпляр обладал уникальной идентификацией, которая регистрируется при внесении его в инвентаризационную ведомость по данному виду дикой природы. Описание систем маркировки, согласованных в рамках СИТЕС, приводится в Приложении 2. Например, применительно к запасам слоновой кости бивень с маркировкой **VN/17/285/13** обозначает фрагмент слоновой кости, который стал 285-м товаром, зарегистрированным в базе данных национальных запасов Вьетнама в 2017 году, с весом 13 кг. Аналогичным образом, бивень слоновой кости с маркировкой **KN/17/285/13** обозначает то же самое, только страной, в которой хранится данный бивень, является Камбоджа.

Не исключено, что образцы будут иметь и другие маркировки, помимо предусмотренных системой маркировки СИТЕС. Например, на образцах, которые были изъяты в ходе правоохранительных действий и были частью судебного дела, может быть написан номер уголовного дела, чтобы их можно было легко идентифицировать как улику. В государствах ареала обитания на полевых станциях, где образцы были собраны *на местах*, могут быть нанесены коды, указывающие на место сбора. Предполагается, что все образцы, подлежащие аудиторской проверке, были промаркированы и зарегистрированы, как описано выше.

Как проводить аудит:

Аудит запасов может проводиться различными способами, но, как правило, всегда требуются весы для взвешивания отобранных образцов. При подготовке необходимо заранее позаботиться о наличии соответствующих весов и рулетки, если нельзя гарантировать их постоянное наличие в хранилище, где будет проводиться аудиторская проверка. При проведении аудита важно обеспечить присутствие государственных служащих, которые могут работать с проверяемыми образцами, для оказания помощи в извлечении и замене запасов в случае необходимости. Такие операции часто бывают довольно грязными, поэтому необходима соответствующая рабочая одежда. Важно заранее согласовать все компоненты аудита с присутствующей командой, которая будет помогать.

Аудит запасов обычно состоит из следующих этапов:

Работа с инвентарной ведомостью запасов:

1. Используя инвентарную ведомость всех образцов в запасе, сгенерируйте случайный выбор элементов. Если имеется инвентарная ведомость запасов в электронном формате, можно сгенерировать случайный список с помощью компьютерной программы. Если нет, воспользуйтесь другими способами, но составьте список заранее определенного количества экземпляров, которые необходимо будет физически найти и затем исследовать. Очевидно, что объем работ будет зависеть от количества образцов в общем запасе. Рассчитывайте на то, что проверка охватит от 5 % (крупные запасы) до 15 % (небольшие запасы).
2. Имея на руках случайный список, найдите каждый экземпляр, извлеките его из хранилища для осмотра и взвешивания, чтобы удостовериться, что все детали совпадают с информацией в инвентарном списке. Если какие-то предметы не удастся найти или есть другие несоответствия, запишите их. Помните, что иногда бывает трудно найти очень мелкие предметы, особенно при больших запасах. Кроме того, стоит отметить, что вес может не всегда совпадать по разным причинам, но в основном из-за различий в показаниях весов. Некоторые продукты дикой природы, такие как слоновая кость, также имеют тенденцию терять вес с течением времени при хранении в условиях низкой влажности. В любом случае, небольшие расхождения в весе, скорее всего, являются нормой и не свидетельствуют о каких-либо проблемах.

3. После завершения проверки всех экземпляров обязательно попросите кладовщика хранилища также подписать каждую страницу аудиторского отчета, составленного по результатам физического осмотра. Это крайне важно, чтобы в будущем не возникло споров относительно результатов аудита.

Работа со складскими запасами:

1. В обратном порядке, из самого запаса извлеките заранее определенное количество образцов для сверки с инвентарной ведомостью. Постарайтесь выбрать образцы разного размера. Опять же, объем работ будет зависеть от количества образцов в общем запасе. Рассчитывайте на то, что проверка охватит от 5 % (крупные запасы) до 15 % (небольшие запасы).
2. Как и прежде, номера и вес отдельных предметов следует найти и проверить в инвентарной ведомости. Если не удастся найти предметы в инвентарной ведомости или имеются другие несоответствия, запишите их.
3. Опять же, когда все будет сделано, обязательно попросите своего коллегу-кладовщика подписать все листы, на которых отмечена информация, полученная в результате физической проверки.

Выявление немаркированных запасов:

Вообще говоря, все запасы в хранилище должны быть промаркированы и занесены в инвентарную ведомость запасов объекта. Единственным исключением могут быть совсем недавние приобретения, которые только что были доставлены в хранилище без предварительной маркировки и регистрации. В таком случае кладовщик должен быть готов проинформировать об этом аудиторскую группу до ее прибытия в хранилище, чтобы не было никаких сюрпризов в этом отношении. Иногда случается, что в результате крупного изъятия большая партия контрабанды объектов дикой природы поступает на склад непосредственно перед запланированным аудитом, и оформить запасы до проведения аудита не представляется возможным. В СОПах должно быть четко прописано, как следует оформлять немаркированные новые запасы, а в ходе аудита необходимо оценить, соблюдаются ли предписанные правила.

Хотя при рациональном управлении запасами такого не ожидается, тем не менее, возможно, что в ходе аудита аудитор обнаружит немаркированные запасы. Все такие предметы должны быть отмечены. Если количество немаркированных запасов насчитывает один экземпляр или относительно небольшое число экземпляров, возможно, удастся провести совместную работу по маркировке с кладовщиком и его сотрудниками на месте, чтобы каждый экземпляр был промаркирован в соответствии с соответствующим протоколом СИТЕС или национальным протоколом, а сведения о каждом экземпляре были внесены в новую инвентарную ведомость. Такое мероприятие можно рассматривать как важную и практическую инициативу по обучению, которая приведет к внедрению дальнейшей системы управления запасами.

С другой стороны, если неожиданно будет обнаружено значительное количество немаркированных образцов, оценка и маркировка которых на месте не входит в задачи аудита, необходимо подробно описать то, что было замечено, и объяснить, почему такое произошло и не было доведено до сведения аудиторской группы до начала проверки. Если представляется возможным просто подсчитать количество немаркированных образцов, то сделайте это, но если точный подсчет невозможен, то следует прибегнуть к другой форме оценки, чтобы отразить масштаб выявленных экземпляров. Такой случай следует рассматривать как нетипичную ситуацию, которая требует тщательного расследования. СОПы должны предусматривать определенный срок маркировки и регистрации всех образцов, поэтому необходимо отметить любое отклонение от предписанных процедур.

Подготовьте аудиторский отчет:

Необходимо подготовить отчет о том, что было выявлено в ходе аудита. Обязательно опишите методологию проведения аудита и приложите к отчету в качестве приложений полный инвентарный лист, список экземпляров, подвергшихся физическому осмотру, а также имена и контактные данные всех участников или лиц, присутствовавших при проведении аудита. В основной части отчета следует описать то, что было замечено, отметив конкретные проблемы или замечания. Если вы удовлетворены тем, что в целом все было в порядке, обязательно укажите это. С другой стороны, если были обнаружены проблемные моменты, особенно свидетельства того, что запасы были удалены из хранилища или подверглись иной порче, обязательно обратите на них внимание. Аудиторский отчет должен быть официально направлен в назначенные государственные органы, как указано в СОПах.