



## АЗИАТСКИЙ БАНК РАЗВИТИЯ

Региональное сотрудничество таможенных структур по восточному и центрально-азиатскому региону

### ДИСКУССИОННЫЙ ДОКУМЕНТ ПО СОВМЕСТНОЙ ОБРАБОТКЕ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОГРАНИЧНЫХ ПЕРЕХОДАХ

Подготовлен для Азиатского Банка Развития, ТА № 6058

ПРОЕКТ ДОКУМЕНТА

Июль 2003 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>3</b>
<b>1. СПРОС НА СОВМЕСТНУЮ ОБРАБОТКУ</b>	<b>3</b>
<b>2. КОНЦЕПЦИЯ</b>	<b>4</b>
<b>3. ЛОГИКА РАЗВИТИЯ</b>	<b>5</b>
3.1. Повышение эффективности работы пограничной службы	5
3.2. Низкие инфраструктурные и эксплуатационные затраты	6
3.3. Соответствие международным конвенциям	6
<b>4. ВЫБОРЫ СОВМЕСТНОЙ ОБРАБОТКИ</b>	<b>8</b>
4.1. Раздвоенное (стрэддлинг) оборудование	10
4.2. Общее пограничное оборудование	12
4.3. Обработка в стране въезда	14
<b>5. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ</b>	<b>17</b>
5.1. Юридические ограничения	17
5.2. Инфраструктурные ограничения	20
5.3. Ограничения, сопутствующие процессу обработки	22

### ДИСКУССИОННЫЙ ДОКУМЕНТ ПО СОВМЕСТНОЙ ОБРАБОТКЕ

#### ВВЕДЕНИЕ

В Плате Общих Действий, утвержденном на заседании Комитета по Таможенному Сотрудничеству в Урумги, август 2002, предлагается изучить техническую, финансовую и экономическую возможность совместной обработки на пограничных пунктах.

На 1 встрече рабочей группы по таможене, состоявшейся 21-25 апреля 2003 года в Алматы, Казахстан, стороны согласились с тем, что причиной длительного ожидания на многих пограничных портах является отсутствие надлежащей инфраструктуры, низкое качество, а также нехватка оборудования и материалов на одном пограничном порту и избыток того же на другом, усложненная процедура централизованного контроля, наличие большого числа пограничных структур (до 9 на многих), действующих изолированно друг от друга. К сожалению, большинство пользователей усматривают причину задержек главным образом в работе таможенной службы. Невзирая на предпринимаемые усилия, проверка деятельности пограничных служб в регионе за период 1995-2002 гг. по линии программы TACIS показала, что работа пограничных служб в плане оперативности обслуживания и скорости обработки не претерпела сколько-нибудь положительных изменений. Среди мер, направляемых на улучшение ситуации, заслуживают внимание совместная обработка на границе, использование «single window» («единое окно») и т.д.

С одной стороны, делегаты в принципе признали потенциальные преимущества совместной обработки на границе с учетом улучшения качества обслуживания и более эффективного использования пограничного оборудования. С другой, было отмечено недостаточное понимание делегатами того, что представляет собой совместная обработка на границе и как реализовать ее на практике. В настоящее время совместные пограничные посты в регионе не функционируют, что позволяет утверждать об отсутствии опыта работы в этом направлении. Кроме того, была выражена озабоченность вероятностью возникновения различных сопутствующих проблем, например, юридическим толкованием тех или иных ситуаций, вовлеченностью иных пограничных структур в реализуемый проект и т.д.

Целью настоящего дискуссионного документа является решение изложенных выше проблем, стремление надлежащим образом заинтересовать таможенные структуры, подтолкнуть их к рассмотрению возможности внедрения идеи совместной обработки в регионе, возможно, сначала на пилотной основе, на специально отобранных пограничных переходах..

## 1. Спрос на совместную обработку

Ключевую роль в текущей деятельности таможенной службы играет развитие торговли. Решение этого вопроса нашло свое отражение в положительных двусторонних, многосторонних и международных соглашениях, подписанных правительствами центрально-азиатских республик, Китайской Народной Республики, Азербайджана и Монголии. В то же время таможенная служба все еще рассматривается коммерческими и транспортными структурами как барьер на пути развития торговых и транспортных связей.

Причиной подобного отношения к таможене являются, в основном, задержки на пограничных переходах. Следует отметить, что пограничный контроль в центрально-азиатских республиках был впервые введен в 1991 году в результате распада Советского Союза и создания независимых республик с собственных механизмом пограничного контроля. Граница между Китаем и центрально-азиатскими республиками долгое время оставалась закрытой, перевозки стали осуществляться лишь после возникновения независимых центрально-азиатских республик. Характерно, что новые барьеры на пограничных переходах возникли именно в 90-ых годах. Речь идет о задержках, вследствие чего непомерно возросли транспортные затраты при низких топливных издержках. В последнее время возрос объем инвестиций в развитие основных и второстепенных пограничных переходов в регионе. Необходимо отметить, что этому способствует поддержка со стороны Азиатского

Банка Развития, других международных финансовых институтов, правительств самих заинтересованных стран. Однако, невзирая на это отрадное обстоятельство, транспортных структуры, другие пользователи продолжают жаловаться на то, что оперативность работы пограничной транзитной службы, а также качество соответствующих процедур не претерпели заметного изменения к лучшему за последние 20 лет. Совершенно очевидно, что сложившаяся ситуация не отвечает целям развития региональной торговли и сотрудничества, поэтому назрела необходимость применения новых подходов, способных радикальным образом улучшить положение дел в отрасли, привлечь новые инвестиции, развивать региональную торговлю.

Важно отметить, что идеи, представленные в настоящем документе, направлены на решение проблем, связанных с задержками на границе. В текущей программе TRACECA «Упрощение Процедуры Пересечения Границ», предусматривающей участие многих стран, за исключением Китайской Народной Республики и Монголии, упор делается на упрощение и гармонизацию процедур пересечения границ. Предполагается, что Азиатский Банк Развития продолжит указанную инициативу, с рабочими группами. Речь идет в основном о снижении числа процедур и вовлеченных структур. Концепция совместной обработки как бы дополняет идею упрощения процедур и тем самым не вступает в противоречие с инициативами международных финансовых институтов или отдельных таможенных структур.

## 2. Концепция

Принцип совместной обработки заключается в снижении числа остановок при пересечении границ посредством комбинированных действий пограничных структур двух стран на одном общем пункте либо одном пункте в каждом из направлений (совмещенные средства обслуживания).

Применяемые в настоящее время пограничные процедуры включают в себя ряд процедур, осуществляемых в пределах Пограничной Контрольной Зоны (ПКЗ) Государства А пограничной полицией и таможенной службой, однако, в большинстве случаев сопровождаемых дополнительной обработкой со стороны ветеринарной, фитосанитарной, санитарной служб, Министерства Транспорта или Управления железной Дороги. В рамках этих процедур транспортное средство/поезд пересекает границу, чтобы попасть в ПКЗ Государства Б. Для пользователей указанная процедура напоминает бег с препятствиями, когда предстоит преодолеть ряд барьеров, пройти несколько сот метров, затем вновь приступить к преодолению барьеров. Суть совместной обработки состоит в том, чтобы преодолевать все препятствия в одном месте, а затем пытаться уменьшить их число путем устранения дублирования действий.

Совместную обработку можно рассматривать как возможность для применения на автомобильных и железнодорожных пограничных переходах, хотя предполагается, что применение указанного принципа представляется наиболее эффективным на автомобильных пограничных переходах. Что касается морских пограничных пунктов, в том числе транскаспийских маршрутов (с учетом транзитного расстояния и времени), совместную обработку проводить не представляется целесообразным.

## 3. Логика развития

Ниже приводятся аргументы в пользу принятия идеи совместной обработки.

- повышение эффективности работы пограничной службы;

- низкие инфраструктурные и эксплуатационные затраты;
- соответствие положениям международных конвенций.

### 3.1 Повышение эффективности работы пограничной службы

Как отмечалось в Разделе 2, пользователи считают время, затрачиваемое в ходе пограничного транзита, как чрезмерно растянутое, создающее негативный имидж от той или иной таможенной службы. Попытки хоть как-то улучшить работу пограничной службы пока не увенчались успехом. Основной причиной некоторого улучшения ситуации в данной отрасли в последнее время явилось уменьшение объемов вследствие неблагоприятного экономического климата в ряде стран региона. Единица времени, затрачиваемого на обработку одного автомобиля или состава, практически не изменилась. Таким образом, улучшение ситуации вызвано не сокращением времени ожидания на границе, а чисто экономическими причинами.

Применение совместной обработки даже при том, что текущее положение на пограничных пунктах останется неизменным, может иметь следующее преимущество:

- время, затрачиваемое на транзит между ПКЗ с учетом проверок на входе и выходе, будет сведено на нет;
- обеспечение бесперебойной «производственной линии» обработки пассажирского потока, уменьшение числа задержек;
- всего лишь одна остановка при осуществлении грузоперевозок - осуществление различных административных процедур на одном пункте и тем самым снижение времени на парковку, бесперебойное передвижение тяжелых транспортных средств/составов.

Достижение приведенных выше результатов позволит сократить время на обработку единицы транспортного средства, повысить эффективность пограничных процедур.

### 3.2. Низкие инфраструктурные и эксплуатационные затраты

Обслуживание пограничной инфраструктуры требует высоких затрат, включая затраты на обработку, содержания административных зданий, дорог, мест для парковки, хранение и обслуживание технического оборудования - сканеров, весов-платформ, вычислительной техники и т.д. Другая проблема заключается в том, что прослеживается тенденция размещать большинство пограничных переходов в отдаленной местности, удаленной от основной транспортной сети. Из сказанного очевидно, что в конечном счете капитальные и эксплуатационные затраты оказываются выше нормы, превышают стандартные расценки.

При сложившихся обстоятельствах, когда каждая страна вынуждена создавать основную инфраструктуру для осуществления пограничных процедур, инвестиции в развитие пограничной инфраструктуры как бы накладываются друг на друга, дублируются, не принося ощутимой пользы. При наличии потенциальной возможности комбинирования инвестиционных ресурсов можно добиться снижения затрат на практике. Достижению этой задачи может способствовать применение совместной обработки, основанной на конкретном выборе (см. Раздел 4).

Как отмечалось выше, многие пограничные пункты региона расположены в отдаленных местах. В результате повышаются затраты на набор рабочей силы, обеспечение ее необходимыми условиями работы и проживания. Применение совместной обработки обеспечивает эффективное использование рабочей силы вследствие сокращения «времени простоя» сотрудников. Для многих пограничных пунктов характерен тот факт, что их сотрудники не в состоянии постоянно заниматься процедурой обработки из-за неравномерного ритма работы. На каком-то отрезке времени они заняты очисткой, на другом - простаивают из-за отсутствия объекта. Между тем, применение совместной обработки позволит осуществлять работу в непрерывном ритме и с большей производительностью из-за снижения времени простоя, возможностью сокращения численности персонала, особенно на отдаленных пограничных пунктах. Наблюдается стабильный рост спроса на информационные технологии. Следует отметить, что большинство стран региона уже располагает Автоматизированной Системой Таможенной Очистки (АСТО) либо находится в процессе разработки и установки таких систем. АСТО имеет пограничный интерфейс с подсоединением к центральному серверу, что дает возможность обеспечивать пограничный пункт данными о грузах. Большими потенциальными возможностями располагает пограничный интерфейс, когда выходные данные одной страны являются входными данными другой страны без обязательного набора новых данных с возможными при этом ошибками при транспозиции. Указанной цели можно добиться намного быстрее при подключении системы посредством LAN на базе единого сайта. Наличие соответствующего языка и применение адекватных процедур между центрально-азиатскими странами и Азербайджаном обуславливает высокий потенциал переноса указанных данных.

### 3.3. Соответствие международным конвенциям

Юридической основой внедрения совместной таможенной обработки являются международные соглашения по упрощению таможенных процедур и гармонизации пограничного контроля. Наиболее важной в этом смысле является Международная Конвенция по Упрощению и Гармонизации Таможенных Процедур, также известная под названием «Киотская Конвенция», разработанная Советом по Таможенному Сотрудничеству, позднее переименованному во Всемирную Таможенную Организацию (ВТО). Указанная Конвенция вступила в силу в 1974 году и в настоящий момент ратифицирована 62 странами.

В 1999 году ВТО подготовила пересмотренный текст Конвенции под названием «Пересмотренная Киотская Конвенция», одобренный странами-членами ВТО. В настоящее время Пересмотренную Киотскую Конвенцию Уже ратифицировали 11 договаривающихся стран, однако, требуется подтверждение 29 стран-подписантов для вступления поправок в силу. Следует отметить, что Конвенция предусматривает международное правовое обеспечение реформ в таможенной системе, ее модернизации, включая внедрение совместного таможенного контроля. В Конвенции представлены 3 типа стандартов:

- стандарт, подлежащий реализации в течении 36 месяцев с момента заключения Конвенции;
- переходной стандарт, подлежащий реализации в течении 60 месяцев с момента заключения Конвенции;
- рекомендуемая практика, подлежащая реализации в течении 36 месяцев с момента заключения Конвенции.

В главе 3 общего Приложения к Конвенции конкретно рассматривается вопрос совместной обработки, в соответствии с которым стороны должны в обязательном порядке придерживаться следующих стандартов:

### 3.4 Переходной стандарт

*На общих пограничных переходах администрация таможни должна по мере возможности осуществлять совместный контроль.*

### 3.5 Переходной стандарт

*В тех случаях, когда администрация таможни намеревается создать новое таможенное управление либо преобразовать текущее управление в общий пограничный переход, она обязана по мере возможности сотрудничать с таможенными структурами соседних стран в целях создания таможенного управления, способного осуществлять облегченный таможенный контроль.*

Данная концепция в дальнейшем раскрывается в комментариях к Общему приложению:

*«Таможенный контроль экспортирующей структуры проводится одновременно с таможенными формальностями импортирующей структуры (или практически одновременно) сотрудниками обеих таможенных структур. Таможенный контроль проводится на общем участке с участием администрации обеих таможен, будь то в отдельных помещениях или в одном месте».*

Международной Конвенцией по Гармонизации Пограничного Контроля Грузов от 1982 года (Конвенция по гармонизации, 1982) предусматриваются также конкретные меры, призванные облегчить осуществление соответствующих процедур на общих пограничных пунктах. Основным Соглашением TRACECA, подписанном большинством центрально-азиатских стран и Азербайджаном, предусматривается содействие присоединению заинтересованной страны в подписанную Конвенцию. В Статье 7 Конвенции содержатся положения, предусматривающие сотрудничество на пограничных пунктах между прилегающими странами. В частности, предусматривается следующее:

*«При пересечении общей внутренней границы, Договаривающиеся Стороны должны принять соответствующие меры для облегчения процедуры провоза грузов, в частности: а) осуществлять совместный контроль грузов и документов».*

Договаривающиеся Стороны настоящей Конвенции недавно рассмотрели возможность усовершенствования Приложения 8 Конвенции. Толчком к этому послужил положительный опыт, накопленный Юго-Восточной Европейской Инициативой, Международным Союзом Автомобильного транспорта. В Статье 6 о Пунктах Пересечения границ, Приложения 8, говорится следующее:

*«В целях ускорения необходимых формальностей на пунктах пересечения границ, Договаривающиеся Стороны обязаны в максимальной степени соблюдать минимальные требования, предъявляемые при пересечении границ, открытых для международных грузоперевозок: i) обеспечить условия для совместного контроля между соседними государствами (так называемая «one-stop technology») в течении 24 часов в сутки, если это диктуется условиями перевозки в соответствии с правилами автомобильных перевозок».*

Из сказанного очевидно, что совместная обработка одобряется в рамках приведенных выше Конвенций и международных соглашений, используемых в качестве «дорожной карты» для дальнейшего совершенствования современных пограничных процедур.

## 4. Выбор совместной обработки

Совместная обработка основана на единой методологии, предусматривающей комбинированные действия пограничных структур обеих стран на общем участке. Однако, при реализации этой концепции на практике возможны различные варианты или выборы в зависимости от конкретных условий местности.

Для того, чтобы подлежащим образом разобраться в концепции совместной обработки, необходимо уяснить сущность применяемых процедур, понять терминологию. Необходимо подчеркнуть, что совместная обработка связана с процессами, характерными для деятельности пограничных структур той или иной заинтересованной страны. Так, применение в таможенной практике так называемой «single stop» («единая остановка») связано с физическим перемещением пользователя, будь то отдельный пассажир, автомобиль или поезд. Иными словами, «single stop» ориентированна на передвижение, а не на конкретный процесс. На практике, «single stop» обычно увязывается с перевозкой грузов автодорожными транспортными средствами либо железной дорогой, когда обработка производится на одном пункте, при этом автотранспортное средство или поезд избавлены от необходимости передвигаться внутри пограничной контрольной зоны. В свою очередь, «single window» («единое окно») представляет собой систему, позволяющую перевозчику сообщать сведения с помощью одной системы (речь идет о соблюдении требований, предъявляемых к экспортно/импортной документации). Совместная обработка позволяет добиться поставленных целей более эффективно и с большей легкостью из-за совместного участия в этой процедуре структур, занимающихся передачей данных или документов. Процедура «совместной пограничной обработки» осуществляется в рамках «общей» пограничной зоны. Термин «общий» скорее относится к профилю Пограничной Контрольной Зоны для стран, действующих в общем пространстве, чем к процессам, происходящим в рамках той же ПКЗ.

Ниже приводятся стандарты совместной обработки при пересечении границ, из Государства А в Государство Б:

- Применительно к пешеходам: въезд в ПКЗ из Государства А подлежит выездному контролю со стороны Таможни А и Пограничной Полиции А, за которым следует въездной контроль Пограничной Полиции Б и Таможни Б при выезде из ПКЗ в Государство Б;
- Применительно к легковым пассажирским автомобилям: въезд в ПКЗ из Государства А подлежит проезжному контролю Таможней и Пограничной Полиции А, за которым следует проездной контроль со стороны Пограничной Полиции Б и Таможни Б, а также контроль со стороны Министерства Транспорта до начала выхода из ПКЗ для въезда в Государство Б;
- Применительно к грузовикам: въезд в ПКЗ из Государства А, парковка на общем парковочной участке. Водитель грузовика подвергается административному контролю со стороны Таможни А и Пограничной Полиции А, за которым следует административный въездной контроль со стороны Пограничной Полиции Б и Таможни Б, а также Министерства Транспорта. Затем грузовик подвергается

осмотру либо на месте парковки либо на инспекционном участке до выезда из ПКЗ для въезда в Государство Б;

- Применительно к пассажирским поездам: пеший переход через Таможню Государства А, за которым следует Пограничная Полиция Государства А, Пограничная Полиция Государства Б и Таможня Государства Б. Процедуру можно осуществить, когда поезд стоит на станции либо перегоняется на другой путь между пограничными станциями;
- Применительно к грузовым поездам: поезд находится на пограничной станции/запасных путях, подвергается обработке со стороны Таможни, Пограничной Полиции и Государственной Железной Дороги Государства А, за которым следует пограничная обработка со стороны Таможни, Пограничной Полиции и Государственной Железной Дороги Государство Б.

Деятельность других пограничных организаций, например, ветеринарной, фитосанитарной, и т.д. служб, прямо или опосредованно интегрирована в вышеперечисленные процессы. На первый взгляд, может показаться, что указанные процессы аналогичны текущей практике ряда национальных структур. Различие представляется лишь по расположению места. Однако, выгоды для пользователей с точки зрения сокращения транзитного времени несравненно выше. Особые преимущества пограничная структура приобретает на Этапе 2, когда благодаря рационализации операций сокращается вероятность дублирования процедур. Речь идет о совместной инспекции, трансфере ICT и т.д. т.е. о процедурах, когда одна сторона обеспечивает услуги другой стороны.

С учетом внедрения метода совместной обработки необходимо принимать к вниманию следующие факторы:

- наличие текущей инфраструктуры
- применение существующих процедур
- топография участка/местности
- характер перевозок - автомобильные, железнодорожные, пассажирские, грузовые
- факторы риска - страна, пользователи, грузы и т.д.
- спрос на оборудование/обработку

Если совместная обработка на таможне может применяться изолированно от других структур, на практике преимущества совместной обработки вряд ли можно реализовать, если в процесс (совместной обработки) не вовлечены основные пограничные структуры. Учитывая то обстоятельство, что таможня является основной структурой на границе с точки зрения времени, затрачиваемого на обработку, она в состоянии функционировать в качестве катализатора совместной обработки.

Существует 4 основных варианта совместной обработки на

- раздвоенном (стрэддлинг) оборудовании
- общем пограничном оборудовании

■ совмещенном оборудовании

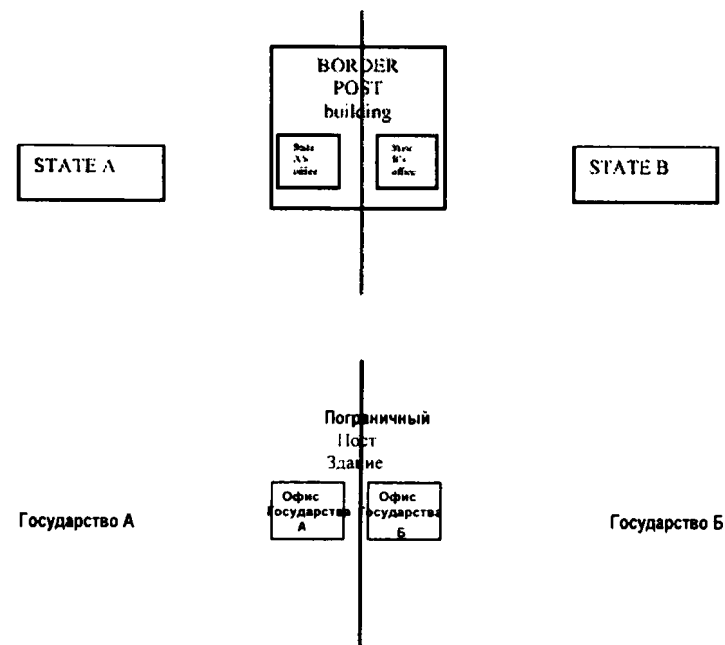
■ обработке в стране въезда

#### 4.1. Раздвоенное (стрэддлинг) оборудование

раздвоенное (стрэддлинг) оборудование применяется в тех случаях, когда ПКЗ стран непосредственно стыкуются друг с другом на международной пограничной линии, пересекающей зону ПКЗ. Это могут быть небольшие пограничные переходы, на которых обрабатываются незначительные объемы грузов либо более крупные переходы, на которых производится обработка уже значительных объемов грузов.

Если речь идет о небольших пограничных переходах, особенно в отдаленной местности, они, как правило, управляются 1-2 сотрудниками с каждой стороны. Таможенные структуры предоставляют простое помещение (обычно 2-3 комнаты), в котором располагается персонал, и тем самым достигается экономия затрат на обслуживание инфраструктуры. Указанное оборудование размещается по обе стороны границы, тем самым каждый сотрудник имеет возможность осуществлять свои функции на своей территории. Ниже приводится рисунок, на котором иллюстрируется сказанное:

Рис. 1 Инспекционное оборудование, размещенное на общей границе



Большие объемы грузоперевозок через пограничные переходы делает необходимым применение высокопроизводительного оборудования. Каждая страна располагает собственным оборудованием, размещенным на своем участке границы. Однако, сотрудники пользуются общей ПКЗ для проведения совместного контроля в соответствии с предоставленными им правилами. Ниже приводится схема размещения инспекционного оборудования.

Рис. 2 Размещение инспекционного оборудования в общей контрольной зоне



Подобное размещение весьма распространено на американо-канадской границе на небольших переходах, снабженных раздвоенным оборудованием.

Ниже приводятся примеры размещения раздвоенного оборудования на пунктах по обработке больших объемов грузоперевозок в Европе:

- Германия/Польша - Пенкум/Кобласково  
- Габленц/Туплице  
- Гермитц/Згорзелеч
- Германия/Чехия - Айзенштейн/Зелена Руда  
- Фурт-им-Вальд/Фольмава
- Австрия/Венгрия - Фурстенфельд/Корменд.

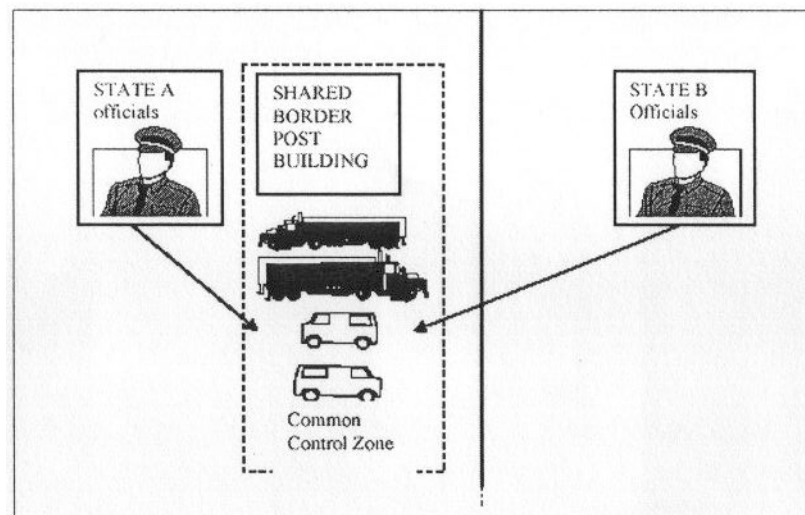
Характерной особенностью приведенных выше примеров является топография, т.е. по обе стороны границы имеется достаточно пространства для ПКЗ. Проблема усложняется, если пограничную зону пересекает, например, река, как это, в частности, имеет место на пограничном переходе Казахстана и Киргизии в Кордай/Акзоле. В целом, раздвоенное оборудование в последнее время применяют на базе новой инфраструктуры, специально подготовленной таможенной структурой, а не на адаптации к уже имеющейся инфраструктуре.

#### 4.2. Обще-пограничное оборудование

Если применение раздвоенного оборудования обеспечивает максимальную эффективность совместной обработки, топография или иные характерные особенности местности часто выступают сдерживающим фактором. В этом случае

заинтересованные стороны размещают оборудование целиком на национальной территории одной из сторон. Это означает, что въездной и выездной контроль всех форм перевозок осуществляется на территории лишь одной из сторон, а сотрудники обеих сторон сотрудничают на общей ПКЗ. Ниже приводится рисунок иллюстрирующий сказанное.

Рис. 3. Обще пограничное оборудование



Применение этой схемы на практике позволяет получить немалую выгоду вследствие того, что вся обработка проводится на единой комбинированной ПКЗ. Фактически «граница» выполняет функцию пунктов въезда/выезда на ПКЗ, в то время как, на некоторых общих границах наблюдается определенное разделение, когда обработка со стороны пограничных служб Государства А осуществляется на левой стороне ПКЗ государства Б, все выездные процедуры Государства А осуществляются до пересечения невидимой границы в зону обработки въездной обработки Государства Б.

Условием функционирования общей ПКЗ с точки зрения деятельности Пограничной Полиции и Таможни является наличие огражденной дороги между ПКЗ и другой страной, когда транзитные грузы как видно из рисунка, фактически находящиеся в Государстве Б либо выходящие за его пределы, переходят транзитом через отрезок Государства А.

Сказанное можно иллюстрировать следующими примерами:

- Германия/Польша - Франкфурт на Одере
- Босния/Хорватия - Неум-Клек
- Россия/Беларусь

#### 4.3. Совмещенное пограничное оборудование

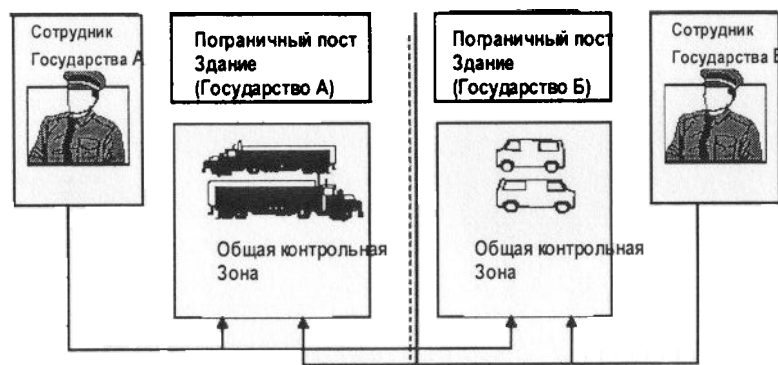
В тех случаях, когда государство стремится сохранить существующее пограничное оборудование, т.е. два отдельных ПКЗ, соответствующий штат сотрудников в рамках концепции совместной обработки можно разместить на смежных территориях для обеспечения совместного контроля. Данная процедура закреплена в пересмотренной Киотской Конвенции под Названием совмещенной пограничной обработки. Общепризнанным считается то обстоятельство, что данный вариант представляется менее оптимальным, чем приведенный в пунктах 5.1. и 5.2. вследствие необходимости двух размещений и очевидной неэффективности функционирования разделенного оборудования. В то же время его применение сулит значительные преимущества над традиционной раздельной обработкой.

Применяя данный подход к решению проблемы, заинтересованные государства получают возможность проводить дифференциацию между пассажирами и грузами либо из сочетанием.

**Выбор 1. Отдельное оборудование, предназначенное для грузовых или пассажирских перевозок.**

Говоря о применении совмещенного оборудования, следует отметить, существующие пограничные переходы/станции производят обработку пассажирского потока на одном пограничном переходе/станции, грузопотока - на другом. Оба пограничных поста укомплектованы сотрудниками таможни обеих стран в целях осуществления совместной обработки.

**Рис. 4. Разделенное оборудование, предназначенное для контроля пассажирского или грузового потока**



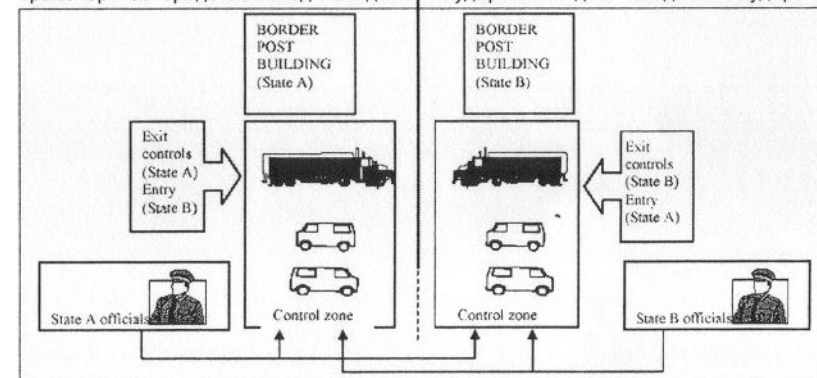
На практике большая часть железнодорожных границ разделена на грузовые и пассажирские потоки, при этом груз проходит обработку на сортировочных станциях или пограничных подъездных путях, а пассажиры - на пассажирских станциях близ границы. Совместная обработка пассажиров требует, чтобы пограничные станции располагались в пределах 1 часа друг от друга, тогда как для обработки грузов этот показатель намного ниже

На решение о разделении грузо- и пассажиропотока по различным пограничным переходам влияет объем грузов, иногда и объем пассажиров, перемещающихся по основным туристическим маршрутам. Вследствие большого количества времени, затрачиваемого на обработку грузов, в некоторых странах применяется оборудование, не сдерживающее пассажирский поток. Ввиду дополнительных затрат, это оборудование применяется лишь на основных грузовых маршрутах, например, Коридор ЕС X у Бреста/Тирасполя, посредством чего грузопоток отводится на грузовой пограничный переход в Козловичи/Коросчим. В данном случае ситуация отличается от большинства центрально-азиатских стран, когда грузопоток сознательно направляется на специально подобранные «международные» переходы. Вместе с тем следует признать, что в результате применения такого перехода некоторые переходы начинают выполнять чисто пассажирские функции.

**Выбор 2. Отдельное оборудование по типу и направлению перевозок**

Другим примером разделенного оборудования может служить частный метод контроля над перевозками в зависимости от типа и направления перевозок. Как и в случае с Выбором 1, осуществление въездного/выездного контроля распределяется между двумя пограничными постами, укомплектованными таможенными сотрудниками обеих стран в целях проведения совместного контроля в пределах двух ПКЗ. Вместе с тем, методика проведения въездного/выездного контроля на грузоперевозках различается. Как видно из приведенного ниже рисунка, пограничный пост слева используется для обработки лиц, въезжающих/выезжающих из Государства А, в комбинации с обработкой груза, вывозимого из Государства А для ввоза в Государство Б. Равным образом, пограничный пост справа используется для обработки лиц въезжающих/выезжающих из Государства Б, вкпе с обработкой груза, вывозимого из Государства Б для ввоза в Государство А.

**Рис. 5. Совмещенное оборудование по направлению и пассажиро/грузопотоку**  
Ключевой аспект предложенной методологии заключается в следующем: ког транспортное средство/поезд покидает Государство А для въезда в Государство



оно подвергается полной таможенной очистке прежде чем пересечь международную границу и попасть в Государство Б

В соответствии с пунктом 5.2. и Выбором 1, между соответствующими ПКЗ должна поддерживаться надежная автомобильная/железнодорожная связь по обоим направлениям государственной границы. В идеальном плане, должно проводиться также различие между внутренними и внешними перевозками между обеими ПКЗ

В теоретическом плане нет причины, по которой указанные процедуры не могли бы быть изменены таким образом, чтобы в приведенном выше примере Помещение Пограничного Поста Государства А осуществляло выездной контроль (Государство Б) и въездной контроль (Государство А). Возникающие юридические проблемы, вопросы, связанные с отвергнутым грузом, можно было бы решать на основе двусторонних отношений.

С учетом способности адаптации к текущей инфраструктуре можно выделить следующие совмещенные пограничные переходы, в частности, в Европе:

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| ■ Австрия/Венгрия        | - Никерсдорф/Хейгешалом                                  |
| ■ Германия/Чехия         | - Шмидинг/Чеб, Филиппсрут/Штразн                         |
| ■ Латвия/Литва           | - Грикгаля/Сувайнискис, Медуми/Зарасай, Мейтене/Йонискис |
| ■ Латвия/Эстония         | - Айнази/Икла, Веклайсене/Мурати, Валка/Валга            |
| ■ Беларусь/Польша        | - Брест/Тирасполь  |
| ■ Великобритания/Франция | - Довер/Кале   |

#### 4.4. Обработка в стране въезда

В связи с совместной обработкой можно выделить вариант, сводящийся к устранению необходимости во внешней обработке со страной въезда при наличии соответствующих полномочий. Реальность состоит в том, что большинство таможенных структур в меньшей степени заинтересованы во внешних перевозках, чем внутренних. Основным требованием в данном вопросе являются статистические данные об экспорте, однако, это требование можно удовлетворить и другими способами, например, на основе данных собранных и переданных из страны въезда. В свою очередь, Пограничная Полиция не проявляет особый интерес к пассажиропотоку, если к тому же учесть, что данные о передвижении можно получить и другими путями, например, из страны въезда.

Обработка в стране въезда получает растущее распространение в Европе, особенно, если речь идет о воздушных и паромных перевозках, например, в Великобритании. Идея находит практическое воплощение главным образом благодаря тому, что Таможня и Пограничная Полиция имеют доступ к воздушным и паромным декларациям и тем самым обладают данными о внешних пассажирских перевозках.

В теоретическом плане, подобную практику можно распространить и на сухопутные границы и грузоперевозки. Однако, для этого потребуются высокий уровень сотрудничества между взаимодействующими структурами, а также средства для передачи данных. Так, как видно из Рис. 5, в помещении Пограничного Поста А производится обработка данных для въезда в Государство Б, а в помещении Пограничного Поста Б производится обработка данных для въезда Государства А с применением системы обмена данных между обоими структурами.

#### 5. Потенциальные ограничения

Если совместная обработка обеспечивает потенциальную выгоду и Таможне и пользователям, почему же в таком случае совместная обработка не применяется в регионе? Примерный ответ на этот вопрос звучит следующим образом:

- отсутствие понимания сути совместной обработки, ее признание как потенциальной стратегия развития пограничной службы;
- осознанное восприятие потенциальных ограничений для реализации на практике идеи совместной обработки, т.е. негативный подход;
- требования, предъявляемые ко всем пограничным организациям придерживаться концепции успешного внедрения;
- неадекватная или непригодная инфраструктура.

#### 5.1. Юридические ограничения

Юридические аспекты совместной обработки, предусматривающие осуществление таможенным сотрудниками обеих стран одновременного контроля над импортом и экспортом товаров в пределах общей территории, часто рассматриваются экспертами как ключевое ограничение деятельности таможенной службы. Это обусловлено тем, что текущее таможенное законодательство, как это представляется пользователям, не позволяет таможенным сотрудникам Государства Б осуществлять свои контролирующие функции согласно иностранному законодательству в пределах Государства А либо, равным образом, аналогичным сотрудникам Государства А действовать за пределами своей территории в Государстве Б. В результате различные таможенные структуры оказываются лишенными полномочий осуществлять указанные функции, если только не принимаются новые законы позволяющие им действовать в рамках их полномочий. Основным законодательством каждой страны в рассматриваемом нами проблеме является Таможенный Кодекс. Любые изменения в Кодексе требуют одобрения парламента, что, в свою очередь, требует проведения консультаций с заинтересованными министерствами, после чего наступает период парламентских дебатов по данному вопросу. В зависимости от приоритетов, на решение этого вопроса требуется до 2-х лет. В большинстве случаев Таможенный Кодекс не требует подтверждения режима совместной обработки. Таможенный Кодекс каждой из заинтересованных стран требует тщательного анализа на предмет выявления возможных юридических ограничений.

Если речь идет о законодательных актах второстепенного значения, например таможенных примечаний и указов, изменения в них можно вносить без парламентских обсуждений, что позволяет в значительной мере облегчить их реализацию на практике. В этом смысле не представляют сложности поправки, связанные с внедрением принципа совместной обработки.

Большинство стран, осуществляющих совместный таможенный контроль, либо готовящихся к его внедрению, уже сталкиваются с этой ситуацией. Независимо от различия политических систем заинтересованных стран, каждая из них признает необходимость приведения национальных законов в соответствие с новыми требованиями, позволяющими таможенным структурам функционировать в экстерриториальном плане. Таким образом, для внесения изменений в меняющуюся ситуацию необходимо соответствующее юридическое оформление. В основу юридического оформления могли бы быть положены:



- международное (или двустороннее) соглашение по совместному контролю между двумя и более государствами, имеющими общую границу.
- соответствующее национальное законодательство, поддерживающее идею совместного контроля.

В первую очередь, речь идет о необходимости заключения национальными правительствами международного соглашения (или многостороннего/двустороннего). В большинстве стран, уже применяющих совместный таможенный контроль, имеет место ратификация одного или нескольких международных конвенций, например, Киотской Конвенции от 1974 года, Пересмотренной Киотской Конвенции, Конвенции по Гармонизации от 1982 года. Однако, есть небольшая группа стран, которые еще не вступили на этот путь, предпочтя вместо этого заключить между собой двусторонние соглашения, в частности, можно сослаться на центрально-азиатские республики, другие страны СНГ.

Во вторую очередь, речь идет о необходимости соответствия национальных законодательств принципу совместного таможенного контроля. В целом, международное соглашение принимает силу закона в том случае, если оно подкреплено национальным законодательством. В частности, вопрос состоит в том, требуется ли совместному таможенному контролю подтверждение в форме национального законодательства. Международный опыт подтверждает необходимость этого, поскольку основным мотивом внедрения совместного контроля является предоставление таможенным сотрудникам возможности осуществлять большую часть своих функций совместно со своими зарубежными коллегами. Дело в том, что текущие таможенные функции носят, главным образом, статутный характер, вытекающий из текущего закона. В результате, любое новое соглашение по таможенным функциям, особенно если речь идет о совместной деятельности, должно приобрести юридическую силу. Если положения соглашения юридическая сила не придается, действия сотрудников в рамках того или иного соглашения могут быть истолкованы как нарушающий закон.

В данных обстоятельствах, международное соглашение по совместному контролю может приобрести юридическую силу следующим образом:

- если соглашение утверждается решением законодательного органа страны;
- если соглашение вступает в силу после принятия соответствующего законодательства.

На практике, подходы к решению этой проблемы находятся в зависимости от содержания самого международного соглашения. Если оно в достаточной степени обладает исполнительной силой, а его вступление в законную силу зависит от соответствующего решения, не требующего дальнейшего закрепления в национальном законодательстве. Подобный подход выгодно отличается от других, поскольку сокращает время, требуемое для получения юридического одобрения.

В случае, если соглашение не обладает исполнительной силой и может быть реализовано лишь через закрепление в соответствующих законодательных актах, важно принять самостоятельный закон для решения этого вопроса. Но и в этом случае, усилия в указанном направлении можно свести к минимуму, если расширительно толковать текущие таможенные законы в пользу поддержания положений международного соглашения без предпринятия дальнейших законодательных усилий.

В международном аспекте накопленный опыт показывает, что большинство стран принимает и расширительно толкует национальные законы при реализации принципа совместного таможенного контроля. Принятие странами региона подобного подхода зависит от их способности адаптироваться к текущим таможенным юридическим законам. В рамках текущего юридического оформления важно внедрять принципы обладающие необходимой гибкостью при реализации различных моделей совместного таможенного контроля.

Ниже приводятся положения законодательства в поддержку применения совместного таможенного контроля:

#### ■ Установление таможенного оборудования

Разрешение на создание таможенного офиса («место въезда») за пределами страны и учреждение администрацией иностранной таможни с офисом в пределах страны.

#### ■ Полномочия и обязанности таможенных сотрудников

Сфера полномочий национальных таможенных сотрудников на иностранной территории и равным образом полномочия иностранных сотрудников на национальной территории.

#### - Иммунитет и привилегии

Дипломатическая защита таможенных сотрудников на иностранной территории и равным образом иностранных сотрудников на национальной территории. Защита также распространяется на офисы и помещения, предназначенные для работы иностранных сотрудников.

#### ■ Структура

Создание национального комитета, состоящего из представителей правительственных учреждений, ответственных за работу пограничных постов в рамках международного соглашения о совместном контроле.

#### - Нарушения и наказания

Ответственность местных и иностранных таможенных сотрудников за любые действия, нарушающие законы страны.

#### - Правила

Полномочия назначенного правительственного чиновника (например, министра) в отношении:

- создания таможенных офисов за пределами страны, создание иностранных таможенных офисов в стране
- определение списка товаров, подлежащих совместному таможенному контролю
- лица или группы лиц, являющиеся объектом совместного контроля
- полномочия и обязанности сотрудника, работающего за пределами национальной территории
- полномочия и обязанности иностранного таможенного сотрудника, работающего на национальной территории

Из результатов оценки Таможенного Кодекса по каждой стране видно, что на пути применения совместной обработки встречаются потенциальные юридические препятствия, которые в полной мере на данном этапе определить пока не представляется возможным. Однако, очевидно, что отдельным странам удается

решить возникающие проблемы, исходя из предложенных выше рекомендаций. Дело в том, что препятствия юридического характера носят, как правило, временный характер даже невзирая на их наличие в практической деятельности.

Акцент, который делается на решении проблем таможи, можно в равной степени применить и в отношении других пограничных организаций. На практике, другой важнейшей структурой является Пограничная Полиция/Охрана. Эксперты полагают, что если законодательство по Таможне и Пограничной Полиции допускает применение принципа совместной обработки, другим организациям не представит особого труда принять эту идею на вооружение.

## 5.2. Инфраструктурные ограничения

Процесс совместного таможенного контроля на общей территории предполагает, что применение на практике этой идеи потребует от заинтересованных стран адаптировать ныне применяемые ими средства к современным требованиям, позволяющим реализацию идеи совместных действий. Предпочтительным из имеющихся по каждому пилотному участку вариантов является тот, который отражает специфические условия места расположения. Раздвоенное оборудование уместно использовать в тех случаях, когда этого допускает топография местности, нет деления границы на зоны безопасности и т.д. вместе с тем, предварительная оценка предполагает что лишь немногие участки региона отвечают предъявляемым требованиям, в особенности, если речь идет о применении совмещенного оборудования.

Следует отметить, что в настоящее время страны региона уже сделали инвестиции в развитие национальных пограничных устройств и оборудования. На этом пути они столкнулись с тремя основными ограничениями по инфраструктуре:

- разделение границ
- проект создания пограничного поста
- коммунальные сооружения и коммуникации

### *Разделение границ*

Потенциал применения совместной обработки тем выше, чем ближе расположены друг к другу национальные ПКЗ. К сожалению, в регионе подобная практика не распространена.

В целом, автомобильные и железнодорожные пограничные ПКЗ часто расположены далеко друг от друга, во многих случаях на расстоянии нескольких километров. Часто это связано с необходимостью создания зоны безопасности, в особенности между Китайской Народной Республикой и центрально-азиатскими республиками, а иногда и между самими центрально-азиатскими республиками. Очевидно, отдаленность ПКЗ друг от друга усложняет применение совместной обработки, часто из-за увеличения времени, затрачиваемого пограничными сотрудниками на проезд между совмещенными структурами.

### *Проект создания пограничного поста*

Существующие в настоящее время пограничные средства и оборудование были в свое время спроектированы таким образом, чтобы соответствовать национальным требованиям. Сказанное относится к планировке, а также к конфигурации помещения. Ныне назрела необходимость внесения поправок в стандартные проекты в целях внедрения совместной обработки на пограничных структурах обеих стран.

Следует отметить, что юридические требования к инфраструктуре, в частности правилам строительства, обеспечению социальных условий жизни и работе персонала и т.д. различаются в зависимости от страны. При осуществлении поставок оборудования для пограничных структур другой страны необходимо проверить соответствие правилам и предписаниям, принятым в ней.

Ключевая проблема при установлении совмещенного оборудования связана с расстояниями от границы до ПКЗ по обе стороны границы, превышением стандартов и габаритов этого оборудования. В практической деятельности пограничные сотрудники не желают совершать поездки на расстояния, превышающие расстояния до противоположной пограничной службы. Эффективность применения совмещенного оборудования и устройств часто снижалась из-за различий во времени затрачиваемом на поездки. Официальные лица одной страны надеются на то, что их партнеры из другой страны, предлагая им соответствующее оборудование, будут считаться с их стандартами, не окажутся в невыгодном положении работая на ином оборудовании. Перечисляя проблемы, связанные с совместной обработкой, нельзя забывать и о необходимости решения проблемы человеческих ресурсов.

### *Коммунальные сооружения и коммуникации*

Как уже отмечалось, многие важные и второстепенные пограничные переходы располагаются в отдаленных местах. По этой причине часто возникают сложности связанные с обеспечением электроэнергией и коммуникациями. Дело в том, что применение совместной обработки требует бесперебойного электроснабжения поддержания постоянных контактов с заинтересованными структурами. Сказанное справедливо в отношении коммуникаций, особенно в свете возросшего спроса на передачу данных, для получения максимальной выгоды и преимуществ от совместной обработки.

## 5.3. Ограничения, сопутствующие процессу обработки

Предполагается, что на Этапе каких-либо процедурных ограничений быть должно, за исключением ограничений, отмеченных в пунктах 5.1 и 5.2.

Реализация совместного таможенного контроля в общей ПКЗ зависит от принятия таможенной администрацией обеих стран соответствующего решения по управлению и эксплуатации оборудования и имеющихся средств. Эффективность реализации принятого решения зависит от степени сотрудничества между двумя таможенными администрациями, однако, главную роль играет здесь эксплуатационная эффективность.

Реализация Этапа 2 совместной обработки потребует принятия более сложных решений для устранения имеющихся ограничений при осуществлении пограничной обработки. Речь идет о комплексных процедурах, дублировании инспекций и осмотров и т.д. Совместный таможенный контроль, осуществляемый на общей контрольной территории, потребует принятия решений относительно типа инспекции/осмотра, особенно в тех случаях, когда речь идет о выборе между одновременной и последовательной инспекцией. Что касается грузоперевозок, здесь уместной представляется инспекция по принципу «single stop» («единая остановка»), хотя применение данного принципа приемлемо и в плане ускоренной таможенной очистки. Эффективность применения указанного принципа зависит от наличия стандартных таможенных документов, гармонизированной процедуры инспекции.

координации действий во времени. В плане сказанного оптимальной представляется последовательная обработка пассажирского потока с использованием «поточной» техники.

Важно отметить, что «single window» («единое окно») согласуется с принципом «single stop inspection» («инспекция на единой остановке») в целях ускорения процедуры очистки грузов. Применение «single window» способствует координации процедур, осуществляемых различными пограничными структурами в рамках интегрированной системы управления. Указанные формальности следует интегрировать в «single stop inspection», при этом таможне должна отводиться основная роль по сравнению с другими структурами. Так, другие структуры должны передать таможне свои полномочия по пограничному контролю, быть готовыми произвести обработку документов, осуществить инспекцию, выполнять другие обязанности. В некоторых странах, например в Узбекистане, применяется так называемое интегрированное пограничное управление, вследствие чего уменьшается роль вторичных пограничных служб (все структуры, за исключением таможни и пограничной полиции). В то же время наблюдается определенный прогресс в вопросе осуществления обработки по принципу «single window», что можно считать прекрасным достижением для Этапа 2.

Следует признать, что ограничения, отмеченные в данном разделе, достаточно существенны и несколько усложняют работу таможни по реализации совместной обработки. Однако, все эти ограничения можно преодолеть, о чем свидетельствует опыт ряда европейских стран в этом направлении. Наблюдается значительное совпадение мнений в вопросе соблюдения требований к пограничному контролю между центрально-азиатскими странами и Азербайджаном, в частности, в вопросе осуществления совместной обработки без внесения сколько-нибудь важных изменений в законодательство или юридические процедуры.