

МОЖЕТ ЛИ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНА ИДЕЯ СОВМЕСТНОЙ ПОГРАНИЧНОЙ ОБРАБОТКИ В ВОСТОЧНОЙ/ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ?

1. В Плате Общих Действий предлагается изучить техническую, финансовую и экономическую возможность совместной обработки на пограничных пунктах. Рабочая группа в Алматы в принципе признала 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.
2. 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 в условиях Восточной/Центральной Азии.
3. Ключевую роль в текущей деятельности таможенной службы играет развитие торговли. В то же время таможенная служба все еще рассматривается коммерческими и транспортными структурами как барьер на пути развития торговых и транспортных связей. Лишь 1990-ых годах новые барьеры были устранены на пограничных пунктах. Причиной подобного отношения к таможне являются, в основном, задержки на пограничных переходах, которые привели к повышению транспортных затрат до очень высокого уровня, невзирая на низкие топливные затраты.
4. Значительные инвестиции были внесены в развитие важнейших и второстепенных пограничных переходов Региона. Однако, 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 совместная обработка представляет собой лишь одну из возможных методологий, призванных повысить эффективность работы пограничных переходов.
5. 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 напоминают 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 преодолеть все препятствия в одном месте, а затем пытаться уменьшить их число путем устранения дублирования действий. Соответственно, она представляет собой 2-этапный процесс.
6. 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, совместную обработку на них проводить не представляется целесообразным.

7. Аргументы в пользу принятия идеи совместной обработки:

- повышение эффективности работы пограничной службы;
- низкие инфраструктурные и эксплуатационные затраты;
- соответствие положениям международных конвенций.

8. Основной причиной некоторого улучшения ситуации в данной отрасли в последнее время явилось уменьшение объемов вследствие неблагоприятного экономического климата в ряде стран региона. Единича 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.

9. При применении совместной обработки даже при том, что текущее положение на пограничных пунктах останется неизменным, оперативность пограничного транзита можно повысить благодаря использованию единого места проведения обработки. Отказ от передвижения и сокращения времени на парковку может привести к повышению эффективности обработки за час работы и соответственно усилить производительность работы пограничного участка, даже если каждая страна стремится сохранить существующую оперативность и скорость обработки.

10. Обслуживание пограничной инфраструктуры требует высоких затрат, включая затраты на физическую инфраструктуру и техническое оборудование. Другая проблема заключается в том, что прослеживается тенденция размещать большинство пограничных переходов в отдаленной местности, удаленной от основной транспортной сети.

11. При сложившихся обстоятельствах, когда каждая страна вынуждена создавать основную инфраструктуру для осуществления пограничных процедур, инвестиции в развитие пограничной инфраструктуры как бы наслаиваются друг на друга, дублируются, не принося ощутимой пользы. При наличии потенциальной возможности комбинирования инвестиционных ресурсов можно добиться снижения затрат на практике.

12. 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», сокращение численности персонала, особенно на удаленных пунктах.

13. 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. 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.

14. 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. Конвенция предусматривает международное правовое обеспечение реформ в таможенной системе, ее модернизации, включая внедрение совместного таможенного контроля.

15. 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.

16. 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».

17. Очевидно, что совместная обработка представляет собой специальную концепцию, закреплённую в указанных международных конвенциях и выступающую в качестве «дорожной карты» для совершенствования современных пограничных процедур.

18. 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.

19. Стандартами совместной обработки при пересечении границ, из Государства А в Государство Б являются:

■ 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.

20. Представляется 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 одной стороне предоставляется возможность оказывать услуги другой стороне.

21. С учетом внедрения метода совместной обработки необходимо принимать во внимание 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

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

23. Существует 4 основных варианта совместной обработки на

- раздвоенном (стрэддлинг) оборудовании

- общем пограничном оборудовании

- совмещенном оборудовании

- обработке в стране въезда

24. 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 потенциальная 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.

25. 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.

26. Основным законодательством каждой страны в рассматриваемом нами проблеме является Таможенный Кодекс. 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 со внедрением принципа совместной обработки.

27. 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.

28. 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

29. 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.

30. 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.

31. Многие важные и второстепенные пограничные переходы имеют тенденцию к тому, чтобы располагаться в отдаленных местах. По этой причине часто возникают сложности, связанные с обеспечением электроэнергией и коммуникациями.

32. Признается, что на Этапе 2 отсутствуют какие-либо серьезные процедурные ограничения при осуществлении совместного контроля. Дело в том, что пограничные структуры применяют в настоящее время апробированные ими процедуры. 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 на Этапе 2 потребует принятия более трудного решения для решения проблем совместной обработки.

33. Исходя из первичного аудита пограничных переходов, можно подтвердить возможность решения технических, юридических и эксплуатационных проблем. Следует признать, что совместная пограничная обработка вполне реализуема на практике в полном согласии с соответствующими положениями международных соглашений. Разрабатывается пилотный проект, призванный подтвердить жизнеспособность идеи совместной обработки в интересах пользователей и пограничных структур Региона.