

Региональное Таможенное Сотрудничество Для Региона Восточной и Центральной Азии

Документ для Обсуждения¹

**Отдел Управления, Финансов и Торговли
Департамент Восточной и Центральной Азии**

¹ Подготовлен г-жой Шамшад Ахтар, и.о. диреткора, ОУФТ, г-ном Джеффри Лианг, Ст. Торговым Экономистом, и г-ном Инг Чан, Ведущим Финансовым Экономистом, ОУФТ, для Встречи Рабочей Группы КТС, 21-25 апреля 2003 года. Мнения, выраженные в данном документе, являются мнением авторов и не обязательно отражают мнение и политику Азиатского Банка Развития (АБР) или его Совета Директоров или правительств, которые он представляет. АБР не делает каких-либо утверждений и не предоставляет никакие гарантии относительно источника, подлинности, аккуратности, полноты или достоверности какого-либо из утверждений; а также по предоставленной информации, данным, интерпретации, совета, мнения или взглядов.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Комитет по Таможенному Сотрудничеству (КТС) на своем Первом Заседании в городе Урумчи, КНР, 20 – 21 августа одобрил Общий План Действий (ОПД) и институциональные мероприятия по его выполнению. Были созданы две рабочие группы для разработки рабочих программ по реализации ОПД. Для реализации пилотных программ по развитию пограничных постов была предложена Инициативная группа.

2. Задача Встречи Рабочей Группы 21 –25 апреля 2003 года в Алматы – это разработка и согласование детальных рабочих программ и графика реализации ОПД между 8 странами-участницами.

II. ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

A Гармонизация и упрощение таможенных документов и процедур

3. Процедуры таможенного декларирования, пересечения границ и транзита в регионе не гармонизированы и не соответствуют ещё международным стандартам и наилучшей практике. В результате, имеют место обременительные процедуры, что препятствует торговым потокам между странами. Задача регионального таможенного сотрудничества в этой области – это улучшить, упростить и гармонизировать таможенные процедуры восьми стран-участниц.

4. Главной причиной отсутствия гармонизации таможенных процедур и документов является продолжающееся доверие к традиционной документации и процедурам контроля, разработанных для экономического и торгового режима, который больше не существует. В основном, они не соответствуют рекомендациям, указанным в Пересмотренной Киотской Конвенции, которая представляет собой способ реализации международной наилучшей практики. Многие из них ещё не пересмотрели свои таможенные кодексы и процедуры и не привели их в соответствие с Пересмотренной Киотской Конвенцией и Соглашением ВТО (относительно оценки и транзитных процедур). Среди восьми стран-участниц, три являются членами ВТО и только КНР приняла положения Пересмотренной Киотской Конвенции.

5. Уровень гармонизации таможенных процедур зависит от усилий отдельных стран в пересмотре их таможенного законодательства и таможенных процедур согласно Соглашениям ВТО и Пересмотренной Киотской Конвенции. Согласованные реформы таможенной политики между странами-участницами дадут толчок процессу гармонизации и упрощения как в случае опыта Киргизской республики и Таджикистана. Региональное сотрудничество может также помочь в ускорении процесса реформ через совместные учения и обмен опытом стран для (i) углубления понимания лучшей международной практики и (ii) обмена опытом в проведении реформ между странами-участницами.

6.. Рабочая программа в этой сфере будет состоять в основном из совместных учебных семинарах, направленных на (i) обмен опытом стран и продвижение таможенных реформ путём детального сравнения таможенных законов и процедур отдельной страны с рекомендациями Пересмотренной Киотской Конвенцией и определение необходимости дополнительных изменений в законодательстве; и (ii) усиление осведомлённости о современных таможенных концепциях, таких как управление рисками, контроль на основе аудита и другие концепции на основе ИКТ.

7. Фокус Встречи Рабочей Группы по данному направлению будет включать в себя

- обзор существующих многосторонних инициатив и то, насколько они совпадают с национальными инициативами;
- определение сфер совместных усилий и наилучшего добавления ценности через региональные усилия;
- вопросы и регуляторные препятствия соответствию Соглашениям ВТО и ратификации Пересмотренной Киотской Конвенции;
- способов, ведущих к лучшей таможенной целостности, особенно прозрачность.

В. Развитие Упрощенной Системы Транзита

8. Среди различных таможенных процедур, транзит представляет одну из самых важных в силу географического расположения (ограниченность выхода к морю) некоторых стран-участниц данной инициативы. Поэтому, улучшение транзитных процедур является наиболее значимой для большинства стран-участниц. Страны-участницы должны приложить все усилия для введения простой и эффективной региональной транзитной системы и разработки детальной рабочей программы по преодолению различных преград к учреждению такой системы.

9. В разных частях мира практикуются различные системы транзита, каждая из которых требует различных финансовых затрат и информационной и компьютерной инфраструктуры для эффективного функционирования.² Например, транзитная система Европейского Союза требует, чтобы грузы в пути в другую страну обязательно имели гарантию банка / страховой компании или международных агентств. Причина – минимизация риска, что груз останется в местной экономике с последующими потерями в сборах пошлин. Некоторые страны-участницы в данной группе таможенного сотрудничества в настоящее время применяют сборы и пошлины на транзит грузов в основном для избежания попадания грузов в национальную экономику.

10. Для того, чтобы способствовать потоку транзитных товаров и постепенно установить региональную транзитную систему, страны-участницы должны сотрудничать совместно, чтобы преодолеть следующие препятствия: (i) недостаток гарантий или страхования транзитных грузов, (ii) недостаток взаимного признания процедур таможенного контроля (включая таможенные штампы и печати), (iii) недостаток адекватной ИК инфраструктуры для поддержания определенных транзитных систем, и (iv) недостаток унифицированной реализации системы TIR.

11. Встреча Рабочей Группы может обсудить следующие вопросы в попытке оценки индивидуальных регуляторных и инфраструктурных барьеров каждой страны-участницы к принятию различных вариантов транзитных соглашений и соответственно определить совместные усилия:

- упрощение, стандартизация и взаимное признание процедур таможенного контроля / транзитных документов (включая признание таможенных штампов и печатей);

² Смотри Приложение 2 для обзора существующих транзитных систем.

- консультации с банками и страховыми компаниями (или международными агентствами, предоставляющими такие услуги) для определения возможности предоставления взаимно признаваемых услуг по гарантиям (определено проектом ТРАСЕКА как один из основных барьеров в регионе)
- использование транзита по системе таможенных закладных (TIR Carnet) и улучшение доступа системы TIR carnet на пересечении границ, а также устранение произвольных транзитных сборов на ключевых транзитных маршрутах;
- изучение опыта других транзитных систем;
- инфраструктурные барьеры (и транспортные, и таможенные) на ключевых пересечениях границ;
- элементарная информационно-компьютерная поддержка, такая как согласованные модальности / протоколы для улучшения коммуникации и обмена информацией между агентствами, контролирующими границы;
- совместные усилия для выполнения требований принятия Общей Системы Транзитных Процедур (такие как транзитная виза, унифицированные транзитные сборы и тарифы и недискриминирующая система лицензирования)
- обмен опытом по транзитным операциям TIR, который уже существует между Казахстаном, Киргизской республикой, Узбекистаном и Таджикистаном;
- обновление транспортных систем до мульти-модальных средств; и
- открытие рынка международным компаниям грузоперевозок.

С. Развитие Приграничных Постов и Оборудования

12. Развитие совместной пограничной обработки требует высокую степень упрощения и гармонизации таможенной документации и процедур в соответствии с международными конвенциями и изменений национального законодательства для введения взаимного признания таможенных процедур/контроля и исполнения таможенных функций в другой стране. Эти препятствия делают этот компонент одним из самых сложных среди шести областей регионального таможенного сотрудничества. Однако, усилия перехода к совместной пограничной обработке может также быть инструментом ускорения таможенных реформ и гармонизации таможенной документации и процедур, так как такая практика признана различными международными конвенциями и практикуется во многих частях мира.

13. Встреча Рабочей Группы представляет возможность изучить юридические и законодательные требования для совместной пограничной обработки и достичь договоренности по пограничным постам, на которых можно провести пилотное тестирование совместной пограничной обработки. Рабочая программа может включать оценку различных модальностей совместной пограничной обработки и рекомендации для пилотного тестирования, принимая во внимание юридические и законодательные требования участвующих стран. Такая оценка дополнит технико-экономические обоснования по совместной пограничной обработке, подготовленные проектом ТРАСЕКА. Вопросы для обсуждения во время Встречи могут включать в себя:

- согласование пограничных постов для пилотного проекта (возможно, на одном пограничном посту между Казахстаном и КНР и на одном между Казахстаном и Киргизской республикой) и провести оценку нужд инфраструктуры/параметров дизайна и процедурные/законодательные требования (например, внутренняя предварительная и последующая

- обработка, системы конвоя, международные зоны и центры предварительной обработки на границе);
- разработка координационного механизма между таможенными службами стран-участниц, участвующих в инициативе совместной пограничной обработки;
- разработка протоколов совместной обработки; и
- разработка процедурных рекомендаций и критериев деятельности.

D. ИКТ для Модернизации Таможни

14. Достаточная ИТ инфраструктура не только способствует торговле путём автоматизации, но и фундаментально меняет концепцию таможенных услуг путём внедрения различных таможенных техник на основе ИТ, таких как управление рисками и обмен информацией в реальном времени со всеми соответствующими агентствами как внутри страны, так и за ее пределами. Однако, большинство стран-участниц этой инициативы не имеют достаточную ИТ инфраструктуру для поддержания применения различных современных таможенных техник и обмена информацией со всеми соответствующими агентствами. Некоторые страны-участницы в настоящее время начинают усилия по модернизации путем оценки своих нужд и разработки открытого и эффективного по затратам плана модернизации таможни согласно их экономическим обстоятельствам. Осторожный выбор ИТ архитектуры с открытой сетевой системой является наиважнейшим шагом для (i) внедрения системы обработки полной декларации, (ii) внедрения различных современных таможенных техник, таких как управление рисками, (iii) обмена информацией с помощью «обмена электронными данными» (или гармонизированная национальная система передачи данных как рекомендовано проектом ТРАСЕКА), и (iv) внедрения региональной разведывательной системы для борьбы с наркотрафиком и контрабандой оружия.

15. **Развитие ИТ.** Для помощи странам-участницам определить наиболее подходящие и эффективные по затратам варианты модернизации таможни, рабочая программа может включать в себя (i) сравнительный обзор существующих систем ИТ и (ii) распространение обзора и обмен опытом стран посредством региональных учебных семинаров. Объем сравнительного обзора включает в себя оценку

- спектра современных таможенных услуг и техник, поддерживаемых каждым пакетом программного обеспечения (например, ASYCUDA и т.д.);
- гибкости каждого ИТ варианта в смысле поддержки миграции, замены, вторичного использования или перенесения существующих систем;
- технической поддержки и сервиса, доступного по каждой системе;
- сравнительных затрат и положительных сторон различных систем, включая потенциальные затраты на адаптирования к новой таможенной практике в соответствии с Соглашением ВТО и Пересмотренной Киотской Конвенции;
- наилучшего варианта с региональной точки зрения (т.е. потенциал внедрения общей ИТ платформы и стандартов, а также поддержка решений «одного окна» и одной остановки для ускорения таможенных процедур; обмен информацией и региональная разведывательная система);
- консультации и оценку воздействия модернизации таможни на различные заинтересованные стороны, в особенности на частные предприятия, торговое сообщество и исполнителей таможенных услуг (таможенных брокеров, перевозчиков грузов, операторов и декларантов, банковские институты, страховые компании и т.д.) с фокусом, направленным на возможности Прямого Торгового Ввода (ПТВ), при котором торговцы могут заполнять таможенные декларации в электронном виде.

16. **Обмен данными.** Рабочая программа может включать (i) инициирование двухстороннего или регионального соглашения об обмене торговыми и таможенными данными включая взаимное признание / принятие международных стандартов сбора данных и таможенных деклараций. Недавнее соглашение между Казахстаном и КНР по обмену таможенными данными может служить примером для других стран-участниц, (ii) оценку технических и юридических требований и консультации с частным сектором для определения объема обмена данными, внедрения общих стандартов по сбору торговой и таможенной информации и разработки протоколов передачи данных.

17. **Развитие Управления Рисками и Аудита по Переходу Постов.** Внедрение этих современных таможенных техник требует не только адекватную инфраструктуру ИТ, но и приверженного партнёрства таможенного и торгового сообществ, через которое таможенные органы делают таможенные процедуры более прозрачными и помогают предприятиям и торговым организациям принять процедуры само-соответствия и само-регулирования. Только при наличии такого партнёрства таможенные органы могут полагаться на основанное на ИТ управление рисками с большой степенью уверенности. Региональное сотрудничество по обмену информацией может оказать содействие в выполнении предварительных условий для управления рисками (таких как внедрение профилирования рисков по отдельным высоко-рисковым товарам/карго и низко-рисковым товарам). Рабочая программа оценит готовность и существующую практику в управлении рисками в отдельных странах по следующим аспектам:

- ИТ инфраструктура (и компьютеры и программное обеспечение), включая разработку компьютеризированных моделей для анализа «профилей риска» грузов / карго и их разделение на разные группы риска;
- Усилия в принятии аудита соответствия пост-транзита и перехода, основанного на рисках в соответствии с профилем риска грузоперевозки;
- Консультации с частными предприятиями и торговым сообществом для усиления само-соответствия и само-регулирования для постоянного обновления «профилей риска» и улучшения надёжности управления рисками;
- Соглашения по обмену данными;
- Разработка контрольных показателей управления рисками в соответствии с лучшей международной практикой для того, чтобы постепенно гармонизировать практику управления рисками в регионе (лучшая международная практика может включать в себя положения и модели, рекомендованные соглашениями и руководствами Всемирной Таможенной Организацией, ВТО и Международной Торговой Палаты).

18. **Развитие Региональной Разведывательной Системы.** Незаконные сделки и пересечения границ, такие как нарко-трафик и контрабанда оружия признаны одним из главных вопросов регионального уровня. Региональная разведывательная система, направленная на обмен торговой и разведывательной информацией между таможенными и правоохранительными органами разных стран, может эффективно предотвращать незаконную торговлю. Программа может включать в себя

- Оценку национальных разведывательных систем как составляющих частей предлагаемой региональной разведывательной системы; усилия каждой индивидуальной страны в анализе природы и объемы нелегальной торговли представляют собой важнейший элемент построения региональной разведывательной;

- Оценку существующих региональных разведывательных систем (включая те, которые находятся под администрацией Всемирной Таможенной Организации), включая возможности, эффективность, оборудование, источники информации и их применимость;
- Соглашение между странами-участницами, согласно которому усилия по модернизации отдельно взятых таможенных служб стран будут принимать во внимание применение управления рисками, обмен информацией и создание региональной разведывательной системы;
- Потенциал создания специализированных групп, которые будут сотрудничать на региональной основе;
- Оценку обеспокоенности по поводу защиты данных, сдерживающей обмен данными;
- Обучение сотрудников таможни отслеживанию и мониторингу; и
- Определение возможностей координации с курьерами экспресс доставки.

Е. Взаимосвязанные вопросы

19. Встреча рабочей группы дает возможность найти средства обеспечения политических обязательств и достигнуть консенсуса по вовлечению частного сектора в региональное таможенное сотрудничество и разработать механизм консультаций для интегрирования таможенного сотрудничества с другими формами регионального сотрудничества, такими как транспорт. Потенциальные вопросы для обсуждения могут включать в себя

- Региональные усилия должны также включать механизм надзора для обеспечения того, что политические обязательства исполняются (конечно, надзор должен производиться извне)
- Тесное сотрудничество и интеграция с усилиями в других секторах (таких как транспорт и грузоперевозки) также являются очень важными в контексте регионального таможенного сотрудничества (большинство центрально-азиатских стран присоединилось к TIR, хотя они не оперируют большим парком грузовиков, оборудованных системой *carney*)
- Существует необходимость проведения диалога между таможнями и деловыми кругами. Возможно, КТС может рассмотреть возможность организации форумов с привлечением частного сектора
- КТС должен выработать четкое и долгосрочное видение усилий по региональному таможенному сотрудничеству. Возможно, проект такого видения может быть принят во время второй встречи КТС.

Система АТА (Всемирная Таможенная Организация приняла Таможенную Конвенцию по АТА Carnet для Временной Приемки Товаров в 1961)

1. Позволяет свободное передвижение товаров через границы и временное принятие на Таможенную территорию без взимания сборов и налогов.
2. Товары покрыты единым документом, называемым АТА Carnet, который защищен системой международной гарантии.
3. Международно-признанная гарантия выдается национальными ассоциациями, одобренными Таможней, и которые являются частью цепи международных гарантий, управляемой Международным Бюро Торговой Палаты.
4. Проставленные печати или идентификация товаров Таможенной службой одной Стороны Контракта могут быть признаны Таможенной службой другой Стороны Контракта, через территорию которой должны пройти товары.

Общий транзит (используется для передвижения товаров между 15 странами ЕС на основе Конвенции Общего Транзита от 1987)

1. Временно приостанавливает взимание пошлин и налогов, применимых к импортируемым товарам.

Союзный транзит (основан на Союзном Таможенном Кодексе, Союзных Таможенных Законах и применим к следующему):

1. Движение Несоюзных товаров, по которым таможенные пошлины и другие сборы подлежат уплате – это вне-Союзный транзит.
2. Если Союзные товары подпадают под общие транзитные процедуры и обуславливаются определенными Союзными мерами в отношении их экспорта, тогда к ним применяется внешний (вне-Союзный) режим.
3. Движение Союзных товаров, которые должны пройти через территорию третьего государства – это Внутрисоюзный транзит. Путем применения к товарам Внутрисоюзного транзита их Союзный статус четко указан и пошлины и другие сборы не взимаются, когда товар снова поступает на территорию Союза.

Признано, что Общие и Союзные системы транзита улучшают возможность их взаимодействия. Гарантии основываются на риске, применимом к самому транспорту, и могут быть индивидуальными или многосторонними. Индивидуальная гарантия может быть поддержана наличным депозитом, отдельным гарантом или набором гарантийных ваучеров. Многосторонняя гарантия покрывает определенное количество транзитных операций.

TIR (основан на Таможенной Конвенции по Международной Транспортировке Товаров под прикрытием TIR Carnets от 1975)

1. Товары должны перевозиться в одобренных Таможей грузовиках и контейнерах.
2. На протяжении всего маршрута пошлины и налоги должны быть покрыты действенной международной гарантией.
3. Товары должны сопровождаться международно-приемлемым Таможенным документом (TIR Carnet) открытым в стране отправления и служащим документом таможенного контроля в странах отправления, транзита и назначения.
4. Меры таможенного контроля (например, проставление печатей) принятые в стране отправления должны быть признаны во всех странах транзита и назначения.
5. Доступ к процедурам TIR для национальных ассоциаций для выпуска TIR Carnets, а также юридически и физическим лицам для использования TIR Carnets должен быть одобрен компетентным национальным органом.

Новая Компьютеризированная Транзитная Система

1. Служит инструментом управления и контроля транзитной системы, основываясь на использовании новейших компьютерных систем и электронной обработке данных.
2. Используется как для внешнего и внутреннего Союзного транзита, так и для общего транзита в ситуациях, когда они исполняются с использованием Единого Административного Документа.