

Упрощенная Транзитная Система

Документ для Обсуждения

Ян Томчик
RSAA, РПА, MCIT, MILT, MCIPS

Комитет Таможенного Сотрудничества
Встреча Рабочей Группы
21 – 25 апреля 2003, Алматы
Гостиница Hyatt

Содержание

Введение	1
Инструменты для достижения баланса	4
Реализация	4
Пилотные проекты	4
Интегрированное управление границ	5
Операционные требования	6
Распространение через границы	7
Оборудование и дизайн пунктов пересечения границ	7
Пилотные Пункты Пересечения Границ	8
Импортная очистка и время	8
Данные для показателей	9
Обтекаемые процедуры	9
Заключение	10

Введение

Реализация упрощенной системы транзита не будет успешной, если не будут выполнены некоторые улучшения в таких направлениях как таможенные процедуры, управление пересечения границ (УПГ), обучение и постоянное развитие персонала, улучшение состояния дорог, строительство современных пограничных постов и установка поискового оборудования и приборов обнаружения. Данный документ предлагает целостный подход к вопросам упрощенной системы транзита.

Таможенные службы, пограничные сотрудники, службы фито санитарии и другие агентства УПГ должны быть убеждены, что снижение количества проверок и прохождение машин системы ТИР через границу менее чем за 15 минут, не поставит под угрозу выявление обмана и нарушений и не приведет к снижению платежей в бюджет. Турецкие таможенники проводят модернизацию своих служб с 1995 года и первая фаза была завершена в 2001 году. В результате, 99% всех таможенных процедур выполняются в автоматизированном процессе. Новая технология позволила таможенникам снизить процент физической инспекции со 100% до 20% без ущерба поступлениям в гос бюджет¹.

¹ Невзат Сайгилиоглу, Заместитель председателя Таможни Турции, 7 Региональный Наблюдательный Комитет TTFSE, Чисинау, 6-7 февраля 2003

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.

Улучшение процедур, модернизация оборудования и внедрение новых технологий должны показать преимущества таможенным и пограничным службам, а также другим агентствам, работающим на границе. Один из вариантов – это выбрать пункт для пилотного проекта или несколько пунктов для пилотирования и оценить их работу с помощью определенных показателей. Показатели помогут определить задачи, а ежемесячный обзор поможет производить мониторинг и оценку показателей. Этот метод не является чем-то новым² и в данное время практикуется в юго-восточной Европе.

Таможенные службы находятся на перекрестке между сбором средств в бюджет и развитием торговли. Наследство бывшего Советского Союза вылилось в режим 100%-го таможенного контроля и проверки. Такая экстремальная методология не поощряет развитие торговли и экономики. Некоторые таможни сократили количество инспекций.

У многих таможенных служб отсутствуют современное оборудование на пограничных постах и современные технологии поиска и обнаружения. В результате, они не способны реализовать политику, направленную на баланс необходимости сбора поступлений в бюджет и развитие торговли.

Для достижения баланса, необходимо провести ряд улучшений и в результате упрощенная система транзита будет иметь устойчивых характер: -

- Модернизация и реформирование таможенной службы и других агентств, работающих на границе
- Современное оборудование на пунктах пересечения границ
- Современные технологии поиска и обнаружения на пограничных постах
- Современные системы ИТ
- Открытая экономическая политика
- Меры по ускорению торговли
- Климат, благоприятствующий развитию частного сектора

Нам знакомы существующие трудности: -

- Долгое время простоя грузовиков ТИР и не ТИР на каждом посту пересечения границ
- Задержки обработки со стороны таможенников, пограничников и других служб
- Отсутствие системы страхования
- Различные национальные требования осевой нагрузки
- Частые изменения в таможенных процедурах и документации
- Сертификация качества
- Националистическая экономическая и индустриальная политика: импортозамещение и лицензирование импорта
- Отсутствие предварительного декларирования
- Отсутствие управления рисками: профили высокого и низкого риска
- Отсутствие единообразия между таможенными службами
- Различия между намерениями и практическим воплощением

² Мировой Банк, Развитие Торговли и Транспорта в Юго-восточной Европе

Мы знаем решения: -

- Принятие измененной Киотской Конвенции: специальное приложение Е по транзиту
- Конвенция Гармонизации Границ 1982 года и Приложение 8, предоставляющее меры в области виз для водителей грузовиков, принятие Международного Сертификата Технической Инспекции, как указано в Соглашении 1997 года касательно Принятия Единых Условий Периодической Технической Инспекции Транспортных Средств и Взаимного Признания, а также взаимное признание Международного Сертификата Взвешивания
- Таможенная Конвенция 1972 года о Контейнерах
- Реализация региональной транзитной системы
- Реализация региональной компьютеризированной транзитной системы
- Грузовики ТИР: нет необходимости вскрывать пломбы, так как карго было проверено таможенной страны происхождения
- Линия быстрого прохождения грузовиков ТИР на всехППГ
- Программа ТРАСЕКА: реализация рекомендаций Проекта Гармонизации Границ, Проекта Унифицированных Таможенных Сборов и Тарифов, Общей Юридической Базы для Транзитного Транспорта и Проекта Поддержки Развития Транспортного Коридора
- Проект Торговли и Инвестиций US AID: предложения по управлению рисками на таможне
- Устранение нефизических барьеров, которое не требует инвестиций
- Устранение нефизических и физических барьеров с помощью инвестиций международных доноров и правительств

Встреча по Таможенному Сотрудничеству Центральной Азии в январе 2002 года определила 5 инициатив: -

- Региональный семинар по пересмотренной Киотской Конвенции
- Совместные процедуры на определенных постах пересечения границ
- Региональное обучение
- Транзитные системы: Пересмотренная Киотская Конвенция ВТО включает принципы упрощенных таможенных систем транзита и рекомендует странам-участницам придерживаться Конвенций ООН по международному транзиту
- Встречи доноров

Нужды таможни³: -

- Адекватная инфраструктура
- Обновленная юридическая база
- Правильно подобранный персонал и принятая политика обучения, и
- Информационная технология, которая представляет собой не только сами компьютеры, но в большей степени понимание того, как компьютеризация может помочь процессу

³ Леонид Лозбенко, Первый Заместитель Председателя Государственного Таможенного Комитета Российской Федерации и бывший Заместитель Генерального Секретаря ВТО, презентация на 7 Региональном Наблюдательном Комитете ТТФСЕ, Чисинау, 6-7 февраля 2003

Инструменты достижения баланса

Таможня и другие пограничные агентства нуждаются в поддержке международных доноров и правительств в реализации инициатив, пилотных проектов и в подписании международных конвенций, некоторые из которых находятся в ведении других министерств: -

- Пересмотренная Киотская Конвенция.
- Региональные инициативы по торговому и таможенному сотрудничеству : ЕвроАзия
- Конвенция 1982 года по Пограничному Контролю за Товарами. Объем конвенции «распространяется на все товары импортируемые, экспортируемые или находящиеся в транзите при пересечении одной или нескольких морских, воздушных или наземных границ».
- Другие международные конвенции: ТИР, Контейнерные перевозки, Инспекции транспортных средств, и т.д.
- Программа транспортный коридор ТРАСЕКА
- Инициативы АБР и Мирового Банка, и т.д.

Реализация

- Межведомственный подход, который вовлекает местное и международное деловое сообщество путем формальных и регулярных консультаций. Несколько послов выразили недовольство тем, что существуют проблемы с таможней для компаний из их стран. У ассоциаций по прямым иностранным инвестициям нет регулярного метода консультаций с таможенными службами
- Программа транспортный коридор ТРАСЕКА: возможности дублирования и реализации посредством Межправительственной Комиссии
- Определение и оценка работы пунктов пересечения границ
- Региональный Организационный Комитет по вопросам транзита
- Поддержка правительства: Греция внедрила законодательство, дающее таможне значительные правоохранительные полномочия на ППГ
- Инициативы по борьбе с коррупцией на основе Декларации Аруша. Одна из моделей – Региональный Центр SECI по Борьбе с Пограничными Нарушениями в Юговосточной Европе
- Подход пилотирования проектов
-

Пилотные проекты

- Организации, представляющие клиентов / пользователей могут быть использованы для содействия в реализации: вводные данные, комментарии и передача ноу-хау. Многие представители групп пользователей и торговых ассоциаций имеют опыт и непосредственно сталкиваются с международной практикой и накопили таким образом профессиональные знания и квалификацию. Многие представители местных торговых ассоциаций уже реализовали меры соответствия международным нормам.
- Распорядок работы: для реализации различных порядков работы существует необходимость межведомственного сотрудничества. Группы ППГ могут оказать содействие. Существует серьезная необходимость использования современных систем ИТ для обмена данными и развед. информацией.

- Совместно с местными и международными торговыми ассоциациями, таможня должна разработать критерии отбора и объекты таможенного контроля и инспекции.
- Совместно с местными и международными торговыми ассоциациями, таможня должна реализовать управление рисками, которое будет включать профили высокого и низкого риска, и результатом этого будет внедрение зеленого и красного коридора на каждом ППГ.
- Документирование операций и процедур позволит использовать данные в качестве инструмента для руководства
- Содействие международного донора может помочь начать пилотный проект и как результат, такой пилотный проект усилит мониторинг дорогостоящей технологии ИТ и обнаружения, предоставит возможность адаптировать процедуры к современному оборудованию и протестировать новые организационные структуры. Например, Проект ТАСИС МОЛУК по Пересечению Границ и Мультимодальным Терминалам на пункте пересечения границ Молдовы и Украины
- Новые рабочие процедуры как результат обучения и развития
- Показатели деятельности предоставляют статистическую базу данных и коэффициенты деятельности
- Статистические данные могут быть собраны проектными группами ППГ
- Мониторинг пилотных проектов должен проводиться регулярно, а дополнительный мониторинг должен проводиться, когда внедрены новые процедуры или установлена новая технология поиска и обнаружения.
- Сбор данных должен стать частью процесса управления ППГ и может быть автоматическим при использовании современных систем ИТ

Интегрированное управление границ

- ППГ – это транзитный пункт, а не пункт/терминал таможенной обработки. Инспекции, проведенные когда требуется таможенной политикой управления рисками, должны проводиться таможней как можно ближе к пункту назначения
- Совместные проверки должны координироваться таможней и проводиться в одно и то же время
- Невмешательство других ведомств в функции, за которые ответственна таможня. Таможня должна играть ключевую роль на ППГ. Например, в США сформировали одну большую таможенную службу. Может быть решение – это формирование большого таможенного ведомства?
- Совместные таможенные проверки должны проводиться агентствами по обе стороны границы. Например, таможня Хорватии инициировала межграницную торговлю и активно поддерживает пограничные структуры, где процедуры будут проводиться двумя странами в одном месте.⁴ Аналогичная инициатива в Румынии потерпела фиаско, так как пограничные службы запретили таможене исполнять свои обязанности на чужой территории. Турецкая таможня тоже испытывала трудности с пограничниками, когда турецкие таможенники попытались обмениваться сотрудниками с Болгарской таможней. Совместные инспекции возможны согласно измененной Конвенции о Гармонизации 1982 года, так как ратифицированная Конвенция должна превалировать над местным законодательством

⁴ Антон Ульяр, Генеральный Директор Таможни Хорватии, презентация на 7 Региональном Наблюдательном Комитете TTFSE, Чисинау, 6-7 февраля 2003

- Системы быстрого прохождения и линии предварительно определенных грузовиков, ТИР и не ТИР, и для обычных перевозок и прохождения
- Перекрестное назначение работников для ускорения процесса с таможней, выступающей в качестве лидирующей организации. Это соответствует Конвенции 1982 года о Гармонизации Пограничного Контроля Товаров
- Конвенция о Гармонизации указывает, что «таможня может, при четкой передаче полномочий компетентными органами, исполнять полный или частичный контроль, за который отвечают такие органы, от их имени. В этом случае, такие органы по необходимости передадут необходимые средства таможне»
- Работа на границе перемещается на территорию одного государства и системы ИТ и оборудование используется совместно. Например, на границе США и Канады и Великобритании и Франции
- Интеграция пограничного управления может быть усилена совместными таможенными процедурами по импорту и экспорту, обменом данными и развед. информацией между агентствами и таможнями и с реализацией Системы Одного Окна (СОО)
- Опыт таможенных служб, например в США и на границе между Францией и Швейцарией, показывает, что упрощенная транзитная система, которая характеризуется снижением количества проверок, разработкой профилей рисков, использованием современного ИТ оборудования и программного обеспечения, а также внедрением интегрированным пограничным управлением приводит к увеличению случаев выявления обмана и нарушений.
- Разработка и реализация профилей низкого риска может привести к увеличению таможенных платежей и более строгому соответствию таможенному законодательству и процедурам. В результате, руководство таможни может перенаправить часть сотрудников на другие обязанности
- Самостоятельное декларирование водителями: направляясь по линии быстрого прохождения водители указывают, что они не нарушают таможенное законодательство и процедуры, а также требования других агентств (пограничных, фито-санитарных, и т.д.)
- Может быть проведена дополнительная предварительная проверка регулярных пользователей ПППГ и таким пользователям предоставляются специальные пропуска.
- Грузовики ТИР проверяются только в начале пути следования и в конце, нет необходимости проверять их на ПППГ
- Совместная обработка, проверка и оплата в одном терминале с последующей передислокацией таможенных сотрудников на другие обязанности. Например, система одного окна в Болгарии и Молдавии
- Использование и взаимное признание международного сертификата единого взвешивания
- Совместное расположение пограничных агентств на территории одной страны может улучшить эффективность и скорость прохождения грузовиков ТИР и не ТИР
- Всемирная Таможенная Организация (ВТО) поощряет совместный контроль на общих пунктах пересечения границ. Соответствующие стандарты были разработаны пересмотренной Киотской Конвенцией.

Операционные требования

Для ускорения процессов упрощенной транзитной системы, необходима новая технология для обнаружения наркотиков и контрабанды: -

- Сканеры паспортов и удостоверений личности
- Рентген: статичный и передвижной
- Сканеры поиска
- Детекторы температуры
- Тренированные собаки
- Рация
- Система ИТ: компьютеры и программное обеспечение для минимальной некоммерческой информации, обмена данными между агентствами на ППГ и обмен данными между разными ППГ, а также для интегрирования баз данных для отбора и управления рисками
- Местные механизмы контроля для каждого ППГ: включают все агентства, определяют общие и специфичные данные, необходимые для каждого агентства, определяют простые методы единого контроля, например, сканирование паспортов и удостоверений производится пограничниками и посылается таможенным и другим сотрудникам автоматически (упрощает необходимость нескольких проверок паспортов)
- Координация методов вторичного контроля, разрабатывается на месте и включает перекрестное назначение сотрудников различных агентств. Это потребует дополнительного обучения и постоянного развития персонала.
- Регулярные координационные встречи на местном и региональном уровне, не обязательно на правительственном уровне. Например, местные Кыргызские и Казахские таможенники заключили местное двухстороннее соглашение по сезонным продуктам
- Распространение через границы

Распространение через границы

- Совместно расположенные пункты пересечения границ
- Требуется ровной территории и места для определенных для автобусов и машин коридоров, а также для грузовиков не ТИР. По крайней мере один коридор быстрого прохождения для транзитных машин ТИР (загруженных и пустых) и для машин ТИР, импортирующих товары. Предоставление красного и зеленого коридора всем транспортным средствам.
- Внутреннее совместное оборудование потребует новых международных соглашений
- Информация о передвижении груза из страны происхождения
- Необходима прямая связь через границы: рация, телефон, электронная почта и факс. Комнаты для совместных встреч таможенных сотрудников, других агентств и для местных проектных групп ППГ

Оборудование и дизайн пунктов пересечения границ

- Машины ТИР продвигаются напрямую к коридору быстрого прохождения на всех ППГ, как только они достигают ППГ: не ждут на границе, чтобы войти в зону таможенного контроля. Пограничники направляют машины ТИР в коридор быстрого прохождения независимо от того, есть ли уже другая ТИР машина в данном коридоре. Пограничники должны открывать ворота / поднимать шлагбаум для ТИР машин незамедлительно
- Коридор быстрого прохождения потребует координированной работы агентств

- Дорожные знаки на двух языках на всех подъездных дорогах к ППГ помогут машинам ТИР, приближающимся к ППГ, избежать очередей
- Таможенники и другие организации на ППГ производят одновременную обработку
- Совместная проверка документов на границе таможенниками и пограничниками и разрешение на проезд машинам ТИР транзит и ТИР импорт / экспорт. Проверка не требуется, так как таможня уже проверила товары и запломбировала контейнер в стране отправления.
- Проверка пломбы ТИР, паспорта и карнета: цель для ППГ для полного времени между въездом и выездом может быть 5-10 минут
- Формальности других ведомств могут быть выполнены таможенниками в том же помещении
- Запись страновых сравнительных показателей: последовательные показатели и механизмы сбора информации должны быть гармонизированы
- Показатели производительности для помощи местному и национальному руководству таможни для оценки деятельности каждого ППГ, ускорения выявления несоответствий позволяет оценить и определить какой персонал может быть переведен на другие обязанности, а также позволяет определить изменения, необходимые в организационной структуре и политике.
- Цели страны: % проверенных деклараций, % всех проверенных машин меньше чем за 15 минут

Пилотные Пункты Пересечения Границ

Показатели: -

1. Общее количество проверок машин: ТИР транзит, ТИР импорт и экспорт, не ТИР
2. Общее количество нарушений / количество проверок
3. Среднее время выезда с границы
4. Среднее время въезда на границу
5. Выявленные случаи коррупции
6. Сообщенные случаи коррупции

Цели развития и достижения: -

1. Коэффициент собранные платежи / персонал таможни
2. Коэффициент общие административные расходы таможни / собранные платежи
3. Коэффициент собранные платежи / заработная плата
4. Коэффициент объем торговли / персонал таможни
5. Коэффициент ежегодное количество деклараций / персонал таможни

Импортная очистка и время

Принципы: -

- Очистка в помещении грузополучателя
- Предварительно одобренные импортеры
- Предварительное декларирование и предварительное принятие решения
- Если сотрудники таможни не прибывают на территорию грузополучателя в течение определенного времени, то импортер вправе разгрузить грузовик и

распорядиться товаром. Импортёр или брокер должны будут предоставить импортную таможенную декларацию на следующий день.

Показатели: -

- Для обеспечения последовательности и существенности всё время ожидания фиксируется: до входа на территорию таможенного контроля. Таможня начинает фиксировать время с момента входа на территорию таможенного контроля, что включает регистрацию импортной декларации
- Декларации должны быть готовы на каждом ППГ: подготовлены импортёром или таможенным брокером
- Пример ЕС: большинство таможенных проверок проводятся на территории грузополучателя в течение менее одного часа
- Физическая проверка означает больше, чем визуальная проверка документов машины или товаров. Всесторонняя таможенная проверка, вместе с другими агентствами, требует обученных собак, рентген аппараты, детекторы теплоты, сканеров контейнеров, весов, лабораторию, взаимосвязанную работу таможенных баз данных и обмен развед. информацией с другими агентствами и таможенными службами других стран, и т.д.
- Цель: все машины, проверенные в течение 15 минут – 30-50%. Например, в Великобритании 90% всего импорта проходит таможенную очистку в течение менее 1 часа
- Нарушения / количество проверок должно быть 10-15%. Например, в Великобритании 50% всех проверок находят нарушения
- Цель для инспекции машин, импорта и экспорта, выборочно и с учетом управления рисками и таможенными развед. данными на практике должна быть 5-20% на каждом ППГ
- Цель для среднего времени выезда из ППГ должно быть между 40 минутами и 1 часом. Например, в ЕС максимальное время – 40 минут на обе стороны границы
- Период реализации целей с 2003 по 2006 год: 4 года

Показатели экспорта: -

- Цель для экспортных деклараций – снижение до 5-25%

Данные для показателей

Для подсчета показателей, таможне необходимо будет собрать следующие данные: -

- Общую сумму собранных платежей
- Общую сумму затрат таможни
- Общее количество работников таможни
- Общая сумма зарплаты сотрудников
- Ежегодное количество деклараций
- Стоимость зарегистрированного импорта
- Стоимость зарегистрированного экспорта

Процедуры обтекаемости

- Постоянство и прозрачность в применении таможенных законов и процедур и предоставление последней информации пользователям

- Внедрение политики выборочного контроля в координации с планом компьютеризации таможенной администрации относительно процедур подготовки и управления профилями рисков
- Гармонизация документации, гармонизированные требования упаковки и размеров паллетов, внедрение стандартизированных двуязычных форм для машин не ТИР, автобусов и машин и публикация сообщений в электронных средствах информации
- Политика пост-таможенного аудита и реализация необходимой поддержки ИТ
- Превентивные и разведывательные услуги в обнаружении нарушений после освобождения товара
- Улучшение платежей таможенных долгов и методы, обеспечивающие своевременные платежи, включая электронные платежи
- Прогрессивное утверждение стандартов и тестовых протоколов в других агентствах и / или национальных администрациях: взаимное признание
- Сотрудничество контролирующих и других ведомств
- Меж-граничное сотрудничество
- Коридор быстрого прохождения ТИР, совместная обработка, знаки на двух языках и пограничники направляют ТИР машины в коридор быстрого прохождения незамедлительно по прибытии.

Заключение

- Изменения, улучшения, модернизация и реформы требуют приверженности таможенных органов, других агентств и поддержку и согласие правительства. Как было указано в Маниле 25 марта 2002 года Кунио Микурия, Заместителем Генерального Секретаря ВТО, для устранения «процедурных и операционных барьеров для торговли, включая медленные и затруднительные пограничные процедуры и многочисленные проверки карго ... от каждой страны требуется приверженность привести процедуры и практику таможенных служб в соответствии с международно-принятой наилучшей практикой. Это та область, где Киотская Конвенция играет важную роль. На самом деле, она формирует образец современной таможенной службы»
- Не существует быстрых решений. Потребуется время для осуществления изменений и улучшений. Цепочка небольших изменений, не требующих инвестиций, должна быть приоритетом и может быть запланирована к реализации в течение одного года?
- Изменения, требующие нового оборудования на ППГ и современную технологию поиска и отслеживания, потребуют кредиты и техническое содействие международных доноров и правительственных инвестиций
- Ведомства, работающие на ППГ, и руководство ППГ должны изменить процедуры, чтобы получить наибольшую отдачу от нового оборудования и современных технологий поиска и отслеживания на ППГ
- Дополнительную отдачу можно получить, если таможенные органы получать возможность современного обучения, ознакомления с наилучшей мировой практикой, встреч с таможенными органами Центральной Азии и ЕС, и т.д.
- Таможенным сотрудникам и руководителям необходимо обеспечить приемлемую и стабильную карьеру и постоянное развитие
- Таможенным сотрудникам и руководителям необходимо предоставить пакет, включающий более высокую зарплату, зависящую от производительности и заслуг
- ТИР: более активное использование ТИР в Центральноазиатском регионе и признание таможен того, что машины ТИР представляют меньше рисков и в следствие этого им не нужно простаивать часами на каждом ППГ и подвергаться нескольким проверкам на пути их следования

- Будет нелегко внедрить всесторонние изменения, которые должны произойти для блага экономического развития страны. Изменения наиболее приемлемы и устойчивы, если они носят эволюционный характер.