

Рабочий документ №3

АЗИАТСКИЙ БАНК РАЗВИТИЯ

Развитие транзита: Стратегия и план действий для регионального сотрудничества в Восточной и Центральной Азии

(Подготовленный для второй встречи КТС в Ташкенте 9-11 октября 2003 г.)

**Отдел управления, финансирования и торговли
Управление Восточной и Центральной Азии**

СОДЕРЖАНИЕ37

I.	ВСТУПЛЕНИЕ	1
II.	ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРАНЗИТНЫЕ СИСТЕМЫ: ОБЗОР	3
III	ТРАНЗИТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В РЕГИОНЕ: ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ	5
	А. Транзитные соглашения	5
	Б. Вопросы и проблемы	8
IV.	СТРАТЕГИЯ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ	20
	А. Краткое изложение вопросов и проблем	20
	Б. Стратегия и план действий	21
ПРИЛОЖЕНИЯ		
1	ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРАНЗИТНЫЕ СИСТЕМЫ	29
2	ПРИМЕНЕНИЕ ТРАНЗИТНОЙ СИСТЕМЫ ТИР В РЕГИОНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	37
3	СТАТУС ДОСТУПА К ОСНОВНЫМ МЕЖДУНАРОДНЫМ КОНВЕНЦИЯМ	38
4	ТАМОЖЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ ДЛЯ ТРАНЗИТА ИЗБРАННОЙ СКОД	40
5	ПРОЕКТ ПЛАНА ОБЩЕГО ДЕЙСТВИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ТАМОЖНИ И ПЕРЕВОЗОК	43

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Международная торговля и глобальная интеграция могут сыграть важную роль в ускорении структурных реформ, увеличении экономического роста и уменьшении бедности. Опыт развития стран Восточной Азии достаточно ярко демонстрирует экономический рост в тех странах, которые стали открытыми для торговли и прямых внешних инвестиций, и достаточно серьёзно интегрировались в глобальную экономику¹. Открытость для торговли помогла им преодолеть внутренние рыночные ограничения посредством выхода на основные международные рынки, решить насущные проблемы, связанные с необходимостью проведения реформы в соответствии с меняющейся ситуацией, а также применять новые технологии и ноу-хау через каналы прямого иностранного инвестирования и другие источники.

2. Тем не менее, одна лишь стабильная торговая политика не в состоянии привести к стабильному росту торговли. Внутренние юридические структуры, процедуры и соответствующая таможенная и транспортная инфраструктура в равной степени важны для развития международной торговли. Последнее особенно важно в условиях относительно свободной торговой политики, где барьеры неторгового характера, такие как слабое руководство и сложные, устаревшие таможенные и транспортные процедуры, становятся основными препятствиями для международной торговли. В этой работе рассматривается один из основных аспектов этого вопроса, связанный с содействием торговле² в контексте развития стран Восточной и Центральной Азии: транзитные процедуры, осуществляющиеся при перемещении товаров через ряд стран и территорий до того, как они достигнут окончательного пункта назначения.³

3. Содействие международной торговле и транспортировке являются жизненно важными для экономики стран региона в силу их относительно малой величины и замкнутости. Чтобы преодолеть эти экономические ограничения, большинство стран либерализуют торговую политику, стремясь стать «транзитной страной» с тем, чтобы содействовать торговле соседних стран, а также упрощают процедуры таможенного оформления для транзитного передвижения внутри самой страны. В настоящее время транзитные перемещения в регионе сдерживаются многочисленными внутренними факторами и отсутствием регионального сотрудничества, отражая многие вопросы и проблемы развития. К основным факторам, сдерживающим транзитные перемещения, относится слабая правовая база, сложные и устаревшие процедуры пограничного контроля и такая же документация, отсутствие скоординированных действий между пограничными ведомствами, отсутствие взаимного признания процедур таможенного контроля, таможенных печатей и штампов, слабые частные заинтересованные лица, такие как транспортные и торговые ассоциации, несоответствующие транзитные и гарантийные системы и несоответствующая таможенная и транспортная инфраструктура.

4. Ввиду всех этих ограничений, а также в связи с отсутствием систематических жизнеспособных транзитных договорённостей в регионе, существует насущная потребность в улучшении существующих транзитных договорённостей и изыскании

¹ *Emerging Asia: Changes and Challenges*, Asian Development Bank Publication, 1997. (Зарождающаяся Азия: Перемены и проблемы, Издание Азиатского Банка Развития, 1997)

² Содействие торговле зачастую определяется как «упрощение и согласование международных торговых процедур» и имеет отношение к широкому спектру деятельности, такой как импортные и экспортные процедуры, процедуры транспортного контроля, такие как пропуск, платежи, страхование и другие финансовые требования.

³ В более широком смысле транзит с точки зрения таможни и транспортировки включает перемещение товаров от границы до конечного пункта таможенной очистки внутри страны в случае импорта или от пункта происхождения до границы в случае экспорта.

возможностей развития упрощённой региональной транзитной системы, подходящей для региона. На последних встречах, организованных в рамках работы Комитета по таможенному сотрудничеству для Восточной и Центральной Азии,⁴ делегаты признали **развитие упрощённой транзитной системы ключевой целью регионального таможенного сотрудничества в регионе**. Предложенные меры включают (i) согласованные юридические и нормативные реформы и доступ к основным международным конвенциям для создания согласованной юридической базы, (ii) совершенствование Международной таможенной транзитной системы ТИР посредством обязательного взаимного признания страной процедур таможенного контроля, таможенных печатей и штампов другой страны, (iii) улучшение информационной и коммуникационной инфраструктуры для транзита (ИКИ), (iv) глубокое исследование применимости основных региональных транзитных систем, таких как Общая система Европейского союза и Транзитная система Сообщества, (v) более тесное сотрудничество с заинтересованными лицами, такими как транспортные и торговые ассоциации, (vi) более значительная степень участия в основных международных форумах по вопросам транзита и (vii) обучение и строительство учреждений.

5. Данный документ рассматривает вопросы транзита с точки зрения осуществляемых таможенных процедур и транспортировки, определяя основные вопросы и разрабатывая предложения по проведению совместных действий странами, вступившими в Программу регионального сотрудничества Восточной и Центральной Азии. Известно, что было разработано большое количество отчётов о содействии торговле, которые выявили проблемы транзита и указали на отсутствие региональной транзитной системы. Тем не менее, пока это не привело к каким-либо значительным улучшениям, и почти все транзитные ограничения, существовавшие пять лет назад, существуют и сейчас. Требуется совместный план действий для регионального сотрудничества между странами. Этот план действий должен быть разработан при полной консультативной поддержке таможенных и транспортных заинтересованных лиц, таких как таможенные брокерские и транспортные ассоциации. Такой план действий должен представлять собой сочетание деятельности отдельно взятой страны и деятельности региона в целом, причём оба вида деятельности должны дополнять друг друга посредством (i) принадлежности стране права ведения деятельности по региональному сотрудничеству и (ii) серьёзной региональной ориентации планов действий отдельно взятой страны. В документе делается упор именно на этот практический подход при представлении предложений по стратегии развития регионального транзита, а не на то, что он является лишь ещё одним общим отчётом по данным вопросам.

6. В документе указывается, что вопросы, связанные с транзитом, отражают глубинные проблемы развития, стоящие перед регионом, поэтому поиск решения вопросов, связанных с транзитом, должен быть частью широкой и интегрированной региональной стратегии содействия торговле, а также таможенной и транспортной модернизации, включающей (i) политические, нормативные и институциональные реформы, (ii) модернизацию таможенной и транспортной инфраструктуры и (iii)

⁴ Комитет по таможенному сотрудничеству состоит из руководителей таможенных администраций восьми стран региона (Азербайджан, Казахстан, Кыргызская республика, Монголия, Народная Республика Китай, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан). КТС является частью широкой институциональной структуры по экономическому сотрудничеству для Восточной и Центральной Азии, при поддержке АБР. Комитет одобрил Общий план действий, состоящий из семи пунктов, включая транзит, в августе 2002 года. Последнее заседание рабочей группы, состоявшееся в апреле 2003 года в Казахстане, поставило задачу разработки рабочей программы и жёсткого графика, направленных на выполнение Общего плана действий. Последующая консультация по вопросам транзита была проведена 4-8 августа 2003 года в Кыргызской Республике. Вопросы и предложенный План действий доступны по адресу: http://www.adb.org/documents/events/2003/ccc/trade_facilitation_customs_modernization.default.asp.

региональное сотрудничество. Стратегия и план действий для развития транзита будут разрабатываться в рамках этой широкой стратегической структуры.

7. Следует отметить, что сложившаяся ситуация в сфере регионального дорожного транспорта также является основным ограничением транзитного передвижения, которое выражается в сложности получения дорожных пропусков, ограничений к доступу, взимании налога за пользование дорогами, а также налога на страхование и в ограничении весовой и осевой нагрузки. Аналогичные ограничения существуют в железнодорожном и морском секторе, главным образом в отношении структур ценообразования. Данный документ является дополнением к отдельному документу, который рассматривает вопросы физической инфраструктуры и транспортных процедур в целях снижения высокой стоимости транзита.

8. В Разделе II представлен обзор международных транзитных систем и последних достижений в этой области. В Разделе III описываются транзитные системы, существующие в регионе, и определяются ключевые вопросы и проблемы, связанные с развитием эффективной транзитной системы для Восточной и Центральной Азии. В Разделе IV представлены основные рекомендации и предлагаются Стратегия и План действий по Программе экономического сотрудничества, поддерживаемые АБР и другими международными финансовыми институтами.

II. РАЗВИТИЕ ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРАНЗИТНЫХ СИСТЕМ: ОБЗОР

9. Ещё в 1921 году сорок стран подписали Конвенцию и Положение о свободе транзита. Эта Конвенция определила «грузы в пути» как перемещение лиц, товаров и транспортных средств через территорию, которая является лишь частью полного маршрута, начавшегося и заканчивающегося вне этой территории. Цель Конвенции состояла в поиске возможностей содействия перевозке железнодорожным или водным транспортом по международным маршрутам посредством отмены таможенных сборов за перевозку, но с сохранением возможности применять приемлемые грузовые тарифы. Этот важный принцип освобождения транзитных товаров от сборов и налогов был впоследствии внесён в Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГСТТ) от 1947 года в виде Статьи 5 о Свободе транзита.

10. Впоследствии необходимость содействия экономическому развитию государств, не имеющих выхода к морю, путём признания их прав на свободный доступ к морю, была подтверждена принятием в 1965 году Конвенции о транзитной торговле государств, не имеющих выхода к морю. Конвенция усилила принцип относительно того, что грузы в пути не должны облагаться таможенными сборами или налогами. В условиях региона с его замкнутостью, данная Конвенция создала важные условия для их торгового и транспортного окружения, хотя значимость Конвенции не могла быть очевидной для региона до тех пор, пока в начале 1990-х годов не был основан союз Центрально-Азиатских республик (ЦАР).

11. Главные международные таможенные и транспортные ассоциации способствуют развитию лучших элементов международной практики и конкретных транзитных процедур для различных видов транспортировки, таких как автодорожная, железнодорожная и морская. Всемирная организация по вопросам таможен (WCO) - неприбыльное межправительственное ведомство, основанное в 1952 году – регулярно занимается разработкой комплекса общих принципов и конкретных направлений для всех аспектов таможенных процедур и операций, адаптируя их в соответствии с постоянно изменяющимся развитием и технологическим окружением.

Результатом этих усилий явилась Международная Конвенция по упрощению и согласованию таможенных процедур, известная как Киотская Конвенция (1973), которая была пересмотрена в 1999 году и получила название Пересмотренная Киотская Конвенция. Пересмотренная Конвенция Киото призывает страны-члены ВОБТ к согласованию таможенных процедур в отношении транзита и к содействию товарам в пути без обложения их сборами и налогами на импорт и экспорт. Пересмотренная Киотская Конвенция стала важным исходным пунктом на пути к таможенной реформе.

12. Международные транспортные ассоциации, зачастую в партнёрстве с агентствами

Объединённых Наций, оказали поддержку большому количеству международных транспортных конвенций в целях содействия надёжным и результативным международным перевозкам. В настоящее время существует пятьдесят пять таких конвенций по международным перевозкам, некоторые из которых специально занимаются транзитом в условиях различных видов перевозок.

13. Наиболее важной международной конвенцией по автотранспортным перевозкам является Договор о перевозках на международных маршрутах (Международные автотранспортные перевозки) или Договор ТИР, заключённый в 1949 году небольшим количеством Европейских стран под эгидой Экономической комиссии по странам Европы Организации Объединённых Наций (ЭКЕ ООН). Этот Договор обеспечил систему гарантий, которая должна была распространяться на пошлины и другие сборы при риске для товаров при транзите. Его успех привёл к созданию в 1959 году Таможенной Конвенции по международным перевозкам товаров, на которые распространяется действие ТИР, также известной под названием Конвенция ТИР, которая вступила в силу в 1960 году, и её действие распространилось на некоторые дополнительные Европейские страны.

14. Конвенция ТИР 1959 года была впоследствии пересмотрена в 1975 году в связи с появлением новых технических методологий, таких как введение на транспорте контейнеров. Она была также адаптирована в целях привлечения других видов транспорта (например, железнодорожного, внутреннего водного и морского транспорта), причём автотранспортные перевозки являлись частью транспортного движения «дверь в дверь». Эта версия Конвенции ТИР, датируемая 1975-м годом, подписана 64 договаривающимися сторонами во всём мире, большинство из которых составляют страны региона, и служит основой для большинства региональных транзитных систем.⁵

15. Транзитная Система Сообщества и Общая Транзитная Система, используемые большинством Европейских стран, относятся к числу крупнейших региональных транзитов. Образование Европейского Сообщества в 1958 году с его стремительной экономической интеграцией среди его членов посредством таких мер, как общие таможенные тарифы, породило потребность в создании специфической транзитной системе, которая могла быть использована членами Сообщества. Транзитная Система Сообщества была введена в 1969 году для содействия перемещению товаров в рамках таможенной территории Сообщества. С распространением соглашений о свободной торговле и ростом интеграции между Европейским Сообществом и странами, не являющимися членами Сообщества, но подписавшими данные соглашения, Транзитная Система Сообщества расширилась в связи с присоединением к ней Общей Транзитной Системы, что выразилось в принятии: (i) общих транзитных процедур и (ii) использовании Единого административного

⁵ Странами в Восточной и Центральной Азии, подписавшими Конвенцию ТИР 1975 года, являются Азербайджан, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Краткое описание Транзитной системы ТИР представлено в Приложении 1.

документа (ЕАД) для транзитных перемещений. Эта комбинированная транзитная система в настоящее время охватывает перемещение в рамках ЕС и транзит в страны и из стран, которые являются членами ЕС, ЕЗСТ или страны Visegrad⁶, которые ныне включают 22 страны с объемом ежегодных операций около 20 миллионов.

16. Транзитная система сообщества и Общая транзитная система в настоящее время автоматизируются путём внедрения Новой Компьютеризированной Транзитной Системы (НКТС)⁷, в результате чего появится система операций, не требующая оформления сделок на бумаге, и возможность расширенного контроля транзитных передвижений. Новая система вводится поэтапно. По состоянию на середину 2003 года 27 % всего состава таможенной службы в Сообществе были связаны с НКТС, полное соединение с системой завершится к середине 2004 года. Внедрение НКТС в огромной степени сократит мошенничество и злоупотребления в сфере транзитных систем.

17. Всемирная торговая организация (ВТО), благодаря которой в 1994 году возникло ГСТТ, проводит форум, на котором согласовываются правила и процедуры юридического ограничения для всех стран-членов ВТО. В условиях снижения тарифов в последние десятилетия, акцент на переговорах, проводимых ВТО, был сделан на установление упрощённых и прозрачных таможенных и транспортных процедур с тем, чтобы искоренить бюрократизм, ставший основной преградой для торговли во многих развивающихся странах. Некоторые из этих усилий направлены на оказание содействия товарам в пути при помощи принятия основных международных конвенций и соглашений по транзитным ограничениям и обеспечения их применения при помощи механизма урегулирования конфликтов, разработанного ВТО. В центре внимания продолжающегося Doha раунда переговоров ВТО стоит вопрос об установлении международных правил и процедур для содействия торговле⁸ и обеспечении их обязательного применения. Следует отметить, что все страны Восточно- и Центрально-Азиатского региона либо уже являются членами ВТО, либо активно вовлечены в процесс вступления в ВТО. Их вступление в ВТО будет во многом способствовать гармонизации правовой базы и процедур, содействующим торговле и транзиту в частности.

III. ТРАНЗИТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В РЕГИОНЕ: ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ

A. Транзитные соглашения

18. Все страны региона находятся на различных стадиях перехода к рыночной экономике. Многие из них пока ещё испытывают большие трудности в связи со слабыми институциональными возможностями, слабым управлением, несоответствующей правовой и нормативной базой и слабой инфраструктурой, что является коренными причинами неэффективности существующих транзитных соглашений. Развитие региональных транзитных систем требует серьёзного развития среды, которая бы способствовала установлению политической и экономической стабильности, что позволило бы частным торговцам и перевозчикам определять коммерческие риски. В большинстве стран подобная ситуация отсутствует. Страховые организации всё ещё воспринимают регион как зону высокой степени риска, несмотря на то, что за последние несколько лет подобное восприятие меняется к лучшему. Это

⁶ Членами Европейской зоны свободной торговли являются (ЕФТА) Норвегия, Швейцария и Исландия. К странам Visegrad относятся Чешская республика, Венгрия, Польша и Словацкая республика.

⁷ Краткое описание Транзитной системы сообщества и Общей транзитной системы, а также НКТС представлено в Приложении 1.

⁸ Содействие торговле часто определяется как "упрощение и согласование международных торговых процедур" и относится к широкому кругу деятельности, куда входят импортные и экспортные процедуры, транспортные формальности, такие как разрешения, платежи, страхование и другие финансовые требования.

также требует серьёзного регионального сотрудничества и принятию обязательств на высоком уровне, что получило развитие только за последние несколько лет, особенно в отношении сотрудничества среди таможенных администраций. Программа таможенного сотрудничества, поддерживаемая АБР, является примером, который возник недавно.

19. Неблагоприятно развивающаяся среда и слабое региональное сотрудничество привели к напряжённости, вызванной неэффективностью нынешних транзитных систем: (i) Двусторонних и региональных соглашений; (ii) Национальных транзитных систем; (iii) Таможенной транзитной системы, основанной на Конвенции ТИР. Данный раздел даёт краткое описание существующих соглашений по транзиту в регионе.

1. Двусторонние и региональные соглашения

20. В целях создания благоприятных условий для торговли и экономического сотрудничества, страны региона стали участниками большого количества региональных соглашений, мандаты которых в значительной степени связаны с конкретными транспортными коридорами. Члены Организации по экономическому сотрудничеству (ОЭС)⁹ приняли 9 мая 1998 года Договор о Транзитной транспортной структуре. ОЭС концентрирует основное внимание на транзитных коридорах, которые радиально исходят из портов Индийского Океана. Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан и Узбекистан подписали Ташкентскую Декларацию от 26 марта 1998 года по Специальной программе Объединённых Наций для экономического развития Центральной Азии (СПЭРЦА), которая координирует программы технической помощи в Центральной Азии. Бакинская Декларация, подписанная в целях содействия осуществлению расширенной программы Транспортного Коридора -Европа-Кавказ-Азия (ТРАСЕКА)¹⁰, подписанной 8 сентября 1998 года, включает Базовое многостороннее соглашение по международным перевозкам. ТРАСЕКА оказывает поддержку в модернизации физической и нормативной структуры для транзита по современной версии «Шёлкового пути».

21. Таможенный комитет Содружества независимых государств (СНГ)¹¹ рассматривает вопросы развития и регулирования транзитных перевозок по традиционным коридорам и маршрутам через территорию Российской Федерации. Вопросы транзита, связанные с Восточным коридором через КНР отдельно обсуждаются между КНР и заинтересованными Центрально-Азиатскими странами и формулируются посредством двусторонних и трёхсторонних соглашений.

22. В рамках Евро-Азиатского экономического союза, куда входят Казахстан, Кыргызская республика и Таджикистан (а также Российская Федерация и Республика Беларусь), существуют соглашения и протоколы о таможенном сопровождении, регистрации, других условиях транзита, а также о мониторинге и обмене информацией. Существует также ряд двусторонних соглашений, широко охватывающих таможенные вопросы между КНР, Казахстаном, Кыргызской Республикой и Таджикистаном. Кроме того, существует несколько соглашений, инициаторами которых явились МФИ; среди них Рамочное Соглашение АБР по пересечению границ, политические условия инвестиционных проектов и другие

⁹ Основанная в 1985 году Ираном, Пакистаном и Турцией как преемник Регионального сотрудничества по развитию, действовавшего с 1964 по 1979 год, она расширилась, включив в свой состав Афганистан, Азербайджан, Казахстан, Кыргызскую Республику, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан..

¹⁰ Программа ТРАСЕКА охватывает Армению, Азербайджан, Болгарию, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Монголию, Румынию, Таджикистан, Турцию, Туркменистан, Узбекистан и Украину.

¹¹ Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызская республика, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

транзитные соглашения, включающие такие перевозки гуманитарной помощи через территорию региона, как те, что спонсируются Межправительственной комиссией ТРАСЕКА. Тем не менее, такие перевозки, связанные с оказанием помощи, не подлежат обложению пошлинами и налогами и, таким образом, к ним не применяется стандартный механизм транзита.

23. Эти двусторонние и региональные соглашения в большинстве своём неэффективны или выступают лишь в качестве структуры для транзита. Большинство этих соглашений представляют собой политические выкладки и экономические задачи, намечающие общую политику и стратегические цели. Большинство из них неосуществимы и не были выполнены полностью. Ни одно из этих соглашений не требует и не предлагает конкретного развития системы регионального транзита, хотя некоторые соглашения указывают на необходимость наличия таких систем. Следовательно, подобные двусторонние и региональные соглашения не обеспечивают необходимую структуры для региональной транзитной системы, но они всё же поддерживают принцип развития таких систем.

2. Национальные транзитные системы

24. В настоящее время большинство стран имеют развитые национальные транзитные системы, которые охватывают перемещения между границами и таможенным пунктом страны отправления при экспорте и между границей и таможенным пунктом страны назначения при импорте. Данные системы также могут быть использованы при транзите внутри границ одного государства. Национальная транзитная система опирается на правовую базу страны и основана на двух основных столпах – таможенный контроль и гарантийные меры.

25. Меры таможенного контроля включают использование определённых таможенных транспортных агентств и сопровождения. Гарантийные меры включают предоставление залога в форме денежного вклада или банковского/страхового гарантийного векселя. Эти национальные системы не используются для значительной части национальных транзитных перемещений, поскольку в целом они не привлекательны для торговых и транспортных компаний. Причины сложившейся ситуации в большей степени связаны с ценами, поскольку стоимость использования определённых транспортных агентств и получения соответствующих банковских гарантий очень высока. В результате этого значительная часть внутренних транзитных перемещений либо подлежит таможенному сопровождению, либо должна пройти таможенную очистку на границе.

26. Следует отметить, что эти национальные системы не выходят за пределы государственной границы, потому что не существует региональной или международной «цепной» гарантийной системы, связывающей эти национальные системы, таким образом, они не образуют часть региональной системы. Региональная транзитная система требует наличия цепи гарантийных систем, посредством которой потенциальное обязательство по уплате пошлин может быть возмещено таможенными органами в странах транзита, если товары попадут на внутренний рынок без уплаты этих пошлин. Таким образом, национальные транзитные системы не эффективны в содействии внутрирегиональной торговле в регионе. Однако известно, что они могли бы потенциально образовать основу структуры, на которой могла бы развиваться система регионального транзита.

3. Таможенная транзитная система ТИР

27. Система ТИР является единственной универсальной транзитной системой, действующей в регионе. Она преимущественно используется при перевозках на

большие расстояния при перемещениях в регион и из региона¹². Она почти никогда не используется при перемещениях на более короткие расстояния в пределах стран ЦАР, а также в КНР или Монголию, либо из этих стран, потому что КНР не имеет доступа к Конвенции ТИР, а Монголии пока ещё предстоит утвердить свою национальную ассоциацию, выдающую ТИР карнеты.¹³

28. За исключением КНР, которая ещё должна ратифицировать Конвенцию ТИР, другие семь стран в регионе уже подписали Конвенцию ТИР¹⁴, но находятся на разных стадиях реализации ее инициатив. При менее чем 10,000 ТИР карнетов для транзитных перемещений в год, выданных региональным перевозчикам, общий процент использования системы ТИР национальными транспортными агентствами является относительно низким в сравнении с общим объёмом международных перемещений, обеспечиваемых национальными транспортными агентствами. Однако к этому числу следует добавить иностранных перевозчиков, которые осуществляют проезд по региону при использовании ТИР карнетов, выданных в их странах, и которые стремились занять доминирующее положение на рынке предоставления транспортных услуг на дальние расстояния, обусловленное их усиленным доступом к оборудованию, заверенному ТИР, и источниками импорта.¹⁵ В практическом смысле система ТИР используется почти для всех транспортных перемещений на дальнейшее расстояние в страны и из стран, находящихся за пределами ЦАР, но не в КНР и Российскую Федерацию (за исключением случаев транзита через Россию в Европу или из Европы).

Б. Вопросы и проблемы

29. В то время как Центральная Азия уже использует широко принятую Транзитную систему ТИР, ощущается чёткая потребность в рассмотрении вопроса о разработке альтернатив. Развитие упрощённой региональной транзитной системы является основным вопросом Плана общих действий, одобренного Комитетом по таможенному сотрудничеству для Восточной и Центральной Азии. Основная причина сводится к тому, что система ТИР не является универсальным решением «один размер подходит всем». Она подходит для одних ситуаций, но менее применима к другим. Это можно показать на примере того, что Транзитная система Сообщества и Общая транзитная система были разработаны в Европе как альтернатива ТИР при региональных транзитных перемещениях в пределах Сообщества. К тому же, в сущности, это всего лишь транзитная система, основанная на использовании автотранспорта, и поэтому она не готова охватить другие виды транспорта, такие как железнодорожный и морской до тех пор, пока основной автотранспортный элемент не будет рассмотрен в полном объёме транзитного перемещения.

¹² Главные маршруты на дальние расстояния внутрь и из региона, где обычно используется ТИР: Европа – Центральная Азия-Европа; Турция/Иран – Центральная Азия – Турция/Иран; Европа/Турция – Азербайджан – Европа/Турция; Иран - Азербайджан – Иран.

¹³ ТИР карнет - это транзитный документ, используемый при сопровождении товаров согласно Таможенной транзитной системе ТИР.

¹⁴ См. Приложение 2.

¹⁵ Перевозчики в Европе имеют большой доступ к современному оборудованию, что отвечает требованиям ТИР в отношении печатаемых отсеков. Кроме того, они установили контакты с экспортёрами, отправляющими товары в регион, так что могут доминировать на внутренних автотранспортных передвижениях по направлению региона. Следует отметить, что торговля носит несбалансированный характер в силу ограниченного экспорта из региона автотранспортными средствами, поэтому, большинство маршрутов предусматривают полную загрузку при перемещениях в регион и частичную или вообще без груза при возвращении. Таким образом, доступ к внутренним товарам находится в критическом состоянии, предоставляя некоторые коммерческие преимущества этим иностранным транспортным агентствам.

1. Правовая база и международные конвенции

30. Надёжная законодательная и нормативная система является основным требованием для установления систем таможенного транзита. Существование нескольких международных конвенций, которые были приняты за прошедшие пять десятилетий, предоставляет региону основу для достижения консенсуса и осуществления реформы Таможенных Кодексов и транспортных нормативных документов. Список международных конвенций, подписанных странами региона, представлен в Приложении 3. Все страны присоединились к международным транзитным конвенциям или находятся в процессе их ратификации и осуществляют реформу таможенной и правовой базы в соответствии с этими конвенциями. Обзор Таможенных кодексов стран Восточной и Центральной Азии показывает, что вопрос таможенного транзита был рассмотрен. Краткие сведения о Национальных правовых базах в отношении транзита для некоторых стран приведены в Приложении 4.

31. Каждая страна имеет основу для национальной транзитной системы, которая обычно включает три основных элемента, аналогичных ТИР и Транзитным системам сообщества: (i) печатаемые грузовые отсеки на транспорте; (ii) гарантии против пошлин и налогового обязательства; (iii) определённая сопроводительная таможенная документация. Проблема состоит в том, что это национальные системы, и они не совместимы и не взаимосвязаны друг с другом, и поэтому не могут образовать региональную транзитную систему.

32. Таможенные кодексы Центрально-Азиатских стран и Азербайджана были унаследованы от Таможенных кодексов бывшего Советского Союза и в какой-то степени адаптированы. В некоторых странах всё ещё преобладают эти видоизменённые кодексы, в то время как в других, таких как Казахстан и Кыргызская Республика, кодексы были модернизированы. В целом эти новые кодексы аналогичны кодексам ЕЭС, но были адаптированы в соответствии с потребностями отдельно взятой страны. Таможенные кодексы КНР и Монголии носят особый характер и не связаны ни со старым Советским кодексом, ни с кодексом ЕЭС. Следовательно, правовая база в отношении транзита и транзитных требований в каждой стране различна.

33. Эти законодательные требования по транзиту охватывают передвижение исключительно в рамках национальной территории. Это может быть транзит от границы въезда до пункта назначения, от пункта отправки до границы, либо между двумя границами. В случае с пунктом въезда или назначения, такие требования легче выполнимы, поскольку там может быть постоянный представитель. Если имеет место международный транзит через территорию страны, то в стране редко присутствует сторона, которая выдаёт требуемую гарантию. Дополнительным неудобством является то, что выполнение этих требований может повлечь большие расходы и покрывает лишь часть маршрута, таким образом, в простом международном передвижении потребуются две гарантии. Во многих случаях перевозчики выбирают систему таможенного сопровождения как «из двух зол меньшую».

34. В большинстве случаев система ТИР не требовала пересмотра национального Таможенного кодекса, поскольку транзит был либо уже определён в кодексе, либо Международные конвенции, подписанные страной, имеют приоритет перед национальным законодательством. Однако маловероятно, чтобы **новая система транзита могла установить международную конвенцию и подчиняться национальному законодательству**. Следовательно, её выполнение могло потенциально потребовать изменений действующих таможенных кодексов. **Задачей любой новой транзитной системы является необходимость согласованности с соответствующим транзитным законодательством и в совместимости между**

ними, чтобы свести до минимума дополнительные требования, предусмотренные законодательством.

2. Функционирование Таможенной транзитной системы ТИР

35. Осуществление Таможенной транзитной системы ТИР требует гораздо больше, нежели просто стать договаривающейся стороной Конвенции ТИР. Прежде чем будут выдаваться ТИР карнеты, требуется обеспечить (i) создание независимой международной транспортной ассоциации на национальной основе; (ii) соглашения между таможенной и национальной ассоциацией и Международным автотранспортным союзом (МАТС) как руководителем системы; (iii) установление системы гарантий для ассоциации и её членов. Этот институционный процесс вызвал отсрочки в осуществлении Системы. Например, Азербайджан стал договаривающейся стороной в 1996 году, но лишь недавно смог начать выдачу ТИР карнетов, а Таджикистан присоединился в том же году, но ещё не получил полномочий на выдачу ТИР карнетов.

36. Основные проблемы заключаются в установлении независимых международных транспортных ассоциаций и соответствующих гарантий. Стремясь к независимости, государственные транспортные агентства приобрели доминирующее положение на национальном транспортном рынке в ЦАС. Частным подрядчикам было нелегко пробиться на международный транспортный рынок. Основной причиной явилась высокая стоимость согласно вступительным требованиям, где предусматривались современное оборудование, значительный оборотный капитал и соглашения с международными агентствами. Таким образом, было немного независимых транспортных агентств, способных образовать ассоциацию. В то время как в отношении данного требования для независимой ассоциации в некоторых странах были сделаны уступки в виде разрешения наличия государственного элемента, такие ассоциации испытывали трудности в образовании и всё ещё относительно слабы в плане представительства в таких странах как Кыргызская Республика и Таджикистан. Некоторые ассоциации также страдают от нестабильности и слабого управления, что в определённом смысле ведёт к временному прекращению их действия.

37. Следующим шагом после образования ассоциации является разработка цепной гарантии. МАТС содействует в установлении контактов с международными страховыми компаниями. К сожалению, наблюдая высокие уровни мошенничества в транзитных передвижениях по ТИР карнетам в ЦАР через Россию в середине 80-х, страхователи воспринимали ЦАР как страны высокого риска. Проблемы в Афганистане и в меньшей степени в Ферганской долине и Таджикистане также предполагали дополнительный элемент нестабильности. В результате этого некоторые страны, такие как Таджикистан и Туркменистан, были не в состоянии получить необходимый объём страховой ответственности для цепных гарантий от страхователей, назначаемых МАТС. Лишь недавно эти трудности уменьшились, т.к. в настоящее время регион воспринимается как более обеспеченный гарантиями.

38. Помимо общего объёма страховой ответственности, предоставляемого национальной ассоциацией, индивидуальные операторы внутри ассоциации должны обеспечить страхование своих транзитных обязательств. Это связано с тем, что первым, кому будет предъявлено требование таможенной, является индивидуальный оператор и лишь в том случае, если это не поможет, данное требование будет переадресовано национальной ассоциации. Трудно получить такой индивидуальный объём страховой ответственности, поскольку местные рынки страхования либо не существуют, либо представляют собой государственные монополии.

39. Предполагается, что к концу 2003 года систему ТИР можно будет применять во всех Центрально-Азиатских странах, Азербайджане и Монголии. Абсолютно ясно, что отсутствие КНР как члена Конвенции ограничивает её применение к передвижениям через эту границу. Тем не менее, для перевозок на дальние расстояния из Европы или Турции/Ирана, при необходимости пересекать на пути множество границ, всё же имеются потенциальные преимущества по использованию системы до или от Хиньянской границы КНР. При наличии нынешних транспортных ограничений при въезде иностранного транспорта в КНР, преимущества доступа ТИР и его осуществление в КНР могут быть реализованы при устранении транспортных ограничений. Тем не менее, этот допуск к Конвенции явился бы преимуществом для региональных транзитных перемещений.

40. Как указывалось, стоимость использования ТИР для национальных перевозчиков

высока. Требуются значительные капиталовложения или аренда современного оборудования, что соответствует сертификационным требованиям ТИР. Как правило, это включает покупку трейлеров европейского производства, а зачастую и грузовиков образца, отвечающего требованиям ЕС по охране окружающей среды. Транспортная компания должна быть в состоянии представить доказательство финансового положения и поддержки для членства ассоциации и получить необходимый объём страховой ответственности для своих операций. Как членство ассоциации, так и стоимость ТИР карнетов являются, на взгляд членов, высокими относительно общей экономической стабильности этих стран и зачастую являются поводом для жалоб. С практической точки зрения, чем короче расстояние и меньше количество пресечения границ, тем дороже система ТИР для перевозчика относительно общей стоимости перевозки. Именно сочетание высокой стоимости и нынешних ограниченных транзитных преимуществ на границах ведёт к тому, что ТИР является менее привлекательной, чем в других регионах с более развитыми экономическими системами. **ТИР не является системой, эффективной в отношении затрат для региональных передвижений на короткие расстояния.**

41. Выгоды от использования Транзитной системы ТИР могут быть потенциально существенными и оправдать её высокую стоимость. Основным преимуществом должна стать более быстрая таможенная очистка на границе, что может быть достигнуто устранением необходимости проверки. Кроме того, ТИР карнет должен представлять собой документацию, достаточную для получения разрешения на транзит без необходимости дополнительной документации. Также не должно выдвигаться требование таможенного сопровождения транспорта ТИР, поскольку гарантия обеспечивает риск, связанный с уплатой пошлины.

42. На практике эти предусмотренные выгоды подвергаются риску в связи со слабыми процедурами таможенного контроля и инфраструктурой, а также отсутствием современных методов контроля, таких как управление рисками. К основным препятствиям, связанным с таможенными органами, относятся следующие:

- (i) Планировка большинства пограничных постов препятствует обеспечению специальных проходов для транспорта ТИР, таким образом, машины вынуждены стоять в очереди в ожидании, тем самым утрачивая преимущество, которое выражается в сокращении для них транзитного времени по сравнению с тем транспортом, на который ТИР не распространяется;
- (ii) Большинство таможенных органов по-прежнему поддерживают режимы таможенных инспекций и на некоторых границах предпринимают

проверку транспорта ТИР¹⁶, требуя взломать печать. Это не является ответом на осознанный риск в отношении такого индивидуального груза, допускаемым Конвенцией, а зачастую просто отражает неприятие печатей предыдущего таможенного органа;

- (iii) При ТИР отгрузках до сих пор требуется предоставление грузовой декларации или транзитной декларации, точно так же как и для транспорта, не обеспеченного ТИР. К транзиту в сущности относятся так, как если бы это был импорт, а потом экспорт;
- (iv) От водителей всё ещё требуется предоставление опорной документации, относящейся к партии товара на каждой границе; и
- (v) Некоторые страны всё ещё настаивают на сопровождении ТИР несмотря на то, что риск неуплаты пошлины отсутствует. Некоторые администрации рассматривают сопровождение как потенциальный поток бюджетных доходов.

43. Транзитная система ТИР будет по-прежнему оставаться первостепенной транзитной системой для дальних расстояний в краткосрочный и среднесрочный период. Проблема в том, как обеспечить ценовую рентабельность Транзитной системы ТИР и, что более важно, получить выгоды в отношении её стоимости для транспорта, следующего транзитом на дальние расстояния. В плане развития региональной транзитной системы важно отметить, что функционирование Транзитной системы ТИР регулируется Международной Конвенцией и данная система является жёсткой в своём применении и, таким образом, не может быть адаптирована так, чтобы отражать обстоятельства развития данного региона.

3. Транзит через пункты пересечения границы

44. Как указывалось в предыдущем Разделе, транзит через пункты пересечения границы представляет собой значительный нефизический барьер для транзитной торговли. За последние годы значительные капиталовложения были сделаны в направлении развития основных и второстепенных пунктов пересечения границы на территории региона. Это продолжающийся процесс, который поддерживается АБР и другими МФО, особенно самими отдельными странами. Однако, несмотря на это капиталовложение, транспортная промышленность и другие пользователи продолжают жаловаться на то, что за последние десять лет скорости и процедуры пограничного транзита не претерпели существенных изменений. Выгоды от инвестиций подрываются или выхолащиваются слабым управлением, отсутствием современной таможенной практики, такой, как управление рисками и аудит после въезда. Вполне понятно, что следует рассмотреть новые подходы, которые могли бы улучшить работу на границе с тем, чтобы оправдать как существующие, так и будущие пограничные капиталовложения. Содействие транзитной перевозке требует двустороннего подхода, который затрагивает следующие вопросы: (i) физические барьеры, такие как отсутствие разделения транспорта и неадекватные приспособления: не отвечающие стандартам здания или слабые функциональные планировки, а также отсутствие обрабатывающего оборудования; (ii) нефизические барьеры, связанные с процедурами, множеством пограничных организаций и платежей, как официальных, так и неофициальных.

45. С точки зрения заинтересованных сторон, многие из этих проблем видятся как ориентированные на таможенную, придавая тем самым отрицательный облик таможене, что не всегда оправданно. Ключевой вопрос, связанный с транзитом – это требование о предоставлении транзитной декларации, обычно включающее привлечение

¹⁶ Проверка означает внешние проверки транспортного средства и трейлера. Досмотр означает физическую проверку содержимого грузового отсека.

таможенного брокера, который зачастую занимает монопольное положение на отдалённых границах, а в некоторых странах и вовсе отсутствует. Основной проблемой на многих границах, связанной с документацией, является процесс переноса¹⁷ с выездной декларации предыдущей страны на въездную или транзитную декларацию, в которой обычно присутствуют типографические ошибки. Это приводит к отсрочкам и, как правило, неофициальным платежам. От перевозчиков также требуется представить всю опорную документацию (т. е. накладные, упаковочные листы, сертификаты происхождения, контракты) даже для транспорта, следующего транзитом в другую страну. Документы проверяются и вносятся в систему МТ, если таковая имеется, либо в журнал регистраций, либо и в систему, и в журнал и проставляются соответствующие печати. Иногда требуются неофициальные платежи за быстроту обработки и получения печатей на документы.

46. После этого следует проверка или досмотр, а на некоторых границах это делается одновременно с процессом проверки документов. Эта стопроцентная проверочная процедура, предпринимаемая таможенной, часто повторяет проверку, которая уже была проведена пограничной полицией; кроме того, бывают повторения в плане целей этих проверок. Проверочная процедура состоит из внешней проверки грузовика и его незагруженных перевозочных отсеков (например, кабин, топливных баков, запирающихся шкафов для хранения замороженных продуктов). Тем не менее, после этого может последовать процедура досмотра, требования которой предусматривают открытие отсеков, перевозящих груз. На многих границах ТИР грузовики всего лишь подвергаются проверке, тогда как на многих других пограничных пунктах таможни, открывание ТИР транспортных средств для досмотра, взламывание печатей стали обычной процедурой, которая противоречит Конвенции ТИР. Этот процесс досмотра может варьироваться от простого «хвостового» досмотра, когда открываются задние дверцы машины для визуальной проверки, до полного извлечения грузов. Транзитное время для груженого транспорта составляет в среднем от 1 до 2 часов на каждой стороне перехода. Ничто не указывает на то, что ТИР или транзитный транспорт проходит обработку быстрее, чем транспорт, перевозящий товары, предназначенные для перевозки из страны внутреннего потребления.

47. Эффективная транзитная система полагается на безопасность груза при транзите с тем, чтобы он прибыл в пункт назначения в абсолютно том же состоянии, в каком он покинул пункт отправления. Любой досмотр увеличивает риски, подрывающие это требование. Во время досмотра упаковка перевозимых товаров снимается, предметы перевозки могут быть повреждены и зачастую «образцы» «удерживаются» пограничными служащими. Основной чертой нынешних международных транзитных систем является то, что печать остаётся нетронутой в течение всего маршрута, если нет особых причин для досмотра, таких как доказательство подделки печати, повреждение грузового отсека, либо в ответ на это определяются риски в отношении конкретного перевозчика или груза (т.е. использование системы управления рисками). Таким образом, система требует, чтобы все таможенные власти, участвующие в транзите, принимали законность таможенной печати в странах отправки или транзита. **Задачей любой новой транзитной системы является необходимость требования от национальной таможни признания и принятия ею законности печатей всех таможенных органов участвующих стран.**

48. Целый ряд инициатив предпринимается для того, чтобы согласовать и упростить процедуры прохождения через границу и сделать их совместимыми с двусторонними или региональными соглашениями, подписанными странами и

¹⁷ Процесс переноса состоит в переписывании одного таможенного документа на другой, как, например, использование экспортной декларации страны А для заполнения импортной или транзитной декларации для страны Б.

отвечающими стандартам Пересмотренной Конвенции Киото. Программа ЕС ТРАСЕКА является особенно эффективной в ЦАС, и АБР имеет некоторые инициативы, которые следует продолжить и которые развиваются по Программе таможенного сотрудничества. Программы по оказанию существенной помощи также предлагаются как Правительством США, так и проектом Пограничного управления ЕС в Центральной Азии (ПУЦА). Программы были разработаны для улучшения пограничного контроля. Получателями услуг являются Службы Пограничной Охраны для оказания помощи в осуществлении усиленного контроля и обнаружения нелегальных мигрантов, наркотиков и оружия.

49. Задача любой новой транзитной системы в том, что при её использовании она должна содержать в себе выгоды для заинтересованных лиц в плане обработки транспорта, в сравнении с тем транспортом, который не пользуется установленной транзитной системой. Транзит должен получить рациональные процедуры на пограничных пунктах, как в плане уменьшения документальных требований, так и в плане физического досмотра. Известно, что принятие любой новой системы потребует полной консультации с заинтересованными лицами, поскольку её действие потребует от перевозчиков предоставления специального оборудования и гарантий. Следовательно, выгоды для торговли, перевозчиков и таможни, должны перевесить дополнительные транспортные расходы.

4. Транспортные спецификации

50. Основной вопрос в отношении системы ТИР касался требований транспортной сертификации. При всей жёсткости этих требований, вероятнее всего то, что только трейлеры или транспортные средства, произведённые в Европе, отвечают этим требованиям. Как указывалось, это приводит к тому, что за участие в системе ТИР национальным транспортным компаниям приходится платить высокую въездную плату. Это происходит потому, что грузовики или трейлеры в регионе не производятся. В то время как проблема финансирования таких закупок/аренды тесно связана с уровнями экономического развития, высокие цены могут быть оправданы, если такое оборудование может быть использовано эффективно при предоставлении услуг на маршрутах дальнего следования, имеющих возможность гарантировать обратный путь. В настоящее время во внутрирегиональных пограничных транспортных операциях преобладает использование более старого транспортного оборудования, которое не отвечает целям ТИР.

51. Известно, что наличие опечатываемого дорожного транспорта вероятнее всего станет предпосылкой к возникновению любой региональной транзитной системы, как с точки зрения таможенной перспективы, так и с точки зрения гаранта. В условиях транспортных парков в регионе, в которых преобладают более старые грузовики и трейлеры, может возникнуть необходимость рассмотреть менее строгие требования в отношении транспортных средств, которым необходимо получить сертификацию ТИР. Имеется значительное количество единиц транспортных средств, используемых в нынешней региональной торговле, которые, не имея сертификации ТИР, всё же могут опечатываться. Альтернатива использования контейнеров в качестве опечатанной единицы может быть более практичной с точки зрения транспортной сертификации, но при этом отсутствуют подходящие транспортные средства по перевозке контейнеров.

52. Задачей любой транзитной системы является установление уровня транспортной сертификации, совместимого с условиями развития транспорта в регионе. Тем не менее, требования качества должны отвечать определённым минимальным стандартам, приемлемым для различных таможенных руководящих органов и гарантийных органов. В случае с Транзитной системой Европейского Экономического Сообщества, не существует требований для преимущественной

сертификации индивидуальных единиц, но для получения возможности использовать систему, транспортные средства должны быть признаны таможней как опечатываемые.

5. Механизм гарантии

53. Гарантийная система, используемая согласно национальному законодательству, в основном базируется на индивидуальной или корпоративной гарантии *via a lien*¹⁸ (через удержание) на товары или единицу перевозочного средства, на наличном вкладе или долговом обязательстве. Существуют потенциальные проблемы с каждым из этих вариантов выбора:

- (i) Сторона, предоставляющая гарантию, может не быть импортёром или экспортёром, либо транспортной компанией и, таким образом, вряд ли сможет предложить груз или транспорт как гарантию. Импортёр/экспортёр не может предложить транспортное средство, а транспортная компания не может предложить груз точно так же, как и владельцы вышеназванной собственности. Многие транспортные средства или контейнеры сдаются в аренду, и арендодатель не может или не имеет права использовать их как залог;
- (ii) Наличные вклады трудно получить как в смысле общей суммы, так и в плане их происхождения. Ещё более важно то, что у гаранта нет уверенности в том, что деньги будут возвращены по завершении транзитного маршрута. Известно, что таможня либо отсрочит выплату, либо вовсе не вернёт деньги;
- (iii) На преобладающей территории региона банковская система не развита. Концепция банковских гарантий для транзита не получила широкого понимания и развития. Там, где она существует, гарантия зачастую слишком дорогая и сложная;
- (iv) Сектор страхования транспорта относительно мало развит в большинстве стран, а в других странах является государственной монополией. Следует отметить, что большинство транспортных средств в регионе не имеет страхования ни на случай дорожного происшествия, ни на случай ущерба для груза в пути. Соответственно трудно получить такие транзитные гарантии от местных страховых компаний;
- (v) По причине высоких рисков таможня стремится получить значительно более высокие уровни безопасности в форме наличных средств или гарантий, чем это требуется в развитых странах.

54. Основная проблема заключается в том, что это национальные требования, а, следовательно, охватывают только часть транзита. Трудно и не позволено предоставлять различные гарантии для каждой отдельно взятой страны, чьи границы пересекаются в процессе транзита. Сложно, будучи основанным в одной стране, получить гарантию в другой стране по причине отсутствия в ней страхования – т. е. способность поручителя обеспечить гарантию.

55. Из обсуждений с заинтересованными лицами и обширной сферы деятельности таможенного сопровождения или осуществления таможенных процедур на границе, становится очевидно, что нынешние национальные системы не используются широко, вследствие чего напрашивается вывод, что они либо являются непривлекательными и слишком сложными, чтобы отвечать необходимым требованиям, либо неэффективны в плане расходов. **Задача новой транзитной системы состоит в установлении регионального гарантийного механизма, поддерживаемого подходящей**

¹⁸ Удержание имущества - это юридическое условие, предусматривающее вступление во владение и удержание или продажу товаров при неуплате долга.

гарантийной организацией, банковской или страховой компанией и сделать так, чтобы это было приемлемым и доступным для заинтересованных лиц.

6. Таможенное сопровождение¹⁹

56. Степень влияния таможенного сопровождения в регионе ещё высока. Это в основном объясняется отсутствием региональной транзитной системы (иной, чем при использовании ТИР) или неиспользованием национальной транзитной системы. В некоторых странах даже ТИР – транспортные средства подлежат таможенному сопровождению, что противоречит Статье 23 Конвенции²⁰. В условиях высоких рисков мошенничества, особенно когда транзитные товары утекают на внутренний рынок без уплаты таможенных пошлин и налогов, вполне понятно настойчивое желание таможи сохранить сопровождение как средство «контроля».

57. К сожалению, решение о сопровождении не основано исключительно на методологиях управления риском. Отчасти это мотивируется необходимостью производить доход для удовлетворения нужд бюджета и частично проблемами управления. В частности, иностранные транспортные средства имеют целью получение бюджетных доходов, несмотря на перевозимый груз и связанные с этим риски. Действительно, некоторые иностранные перевозчики предпочитают сопровождение, чтобы снизить уровень неофициальных платежей другим властям во время транзита, в особенности автоинспекции и таможенным государственным служащим. Существует доказательство того, что в некоторых странах сборы за сопровождение уплачиваются таможенникам, у которых затем не оказывается средств для действительного оказания услуг по сопровождению.

58. Известно, что таможенное сопровождение будет в дальнейшем необходимо для акцизных товаров, таких как алкогольные напитки и табачные изделия, а также для груза, особенно легко доступного для мелких краж, например, электротовары. В общем, трудно получить гарантии для таких товаров из-за высоких рисков. Акцизные товары исключены из Транзитной системы ТИР. Таким образом, существует потребность в таможенном сопровождении, но оно должно основываться на оценке риска, а не на обычном порядке вещей.

59. Практика таможенного сопровождения значительно увеличивает расходы, связанные с перевозкой, и не лежит в сфере интересов содействия торговле. **Задача новой транзитной системы состоит в том, чтобы устранить необходимость всех требований по сопровождению при осуществлении маршрута по условиям транзитной системы.** Необходимо решать вопрос утери дохода из этого источника на официальном и неофициальном уровне. Следует отметить, что если таможенники сопровождают груз, обеспеченный гарантией, то такая практика может привести к тому, что гарантия утратит свою силу. В судебных разбирательствах, имевших место в других странах, поручителю удавалось успешно доказать законным порядком, что, поскольку таможенники сопровождали груз с принятием конкретной ответственности, они становились соучастниками утери и, таким образом, не могли предъявлять никаких требований.

¹⁹ Таможенное сопровождение – это процесс эскортирования транспорта таможенными служащими во время транзита, либо индивидуально, либо, что ещё более обычно, в сопровождении более обычных «конвоиров», состоящих из нескольких видов транспорта.

²⁰ В Статье 23 говорится: “Таможенные власти не требуют сопровождения автотранспорта или контейнеров за счёт перевозчиков на территории другой страны за исключением особых случаев.

7. Транзитная документация

60. Не существует общего транзитного документа, применимого на всей территории региона, кроме ТИР карнет. Каждая страна имеет свою особую документацию для транзита либо через территорию страны, либо внутри неё. Некоторые страны требуют предъявления стандартной импортной или экспортной декларации, другие – упрощённый вариант или предоставляют отдельный транзитный документ. Характерной чертой международных транзитных систем является то, что все они используют стандартный документ, принимаемый и имеющий законную силу для всех таможенных властей в целях таможенного контроля в процессе транзита – в случае с ТИР – это карнет, а в случае с Системой Сообщества – Единый административный документ (ЕАД).

61. ЦАР и Азербайджан используют стандартную форму таможенной декларации в целях импорта и экспорта, а зачастую и транзита. Этот документ отвечает требованиям рекомендованного ООН формата и в сущности идентичен документационной системе ЕАД, используемой в ЕС. В настоящее время законная сила этого документа, как правило, ограничена национальной территорией, таким образом, требуется его копирование или «перенос» в идентичную форму в следующей стране в пункте пересечения границы. Задачей новой транзитной системы явится согласование вопроса о стандартном транзитном документе, приемлемом для всех стран на полный транзитный маршрут без необходимости его переноса на границе. В случае с КНР и Монголией, язык, используемый как в форме, так и лицом, подающим декларацию, вероятно, станет дополнительным вопросом.

8. Управление транзитной системой

62. Как международная, так и региональная транзитные системы требуют наличие институциональной структуры для управления системой и осуществления её контроля. В случае с ТИР, МАТС действует как независимая центральная координационная власть, служащая средством соединения друг с другом каждой национальной ассоциации и таможенной администрации. Система Сообщества координируется центром и связана с каждой таможенной администрацией. **Задачей каждой новой региональной системы станет развитие институциональной структуры для управления и координирования контроля системы.** Для эффективной работы каждой таможенной организации необходимо ощутить себя представленной таким образом, чтобы обеспечить требуемый уровень «собственности» и обязательства. Таким образом, существенно важно будет развивать высокие уровни сотрудничества между национальными таможнями, участвующими в системе. Важно отметить, что Система Сообщества ЕС имеет дело с таможней как с единой организацией, поскольку система действует для таможни Сообщества как единого целого, т. к. таможенные платежи и обязательства являются частью бюджета ЕС, а не индивидуальных национальных бюджетов. Иная ситуация в регионе, где каждая таможня делает сборы в свой национальный бюджет и такие бюджетные доходы представляют собой значительную часть национального бюджета. Это предполагает, что Система Сообщества ЕС не могла бы напрямую копироваться в регионе без углубленной экономической интеграции.

63. Уровень сотрудничества и координирования между таможенными администрациями был выделен отдельным вопросом. Все таможни в ЦАР являются членами Таможенной организации СНГ, и Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан являются частью Евроазиатского Таможенного Союза с Россией и Беларусью. Имеется ряд двусторонних и трёхсторонних соглашений между ЦАР и КНР, которые имеют отношение к таможенным и торговым вопросам. **Тем не менее, не существует специального регионального соглашения, которое бы охватывало все страны и**

закладывало институционную основу для развития региональной транзитной системы. Таможенный комитет по сотрудничеству, образованный в 2002 году и поддерживаемый АБР, указал на необходимость региональной транзитной системы в своём Плане действий. Этот Комитет и его рабочие группы ищут возможности повышения уровней сотрудничества и координирования. Тем не менее, эта институционная структура не явилась бы соответствующей структурой для функционирования в качестве механизма управления для региональной транзитной системы, поскольку она предназначена для руководства региональным таможенным сотрудничеством и не отвечает за операционное управление.

64. Основной функцией Управления транзитной системой будет установление и отслеживание параметров системы. Это потребует определения того, когда и к кому будет применяться система, объём и уровень гарантии, разработка и контроль системы УИК и процедуры, связанные с предъявляемыми претензиями. Основное требование сводилось бы к мониторингу осуществления, поскольку известно, что риски мошеннического использования системы высоки, особенно на ранних стадиях, как показал опыт Системы ТИР и Системы Сообщества. Потенциальные выгоды от мошеннических операций значительны, имеют связь с потенциальным риском обнаружения или применения достаточно серьёзных мер наказания для уничтожения такого мошенничества. Замена накладной - это особая проблема, в частности в пунктах пересечения границ между КНР и ЦАР.

9. Железнодорожный транзит

65. Данный документ концентрирует внимание на транзите автодорожного транспорта, в то время как в объёмных измерениях железнодорожный транспорт представляет собой основной международный способ передвижения в большинстве стран ЦАР, Монголии и Синьцзянском Уйгурском автономном регионе КНР. Основной профиль железнодорожных перевозок аналогичен профилю других регионов мира в том, что он главным образом занимается перевозкой сырья незначительной ценности, зачастую транспортируемого навалом. Однако, периодически он выполняет дополнительные перевозки товаров более высокой ценности, которые перевозятся железнодорожным транспортом отчасти из-за отсутствия эффективной транзитной системы или высокой стоимости автотранспортных перевозок (например, перевозка груза между Таджикистаном и Российской Федерацией). Возрастает спрос на контейнерные перевозки железнодорожным транспортом отчасти из-за высокой стоимости автотранспортных перевозок. Тем не менее, в общем объёме фрахтового тоннажа доля контейнерных перевозок остаётся низкой.

66. Существует целый ряд причин того, что железнодорожный транспорт имеет меньшее значение в плане развития региональной транзитной системы:

- (i) Высокий процент перемещений составляет сырьё невысокой ценности с низкими обязательствами по уплате пошлин или вовсе без них;
- (ii) Государственные железнодорожные пути выступают в качестве хранителей груза в процессе транзита и действуют как подразумеваемые гаранты;
- (iii) Риск утери таможенных пошлин за транзитный груз, исчезающий на внутренний рынок, считается гораздо ниже, чем риск, связанный с таможенными пошлинами за индивидуальные грузы, транспортируемые шоссейными дорогами;
- (iv) Необходимо, чтобы транзитная система применялась ко всем грузам на железной дороге, в противном случае индивидуальные пользователи не получают никаких преимуществ.

- (v) Железнодорожный путь – это решение вопроса о перевозках с помощью транспорта по низким ценам и с низкой скоростью. Применение транзитной системы увеличило бы общую стоимость транзитных расходов, но транзитная скорость значительно не изменилась бы, поскольку задержки в местах пересечения границы не составляют большую часть всего маршрутного времени.

67. Железнодорожные пути также используются для перевозки определённых грузов высокой стоимости и чувствительности, таких как спиртные напитки и сигареты. Такие грузы обычно перемещаются с сопровождением, даже по железной дороге. Причина использования железнодорожного транспорта для их перевозок связана с риском и отсутствием объёма страховой ответственности. Не предусмотрено, чтобы любая новая региональная транзитная система была расширена настолько, чтобы охватить все эти вопросы, тем более что они закрыты для существующих систем.

68. В то время как преимущества региональной транзитной системы, охватывающей перемещения по железным дорогам считаются незначительными, любая региональная транзитная система должна быть приемлемой для железнодорожного транзита с тем, чтобы её можно было применять для много-модального транспортного перемещения, включающего объединённое транзитное перемещение по авто и железным дорогам. Это было бы особенно выгодно в случае с контейнерными перевозками, особенно на маршрутных поездах.

10. Портовый и морской транзит

69. В регионе имеется два основных морских коридора; (i) Баку: Азербайджан – Туркменбаши: Туркменистан; и (ii) Баку: Азербайджан – Актау: Казахстан. Паромы для авто и железнодорожного транспорта и ряд других типов судов, включая танкеры, обслуживают эти маршруты. Как указывалось в предыдущем разделе, в условиях, когда основным транспортом являются железнодорожный транспорт или грузовые суда для насыпных грузов, потенциальные преимущества региональной транзитной системы для морского транзита минимальны. Тем не менее, имеется некоторый автотранспорт, использующий эти паромы в основном на транзитном маршруте между Азербайджаном и Российской Федерацией, избегая опасных маршрутов через южную Россию. Такие передвижения главным образом являются автодорожным транзитом и поэтому получили бы ряд преимуществ, если бы были включены в региональную транзитную систему. Что касается железной дороги, любая новая транзитная система должна подходить для использования в связи с тем, что морское передвижение является частью всего транзита.

11. ИКТ для транзитного контроля

70. Известно, что риски, связанные с транзитным грузом, «исчезающим» на внутренний рынок, значительны в большинстве ЦАР. Как указывалось, системе ТИР предъявлялись серьёзные обвинения, которые приводили к приостановке её действия в осуществлении транзитных передвижений через Восточную Европу и Российскую Федерацию за период времени предшествующий введению новых видов контроля. Перед Системой Сообщества ЕС стояли аналогичные проблемы. Обе системы признали необходимость системы ИКТ для поддержания их соответствующих транзитных систем. В случае с ТИР, система ТИР безопасность²¹ предоставляет электронное уведомление о завершении транзита. НКТС переводит Систему

²¹ ТИР безопасность – это автоматизированная контрольная система для ТИР по регистрации карнетов выдаваемых национальным ассоциациям и индивидуальным операторам. Её первостепенной функцией является передача электронных сообщений системе ТИР, отсылаемых таможенным органом в конечном пункте разгрузки о том, что процедуры, осуществляемые по прибытии грузов, завершены.

Сообщества в систему безбумажной документации при использовании электронных сообщений.

71. Нынешние таможенные процедуры во всех странах региона отражают высокую степень философии «контроля», как и следовало ожидать в условиях их исторических структур централизованного управления. **Задача любой новой транзитной системы состоит в том, чтобы продемонстрировать соответствующий уровень «контроля» транзитного передвижения**, но при этом удовлетворять возросший спрос на содействие торговле в регионе. Считается, что ИКТ могла бы оказывать содействие торговле и укреплению законной роли таможенного контроля для прекращения нелегальной торговли.

72. В то время, как таможенные органы региона в определённой мере используют ИКТ, в его применении присутствует значительное разнообразие. Только Казахстан имеет постоянную связь между базой данных центрального сервера и избранными границами. Азербайджан, Узбекистан и КНР имеют косвенное сообщение между границами и центральными серверами через региональные офисы, но они не относятся к реальному времени. В настоящее время Кыргызская республика, Монголия, Таджикистан и Туркменистан не имеют ИКТ связи с границами.

73. Система безопасности ТИР, поддерживающая транзитную систему ТИР, уже была установлена и действует в Азербайджане, Казахстане, Кыргызской республике и Узбекистане. Как уже указывалось, она работает не в оперативном режиме и основана на сообщениях, поступающих из пунктов назначения, не имея ввода для сообщений с мест пограничного перехода. Таким образом, она не обладает возможностью более всесторонней и сложной НКТС осуществлять отслеживание²². Для выполнения этого требования необходимо будет принять решения относительно соответствующих уровней необходимого контроля и технического объёма. **Проблема любой новой транзитной системы состоит в том, что ей, возможно, придётся либо объединиться с существующими ИКТ системами, либо функционировать как отдельная дополнительная система.**

VI. СТРАТЕГИЯ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

A. Краткое изложение вопросов и проблем

74. Основные задачи по улучшению транзитных систем в Восточном и Центрально-Азиатском регионе были определены в Разделе III. В то время как эти задачи непосредственно связаны с национальными и ТИР транзитными системами, они также являются основными для развития и осуществления региональной транзитной системы. Вопросы и проблемы, связанные с укреплением национальных транзитных систем и Таможенной Транзитной Системы ТИР, можно обобщить следующим образом:

- (i) Не все страны реформировали свои таможенные кодексы и процедуры и получили доступ к основным международным конвенциям, таким образом, правовая база, необходимая для поддержки транзитных передвижений, не была гармонизирована в регионе;
- (ii) ТИР система не является универсальным решением типа «всех по одной мерке», это также и не рентабельная система для передвижений на короткие расстояния и на внутрирегиональных маршрутах. Проблема

²² «Отслеживающий контроль» — это способность отслеживать движение транспорта при транзите посредством периодической регистрации его передвижений по маршруту, по мере того как он проходит выбранные участки. Отслеживание может быть предпринято на основе записей, сделанных вручную, вводов в ИТ систему или на основе использования .

в том, как обеспечить рентабельность ТИР системе и, что более важно, получить ожидаемые выгоды для транзита на дальние расстояния.

75. Основные вопросы развития новой региональной транзитной системы, рассмотренные в Разделе III, можно суммировать следующим образом:

- (i) получение таможенного подтверждения законной силы печатей и штампов;
- (ii) обеспечение соответствующих преимуществ по обслуживанию торговым агентам и перевозчикам при переезде через границы;
- (iii) наличие уровней сертификации транспорта, совместимых со стадией транспортного развития в регионе;
- (iv) соответствие с национальным транзитным законодательством в целях сведения к минимуму дополнительных законодательных требований;
- (v) разработка механизма региональной цепной гарантии;
- (vi) достижение договорённости по стандартному транзитному документу для полного транзитного маршрута, приемлемому для всех стран;
- (vii) определение прозрачной системы доступности, т. е. как «ответственные лица» могут использовать региональную транзитную систему;
- (viii) наличие системы контроля ИКТ, которая может либо объединиться с существующими национальными системами ИКТ, либо существовать как отдельная, дополняющая система;
- (ix) создание институциональной структуры для управления и контроля системы
- (x) существенное уменьшение потребности в сопровождении, что ни в коей мере не помешает законному таможенному контролю вести борьбу с незаконными транзитными передвижениями.

Б. Стратегия и план действий

76. Транзит жизненно важен для региона. Без эффективных транзитных систем, которые содействуют торговле и доставляют товары из региона, эти экономики подвергаются риску стать маргинализированными и утратить способность пользоваться преимуществом глобальной интеграции. Тем не менее, транзит не устанавливается быстро и не решается легко, поскольку вопросы, связанные с транзитом, отражают вопросы глубинного развития и проблемы, стоящие перед этими странами. Таким образом, поиск ответа на вопросы, связанные с транзитом, должен стать частью широкой и интегрированной стратегии и планом действий для содействия торговле, а также модернизации таможни и перевозки, включающей: (i) политические и нормативные реформы, (ii) модернизацию таможни и перевозок и (iii) региональное сотрудничество. Предполагаемая стратегическая структура и План действий представлены в Приложении 5. В рамках этой широкой стратегической структуры данный документ предлагает двойственный подход к решению транзитных вопросов в регионе:

- (i) **Краткосрочная цель** – улучшенное осуществление системы ТИР как основной международной транзитной системы, действующей в регионе для того, чтобы её применение находилось в полном соответствии с Конвенцией и приносило ожидаемые прибыли организаторам совместного дела, использующим систему;
- (ii) **Среднесрочная цель** – помощь в развитии новой транзитной системы, которая имеет важное значение для содействия торговле внутри региона.

77. Достижение целей краткосрочного и долгосрочного периода требует модернизации национальных Таможенных кодексов и допуска к основным

международным конвенциям для достижения согласованной юридической структуры. Предлагаемая стратегия даст возможность региону приступить к немедленному решению транзитных вопросов, связанных с национальными транзитными системами и транзитной системой ТИР для того, чтобы продвигать торговлю с остальными регионами мира, но также и решать более фундаментальные проблемы, касающиеся развития региональной транзитной системы. Ниже приводятся подробные характеристики особых компонентов, связанных с транзитом и представленных в Приложении 5:

1. Реформа таможенной правовой базы и присоединение к международным конвенциям

78. Таможенная правовая база состоит из Таможенного кодекса как основного законодательства. В ЦАР Таможенные кодексы были в основном унаследованы от старого Советского кодекса. Они отражали потребности централизованной экономики и не отражают рыночных экономик ЦАР, а, следовательно, нуждаются в реформировании. Продолжается процесс модернизации этих кодексов, который в основном диктуется потребностью отвечать требованиям ВТО и предложениям, выдвинутым в пересмотренной Конвенции Киото. Основные партнёры по развитию, такие как АБР, МВФ, Европейская комиссия и ЮСАИД, оказали помощь таможене в этом процессе модернизации. Казахстан ввёл новый Кодекс в соответствии с требованиями ВТО; предполагается, что Кыргызская республика и Таджикистан скоро введут аналогичные современные кодексы. Другие страны находятся в процессе пересмотра своих кодексов. Новые принимаемые кодексы аналогичны кодексам в ЕС и новому Российскому кодексу, таким образом, между ними присутствует элемент согласованности, который мог бы обеспечить наличие единой таможенной правовой базы.

79. Для ускорения процесса реформы правовой базы рекомендовано, чтобы все страны в регионе стали участниками основных конвенций по вопросам перевозок и торговли. Это обеспечит наличие элемента согласованности правовой базы на международном уровне. Это важно, поскольку такие международные конвенции обычно имеют приоритет над национальным законодательством в большинстве стран региона, обеспечивая тем самым некоторую согласованность торговым и транспортным процедурам, несмотря на то, что национальные таможенные кодексы могут отличаться в значительной степени до тех пор, пока не будут модернизированы все кодексы. Следовательно, необходима модернизация маршрута по международной конвенции и по национальному законодательству, где это возможно. Ниже представлены основные рекомендуемые конвенции:

- (i) Таможенная конвенция о национальной перевозке товаров по ТИР карнетам;
- (ii) Конвенция по Контракту о международных перевозках товаров автотранспортом;
- (iii) Таможенная Конвенция о временном импортировании коммерческого автотранспорта;
- (iv) Таможенная Конвенция о контейнерах;
- (v) Международная Конвенция о согласовании пограничного контроля товаров.

Эти конвенции включены в число конвенций, предлагаемых для принятия их Торговым Форумом по перевозкам и торговле в странах Центральной и Юго-Восточной Азии, поддерживаемым АБР. Они бы способствовали согласованию законодательства на международном уровне в целом по Азиатскому региону.

80. Приоритеты присоединения к данным конвенциям с точки зрения транзитной перспективы таковы: (i) допуск КНР к ТИР Конвенции; (ii) присоединение оставшихся стран ЦАР, Монголии и КНР к Конвенции по согласованию пограничного контроля за товарами. Осуществление этих конвенций будет способствовать развитию транзитных систем в регионе. КНР уже начала процесс присоединения к ТИР, но её позиция в отношении присоединения к Конвенции по согласованию пограничного контроля за товарами пока не ясна. Программа ЕС ТРАСЕКА предложила осуществить допуск к участию в этой Конвенции, как часть её инициативы по содействию торговле в ЦАР. Участие в этих конвенциях в основном обусловлено инициативой и желанием самой страны. Агентства по международному развитию могут оказать помощь в плане наращивания мощности и технической помощи.

2. Улучшение функционирования транзитной системы ТИР

81. В Разделе III указывается, что, несмотря на оптимальность решения, которое представляет собой транзитная система ТИР для транзитов на дальние расстояния с многократным пересечением границ, она не приносит ожидаемых преимуществ торговцам и перевозчикам и не оправдывает высоких затрат по её использованию. Это в основном объясняется тем, что Конвенция не выполняется полностью всеми участвующими странами. Поэтому предлагается разработка конкретной и практической региональной программы, поддерживаемой партнёрами по международному развитию для улучшенного действия системы ТИР в регионе.

82. Поскольку проблема носит региональный характер, считается необходимым дополнить региональную программу специальными мерами по отдельно взятой стране. Это объясняется тем, что ограничения, указанные в Разделе III, сходны, но не идентичны по своему характеру в масштабе региона, таким образом, принятие единого решения не может быть реалистичным и не приведёт к требуемому улучшению. Предлагаемая Программа по усилению ТИР могла бы состоять из двух этапов: (i) Оценка потребностей; (ii) План действий.

83. Первый этап должен определить все нынешние ограничения в каждой стране, связанные с осуществлением Конвенции ТИР 1975 года, подписанной данной страной, т.е. специфический подход для отдельной страны. В целом наблюдается правильное понимание проблем, но они не всегда фиксируются, поэтому невозможно решать эти проблемы внутри страны между заинтересованными сторонами. Оценка потребностей должна включать следующие аспекты, но не ограничиваться ими:

- (i) Доступность и выдачу ТИР карнетов;
- (ii) Вопросы цен в отношении членства Национальной ассоциации и сертификация оборудования;
- (iii) Пограничные процедуры;
- (iv) Сфера действия сопровождения;
- (v) Ценообразование и основа национальных гарантий;
- (vi) Время отправки сообщений о ТИР безопасности;
- (vii) Уровень операционных ошибок.

84. Это потребует осуществления в настоящий момент активного исследования в каждой стране, которая выдаёт либо обрабатывает ТИР карнеты – включая все страны кроме КНР и Монголии. Следует провести интервью или опросы с участием следующих сторон:

- (i) Международный автотранспортный союз (МАТС) в Женеве;
- (ii) Рабочая группа 30 ЭКЭ ООН в Женеве;²³

²³ Рабочая группа 30 ЭКЭ ООН концентрирует свою деятельность на вопросах Транзитной системы ТИР и её осуществлении.

- (iii) Таможенные администрации;
- (iv) Международная автотранспортная ассоциация в масштабе страны (см. Приложение 2);
- (v) Министерства транспорта;
- (vi) 1-2 основных транспортных оператора на страну, регулярно использующую ТИР карнеты.

Предлагается также, чтобы интервью/опросы проводились с выбранными основными транспортными ассоциациями и транспортными компаниями, регулярно совершающими рейсы в регион по условиям ТИР, такими, как перевозчики из Турции, Ирана и Германии, с тем, чтобы получить представление о региональных и глобальных перспективах.

85. Методология осуществления такой оценки потребностей была рассмотрена Рабочей группой Таможенного комитета по сотрудничеству на Исык-Кульской встрече с 4 по 8 августа 2003 года. Каждой стране было предложено организовать специальную группу для подготовки отчётов по стране на основании анкеты, которая должна быть разработана Государственным Таможенным Ведомством Узбекистана к октябрю 2003 года. Однако, вполне понятно, что такой подход должен дополняться технической помощью при подготовке анкеты и проведением интервью с некоторыми пользователями, в частности с теми, которые находятся за пределами региона – МАТС, ЕКЕ ООН и перевозчиками, расположенными за пределами региона.

86. Результаты обследования оценки потребностей должны быть представлены в Отчёте о выполнении ТИР. Выделенные проблемы будут распределены по принципу национальных и региональных вопросов на основе того, должны ли эти вопросы решаться в отношении конкретной страны или же имеется общее основание для регионального подхода. Такое активное исследование было бы специально ограничено в отношении применения ТИР и ТИР безопасности. Оно не коснулось бы других вопросов, связанных с перевозкой, таких как наличие разрешения и ценообразование, налог за пользование дорогами, любые нерегулярные платежи полиции и автоинспекции, которые тоже влияют на допуск и стоимость международной перевозки в регионе.

87. Известно, что МАТС, таможня и национальные ассоциации уже делают попытки усилить операционное осуществление ТИР и ТИР безопасности в регионе, и эта предложенная оценка потребностей не стремится к тому, чтобы умалить значение их ценного вклада. Однако признаётся, что такой подход может оказаться медленным процессом, а цель программы в том, чтобы рассмотреть вопросы при объединённом подходе, сочетающим региональные особенности и особенности каждой, отдельно взятой страны. Считается также, что то, что происходит в одной стране, может отразиться на других странах и в определённых случаях этот региональный подход может привести к наилучшим результатам. Резюмируя вышесказанное, этот подход обеспечит: (i) региональную ориентацию программ по отдельно взятой стране; (ii) владение страной региональной программой.

88. Рабочая группа предложила рассмотреть вопрос о проведении форума в Ташкенте в 2004 году для обсуждения результатов оценки потребностей ТИР. Пока это остаётся вариантом выбора, вероятно, не следует принимать такой подход до получения результатов оценки. Как указывалось, отчёт должен выделить вопросы выполнения задачи в региональном и национальном масштабе. Решение национальных вопросов должно осуществляться при помощи национальной программы, а для обсуждения на форуме должны быть выделены аспекты, касающиеся региональных проблем. В качестве альтернативной стратегии может выступить содействие двустороннему

обсуждению для достижения регионального консенсуса. Поэтому предлагается подождать до получения результатов оценки потребностей для принятия решения по данному форуму, а руководство предоставить Таможенному комитету по сотрудничеству.

89. Второй этап начнётся с разработки национальных и региональных Планов действий, которые будут объединены в общий План действий. Это будет подготовлено либо на форуме, либо в процессе консультаций с руководством каждой таможни. Проекты национальных/региональных планов будут распространены между МАТС, таможенными рабочими группами и Национальными автотранспортными ассоциациями для проведения консультаций, предшествующих их включению в общий план действий.

90. Стороны, ответственные за выполнение каждой из задач, будут чётко обозначены в рамках Национального/Регионального плана действий. План также будет включать реальный график выполнения каждой задачи, а также оценку деятельности и механизм отчётности для оценки результатов выполнения.

91. Основным сдерживающим элементом, указанным в предыдущих исследованиях, явилось слабое осуществление Конвенции ТИР на границах. В процессе оценки МАТС провёл обучение таможенных органов и Национальной автотранспортной ассоциации. Однако, обучение – это постоянный процесс, особенно при большой текучести кадров в руководстве некоторых таможенных органов в регионе. Вполне понятно, что во многих пограничных пунктах требуется дополнительное обучение персонала, если он не достаточно хорошо осведомлён об осуществлении Конвенции ТИР. Оценка потребностей определит механизмы обучения ТИР на данном этапе и предложит обучающий компонент в рамках Плана действий.

3. Развитие региональной транзитной системы

92. Потребность в надёжной региональной транзитной системе была чётко определена таможней, и торгово-транспортным сектором как возможность содействия внутрирегиональным перевозкам, где ТИР не является соответствующим экономическим вариантом. Большинство стран в регионе имеют национальные транзитные системы, но они ограничены национальной территорией, в основном из-за отсутствия системы цепной гарантии, связывающей страну с соседним государством.

93. Эти существующие национальные системы потенциально представляют собой «строительные блоки» для развития региональной транзитной системы. Это объясняется тем, что они уже установились в рамках юридической структуры и одобрены таможенной администрацией. Однако, как уже указывалось, эти системы не используются в большом масштабе в силу своей непривлекательности для торговых и транспортных компаний на маршрутах с пересечением границы, и не совместимы в масштабе региона в силу различий в национальном законодательстве, что и затрудняет прямое общение.

94. Альтернативные системы, такие как Система сообщества ЕС, являются однородными, широко используются и не воспринимаются пользователями как сложные или дорогостоящие. В то время как окружение по развитию региона Сообщества отличается от окружения развития Центрально-Азиатского региона, основные цели системы Сообщества и предлагаемой региональной транзитной системы одинаковы.

95. Рекомендованная программа по развитию региональной транзитной системы состоит из: (i) проверки потенциала для расширения и объединения национальных транзитных систем в региональную систему; (ii) оценки того, как система Сообщества

или система ТИР могла бы быть адаптирована для того, чтобы отражать специфические потребности и окружение развития Восточной и Центральной Азии.

96. Следующее может предположительно явиться компонентами или «опорами» любой региональной транзитной системы:

- (i) Признание таможенных контрольных целей;
- (ii) Ответственное лицо;
- (iii) Надёжный транспорт;
- (iv) Стандартный таможенный документ;
- (v) Транзитная гарантия;
- (vi) Институциональная структура для управления системой;
- (vii) Общение по системе УИК.

Все основные международные системы, такие как Система Сообщества, Общая транзитная система и ТИР, содержат эти компоненты. При развитии региональной транзитной системы необходимо рассмотреть каждый из этих компонентов.

97. Включение развития региональной транзитной системы в План действий Таможенного комитета по сотрудничеству и обсуждения Рабочей группы показывают, что есть готовность взаимной реорганизации любой новой системы для целей контроля. Основным элементом является взаимное **признание печатей и штампов в целях транзита**. В ЦАР уже ведётся такой обмен печатями и штампами, т. к. они признаны в связи с транзитной системой ТИР. Однако, пока не существует обмена между КНР и Монголией с ЦАР, за исключением Казахстана и КНР.

98. **«Ответственное лицо»** - это юридическая сторона, которая принимает ответственность за транзитную перевозку, и которая может отвечать перед таможенной в случае ошибки. Принимая во внимание потенциально высокие уровни мошенничества в регионе в отношении импортных и транзитных грузов, спорным является предложение о том, чтобы предлагаемая система регионального транзита была открыта только для «ответственных» сторон. Пересмотр, неоднократно предпринимаемый как Системой ТИР, так и Системой Сообщества за последние годы, включал вопросы по пересмотру ограничения доступа к системе в целях борьбы с мошенничеством. В условиях, когда необходима прозрачность, будет важно обеспечить основные направления в решении того, кто мог бы считаться «ответственным лицом» в контексте допустимости к использованию предлагаемой транзитной системы.

99. Необходимо установить **требования по опечатыванию транспорта**. Сертификационные требования системы ТИР не подошли бы для регионального транзита, принимая во внимание графики работы национальных операторов в автопарках. По условиям Системы Сообщества не требуется никакой сертификации кроме таможенной в пункте отправления, подтверждающей, что транспортное средство может быть опечатано с приложением этой печати. Однако, поскольку перед регионом стоят вопросы, связанные с руководством и прозрачностью, вероятно, перевозчиков следует обеспечить чёткими инструкциями относительно того, какие виды транспорта будут приемлемы для региональных целей транзита.

100. **Стандартизация документации** могла бы быть достигнута при помощи стандартной таможенной декларации, используемой ЦАР – по форме ООН и аналогичной документу ЕАД, используемому в Транзитной системе Сообщества. Нет необходимости разрабатывать новый документ специально для региональной транзитной системы. Основной вопрос - это его приемлемость для всех стран, участвующих в транзите, при этом исчезает необходимость перемещения документа

на границе, т. е. документ имеет законную силу по всему маршруту, а не только для национального транзита, как сейчас.

Известно, что КНР и Монголия имеют различные документационные системы. Может потребоваться отдельная документация для транзита этих стран, чтобы исключить языковые проблемы.

101. **Соглашение по региональной цепной гарантии**, которое охватывает пошлину и налоговое обязательство, является важным компонентом региональной транзитной системы. Документ должен быть аналогичным, но не идентичным тому, что предоставляется по условиям ТИР системы для транзита на дальние расстояния, или тому, который требуется для транзитов по условиям национальных систем, но он должен быть связан с региональной системой. Вероятно, это компонент, наиболее трудный для разработки, и потребует основных затрат по программе.

102. **Система управления транзитом** с соответствующей институциональной структурой является ещё одним важным компонентом. Её основная функция – отслеживание действия системы и обеспечение связи между пунктом отправления и пунктом назначения, обеспечивая объединённую документацию и успешный транзит, тем самым способствуя выдаче гарантии. Этот централизованный орган может быть внешней стороной, как в случае с МАТС в качестве «менеджера ТИР системы», так и внутренней таможенной организацией, как в случае с системой Сообщества.

103. Необходимо, чтобы **УИК система для региональной транзитной системы** была рассмотрена на ранней стадии. В то время, как система ТИР и система Сообщества разрабатывались как система на основе бумажной документации без УИК, и той, и другой пришлось ввести УИК для борьбы с мошенничеством и для усиления контроля. При упоре на «контроль» в качестве ключевой функции таможни в регионе и при наличии транзитных рисков считается, что поддерживающая система УИК будет существенно важной и должна рассматриваться как часть первоначального процесса развития.

104. Вполне понятно, что с одними компонентами дело будет обстоять легче, чем с другими, и что потенциал развития региональной транзитной системы будет зависеть от определённых ключевых компонентов. Поэтому считается, что первоначальное внимание в работе по программе должно быть направлено на три решающих аспекта: (i) правовая база; (ii) система цепной гарантии; (iii) опорная система.

105. Необходимо рассмотреть нынешнюю юридическую и нормативную систему в каждой стране, чтобы чётко установить требования каждой национальной системы, сделать упор на эти выявленные требования в отношении каждого компонента, а на основе этих требований создать общую картину того, что требуется для стран в совокупности. Общее в характере национальных требований в отношении компонентов должно быть определено как потенциальная основа для региональной системы. Параллельно всё это должно сопоставляться с требованиями, предусмотренными в системах ТИР и Сообщества для того, чтобы указать различия и смысл этих различий. Результаты такой законодательной оценки могут использоваться для подготовки ряда проектных требований для системы регионального транзита, признающих как национальные, так и международные перспективы.

106. Главным компонентом программы являются потенциальные методы разработки системы цепной гарантии. Это потребует проведения подробной консультации между потенциальными организациями по предоставлению гарантий, перевозчиками и таможенниками. Началом может послужить обзор ограничений, имеющихся в нынешних национальных системах, за которым последуют обсуждения с нынешними

гарантами того, как их национальные гарантии могли бы расширяться, пересекая границы. Это потребовало бы обсуждений с банками и страховыми компаниями, а также основными торговцами, которые могли бы предоставлять гарантии в отношении своих товаров. Цель этого – получить ясное понимание потенциальных проблем в развитии системы механизма региональной цепной гарантии и определить потенциальные методы решения относительно ограничений, и, если это возможно, вопрос о том, как вовлечь международные организации по предоставлению гарантий как, например, те, что поддерживают Транзитные системы ТИР и Сообщества.

107. Компонент УИК должен концентрировать внимание на предложенной роли УИК в рамках предложенной транзитной системы, что противопоставляется техническому определению на этом этапе. Например, должна ли именно система типа ТИР-безопасность обеспечивать УИК связь между пунктами отправления и назначения, или это должна быть какая-то более обширная система, как НКТС, которая содержит компонент отслеживания и является безбумажной системой? Другим важным аспектом была бы связь таможни с существующими УИК системами.

108. Известно, что любая региональная транзитная система должна первоначально основываться на эксперименте, и лишь потом вводиться в регионе. Считается, что Казахстан и Кыргызская республика могли бы быть потенциальными странами для экспериментального тестирования в силу следующих причин:

- (i) Сходство в их новых Таможенных кодексах;
- (ii) Членство в Евро-Азиатском Таможенном Союзе;
- (iii) Значительные объёмы транзитных перевозок между ними и через Казахстан.

109. Таможенному Комитету по сотрудничеству рекомендуется заблаговременно рассмотреть утверждение стран для пилотного тестирования, что будет способствовать его возможному осуществлению в 2004 году на испытательной основе с выбранными «ответственными лицами» на выбранных транзитных маршрутах.

ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРАНЗИТНЫЕ СИСТЕМЫ

В следующих разделах представлено описание используемых в настоящее время основных международных систем и систем по поддержке транзита.

А. Таможенная транзитная система ТИР

1. Наиболее важной международной конвенцией по автодорожному транзиту является Договор о перевозках на международных маршрутах (Международные автотранспортные перевозки) или Договор ТИР, заключённый в 1949 году небольшим количеством Европейских стран под эгидой Экономической Комиссии по Европе ООН (ЕКЕ ООН). В результате этого договора возникла система гарантии, которая охватывает пошлины и другие сборы при рисках, связанных с товарами, перевозимыми в процессе международной торговли. Его успех привёл к созданию в 1959 году Таможенной конвенции по международной перевозке товаров по ТИР карнетам, также известной как Конвенция ТИР и охватывающей большее количество стран, чем когда она вступила в силу в 1960 году.

2. Конвенция ТИР 1959 года впоследствии была пересмотрена в 1975 году в целях отражения новых технических методологий, таких как введение на транспорте контейнеров.

Она была также адаптирована для включения в неё интер-модальных передвижений железнодорожным транспортом, внутренними водными путями и морским транспортом, куда входил и автодорожный транспорт в перевозках «дверь в дверь». В настоящее время эта версия Конвенции ТИР 1975 года подписана 64 странами в мире¹ и явилась основой многих региональных транзитных систем.

3. Транзитная система ТИР основывается на пяти принципах или «опорах»:

- (i) Товары должны перевозиться в транспорте или контейнерах при гарантии таможи;
- (ii) В течение рейса пошлины и налоги при наличии риска должны покрываться гарантией, имеющей международную законную силу;
- (iii) Товары должны сопровождаться международно-принятым документом, который был открыт в стране отправления и служит в качестве документа таможенного контроля в странах отправления, транзита и назначения;
- (iv) Меры таможенного контроля, принятые в стране отправления, должны быть приняты всеми странами транзита и назначения;
- (v) Обеспечиваемый контролем допуск к ТИР процедуре в отношении утверждённых национальных ассоциаций и транспортных операторов.

4. Первый принцип обеспечивает ситуацию, когда для таких транзитов могут использоваться только подходящие надёжные формы транспорта. Конвенция устанавливает стандарты процедур построения и утверждения грузовых отсеков автодорожного транспорта (т.е. площадь жёсткого транспорта или трейлера,

¹ Афганистан, Албания, Алжир, Армения, Австрия, Азербайджан, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Канада, Чили, Хорватия, Кипр, Чешская республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Индонезия, Иран, Ирландия, Израиль, Италия, Иордания, Казахстан, Кыргызстан, Кувейт, Латвия, Ливан, Литва, Люксембург, Мальта, Марокко, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Республика Молдова, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Сирийская Арабская Республика, Таджикистан, Бывшая Югославская Республика Македония, Тунис, Турция, Туркменистан, Украина, Соединённое Королевство, Соединённые Штаты Америки, Уругвай, Узбекистан, Югославия, Европейское Экономическое Сообщество.

перевозящего груз) или контейнера, перекрывающего доступ внутрь, если транспорт обеспечен таможенной печатью, при этом ясно видно любое вмешательство.

5. Международная система гарантий была разработана в целях обеспечения того, чтобы пошлины и налоги при риске во время транзитных операций охватывались национальной ассоциацией по гарантиям в любом пункте маршрута. Ассоциация по гарантиям имеет специальные соглашения как с таможенными органами, так и с национальными автотранспортными ассоциациями и гарантирует оплату пошлин и налогов как национальных, так и иностранных транспортных компаний по условиям ТИР, тем самым обеспечивая последовательность национальных транзитных передвижений, образующих цепь, и полагаясь на международные, а не национальные гарантии. Эта система цепной гарантии управляется Международным Автотранспортным Союзом (МАТС) и поддерживается несколькими крупными страховыми компаниями. В случае нарушения таможенные органы, как правило, начинают процедуру требования о возмещении посредством предъявления прямого требования лицу, несущему обязательство, обычно транспортному оператору, осуществляющему транзит. Зачастую это не приносит успеха, поэтому далее таможенный орган предъявляет требование национальной ассоциации по гарантиям, ответственной за урегулирование требования согласно национальному закону. Далее они требуют возмещение своих расходов от цепи международной гарантии.

6. ТИР карнет является международным таможенным документом, образует административную основу Транзитной системы ТИР и обеспечивает подтверждение международной гарантии в отношении передвижения. Карнеты печатаются и распространяются МАТС между национальными ассоциациями по вопросам гарантий, а те, в свою очередь, распространяют их между транспортными операторами, которые являются членами национальной ассоциации. Карнет состоит из ряда денежных оправдательных документов и корешков чеков, по два комплекта документов и корешков на страну, по территории которой проходит транзит. Карнет заполняется оператором, а печать ставится в пункте отправления и сохраняет свою законную силу до прибытия в таможенный пункт назначения, где проставляется последняя печать таможенного органа, подтверждающая прибытие. Во время транзита таможенные органы на пограничных постах въезда и выезда проставляют штамп, отрывают свои денежные оправдательные документы и корешки и используют для целей проверки.

7. Четвёртый принцип подтверждает, что страны транзита и назначения должны принимать меры таможенного контроля, предпринятые в стране отправления. В общем, если грузовой отсек опечатан таможенным органом в стране отправления, никакой досмотр не требуется до самого пункта назначения. Это не мешает таможенным органам в странах транзита предпринимать выборочные проверки, основанные на оценке риска в исключительных случаях. Если они это делают, они должны заново опечатать грузовой отсек.

8. Последний принцип связан с осуществлением контроля доступа к Транзитной системе ТИР. Чтобы защитить систему от мошенничества, были установлены дальнейшие требования и обязательства в отношении национальных ассоциаций и их членов-перевозчиков. Среди других требований стоит письменное соглашение между национальной ассоциацией и национальным таможенным органом, предоставляющим доказательство охвата гарантией всех возможных обязательств в отношении таможни.

9. В начале 90-х годов Транзитная система ТИР начала испытывать серьёзные проблемы, связанные с возрастанием мошенничества, что вызвало волну претензий, в особенности в отношении перевозок в Восточно-Европейские страны и страны СНГ².

² СНГ – это Содружество Независимых Государств, включающее всех членов бывшего Советского Союза за исключением стран Балтии.

МАТС разработал ТИР-безопасность в форме автоматизированной системы контроля для ТИР, что позволяло регистрировать выдачу карнетов национальным ассоциациям и индивидуальным операторам. Первоначальная функция была связана с электронными сообщениями ТИР системе с таможенного пункта разгрузки о завершении процедур с товарами по их прибытии, что указывало на отсутствие риска для гарантии, используемой для предъявления претензии. Гарантия не выдаётся до тех пор, пока копии из пункта назначения не будут соединены с копиями пункта отправки – т.е. выдача всё же осуществляется при помощи системы, основанной на использовании бумажных документов. Как таможенные органы, так и национальные ассоциации имеют доступ через систему ТИР-безопасность в базе данных в отношении нынешних или предыдущих транзитных передвижений в свою страну или из неё.

10. Транзитная система ТИР, созданная более 50 лет назад, доказала свою эффективность в качестве международной транзитной системы, несмотря на некоторые проблемы, связанные с переходным периодом 1990-х годов. Она сыграла главную роль в развитии содействия международной торговле и транспорту, особенно в отношении транзитов на дальние расстояния с многократным пересечением границ. **ТИР остаётся единственной универсальной автотранспортной транзитной системой.**

В. Транзитная система Сообщества и Общая транзитная система

11. Основание Европейского Сообщества в 1958 году при быстрой экономической интеграции его членов с помощью таких мер, как общие таможенные тарифы, вызвало необходимость создания специальной транзитной системы, которая могла бы использоваться членами сообщества. Транзитная система Сообщества была введена в 1969 году в целях содействия движению товаров в рамках таможенной территории Сообщества. С распространением соглашений о свободной торговле и ассоциаций между Европейским Сообществом и странами, не входящими в состав Сообщества, Транзитная система Сообщества была расширена и превратилась в Общую транзитную систему, принявшую общие транзитные процедуры и использование Единого административного документа (ЕАД) для транзитных передвижений. В настоящее время эта объединённая транзитная система охватывает передвижения внутри ЕС и транзит в страны и из стран ЕЗСТ Visegrad³, включая 22 страны – т.е. большую часть Европы.

12. Транзитная система Сообщества имеет сходство с системой ТИР, что вполне понятно, поскольку обе системы возникли в Европе. Она имеет три основных аналогичных принципа:

- (i) грузовой отсек транспортного средства должен быть опечатан и обеспечен гарантией;
- (ii) на всём протяжении маршрута пошлины и налоги на случай риска должны быть обеспечены гарантией;
- (iii) товары должны сопровождаться международно-принятым документом, ЕАД, выданным в стране отправления и служащим в качестве документа таможенного контроля в странах отправления, транзита и назначения.

13. Грузовой отсек транспортного средства или контейнер должен быть

³ Членами Европейской Зоны Свободной Торговли (ЕЗСТ) являются Норвегия, Швейцария и Исландия. Visegrad страны включают Чешскую Республику, Венгрию, Польшу и Словацкую Республику.

опечатаваемым, как в случае с ТИР. Однако не требуется наличие утверждённого сертификата, как в случае с ТИР, что делает систему доступной для большего количества и типов транспортных средств.

14. В отличие от процедуры ТИР, которая построена на международной системе гарантий, основанной на ряде национальных ассоциаций по выдаче гарантии, транзитная система Сообщества основывается на назначении «принципала», который указывает, что он желает выполнить транзитную операцию при помощи транзитной декларации. Он несёт ответственность за (а) предоставление товаров неповреждёнными вместе с транзитной декларацией в пункте назначения в предписанный ограниченный период времени, (б) оплату пошлин и других сборов, которые могут возникнуть в случае ошибки, (в) обеспечение гарантии для покрытия суммы пошлин и других сборов, приостановленных во время движения товаров.

15. Существует два типа гарантий – индивидуальная, для единовременного передвижения, охватывающая полную сумму таможенных пошлин и сборов на случай опасности, или всесторонняя, охватывающая ряд передвижений, если соблюдены строгие критерии. Гарантия исчисляется на основе самых высоких пошлин и других сборов, применяемых к товарам в стране отправления. В настоящее время установлены всесторонние гарантии, охватывающие «рекомендуемую сумму», что является максимальной суммой пошлин и сборов на случай опасности на недельный минимальный период, основанные на прошлых операциях и направлениях, которые можно предвидеть в операциях торговца. Торговая компания не имеет права превысить это обязательство в течение предпринимаемых им передвижений, если он не улаивается о дополнительном покрытии расходов гарантией. Действительные уровни всесторонней гарантии могут сокращаться до 50% и даже до 30 % рекомендуемой суммы или освобождаться полностью в зависимости от включаемых рисков и маршрутной документации торговца (финансовое положение, опыт, сотрудничество с властями, контроль транспортных операций).

16. Гарантия действует до конца процедуры, т.е. когда таможенные власти в стране отправления путём сверки информации, имеющейся в пункте отправления, с информацией, присланной из пункта назначения, смогут установить, что процедура была завершена должным образом. Таким образом, это аналогично ратификации по Транзитной системе ТИР между пунктом отправления и пунктом назначения. Процедуры возмещения для Транзитной системы Сообщества и для Общей транзитной системы устанавливают наличие и время возникновения таможенного долга, кто должен уплатить этот долг, и какое руководство и в какой стране должно начать судебное разбирательство по возмещению долга.

17. Транзитная декларация имеет форму Единого административного документа (ЕАД) и состоит из двух вариантов в зависимости от природы транзита:

- (i) T1 или внешний транзитный документ Сообщества применяется при перемещении товаров, не имеющих отношения к Сообществу, и является обязательным для передвижения внутри или через Сообщество всех товаров, не имеющих отношения к ЕС. Конвенция ЕЗСТ/ЕС распространяет это требование на страны ЕЗСТ/Visegard. Это называется Общим транзитом, а действие пошлин и налогов приостанавливается на период транзита;
- (ii) T2 или внутренний транзитный документ Сообщества применяется в отношении товаров Сообщества, где они передаются из одного пункта на таможенной территории Сообщества в другой через территорию

стран ЕЗСТ/Visegard. Он также применяется при перемещении товаров Сообщества, которые отправляются по направлению нефискальных районов таможенной территории Сообщества, из этих районов или между ними.

18. Процедура ТИР может использоваться только в Сообществе для транзитного перемещения, которое начинается или заканчивается за пределами Сообщества, либо между двумя пунктами Сообщества через территорию третьей страны. В целях процедуры ТИР, территория Сообщества рассматривается как образующая единую таможенную территорию. Товары могут перемещаться согласно единой операции ТИР через любое количество стран, участвующих в ТИР, но не для операции исключительно внутри Сообщества. Таким образом, системы ТИР и Сообщества играют разные роли в регионе.

19. Согласно отчётам 1994, представленным в Суд Аудиторов ЕС, а также внутренним отчётам ЕС по транзиту, была выявлена потребность в реформе Транзитной системы Сообщества и Общей транзитной системы. Ниже представлены три основные сферы реформы:

- (i) Ряд улучшений качества транзитного законодательства, что придаст больше ясности базовой юридической структуре, повысит степень согласованности между Транзитной системой Сообщества и Общей транзитной системой и будет способствовать интеграции Транзитных Кодексов Сообщества в Общий Таможенный Кодекс Сообщества;
- (ii) Более эффективное и слаженное выполнение правил при возросших усилиях национальных администраций по обеспечению действия процедур и оптимизации оперативных инструментов
- (iii) Автоматизация транзитных процедур посредством Новой Компьютеризированной Транзитной Системы (НКТС).

20. Система Сообщества была разработана в целях специального применения в Западной Европе и была расширена до пределов соседствующих стран, с которыми Европейский Союз имеет специальные договорённости. Этот регион имеет уникальные особенности. Ключевым фактором является то, что таможенные пошлины относятся к «сообществу» в целом, а не к национальному таможенному органу, который их собирает. Поскольку ЕС является единым Таможенным Союзом, таможенные пошлины, собираемые национальными таможенными органами, передаются в бюджет ЕС, а не удерживаются национальными таможнями. Таким образом, **любое применение Транзитной Системы Сообщества в другом регионе не было бы возможным без существования единого регионального таможенного союза. Однако можно разработать эквивалентную систему, основанную на аналогичных принципах, но требующую адаптации для её совместимости с таможенным и транспортным условиями в конкретном регионе.**

С. Новая компьютеризированная транзитная система

21. Как указывалось в параграфе 19, основная часть процесса реформы Транзитной системы Сообщества и Общей транзитной системы заключается в её компьютеризации. Основанная на использовании передовых компьютерных систем и электронной обработке данных, Новая Компьютеризированная Транзитная Система (НКТС) является инструментом управления и контроля транзитной системы. Основными целями НКТС являются следующие: (i) повышение результативности и эффективности транзитных процедур; (ii) улучшенные способы предотвращения и выявления мошенничества; (iii) ускоренные транзитные операции и повышение безопасности.

22. НКТС используется как для Транзитной системы Сообщества, так и для Общей транзитной системы в ситуациях, в которых в настоящее время они осуществляются с использованием деклараций Т1/Т2. Со временем НКТС распространится в 22 страны и объединит 3,000 таможенных органов. Ежегодно совершается около 20 миллионов операций. По состоянию на середину 2003 года, 27 % всех таможенных органов были связаны с НКТС, тогда как полная взаимосвязь систем произойдёт к середине 2004 года.

23. НКТС предназначена для широкой замены нынешней системы, основанной на использовании бумажных документов, электронными сообщениями. НКТС отличается от ТИР-безопасности тем, что это гораздо более обширная система, кроме того, имеется ещё ряд существенных различий. Первое – это то, что НКТС является таможенной системой, которая, в противоположность ТИР-безопасности, управляется МАТС и утверждается таможенным органом. Таким образом, это внутренняя таможенная система. Во-вторых, она обладает способностью Прямого Ввода Торговца (ПВТ), т.е. торговая компания или его представитель могут ввести транзитные входные данные декларации непосредственно в систему. В-третьих, система производит электронные данные о перемещении, которые доступны различным таможенным органам, участвующим в транзите, а также в завершающем пункте назначения, тем самым, исключая необходимость в бумажных операциях.

24. Следующее представляет собой основную систему по выполнению операций и отправке сообщений:

- (i) транзитная декларация представляется торговцем или его представителем в бумажной или электронной форме;
- (ii) выдаётся справочный номер перемещения. Этот уникальный регистрационный номер выдаётся для декларации системой в целях определения перемещения;
- (iii) транзитный документ, который сопровождает товары, от пункта отправления до пункта назначения, выдаётся системой;
- (iv) сообщение “ожидаемая запись о приезде” отсылается таможенным пунктом отправления в назначенный таможенный пункт назначения;
- (v) сообщение “ожидаемая запись о транзите” отсылается пунктом отправления назначенным таможенным органам, участвующим в транзите, уведомляя их об ожидаемом транзите через границу;
- (vi) сообщение “уведомление о пересечении границы” отсылается действительным таможенным органом, участвующим в транзите, после проверки этим органом груза при пересечении границы;
- (vii) «сообщение о приезде» отправляется действительным пунктом назначения в пункт отправления по прибытии товаров;
- (viii) сообщение “контрольные результаты” отсылается действительным пунктом назначения в пункт отправления после того как товары проверены и может быть выдана гарантия.

25. Приведённая выше система указывает, что пункты транзита и назначения должны

быть обозначены прежде, чем начнётся маршрут. Однако, можно изменить как транзитный маршрут, так и конечный пункт назначения. Если имеет место не обозначенное пересечение границы, таможенный орган обращается в пункт отправления

через НКТС с просьбой о предоставлении «ожидаемой записи о транзите», чтобы иметь возможность проверить перемещение с помощью перекрёстной ссылки документов и отправить «уведомление о пересечении границы» тем же путём, как

если бы это было назначенное пересечение. Если меняется пункт назначения, то новый пункт назначения запрашивает «ожидаемую запись о приезде» из пункта отправления.

26. Таким образом, перемещение регистрируется системой, и запись отправляется в

пункт отправления, что даёт возможность пункту отправления проследить перемещение до того момента, когда будет получены окончательные «контрольные результаты», разъясняющие транзитное перемещение. Этим достигается более высокая степень контроля за перемещением, чем при коммерческой системе ТИР-безопасность.

27. Преимущества НКТС с точки зрения таможенной перспективы:

- (i) улучшится связь и координирование между таможенными администрациями, участвующими в транзите;
- (ii) повторяющиеся действия, такие как внесение даты, будут совершаться единожды, что сэкономит время и поможет избежать ошибок, допускаемых при переносе документа через границу;
- (iii) создание согласованной системы ускорит обработку данных;
- (iv) будет достигнута согласованность критериев действия;
- (v) наличие системы, непосредственно управляемой таможенными органами, обеспечит большую степень надёжности общих данных и лучшее отслеживание перемещений.

28. Осуществление НКТС предполагает определённые обязательства со стороны таможни:

- (i) установление компьютерной инфраструктуры или отладку существующего оборудования для удовлетворения специальных требований НКТС включая совместимость с Общей коммуникационной сетью;
- (ii) создание организации для поддержания рабочего состояния компьютеров;
- (iii) формулирование и разработка мер по обеспечению интеграции НКТС в существующее процедурно-организационное окружение;
- (iv) подготовка и осуществление соответствующего обучения персонала таможни, а также торговых компаний или их представителей.

29. Преимущества для сообщества, занимающегося торговлей:

- (i) улучшенное качество обслуживания при экономии времени, затрачиваемом на ожидание в таможне, обусловленное возможностью ПВТ;
- (ii) большая степень гибкости в представлении деклараций;
- (iii) ускоренное начало транзитной процедуры и выдача гарантии;
- (iv) снижение высокой стоимости нынешней системы, основанной на использовании бумажных документов;
- (v) большая ясность и прозрачность транзитной операции;
- (vi) потенциальная экономия средств, благодаря подаче предварительной таможенной декларации в стране назначения или странах транзита.

30. Важно подчеркнуть, что **НКТС не является изолированной транзитной системой. Это система, основанная на МТ и связанная с Транзитной Системой Сообщества и Общей Транзитной Системой.** Установка такой сложной системы

является трудной и дорогостоящей, и в этом основные причины её более медленного, чем предполагалось, осуществления. Однако, существует необходимое обязательство, принятое соответствующими таможенными органами, по её постепенному осуществлению в 22 странах. Все страны ЕЗСТ/ЕС будут участвовать в ней к середине 2004 года. К этому времени прекратится действие нынешних операций, основанных на использовании бумажных документов. Следует отметить, что НКТС является предварительным условием расширения ЕС, и допускаемые в эту систему страны должны осуществлять её при вступлении в ЕС.

ПРИМЕНЕНИЕ ТРАНЗИТНОЙ СИСТЕМЫ ТИР В РЕГИОНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Страна	Дата допуска	Национальная ассоциация	ТИР карнеты, выданные в 2002 (приблизит.)
Азербайджан	Ноябрь 1997	АМАТА (Азербайджанская международная автотранспортная ассоциация)	1300
Казахстан	Март 1996	СМАТКРК (Союз международных автотранспортных компаний Республики Казахстан)	6400
Кыргызская Республика	Октябрь 1998	КМАТА (Кыргызская международная автотранспортная ассоциация)	1250
Монголия	2002	НААТКМ ¹ (Национальная ассоциация автотранспортных компаний Монголии)	-
Таджикистан	Март 1997	ТАМАТК (Таджикская ассоциация международных автотранспортных компаний)	-
Туркменистан	Март 1997	ТАМАТК (Туркменская ассоциация международных автотранспортных компаний)	-
Узбекистан	Март 1996	АМАТКУЗ (Ассоциация международных автотранспортных компаний Узбекистана)	500

¹ Подлежит окончательному утверждению

СТАТУС ДОПУСКА К ОСНОВНЫМ МЕЖДУНАРОДНЫМ КОНВЕНЦИЯМ

№ п/п	Международные соглашения и конвенции	Полномочия ЕКЕ	Азербайджан	Казахстан	Кыргызская Республика	Монголия	Народная Республика Китай	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
1	Конвенция по автотранспорту (08/11/1968)*	8		X				X	X	X
2	Конвенция по дорожным знакам и сигналам (08/11/1968)*	10		X				X	X	X
3	Конвенция по договору о международных перевозках товаров автотранспортом (19/05/1956)*СМР	25		X	X			X	X	X
4	Таможенная конвенция о временном импорте коммерческого автотранспорта (18/05/1956)*	42			X					X
5	Таможенная конвенция о международной перевозке товаров по ТИР карнетам (14/11/1975)*	40	X	X	X	X		X	X	X
6	Международная конвенция о согласовании пограничного контроля товаров (21/10/1982)*	49	X		X					X
7	Таможенная конвенция по использованию контейнеров (02/12/1972)*	47								X
8	Европейское соглашение, дополняющее конвенцию по автотранспорту (01/05/1971)	11								
9	Европейское соглашение, дополняющее конвенцию по дорожным знакам и сигналам (01/05/1971)	12			X			X	X	X
10	Европейское соглашение по вопросам работы экипажей, занятых в международных автоперевозках (АЕТР) (01/07/1970)	21	X	X					X	X
11	Европейское соглашение по международным перевозкам опасных товаров автотранспортом (АДР) (30/09/1957)	51	X	X						
12	Соглашение о международной перевозке скоропортящихся продуктов и о специальном оборудовании для использования в таких перевозках (АТР) (01/09/1970)	55	X	X						X
13	Европейское соглашение по основным международным транспортным артериям (АГР) (15/11/1975)	2	X	X						
14	Европейское соглашение по основным международным железнодорожным линиям (АГС) (31/05/1985)	3		С						
15	Европейское соглашение по важным международным объединённым транспортным линиям и связанным с ними установкам (АГТС) (01/02/1991)	4		X						

Комментарии:

* Конвенции, рекомендуемые Резолюцией ЭСКАТО ООН 48/11

X Конечный знак, ратификация, вступление

С на стадии правительственных процедур

Источник: ЕКЕ, ЕС ТРАСЕКА и Таможенная рабочая группа АБР

ТАМОЖЕННАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА ДЛЯ ТРАНЗИТА

Краткое изложение

А. Азербайджан

1. Таможенный кодекс включает Транзит в Главе 6, который он определяет как таможенные условия, при которых товары транспортируются между двумя таможенными органами Азербайджана или через иностранную территорию без уплаты таможенных пошлин и налогов под ответственность транспортного перевозчика. Если перевозчик не может выполнить условия, товары помещаются под предписание и транспортируются таможенными властями Азербайджана. Требуется разрешение на транзит, и в случаях, когда положения не выполняются, таможенные пошлины должны быть уплачены на границе при въезде.

Б. Казахстан

2. Таможенный кодекс разрешает таможенный транзит согласно Главе 12 – Внутренний таможенный транзит и Главе 27 – Транзит товаров. Внутренний таможенный транзит означает процедуру перевозки товаров через таможенную территорию Казахстана и иностранное государство под ответственность перевозчика. Эти товары допускаются к сопровождению, если составлен документ контроля доставки и соблюдается, по меньшей мере, одна из мер по обеспечению доставки. Это может быть либо положение о гарантийном обязательстве, данном перевозчиком, или таможенное сопровождение товаров. Такие меры не применяются, если товары перевозятся по международным соглашениям. Таможенные власти используют печати и штампы как идентификационные знаки на транспортных средствах и признают такие знаки, используемые таможенными иностранными государствами. Разрешаются операции с грузом и перегрузки.

3. Положения по управлению гарантией содержатся в Главе 43. Гарантия разрешается при наличии ряда обстоятельств, включая транзит. Сумма гарантии должна быть не меньше, чем таможенные пошлины и налоги, подлежащие уплате. Гарантия может быть предоставлена в форме залога (например, товаров или собственности, свободных от претензий третьей стороны), банковской гарантии, вклада суммы, подлежащей уплате таможенными властями, или страхового соглашения. Когда выполняются обязательства, требуемые вкладом, вклад возмещается и не влечёт за собой возмещения процентов, суммы также не индексируются, а любые банковские сборы возвращаются до возмещения.

В. Кыргызская Республика

4. Таможенный кодекс претерпевает изменения. Старый Таможенный кодекс включает транзит товаров в Главе 6, которая определяет его как таможенный режим, в котором товары могут передаваться под таможенным надзором таможни между двумя таможенными органами Кыргызской республики и через территорию иностранного государства без взимания таможенных пошлин и налогов под ответственность перевозчика. Если перевозчик не может гарантировать соответствие требованиям, таможня поместит товары в условия транзита только после того, как транспортное средство будет оборудовано должным образом, или товары перевозятся таможенным перевозчиком или сопровождаются. Согласно требованиям транзита, перевозчик должен получить преимущественное разрешение таможни. Таможенные платежи вводятся в том случае, если товары выдаются без разрешения, если товары утеряны или не доставлены по назначению.

5. Проект исправленного Таможенного Кодекса предлагает Внутренний таможенный транзит в качестве названия Главы 6, которое устанавливает таможенную процедуру, при которой товары под таможенным контролем перевозятся на Кыргызскую таможенную территорию без уплаты пошлин и налогов. Таможенный орган отправления предоставляет такие полномочия перевозчику товаров или экспедитору при представлении декларации, содержащей уместную информацию. Товары имеют идентификационные знаки, такие как маркировки, печати, штампы или другие средства маркировки, таким образом, знаки, применяемые иностранными таможнями, будут легко распознаваемы. Таможенные органы обеспечат уплату таможенных пошлин и налогов или суммы страхования, или определение суммы страхования, а также следование стандартными маршрутами и сопровождение товаров, когда другие меры являются недостаточными. Может предоставляться разрешение на перегрузку груза и другие операции по перемещению.

6. Исправленный Таможенный кодекс также предусматривает Транзит в Главе 22, определяемый как таможенная процедура, в соответствии с которой иностранные товары перемещающиеся под таможенным контролем по Кыргызской таможенной территории, освобождаются от таможенных пошлин и налогов. Руководство таможни должно выдавать разрешения. Применимы положения о внутреннем таможенном транзите, например, процедура выдачи разрешения, период времени транзита, требования по идентификации товаров, меры по соблюдению законодательства, ответственность перевозчика. Может быть разрешена перегрузка товаров и временное помещение их на склад. Транзитная процедура завершается при экспортировании товаров за пределы Кыргызской таможенной территории или помещении их под другие таможенные процедуры. Перевозчик представляет декларацию и другие документы в пункт назначения.

7. Глава 35 рассматривает вопрос о гарантии таможенных платежей, которая обеспечивается лицом, ответственным за платежи, либо другим лицом, действующим в пользу ответственного лица. Гарантия – это условие для товаров, находящихся под таможенным контролем и требующим наличие лицензии. Ценность зависит от суммы таможенных платежей, процентов и/или штрафов, подлежащих уплате. Гарантия не требуется, если сумма не превышает 100 минимальных заработных плат. Гарантия принимается для всех операций, выполняемых одним лицом, которое задействовано в нескольких операциях одновременно. Она может быть в форме залога на товары и другую собственность, в форме банковской гарантии, вклада на таможенный счёт, а в некоторых случаях в форме страхового соглашения. Гарантии могут оформляться контрактом, заключаемым между таможней и поручителем, который может быть плательщиком или третьим лицом (например, брокером, владельцем временного хранилища или таможенного склада для нерастаможенных товаров, беспошлинных магазинов). Банковские, кредитные или страховые компании, предоставляющие такие гарантии, должны быть зарегистрированы в таможне.

Г. Монголия

8. Таможенный закон даёт краткое описание процедуры таможенного транзита в Статье 17, как процедуры перемещения товаров из одного таможенного органа в другой без уплаты пошлин и налогов при использовании специально предназначенных транспортных средств с опечатываемым грузовым отсеком. При необходимости таможня может получить гарантию уплаты таможенных пошлин и налогов.

Д. Китайская Народная Республика

10. Согласно Таможенному Закону КНР, формальности для импортируемых товаров выполняются на таможенном пункте въезда, тогда как формальности для

экспортируемых товаров завершаются на таможенном пункте отправления, хотя, с одобрения таможни они могут быть отменены. Транзитные товары – это товары, которые поступают с внешней территории и проходят через территорию КНР по суше. Перевозка товаров транзитом должна выполняться в соответствии с требованиями контроля, такими как движение по назначенным маршрутам, сопровождение, если необходимо, наложение печатей на товары и транспорт, а также реэкспорт в 6 – 11. месячный период. Форма транзитной декларации должна подаваться электронными средствами.

Е. Узбекистан

10. Таможенный кодекс охватывает Транзит в Статье 21, определяемый как режим, при котором товары сопровождают под таможенным контролем между двумя Узбекскими таможенными органами и через иностранную территорию, при этом не взимаются никакие таможенные пошлины. Товары в пути могут перемещаться через Узбекскую таможенную территорию в любом направлении, если это разрешено таможенными властями. Ответственность за перевозку лежит на организации, имеющей надлежащим образом оформленную лицензию и участвующей в транспортировке (Статья 60). В случае невыполнения требований таможня организует сопровождение. Осуществление таможенных платежей может производиться на основании гарантии товаров и перемещающихся транспортных средств (Статья 111), либо предоставляется гарантия третьей стороной, либо взнос, равный сумме таможенных платежей или обеспеченный банком или другим уполномоченным финансовым/кредитным учреждением.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ТАМОЖНИ И ПЕРЕВОЗОК

Стратегическая основа	План действий	Международные агентства
Поддержка политики и реформа учреждения	• Реформа таможенной и транспортной юридической структуры должна отвечать требованиям ВТО и пересмотренной Конвенции Киото. Ратификация основных международных конвенций, связанных с таможней и транспортом, в частности, конвенций, связанных с вопросами транзита; • Реформа торговой политики¹, включая допуск в ВТО; • Реформы управления и институциональное усиление, способствующие повышению прозрачности и результативности таможенных услуг, включая услуги, предоставляемые в пунктах пересечения границы; • Реформа управления людскими ресурсами в целях уменьшения коррупции и повышения профессионализма таможенной службы и её персонала; • Реформа пограничных пунктов, направленная на упрощение пограничных процедур и введение объединённых систем пограничного управления; • Содействие развитию частного сектора для оказания поддержки таможне, в частности банковскому и страховому сектору в предоставлении транзитных гарантий • Содействие частным ассоциациям, связанным с таможней, таким как национальные транспортные ассоциации, торговые и таможенные брокерские ассоциации.	АБР, МВФ, ВБ, ТАСИС, ЕС, ЮСАИД, БЭСЮТРА, ПРООН, ВОТ

¹ Реформы торговой политики рассматриваются в отдельном документе .

Модернизация таможенных и перевозок	• Модернизация таможенных процедур на границах должна соответствовать лучшим образцам международной практики и основным международным конвенциям (например, ТИР, Соглашение пограничного контроля товаров и Пересмотренная Конвенция Киото);² • Модернизация пограничной инфраструктуры в целях ускорения транзитных перемещений, таких как отдельные трассы «быстрая дорога» для транспорта, пользующегося установленными транзитными системами; • Развитие региональной транзитной системы для внутрирегиональных перемещений с опорными гарантиями и контрольными механизмами УИК; • Осуществление современной таможенной практики, такой как внедрение управления рисками и аудита после въезда для ускорения процессов таможенного оформления; • Развитие автотранспортной и железнодорожной инфраструктуры по ключевым региональным транспортным коридорам в целях сокращения транзитных расходов путём сокращения среднего транзитного времени³; • Развитие координированной системы дорожных пропусков, налога за пользование дорогами и страхования транзитных перемещений в целях сокращения автодорожных транзитных расходов⁴; • Разработка системы пограничного управления УИК для связи всех основных пограничных агентств в целях уменьшения дублирования сбора данных; • Обеспечение и исполнение современных систем автоматической обработки документов;⁵ • Обеспечение специального оборудования и средств (включая центры обучения собак) для борьбы с контрабандой, наркобизнесом и перемещением оружия через границу; • Разработка информационных систем по поддержке создания механизмов управления риском.	АБР, ВБ, ЕБРР, ПРООН, ТАСИС ЕС-ТРАСЕКА, ИБР, МАТС, ВОТ Агентства по национальному развитию ЮСАИД, ДИФД, КФУ, ЯМАС)
Региональное сотрудничество	• Содействие двусторонним и региональным соглашениям по транзиту; • Содействие двусторонним и региональным соглашениям по признанию транзитной документации, таможенных печатей и штампов; • Расширенное сотрудничество с международными органами по транзиту, такими как ЕКЕ ООН и МАТС; • Меры по расширению регионального признания и осуществимости Таможенной транзитной системы ТИР; • Утверждение региональной транзитной системы, в частности, региональной системы гарантии, и её пилотное тестирование; • Содействие обмену данными и информацией между региональными таможенными организациями в целях борьбы с незаконной торговлей; • Оказание поддержки пилотному тестированию современной таможенной практики, такой как совместная пограничная обработка;⁶ • Региональный форум по вопросам обучения и политики и по обмену опытом развития; • Поддержка национального координирования и рабочих групп по развитию транзита.	КТС, СПЕЦА, МАТС АБР, ВОТ,

² Частично рассматривается Проектом ЕС ТРАСЕКА «Согласование процедур по пересечению границы», но исключает КНР и Монголию.

³ Это рассматривается в отдельном документе.

⁴ Частично рассматривается Проектом ЕС ТРАСЕКА «Единая политика по транзитной плате и тарифам», но исключает КНР и Монголию.

⁵ По данной инициативе КТС подготовлен отдельный документ.

⁶ По данной инициативе КТС подготовлен отдельный документ