

**ПРОГРАММА  
ПО СОДЕЙСТВИЮ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ТОРГОВЛИ И  
ТАМОЖЕННОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ**

**Мурат Аманбаев и Г. М. Конкашева<sup>1</sup>**

**Инициативы по таможенному реформированию и  
модернизации и будущие планы Казахстана**

---

<sup>1</sup> Авторы являются, соответственно, заместителем председателя и заместителем главы Управления по автоматизации и таможенной статистике и Агентства Таможенного Контроля Республики Казахстан. Этот документ был написан для Конференции по таможенному реформированию и модернизации, прошедшей в Пекине, КНР, в апреле 2004 года. Мнения, выраженные в этом документе, являются мнением авторов и не обязательно отражают мнение или политику Азиатского Банка Развития (АБР) или же его Совета директоров или правительств, которое он представляет. АБР не делает каких-либо утверждений и не предоставляет никакие гарантии относительно источника, подлинность, аккуратность, полноты или достоверности какого-либо из утверждений; а также по предоставленной информации, данным, интерпретации, совета, мнения или взглядов.

Агентство таможенного контроля (АТК) Республики Казахстан придает большую важность таможенным реформам и модернизации для повышения содействия развитию региональной торговли и транзита для расширения всеобщей региональной торговой среды. В 2003 г. АТК приняла программу модернизации таможенных служб для 2004-2006 гг. по Резолюции № 1019 с определенными целями расширения институционального потенциала АТК для содействия развитию региональной торговли и эффективного таможенного контроля. Эта Программа, разработанная при помощи консультаций с соответствующими организациями и торговым сообществом, состоит из трех компонентов: (i) упрощение таможенных процедур; (ii) содействие развитию торговли с соседними странами; и (iii) разработка автоматизированной таможенной очистки грузов и пограничной инфраструктуры. Эти усилия были запланированы для того, чтобы содействовать развитию региональной торговой среде и усилить торговые отношения между соседними странами. Этот документ описывает, как эти компоненты были направлены на достижение цели создания таможенных служб мирового класса.

### **Программа модернизации таможен**

Для решения выявленных ключевых модернизационных вопросов, касающихся таможни, была разработана стратегия, состоящая из трех частей. Ими занимались и независимо и параллельно, как только выяснялось, что имеются взаимоотношения между компонентами, особенно в отношении увеличения потенциала, предлагаемого стратегией автоматизации таможен.

#### **1. Упрощение таможенных процедур**

Выяснилось, что сложные и непрозрачные таможенные процедуры представляют собой основное нематериальное препятствие торговле и создают проблемы в отношениях с деловым сообществом. АТК привержено рекомендациям, содержащимся в Пересмотренной Киотской конвенции, которое поощряет упрощение и гармонизацию таможенных процедур. Этот заставляло АТК обдумывать введение новых контрольных концепций для достижения своей цели. Основные предложенные действия в этом компоненте описаны ниже.

**Комплексная таможенная очистка.** АТК сейчас работает над разработкой стандартизированной системой пограничного контроля на дорожных и железнодорожных пограничных контрольных пунктах. Для обеспечения эффективного использования времени и ресурсов, АТК представила Правительству предложения по введению основанной комплексном принципе проверки таможенной декларации на пересечении дорог. Это даст грузоперевозчикам возможность выполнить все необходимые при пересечении границы процедуры в одном месте за меньшее время. Комплексная таможенная очистка также экономит государственные средства на управление границей. Контроль над пассажирским транспортом уже проводится согласно комплексному принципу, однако выяснилось, что в соответствии с Киотскими предложениями это нужно распространить и на грузоперевозки.

**Единая накладная.** В зависимости от вида платежа, использовалось множество форм для квитанций о платеже, полученных от грузоперевозчиков и таможенных брокеров. Были представлены унифицированные гарантийная и платежная формы, что покрывало все потенциальные платежи, относящиеся и к таможенной очистке и транзитным перемещениям.

**3-уровневая таможенная очистка.** Традиционные процедуры таможенной очистки, унаследованные от бывшего Советского Союза, предусматривали 5-уровневый процесс таможенной очистки. Совершенно ясно, что таможенные процедуры должны

быть рационализированы через упрощение и время, затраченное на таможенные формальности, должно быть сокращено. Новая трехуровневая таможенная очистка и контрольный механизм были представлены на пилотной основе на выбранных пунктах. Такой механизм разграничивает документальные и материальные аспекты таможенной очистки, таким образом, сокращая продолжительность всего процесса до одного дня.

**Запланировано введение управления рисками.** АТК обдумывает введение управления рисками в отношении своего контроля товаров входящих или проходящих через государственную границу. Выяснено, что Таможне необходимо сохранять соответствующие уровни контроля с ограниченными ресурсами. Методологии управления рисками будут использоваться для (i) определения угроз и рисков для таможенного контроля, возникающих в процессе таможенной очистки; (ii) выявления путей минимизации подобных рисков; (iii) разработки методов оценки эффективности таможенного контроля грузов с высокой степенью риска; (iv) определения действий, которые нужно предпринимать в отношении товаров и транспортных средств, проходящих через государственную границу; (v) использования таможенной проверки избирательно и рационально; (vi) реагирования на нужды торговых и транспортных кругов, наряду с применением эффективного контроля. Введение управления рисками резко уменьшат задержки на пограничных и таможенных пунктах путем сокращения общих проверочных уровней, особенно в отношении грузов с низкой степенью риска.

## **2. Содействие транзитной торговле соседних стран**

АТК осознает важность транзитных перемещений: и внутренних, между границей и пунктом таможенной очистки, и внешних транзитных перемещений через страны. Такие внешние транзиты очень важны, так как Казахстан располагается на основных транспортных коридорах между северо-западной Европой и Россией, на которых Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан осуществляют основную часть своей торговых перевозок.

**Установка SafeTIR.** Для товаров, перевозимых по TIR Carnet<sup>2</sup>, система SafeTIR<sup>3</sup> обеспечивает электронное оповещение о завершении транзита. Компьютерное оборудование было установлено и в штаб – квартире АТК и в региональных таможенных управлениях и SafeTIR сейчас действует. Он передает полную информацию о завершении TIR транзита в Казахстан обратно в базу данных, управляемую Международным Союзом по Наземному Транспорту, чтобы показать безопасное прибытие груза, а затем информация передается в транспортную ассоциацию страны, где транзит начался. Вдобавок, это позволяет срочно реагировать

<sup>2</sup> Наиболее важной международной конвенцией по наземному транзиту является Соглашение Transport Internationaux Routiers (по Международному Наземному Транспорту) - Соглашение TIR, заключенное в 1949 г. Данное Соглашение предоставило систему гарантий, распространяющиеся на пошлины и другие выплаты с риском для движения товаров в международной торговле. Его успех привел к созданию в 1959 г. Таможенной Конвенции по Международной Транспортировке Товаров, также известной как Конвенция TIR, которая вступила в силу в 1960 г. TIR Carnet это международный таможенный документ и составляет административную основу Транзитной системы TIR и обеспечивает доказательство международных гарантий относительно передвижений.

<sup>3</sup> SafeTIR это компьютеризированная контрольная система для TIR, управляемая Международным Союзом по Наземному Транспорту (МСНТ), который записывает выдачу Carnets для национальных ассоциаций и индивидуальных операторов. Его основная функция - советовать TIR систему через электронные сообщения из таможен на конечном пункте разгрузки, подтверждая, что товары завершили процедуру прибытия, таким образом указывая, что страховка не под риском иска. Страховка действительна, пока копии из пункта назначения не достигнут пункта отправления – то есть, освобождение от страховки до сих пор осуществляется на бумажной основе. И таможенные управления и национальные ассоциации через систему SafeTIR имеют доступ к базе данных относительно текущих или предыдущих транзитных перемещений. Как указано, это не онлайн-система и она основана на сообщениях от пунктов назначения, не получая сообщений при пересечении границы.

на неожиданные задержки транспортных средств, пересекающих границы по TIR Carnet.

**Проект льготной таможенной системы.** Для того, чтобы упростить таможенные формальности для товаров в транзите по железной дороге, АТК совместно с Ассоциацией национальных агентств по отправке грузов Казахстана (АНАОГК) разрабатывает проект льготной таможенной системы. Это система гарантирования транзита, похожая на Конвенцию TIR, по которой АНАОГК гарантирует оплату таможенных сборов и налогов и берет на себя ответственность за недоставку товаров в таможенную страну назначения. Это облегчает железнодорожное движение через границы и для транзитных перевозок по железной дороге через соседние страны.

**Система TC-SCAN.** Стационарные системы инспектирования и досмотра TC-SCAN были установлены на пункте пересечения границы, используемой совместно Китайской Народной Республикой и на железнодорожной таможне Достик. TC-SCAN обеспечивает соответствие таможенным требованиям, сканируя транзитные объекты. Он показывает, регистрирует и записывает подробности об объекте и обрабатывает, хранит и передает соответствующую информацию оператору. Он может быть использован для идентификации изображений и различения органических материалов и металлических предметов. Он позволяет проверять контейнеры без их открытия и ускоряет таможенную очистку, увеличивает эффективность досмотра, сокращает количество нерегулируемых задержек грузов, выявляет контрабанду и в целом, повышает качество всего таможенного контроля.

**Сотрудничество государства с частным сектором.** Разработка упрощенной таможенной транзитной системы, которая обеспечивает безопасность границ и своевременную доставку грузов требует полного сотрудничества с деловыми кругами. АТК подписала соглашения с торговыми ассоциациями для поощрения само-соответствия, основанного на принципах управления рисками. Вдобавок, для деловых кругов составлен проект документа по само-соответствию для содействия торговле.

АТК также взаимодействует с другими национальными правоохранительными органами. Сотрудничество с таможенными управлениями соседних стран необходимо для получения информации транзитным товарам, а также двухсторонней торговле. АТК является активным партнером во всех инициативах, разработанных для расширения регионального сотрудничества между таможенными управлениями.

**Разработка упрощенной транзитной системы.** АТК активно участвует в развитии транзитной системы в регионе. В марте 2004 г. с Кыргызстаном было подписано межгосударственное соглашение о транзите товаров по дороге. Это обеспечивает движение товаров в и из Кыргызстана без сопровождения или депозита благодаря гарантийному механизму, покрывающему обязательства таможенных платежей в случае незавершенного транзита.

Региональная система гарантий обязательна, если это единственный путь для системы региональных транзитных систем эффективно функционировать. АТК консультируется с такими заинтересованными сторонами, как банки, страховые компании, таможенные брокеры, национальные торговые палаты и транспортные ассоциации для выяснения точек зрения на эти вопросы и обмена опытом в регионе.

### **3. Разработка автоматизированной таможенной очистки и пограничной инфраструктуры.**

**Автоматизированная таможенная информационная система (АТИС).** Автоматизация лежащая в основе реформистских и модернизационных инициатив,

дающая возможность минимизации ручных операций на различных этапах таможенного контроля, является ключевым элементом в упрощении таможенных процедур. Таким образом, Автоматизированная таможенная информационная система (АТИС) рассматривается в качестве ключевого средства управления для таможенных управлений. Он был представлен в 1997 г. для автоматизации операций в штаб-квартире, региональных отделениях и пограничных таможенных пунктах. В основном, он решает следующие задачи:

- (i) Автоматизация процессов таможенной очистки и контроля;
- (ii) Обеспечения управленческой информацией для принятия решений;
- (iii) Сбор и обработка статистических данных по международной торговле; и
- (iv) Обмен информацией с соответствующими организациями и таможенными управлениями в соседних странах.

Система состоит из (i) общей сети передачи данных (СПД) или коммуникационной инфраструктуры и (ii) системы управления информацией,<sup>4</sup> АТИС постоянно дополняется и усовершенствуется новыми разработками, включая:

- (i) Подготовка новых правовых рамок для применения электронного формата и заполнения таможенных документов;
- (ii) Создание стандартизированной информационной среды для государственных властей будет осуществлено по единой форме Информационной системы электронного документооборота (ИСЕДО) в АТК;
- (iii) Обмен данными по экспорту и импорту по 4- и 6-значной номенклатурной степени товаров;
- (iv) Создание корпоративной телестудии. К настоящему времени одиннадцать лекций чиновников центрального правительства были показаны, так же как и 2 прямые трансляции конференций АТК. Корпоративные телепередачи на канале АТК могут быть сделаны в интерактивном режиме; и
- (v) Создание веб-сайта АТК [www.customs.kz](http://www.customs.kz), которая предоставляет информацию о структуре АТК, законодательстве, курсе обмена валют, пресс – службе, вопросах и ответах и ссылках на соответствующие организации. Сейчас веб-сайт представлен на русском языке, но в 2004 г. он будет переведен на казахский и английский языки.

Автоматизация позволила АТК ускорить процесс таможенной очистки, упростить процедуры пресечения границы, быстро собирать таможенные пошлины, собрать полную и достоверную таможенную информацию и увеличить эффективность и прозрачность служб. Она также повысила качество данных и является ключевым инструментом для АТК во взятии на себя ответственности как официального источника о торговой статистике страны. Принимая во внимание развивающуюся природу таможенного кодекса, расширенный обмен информацией и соглашения с другими агентствами и странами и быстрый рост информационных и коммуникационных технологий, планируется усовершенствовать и расширить АТИС для адаптации к этим переменам. Для 2004 г. основными задачами являются (i) модернизировать систему и техническую платформу, и (ii) модернизировать применяемое программное обеспечение и применить новые информационные технологии. Применение этих дополнительных компонентов еще больше обеспечит высокое качество таможенных услуг.

---

<sup>4</sup> Технические подробности описаны в Приложении.

**Таможенная статистика.** Одной из новых важных функций АТК явилось то, что он стал хранилищем и обработчиком данных от всех министерств и организаций, имеющих дело с внешней торговлей. Таким образом, начиная с 2004 г., АТК может независимо собирать, обрабатывать и публиковать официальную статистику по внешней торговле, выполняя функцию, которую до того выполняло Казахское статистическое агентство. АТК уже модернизирует эту функцию для (i) сокращения времени для аналитических задач, увеличения гибкости во время анализа и повышения качества анализа; (ii) обеспечения быстрой и надежной информации руководству для принятия решений; (iii) предоставления доступа через Интернет/Инtranет к торговой статистике с сайта АТК; (iv) увеличение эффективности и повышение качества квартальных бюллетеней и ежегодных отчетов по торговле; и (v) исключить рутинную и трудоемкую подготовку данных и контрольных задач.

**Автоматизированная система логистического контроля (АСЛК).** В течение года АСЛК будет установлено и введено в действие на основных трассах, по которым идут грузы. Отличительной чертой системы является интеграция технологий и таможенного контроля, таких как отслеживание транспорта и радиационный контроль, для максимизации надежности информации и минимизации человеческого участия. Система обладает следующими возможностями:

- (i) видеозапись и видеонаблюдение за автомашинами и контейнерами;
- (ii) идентификация номерных знаков автомашине;
- (iii) классификация автомашин на основе веса и размера;
- (iv) передача информации в центр сбора информации и таможенное управление пункта назначения;
- (v) электронное запечатывание контейнеров/автомашин;
- (vi) определение местоположения и отслеживание автомашин; и
- (vii) запись/чтение, хранение и обработка информации.

Оснащение таможенных управлений АСЛК позволит АТК: (i) иметь полную информацию по товарам и автомашинам, пересекшим границу в любое время; (ii) осуществлять онлайн-контроль, включая визуальный, над перемещениями товаров через таможенные границы и по национальной территории; (iii) убедиться в безопасной доставке товаров в таможенные управления пункта назначения; (iv) исключить товары “фальшивого транзита”; и (v) минимизировать ручное вмешательство в проведение таможенного контроля и оптимизировать развертывание персонала таможни на пунктах пересечения границы. Таким образом АСЛК даст АТК возможность проводить онлайн-централизованный мониторинг товаров и автомашин в транзите в сочетании с данными АТИС. Этот сократит время, затрачиваемое на физическую проверку, и увеличит пропускной объем на контрольно-пропускных пунктах. Наконец, это усилит контроль АТК над автомашинами, превышающими установленные размеры, и нагрузку на ось и позволит перехватывать запрещенный импорт. В 2004 г. АСЛК будет установлено на Коргазском (казахско-китайская граница), Кордайском (казахско-кыргызская граница) и Гани Муратбаевской (казахско-узбекская граница) контрольно-пропускных пунктах для увеличения эффективности контроля над транзитными грузами.

**Электронные таможни.** Долговременной целью является создание электронных таможенных информационных систем или электронных таможен, охватывающих три участка: (i) внедрение единообразной таможенной информационной среды в таможенных службах; (ii) обеспечение обслуживания клиентов и других участников через Интернет; и (iii) электронное декларирование товаров.

Электронные таможни позволять использовать и передавать электронные документы для регистрации и таможенной очистки. Преимущества электронных таможен

включают в себя: (i) возможность для экономических структур в стране осуществлять свои дела из любого места, используя бесплатное программное обеспечение, таким образом, сокращая таможенные барьеры для бизнеса, особенно для малых и средних предприятий; (ii) сокращение времени таможенной очистки с помощью “проверки на месте”, позволяющей предприятиям эффективно интегрироваться с таможней; и (iii) переход к системе безбумажного декларирования, используя электронную цифровую подпись.

**Разработка Совместного пограничного контроля.** Совместный контроль пограничной обработки означает концентрацию действий, осуществляемых пограничными службами двух стран, в одном пункте для каждого направления. Создания совместной пограничной обработки таможенные процедуры могут быть радикально упрощены и время обработки сокращено путем избежания повторения одинаковых операций на обеих сторонах границы. Кыргызская Республика и Казахстан подписали соглашение о введении на Кордай – Акзоле в июле 2004 г. совместного контроля на пилотной основе. АТК также разработала соглашение об обмене информацией с КНР на Коргаз – Хоргосской границе. Двухмесячный обмен информацией позволяет анализировать обнаруженные противоречия, так что можно предпринять корректирующие меры для сокращения числа подобных несоответствий. Вдобавок, на встрече пограничных служб РК и КНР в ноябре 2003 г., внимание было сфокусировано на проблеме обмена информацией о двухсторонней торговле и соответствующем законодательстве стран. Стороны договорились о создании информационной основе для обмена таможенными данными.

## ТЕХНИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ

### Автоматизированная Таможенная Информационная Система Агентства Таможенного Контроля

Проект АТИС был начат в 1997 г. и к 1999 г. был разработан частными фирмами, финансируемыми из государственного бюджета, после чего был передан АТК. Из-за технической сложности и масштабов АТИС, разработка прикладного программного обеспечения для второго этапа АТИС-2 будет продолжаться в течение 2004-2005 гг. Техническое Задание было утверждено, так же как и другие условия для разработки новых прикладных программных компонентов. Для установки прикладного программного обеспечения (т.е. ARM Universal) и повышения надежности данных, региональным департаментам были даны добавочные программные модули для форматирования и контроля работы и архивной базы данных таможенных деклараций. Данные обрабатываются для внедрения протоколов информационного обмена по: (a) транзиту грузов из третьих стран через Казахстан и Российскую Федерацию; (b) движению товаров между Казахстаном и Российской Федерацией; (c) наземной транзиту грузов через Казахстан и Узбекистан.

**Коммуникационная инфраструктура.** Сеть передачи данных (СПД) была изначально зарождена на основе спутниковых коммуникационных каналов для установления общенационального покрытия, из-за неровной таможенной инфраструктуры среди региональных управлений и удаленность некоторых таможенных постов. Однако, начальный план установки спутниковых коммуникационных станций во всех таможенных отделениях независимо от расположения был пересмотрен в 2001 г., когда вместо этого у сервис провайдеров были арендованы коммуникационные каналы. В настоящее время компоненты АТИС включают в себя корпоративный СПД 88 спутниковых станций, 40 радиомодемов, больше 1000 роутеров, 3 оптических коммуникационных линий, 112 UNIX-серверов, систему управления базами данных

(СУБД) Informix и более 2000 персональных компьютеров в таможенных управлениях. Корпоративная СПД надежно передает данные во все таможенные отделения.

**Информационная Систем Управления.** Одним из важнейших приоритетов проекта АТИС было автоматизирование таможенной очистки и передача электронных таможенных документов в центральную базу данных в штаб-квартире. Сейчас 16 региональных департаментов таможенного контроля, 11 таможен и 99 таможенных постов соединены вместе. АТК получает около 1, 350 грузовых таможенных деклараций ежедневно и еще 150 еженедельно от неприсоединенных к СПД пунктов. Основные подсистемы интегрированного программного обеспечения ARM Universal сейчас функционируют, то есть грузовые таможенные декларации, декларации о таможенной стоимости, документы контроля доставки и таможенные квитанции регистрируются и обрабатываются в базу данных таможенных документов.

Недавно были внедрены пакеты программного обеспечения для таможенных квитанций, регистрация регулирования таможенной стоимости и автоматизированная рабочая станция таможенного инспектора. Модуль внешнеторговой статистики был установлен в штаб-квартире АТК для обеспечения ежедневного отчетного доклада базы данных электронных копий грузовых таможенных деклараций.

**Системное администрирование.** Департамент автоматизации и таможенной статистики (ДАТС) АТК отвечает за АТИС. Кроме административных функций координации всех автоматизационных действий, включая обеспечение методологией, ДАТС занимается:

- (i) Поддержкой и разработкой технической платформы и прикладного программного обеспечения для АТИС;
- (ii) Администрированием ключевых компонентов АТИС, то есть UNIX серверов, СУБД Informix на таможенных серверах, корпоративного СПД, почтовой системы, каталоговой службы и таможенной базы данных; и
- (iii) информационным обменом с государственными учреждениями и таможенными службами других государств.

Информационную систему обслуживают подрядчики. В среднем, расходы на обслуживание коммуникационных служб, системы и технической платформы, включая СУБД Informix, аппаратных средств и программного обеспечения составляют около 2 млн. долларов США ежегодно.

**Таможенная статистика.** Интегрированная система для внешнеторговой статистики является продолжением подсистемы АТИС Таможенная статистика. В 2003 г. местное программное приложение было разработано для штаб-квартиры АТК, создающей статистическую базу из архивированных грузовых таможенных деклараций и контрольных отчетов. Подсистема будет преобразована в основанную на технологии WWW интегрированную систему, включающую в себя: (i) систему обработки и форматирования таможенной статистики для публикации, ii) Интернет доступ к таможенной статистике, и (iii) систему поддержки принятия решений Аналитика, которая позволяет анализировать торговую статистику. База данных грузовых таможенных деклараций и методологической информации уже разработана.

**План будущего развития.** Будущие компоненты АТИС и техническая основа модернизации:

- (i) Поэтапный переход региональных департаментов от спутниковых каналов к наземным высокоскоростным каналам, позволяющим им

- работать в реальном времени благодаря повышению скорости передачи информации;
- (ii) Архивирование компонентов основной информационной системы управления для повышения надежности и защиты от ошибок;
  - (iii) Использование лицензированного программного обеспечения и антивирусных программ; и
  - (iv) Замена старого оборудования 5 – 6 летней службы., начиная с серверов Sun Ultra-1 и Ultra-5.

Обновление программного обеспечения АТИС будет базироваться на утвержденном техническом задании. Самыми важными областями являются следующие:

- (i) Создание электронных таможен для использования основанных на технологии WWW деклараций и соответствия единой программной информационной среде для вовлечения участников, то есть подающий заявление, перевозчиков, брокеров, владельцев складов в процесс таможенной регистрации;
- (ii) Осуществление проекта торговой статистики, включающей в себя анализ и предоставление Интернет доступа к статистике; и
- (iii) Интеграция новой Автоматизированной системы логистического контроля (АСЛК) в АТИС, используя специальные технические средства.

Ожидается, что разработка и обновление компьютеров, серверов, сетевой инфраструктуры и коммуникационных каналов сократит административные расходы в среднем на 1 млн. долларов ежегодно.