

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ РАЗВИТИЕ ПОГРАНИЧНЫХ ПОСТОВ И ОБОРУДОВАНИЯ\***

В последние годы были сделаны значительные инвестиции в первоначальное пересечение границ во всём регионе. Несмотря на эти инвестиции, транспортная индустрия и другие пользователи жалуются на то, что скорость транзита и процедур значительно не изменилась за последние 20 лет. В то время, как такое утверждение может быть не совсем правдивым, тот факт, что отношение пользователей остается негативным, четко говорит о том, что ценность таких инвестиций была ограничена.

Вторичное пересечение границ ещё нуждается в развитии и сотрудники таможни всё ещё должны работать в жестких условиях, расположенных в трудных местностях, с высоким уровнем контрабанды и низкими правоохранительными возможностями как результат. Такие пересечения границ характеризуются долгими задержками и имеют высокий уровень скрытых платежей для ускорения транзита и перевоза запрещенных товаров.

Ясно, что существующие условия не совпадают с задачами развития торговли и сотрудничества региона. Требуется реалистичная оценка того, почему такие инвестиции не производят положительные результаты как в деятельности, так и в имидже, и что можно сделать, чтобы привести пересечения границ в разумные стандарты. Доказано случаями крупных инвестиций в новое оборудование и приборы, что такие инвестиции не являются ключевым фактором, хотя тоже важны. Также должны быть рассмотрены другие факторы.

Основной барьер связан с процедурами в зоне пограничного контроля и количеством вовлеченных организаций. Для грузоперевозчика транзит через границы похож на бег с препятствиями. Каждая стойка означает визит в одну из организаций, предоставление множества документов, платеж денег и проставление печатей до того, как перейти к представителю следующей организации. И последнее: когда заканчивается пробег на 500 метров, более менее идентичный процесс начинается снова в другой стране.

Таможня считается основной организацией на границе, хотя Пограничная Полиция часто отвечает за общее выполнение операций. Проблема в том, что пользователи, в принципе, связывают задержки с таможней, хотя в большинстве случаев, это не является правдой. Это требует от таможни занять лидирующую позицию в попытке устранить эти сложности, даже если они относятся к третьей стороне.

Даже пассажирский транзит, кажется, имеет такой же негативный имидж у пользователей. Хотя скорость транзита улучшилась на многих границах, она все еще

---

\* Мнения, выраженные в данном документе, являются мнением авторов и не обязательно отражают мнение и политику Азиатского Банка Развития (АБР) или его Совета Директоров или правительств, которые он представляет. АБР не делает каких-либо утверждений и не предоставляет никакие гарантии относительно источника, подлинности, аккуратности, полноты или достоверности какого-либо из утверждений; а также по предоставленной информации, данным, интерпретации, совета, мнения или взглядов.

не соответствует «наилучшей практике», как указано в отчете ТРАСЕКА по «Гармонизации Пограничных Процедур» или не соответствует рекомендациям Пересмотренной Киотской Конвенции.

Во многих случаях процедуры относятся к обстановке, которая больше не существует и к таможенной атмосфере, которая фокусировалась на централизованном контроле, нежели чем на поощрении торговли путем её ускорения.

Второстепенный барьер – это несоответствующий дизайн границ. Пограничное оборудование в регионе обычно обновлялось, основываясь на общих потребностей, определенных таможенными, а потом корректировалось исследовательскими институтами у которых нет практического опыта пограничных операций. В дизайне границ «форма следует за функцией», где форма – это инфраструктура, а функции – операции. В современном дизайне границ операции или функции определяются и формулируются так, что форма является просто оболочкой функций. В странах ЦА институты имеют тенденцию определять форму, основываясь на плановых нормах, и функции должны совпадать с этой формой. В результате, очень трудно управлять многочисленными переходами границ, когда в одном аспекте имеется переизбыток оборудования, а в другом – недостаток. Например, большинство терминалов – «зеркальные», когда оборудование для выезда из страны идентично тому, которое используется для въезда, хотя очевидно, что операционные нужды значительно отличаются. Таможня часто не участвует в детальном дизайне, внося только свой вклад в обеспечение того, чтобы конечный продукт достиг своей цели.

Третий основной барьер – это то, что различные пограничные организации, до девяти во многих пересечениях, работают в изоляции. Пользователи видят пересечение границы как серию последовательных барьеров. Исполнители услуг, включая таможню, имеют тенденцию рассматривать свою деятельность в изоляции. В развитых странах больший уклон делается в сторону интегрированной системы управления границами, которая поощряет пограничные организации работать вместе, как одна команда, и уменьшить присутствие пограничных организаций. Это, в принципе, является реализацией процедуры «одного окна», когда таможня выполняет функции некоторых других организаций. Примеры этого – оказание ветеринарных, фитосанитарных и санитарных услуг, при котором таможня проверяет документы и направляет объект в специально определенные места в случае каких-либо проблем. Таможня в некоторых странах СНГ также взимает дорожный налог и проверяет разрешения от имени Министерства Транспорта. Результат – меньше организаций работают вместе.

Принцип процедур одной остановки в реальности ограничивается грузоперевозками. Пассажирское движение всегда будет этапным процессом, основанным на передвижении транспортного средства через несколько киосков так, что водитель и пассажиры остаются в машине. У водителя более комплексный процесс и ему необходимо выходить из кабины. Принцип «одного окна» или одной остановки заключается в том, что он может пройти все контроли без необходимости передвигать свое транспортное средство так, что когда он возвращается к грузовику, у него имеется разрешение на дальнейшее следование, при условии, что нет необходимости в дополнительных разъяснениях. В то время, когда этот процесс претворяется в жизнь на некоторых границах стран ЦА, дизайн оборудования требует от пользователя в процессе процедур постоянного возвращения и не сохраняется продолжительный поэтапный процесс.

Рекомендации Пересмотренной Киотской Конвенции поощряют совместные процедуры. При концепции одной остановки краеугольным камнем является то, что процедуры двух стран происходят в одном месте. Три основных варианта – это или процедура только страны прибытия, или смежные процедуры, или одно общее помещение на территории одной из стран.

Процедуры страны прибытия используются в Европе. По этой системе отсутствуют процедуры для выезжающих пассажиров или грузов, кроме как выборочные проверки и минимальный контроль груза, такие как проставление печатей и сбор документов и деклараций. Эта система возлагает дополнительную ответственность на страну прибытия, так как она становится единственным пунктом контроля. Эта система работает по принципу того, что таможня меньше заботится о том, что покидает страну, в противовес тому, что прибывает. На практике, стране прибытия не нужно будет контролировать больше, чем сейчас, принимая во внимание большое количество проверок и инспекций на центрально-азиатских границах.

Система смежных процедур основана на процедурах одного направления, выполняемых двумя странами в одном помещении на территории одной из стран. Так как больший контроль осуществляется над въезжающими товарами, обычно такое помещение располагается в стране прибытия. Это упрощает юридические вопросы, так как большинство процедур исполняется в отношении импорта, нежели чем экспорта. Существует несколько примеров этой системы даже в странах СНГ, так что юридическая система не рассматривается как основной барьер.

Общее единое помещение имеет преимущество в том, что оно минимизирует дублирование инвестиций в пограничное оборудование. По этой системе Зона Пограничного Контроля является с юридической точки зрения общей или нейтральной территорией, а «национальные» границы – это ворота въезда и выезда. Пограничные органы внутри такой зоны работают поэтапно для пассажирского потока, а для грузовиков имеют общее оборудование и место, где все процедуры совершаются двумя странами. Такие примеры можно увидеть в Восточной Европе.

Ключевыми вопросами при рассмотрении совместных пограничных процедур являются соглашение по концептуальной модели, оценка того, какой дизайн должен быть у оборудования для удовлетворения такой концепции (форма следует за функцией) и разработка протоколов для особых обстоятельств пересечения границ.

Еще не существует образца таких соглашений по общей границе, но достигается прогресс, основанный на опыте тех стран, где были открыты такие пересечения. Большой заботой является вопрос юрисдикции. Если нарушение происходит на территории одной страны, какие правоохранительные права есть у страны-нерезидента? Другие вопросы – это ношение оружия сотрудниками границ и ответственность по уходу за оборудованием.

Признано, что развитие совместных процедур – нелегкая задача в регионе, где страны все еще полагаются на традиционные процедуры контроля и имеют не гибкий механизм дизайна границ. Однако, есть желание оценить потенциал таких систем. Концепция пилотного тестирования привлекательна, так как она не создаст прецедента, потому что её всегда можно отменить, если она не будет работать. Если она окажется

выгодной, тогда концепция может быть распространена на другие пункты пересечения. Требуется иметь пункт пересечения с достаточными объемами, чтобы сделать тестирование более реалистичным, и с такими большими, чтобы значительные барьеры двусторонней торговли могли бы быть выявлены во время периода тестирования во время решения операционных проблем.

Комитет Таможенного Сотрудничества одобрил пилотирование совместных процедур в регионе, возможно на одной из Казахстанских границ. Кыргызско-Казахстанская граница может не подойти, так как обе страны являются членами Евроазиатского Таможенного Союза и таким образом должны внедрить упрощенные процедуры. Таким образом, этот вариант имеет меньшую ценность для целей пилотирования.

Ключевые вопросы для обсуждения Рабочей Группы:

- Выбор места;
- Разработка Протоколов; и
- Критерии дизайна.