

ОБЗОР

ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРОЦЕДУР ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦ В СТРАНАХ СПЕКА

ЧЕРНОВИК

Автор: Лариса Кислякова, консультант

Оговорка: Этот документ был подготовлен г-жой Ларисой Кисляковой, международным экспертом и консультантом ЕЭК ООН в ходе реализации «дорожной карты» по осуществлению Стратегии СПЕКА по упрощению процедур торговли (http://www.unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/gc/session14/Roadmap_for_Implementation_of_the_SPECA_TF_Strategy_Russian.pdf), принятые Управляющим советом СПЕКА 21 ноября 2019 г. Мнения, присутствующие в этом документе, являются мнениями автора и не обязательно отражают позицию секретариата ЕЭК ООН или стран-членов ЕЭК ООН.

Этот документ является черновиком и был подготовлен для дальнейшего обсуждения с заинтересованными сторонами в странах СПЕКА; он станет рабочим документом для дискуссий и дальнейшего редактирования Рабочей группой СПЕКТА по торговле.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУР ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦ В СТРАНАХ СПЕКА	6
1) Требования и рекомендации по осуществлению пограничного контроля согласно международным нормам.....	6
2) Сравнительный анализ существующих типовых правил контроля на границе с международными нормами	8
i. Международные пункты пропуска стран СПЕКА	8
ii. Афганистан.....	9
iii. Азербайджан.....	9
iv. Казахстан	11
v. Кыргызстан.....	13
vi. Таджикистан.....	16
vii. Туркменистан	18
viii. Узбекистан.....	19
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ГАРМОНИЗАЦИИ ПРОЦЕДУР ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦ В СТРАНАХ СПЕКА	22
Приложение: Ситуация на пунктах пропуска в период пандемии COVID-19	23

ABBREVIATIONS

ВТО - Всемирная торговая организация

ЕАЭС - Евразийский экономический союз

СНГ - Содружество независимых государств

СПЕКА - United Nations Special Programme for the Economies of Central Asia

ТРАСЕКА - Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия

ЦАРЭС - Программа центральноазиатского регионального экономического сотрудничества

ШОС - Shanghai Cooperation Organization

ЦЕРНОВИК

ВВЕДЕНИЕ

Рост трансграничных перемещений заставляют государства разрабатывать более эффективные процедуры управления на границах. Вопросы упрощения трансграничных процедур (временные и документальные формальности) особо актуальны для стран-участниц Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА) (Азербайджан, Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), через которые проходят важные транзитные коридоры между мировыми торговыми центрами в Восточной Азии и Европе (см. Вставку 1 ниже).

Вставка 1.

Основные транзитные коридоры стран СПЕКА сложились в рамках проектов разных программ и организаций (ЦАРЭС, ТРАСЕКА, ШОС, СНГ, евроазиатские транспортные коридоры ООН и т.д.) и сами по себе не именуется коридорами СПЕКА.

В последнее время страны СПЕКА, входящие в число стран, не имеющих выхода к морю, в своих стремлениях диверсифицировать транспортные маршруты активно занимаются реализацией проектов, нацеленных на развитие транспортно-коммуникационных сетей. При этом многие их проектов направлены на развитие альтернативных транспортных коридоров вне пределов СПЕКА:

- Национальная программа развития Туркменистана до 2020 года указывает на развитие транзитных коридоров, соединяющих страну с Пакистаном (совместно с Ираном).
- Узбекистан и Кыргызстан заинтересованы в запуске железнодорожного коридора Узбекистан — Кыргызстан — Китай.
- Правительство Таджикистана в последние годы уделяло особое внимание южному направлению для развития торговли и транспорта. В перспективе в качестве транзитной территории для выхода на иранские порты в обход Туркменистана планируется использовать Афганистан. В условиях пандемии трейдеры активно используют этот канал поставки продукции.

Развитие альтернативных коридоров способствует конкуренции и развитию инфраструктуры, что повлияет на экономическое развитие государств региона.

Успешной реализации крупных проектов препятствуют разногласия во внешнеполитических взглядах и интересах государств региона; из-за непредсказуемости их стремлений оценивать перспективы развития региональной транспортной системы довольно сложно.

В этой связи Ашхабадская инициатива, принятая 21 ноября 2019 г. на Экономическом форуме СПЕКА рекомендует внедрение инновационных инструментов для упрощения процедур пересечения границ, например, при проведении ремонтных работ пунктов пересечения границ, в целях согласования вопросов как инфраструктуры, так и процедур.¹

¹ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/gc/session14/IV_AHGABAT_INITIATIVE_Russian.pdf

Стратегия СПЕКА по упрощению процедур торговли и Дорожная карта ее реализации призывает страны согласовать процедуры пересечения границ и проводить консультации по гармонизации этих процедур.²

Актуальность рассмотрения данных вопросов связана с тем, что ситуация с прохождением границы в большинстве стран-участниц СПЕКА остаётся пока сложной, несмотря на интеграционные процессы в регионе Центральной Азии и продвижения реформ отдельными странами.

По оценкам Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), 40% всего времени, затрачиваемого на доставку товаров по маршрутам Шелкового пути, автоперевозчики теряют из-за несовершенства процедур пересечения границ, что препятствует увеличению объёмов торговли между странами Евразийского континента. Кроме того, 30% стоимости фрахта приходится на неофициальные платежи, взимаемые по пути следования маршрутов и в пунктах пересечения границ.

В целях гармонизации процедур пересечения границ в странах-участницах СПЕКА Европейская экономическая комиссия ООН инициировала проведение исследования, в рамках которого проанализированы процедуры пересечения границы на разных контрольно-пропускных пунктах, через которые проходят основные грузопотоки во всех семи странах-участницах СПЕКА, и предложен набор общих единообразных процедур, которые можно рекомендовать всем странам региона.

Настоящий документ содержит ключевые аспекты соответствия технологических схем осуществления пограничного контроля на пунктах пересечения границ стран СПЕКА с рекомендуемыми правилами, которые отражены в Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли, пересмотренной Киотской конвенции и других международных актах. В приложении указаны некоторые новые тенденции, возникшие в связи с пандемией COVID-19.

Предложения, изложенные в настоящем документе, будут обсуждены с соответствующими заинтересованными сторонами стран СПЕКА для выработки согласованного решения по гармонизации процедур пересечения границ в этом субрегионе.

На процедуры пограничного контроля сильное влияние оказывает пандемия COVID-19. В приложении приводится резюме информации, представленной перевозчиками, входящими в Партнерство по транспорту и логистике в Центральной Азии.³ Информация обобщена автором во время онлайн встреч членов Партнерства.

²http://www.unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/gc/session14/SPECA_Trade_Facilitation_Strategy_Russian.pdf и http://www.unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/gc/session14/Roadmap_for_Implementation_of_the_SPECA_TF_Strategy_Russian.pdf

³ Партнёрство по транспорту и логистике - это постоянно действующая региональная профессиональная платформа (форум) объединяющая национальные транспортные партнерства в каждой отдельной стране (Положение Партнерства по транспорту и логистике в Центральной Азии. Сентябрь 2016 г.)

Методология

В настоящем исследовании используется следующая последовательность получения данных и их интерпретации:

- Кабинетное исследование, которое прежде всего включает сбор данных из открытых источников (в основном информационных сайтов государственных органов, представленных на пунктах пропуска через границу, отраслевых Ассоциаций по странам), обработка информации и проведение анализа НПА, регламентирующих осуществление таможенного и пограничного контроля.
- Кабинетное исследование было дополнено целевыми встречами и фокус группами со отраслевыми специалистами и участниками перевозочного процесса, особенно в странах, где информация отсутствовала в открытых источниках. Ключевое место отводилось членам Партнерства по транспорту и логистике в ЦА.
- При кабинетном исследовании были проанализированы результаты других исследований по рассматриваемым вопросам (ИМЭК АБР, ОБСЕ⁴, ЭСКАТО⁵)

⁴ <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/99872.pdf>

⁵ <https://www.unescap.org/publications/APTIR2019>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУР ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦ В СТРАНАХ СПЕКА

1) Требования и рекомендации по осуществлению пограничного контроля согласно международным нормам

Международные стандарты и процедуры осуществления контроля грузов при пересечении границы содержатся в определённом объёме в различных международных документах.

Ключевое место отводится Международной конвенции ЕЭК ООН о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, Пересмотренной Киотской конвенции ВТамО и Соглашению ВТО об упрощении процедур торговли.

Международные организации (ЕС, ОБСЕ, ВТамО, Всемирный банк) на базе существующих рекомендаций разработали собственные концепции управления границей со своей терминологией, в частности концепции «интегрированного управления границами» (Integrated Border Management), «скоординированного управления границами» (Coordinated Border Management), «управления границами на основе сотрудничества» (Collaborative Border Management) или «комплексного управления границами» (Comprehensive Border Management).

При этом единых типовых последовательных правил осуществления контроля на контрольно-пропускных пунктах, которые рекомендовались бы международными нормами не существует.

Обобщая положения международных норм, затрагивающих политику в области контроля на границе, целесообразно выделить ряд принципиально важных вопросов организации пограничного контроля.

Международные нормы рекомендуют оптимальное количество служб на границе. Инспекции на пограничном переходе включают (но не ограничиваются):

- иммиграционный контроль;
- таможенную инспекцию;
- санитарный, фитосанитарный / ветеринарный контроль и карантин;
- проверку сертификатов качества товаров (как правило, для продуктов питания);
- транспортную инспекцию (проверка транспортных разрешений и лицензий, веса, габарита и размеров транспортных средств, сбор дорожных пошлин или налогов и т.д.).

Международные нормы определяют перечень инспекций, но не содержат положений, описывающих последовательность бизнес-процесса на границе. При этом в документах чётко закреплено, что паспортный контроль и таможенные формальности должны проводиться в отношении каждого транспортного средства, пересекающего границу, следовательно ведомства, ответственные за такие проверки должны быть представлены на границе на постоянной основе. Другие проверки могут проводиться в отдельных случаях и их количество зависит от типа транспортного потока, географического положения пункта пересечения границы и видов товаров, перевозимых через границу.

Другой составляющей международно-правовых норм, определяющих пограничный контроль, является координирующая роль таможенных органов в организации всех видов

контроля. Формат использования того или иного вида контроля должен быть поставлен в прямую зависимость от их положительного влияния на международные перевозки грузов (на упрощение процедур).

Международно-правовые нормы предлагают использовать два подхода, которые могут упростить применяемые формальности и сократить нагрузку на пограничные пункты:

- а) сотрудничество между ведомствами, в рамках которого проверки и контроль документов и людей (паспорт / виза, водительское удостоверение, обмен валюты, состояние здоровья / эпидемиология), транспортных средств (регистрация, пригодность к эксплуатации, страхование) и товаров (таможенные, фитосанитарные / защита растений, ветеринарные требования, а также требования качества) должны осуществляться совместно и одновременно всеми ведомствами;
- б) сокращение числа ведомств, представленных на пограничных пунктах посредством делегирования полномочий некоторых органов другим органам. Некоторые простые регулярные проверки, которые не требуют глубоких узкопрофильных знаний и навыков (например, взвешивание транспортного средства) передаются из транспортного ведомства в таможенную службу. Делегирование полномочий как способ сокращения пограничных проверок может быть объединено с организацией некоторых процедур контроля внутри страны.

Согласно международно-правовым актам одним из требований в организации пограничного контроля наряду с оборудованием и устройствами, необходимыми для проведения проверки с учётом вида транспорта и грузов, подлежащих контролю, и потребностей перевозок, важное место отводится наличию официальных инструкций для должностных лиц, с тем чтобы они действовали в соответствии с действующими национальными предписаниями, международными договорами и соглашениями.

Особое место в конвенциях и соглашениях отводится вопросам обмена информацией, необходимой для осуществления действенного пограничного контроля между органами пограничного контроля. Упрощение пограничного контроля неразрывно связано с процедурами внедрения системы для подачи предварительной информации. Конвенции также содержат минимальные требования, предъявляемые к инфраструктуре эффективно действующих пунктов пересечения границ (оборудование и устройства, необходимые для проведения проверки с учетом вида транспорта и грузов, подлежащих контролю, и потребностей перевозок; официальные инструкции для должностных лиц и др.).

Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, дополнительно поднимает проблему стандартизации процедур взвешивания транспортных средств (Приложение 8)⁶. Цель предлагаемых мер — исключить повторное взвешивание в пунктах пересечения границы.

⁶ <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/harmonie.pdf>

2) Сравнительный анализ существующих типовых правил контроля на границе с международными нормами

і. Международные пункты пропуска стран СПЕКА

Транспортные потоки через регион СПЕКА проходят через многочисленные пункты пропуска стран участниц Программы. Всего между странами СПЕКА задействовано 65 пунктов пропуска, в том числе:

- 1) Афганистан — 8 КПП;
- 2) Азербайджан — 1 КПП;
- 3) Казахстан — 10 КПП;
- 4) Кыргызстан — 10 КПП;
- 5) Таджикистан — 15 КПП;
- 6) Туркменистан — 6 КПП;
- 7) Узбекистан — 15 КПП⁷;

В условиях пандемии коронавирусного заболевания COVID-19 транспортные потоки стран СПЕКА претерпели некоторые изменения. Это связано прежде всего с закрытием границ, ограничением функционирования пунктов пропуска, диверсификацией стран экспорта и импорта.

Это коснулось прежде всего направления Турции и объездного маршрута, минуя Туркменистан, через казахстанский морской порт «Актау» - Азербайджан - Грузия — и далее через порты Черного моря. Другой объездной маршрут в направлении Турции, который развивается — это транзит через Афганистан в Иран и Турцию.

Автомобильные маршруты внутри региона в направлении традиционных рынков, в частности России, не претерпели изменений. В основном это касается перевозки свежей сельскохозяйственной продукции.

По экспертным оценкам, водители при выборе маршрута и пункта пересечения границы зачастую руководствуются видом перевозимого груза, а также «неофициальными контактами», где именно пересечь границу будет легче, так как официальную информацию найти очень сложно.

Наиболее активными являются следующие пункты пересечения границ:

«Гулистон» Таджикистан — «Кызыль Бель» Кыргызстан

«Чон Капка» Кыргызстан — «Айша-Биби» Казахстан

«Кайрак» Казахстан — «Бугристое» Россия

«Карасук» Казахстан — «Карасук» Россия

«Дусти» Таджикистан — «Сары Осие» Узбекистан

«Даут Ата» Узбекистан — «Тажен» Казахстан

⁷ Автор провёл беседу с группой перевозчиков из Афганистана, некоторые из которых на момент исследования находились в Таджикистане, с другими был организован скайп

«Сырым» Казахстан — «Маштаково» Россия

«Шерхан-Бандар» Афганистан — «Нижний Пяндж» Таджикистан

Морской порт «Актау» Казахстан - Морской порт «Баку» Азербайджан

«Ак Телек» Кыргызстан — «Карасу» Казахстана

«Фарап» Туркменистан — «Алап» Узбекистан

ii. Афганистан

В Афганистане за последние десятилетия проделана огромная работа по формированию системы охраны государственной границы. Налажена определённая система государственного контроля на пунктах пропуска, включающая контроль приоритетных направлений страны.

В связи с отсутствием информации в официальных источниках для оценки процедур контроля на границе со стороны государственных структур была использована информация от перевозчиков по процедурам прохождения государственного контроля.

По информации перевозчиков на пунктах пропуска контроль АТС и товаров обеспечивают следующие службы:

1. Пограничный контроль;
2. Таможенная служба (дорожный фонд 200\$);
3. Полиция Исламской Республики Афганистан (ИРА);
4. Периодически на границе бывают органы государственной безопасности;
5. Служба по контролю за незаконным оборотом наркотиков;
6. Служба, отвечающая за проезд через мост (12\$).

С 2005 года в Афганистане применяется система ASYCUDA, предусматривающая функционал электронной границы.

Афганистан подписал Соглашение о взаимном таможенном признании электронного обмена данными с 3 странами (КНР, Таджикистан и Узбекистан) и начал обсуждения с 3 другими странами (Пакистан, Казахстан и Туркменистан).

iii. Азербайджан

Указом Президента Азербайджана от 11 ноября 2008 года №12 полномочия государственного органа по механизму «единого окна» при досмотре товаров и транспортных средств, перемещаемых через государственные границы Азербайджана, возлагаются на Государственный таможенный комитет, который также ответственен за функции по ветеринарному, фитосанитарному, санитарному контролю, равно как и за функции по проверке гигиенических и других сертификатов качества.

Государственный таможенный комитет осуществляет принудительную дезинфекцию транспортных средств, в которых зарегистрированы опасные болезни животных в

соответствии с Законом о ветеринарии с предоставлением соответствующей информации ветеринарной инспекции.

Комитет также отвечает за выдачу на границе бланков разрешений на транспортные средства, осуществляющие международные автомобильные перевозки, и взимание соответствующих государственных пошлин.

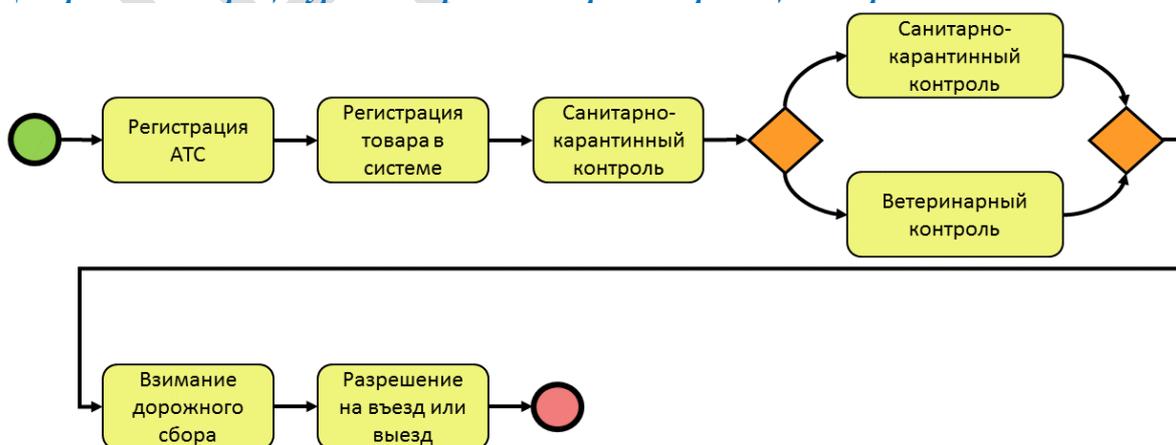
В рамках реформ по модернизации таможи внедрены различные электронные услуги: предварительное информирование, электронная очередь, быстрый переход (внеочередное прохождение процедур таможенного контроля) и т.д.

С целью электронного слежения за товарами и транспортными средствами на границе, а также с целью предотвращения правонарушений, создан «Центр оперативного управления», который осуществляет видео наблюдение за всеми пунктами пересечения границы.

Указом Президента Азербайджана от 21 Мая 2016 года утверждены методические указания по использованию «зелёного коридора» и других систем выпуска при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу. Методические указания предусматривают 4 формы пропуска через границу на базе системы управления рисками (зелёный, синий, жёлтый и красный). Пересечение транспортными средствами таможенной границы осуществляется на основе сводной импортной декларации с использованием зелёного, синего, жёлтого или красного коридора. Сводная импортная декларация должна быть подана как минимум за 1 (один) час до того, как товары будут пропущены через таможенную границу.

Согласно закону Азербайджана «О государственной границе Азербайджанской Республики» от 9 декабря 1991 №13 ответственность за контроль пересечения государственной границы Азербайджанской Республики осуществляется пограничными войсками. При пограничном контроле для регистрация въезжающих и выезжающих из страны лиц и транспортных средств используется межведомственная автоматизированная информационная система «Въезд и регистрация», интегрированная с таможенной системой.

Диаграмма 1: Процедуры контроля товаров на границах Азербайджана



Источник: Диаграмма создана автором с использованием единого языка моделирования (UML) и основана на информации, представленной в официальных инструкциях по пересечению границы.

В результате проведённых реформ, направленных на увеличение пропускной способности пунктов пропуска, Азербайджан значительно продвинулся в вопросах организации пограничного контроля, соответствующего международным нормам, по сравнению с другими странами СПЕКА. К сожалению, в открытых источниках сложно найти информацию о технологической схеме осуществления контроля на границе.

Суммируя все принятые реформы, эксперты представляют следующую схему осуществления государственного контроля (см. Диаграмму 1).

iv. Казахстан

Вопросы пересечения границы, прежде всего, регулируются Законом Республики Казахстан «О государственной границе Республики Казахстан» от 30.12.16 №41-VI, который определяет виды пограничного контроля (пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, транспортного, ветеринарного и фитосанитарного) и роль Комитета национальной безопасности Республики Казахстан и органов государственных доходов Республики Казахстан, уполномоченных проводить досмотр транспортных средств и грузов.

Приказом Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 30 ноября 2013 года № 504 утверждены типовые схемы организации пропуска через Государственную границу Республики Казахстан лиц, транспортных средств, грузов и товаров в пунктах пропуска. Акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 января 2014 года № 9070.

Типовая схема определяет схему организации пограничного контроля транспортных средств и товаров, пересекающих государственную границу Республики Казахстан. В типовой схеме определяются те виды контроля, которые установлены международными актами (пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного, государственного ветеринарно-санитарного контроля и/или надзора).

Другой важный аспект принятой типовой схемы — это наличие положений о делегировании полномочий и тесное ведомственное сотрудничество:

- осуществление таможенными органами транспортного контроля (проверка наличия и применения разрешительных документов; контроль весовых и габаритных параметров АТС), государственного фитосанитарного и ветеринарно-санитарного контроля, за исключением лабораторного контроля и лабораторной экспертизы, а также радиационного контроля в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза, а также Правилами проведения радиационного контроля таможенными органами на государственной границе Республики Казахстан, утверждёнными приказом Министра финансов Республики Казахстан от 11 июля 2011 года №360. Соответствующие органы вызываются только в случае несоответствия;
- проведение таможенными органами совместного контроля с подразделениями пограничного контроля;
- признание подразделениями пограничного контроля результатов досмотра со стороны таможенных органов. В отдельных случаях досмотр транспортных средств

и товаров осуществляется совместно подразделениями пограничного и таможенного контроля.

Следует отметить, что на основе Типовой схемы разрабатываются и утверждаются совместным решением руководителей контролирующих органов схемы организации пропуска на каждом конкретном пункте пропуска в зависимости от его особенностей (категорирование, классификация, развитие инфраструктуры и технической оснащённости, удалённости от линии государственной границы, времени года). В схемах организации пропуска устанавливается продолжительность осуществления всех видов государственного контроля. В ходе исследования не удалось прояснить ситуацию с наличием таковых схем. По информации перевозчиков они не разработаны.

Типовая схема определяет основные действия контролирующих органов при осуществлении контроля пересечения границ. Последовательно расписаны основные действия подразделения пограничного контроля и таможенных органов.

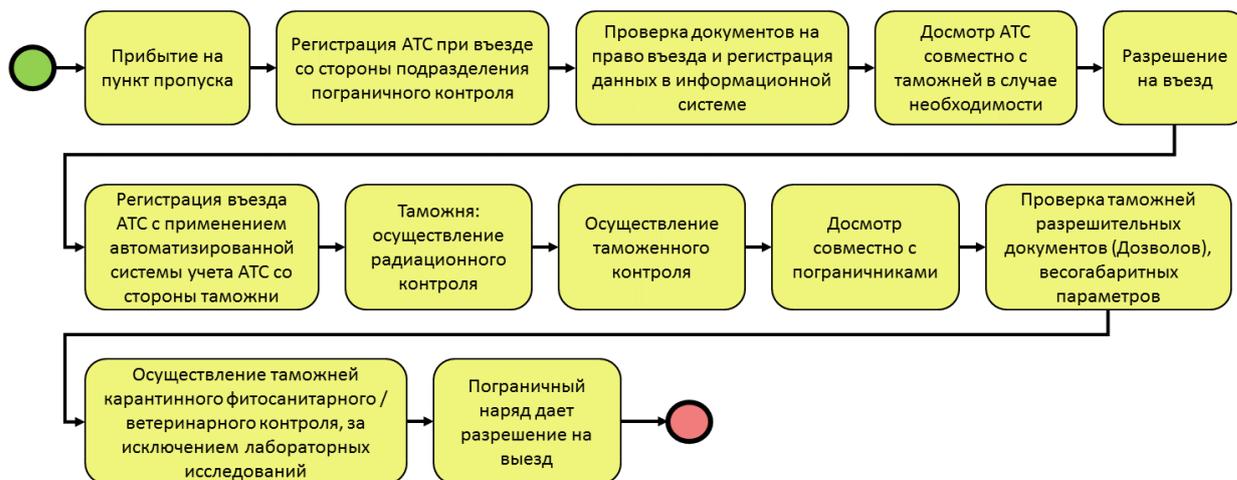
Согласно утверждённой Типовыми схемами организации пропуска через государственную границу Республики Казахстан лиц, транспортных средств, грузов и товаров в пунктах пропуска выстроена диаграмма по процедурам пропуска (см. Диаграмму 2 ниже).

Необходимо также отметить, что после вхождения Казахстана в Евразийский экономический союз таможенный контроль на границах внутри Союза, между пятью странами, был упразднён, он остался на внешних границах.

Типовые положения определяют, что в автомобильных пунктах пропуска на казахстанско-российском участке государственной границы осуществляется только пограничный контроль. После проведения всех установленных видов контроля пограничный наряд осуществляет выпуск транспортных средств с территории пункта пропуска. Согласно Закону Республики Казахстан «О государственной границе» пограничный контроль включает:

- предварительную проверку информации в отношении лиц, имеющих намерение пересечь госграницу, в том числе с использованием информационных баз транспортных организаций;
- проверку документов и лиц, в том числе посредством обработки биометрических персональных данных, а также опрос лиц в целях определения законности пересечения государственной границы;
- проверку наличия разрешительных отметок всех контролирующих органов в целях определения законности перемещения через границу транспортных средств, грузов и товаров;
- досмотр лиц, транспортных средств, грузов и товаров, в необходимых случаях - специальный (углублённый), в целях обнаружения и задержания нарушителей порядка пересечения границы.

Диаграмма 2: Процедуры контроля товаров на границах Казахстана



Источник: Диаграмма создана автором с использованием единого языка моделирования (UML) и основана на информации, представленной в официальных инструкциях по пересечению границы.

С 22 октября 2018 г. на государственной границе между Казахстаном и Россией, а также между Казахстаном и Кыргызстаном ввели новую форму контроля — экспортный контроль, на границе работают сотрудники департамента государственных доходов, которые фиксируют реальный объем импорта, чтобы облагать его НДС. Данная процедура касается и вывозимого груза из Казахстана. По мнению экспертов это вынужденная мера, так как не все перевозчики добросовестно выполняют установленные меры. Сотрудники пограничной службы при ввозе груза выдавали перевозчикам талон, получаемый из налоговой службы. До 20-го числа следующего месяца владелец груза должен был уплатить налог. Но платили его далеко не все.

Введённые положения связаны с выполнением взятых обязательств при вступлении в 2015 году в ВТО, согласно которым Казахстан в случае ввоза грузов из дальнего зарубежья (не из стран ЕАЭС) и таможенной очистки этих товаров по заниженным ставкам ВТО, не будет выпускать их за пределы границы Республики Казахстан. При нарушении и вывозе их в Россию, если контролирующие органы Российской Федерации установят, что товар растаможили в Казахстане по ставкам ВТО, товар сразу уничтожается.

Введённые положения не включены в типовую схему организации пропуска через Государственную границу Республики Казахстан лиц, транспортных средств, грузов и товаров в пунктах пропуска.

v. Кыргызстан

Закон Кыргызской Республики «О государственной границе» от 16 мая 2015 года №98 определяет виды контроля на пунктах пропуска, к которым относятся экологический, радиационный, санитарно-эпидемиологический, ветеринарный, фитосанитарный и химический контроль.

В Кыргызстане постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 октября 2004 года №739 утверждено «Положение о пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики», в котором закреплены ключевые правила пересечения границ.

Ряд ключевых вопросов контроля на пунктах пропуска регламентируются постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 ноября 2007 года № 556 «О мерах по упорядочению функционирования пунктов пропуска через государственную границу Кыргызской Республики, предназначенных для международного автомобильного, воздушного и железнодорожного сообщения, и внутренних стационарных постов на автомобильных дорогах Кыргызской Республики», актуализированное по состоянию на 2020 год.

Последовательность осуществления всех видов контроля в пунктах пропуска определяется типовыми схемами пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов и иного имущества по видам международного сообщения, которые по согласованию с контролирующими органами утверждаются решением государственного органа по охране государственной границы.

Координация деятельности контролирующих органов в пунктах пропуска возлагается на руководителей органов пограничного контроля, а поддержание режима зоны таможенного контроля — на руководителей органов таможенного контроля.

Положение определяет виды пограничного контроля, к которым отнесены:

- пограничный / миграционный контроль;
- таможенный контроль;
- санитарно-карантинный контроль;
- ветеринарный и фитосанитарный контроль (уполномоченный государственный орган в сфере санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности);
- транспортный контроль (уполномоченный государственный орган в сфере транспорта и коммуникаций);
- контроль за оборотом наркотиков (уполномоченный государственный орган по контролю наркотиков).

В качестве координационного механизма предусматривается созыв государственных контрольных органов на координационные совещания, на которых кроме самих органов могут принять участие представители иных органов исполнительной власти или местного самоуправления, на территории которых расположен пункт пропуска. При необходимости могут быть приглашены представители общественных организаций и объединений.

В рамках присоединения Кыргызской Республики к ЕАЭС в 2014 году совместным приказом ответственных органов⁸ был утверждён «Порядок взаимодействия

⁸ Приказ Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики от 7 июля 2015 года № 188, Государственной пограничной службы Кыргызской Республики от 10 июля 2015 года № 370, Государственной инспекции ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики от 8 июля 2015 года № 096, Министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 8 июля 2015 года № 388 и Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики от 10 июля 2015 года № 5-04/316.

уполномоченных государственных органов Кыргызской Республики в автомобильных пунктах пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза».

Согласно данному процессуальному документу определена последовательность осуществления государственными органами контрольных действий при прибытии на таможенную территорию Кыргызской Республики / Евразийского экономического союза лиц, грузов, товаров и животных в грузовых автотранспортных средствах, включающая:

- 1) пограничный контроль (проверка документов на право пересечения государственной границы ЕАЭС);
- 2) санитарно-карантинный контроль лиц (при наличии объективных санитарно-эпидемиологических оснований и только в пунктах пропуска, где предусмотрен такой вид контроля);
- 3) пограничный контроль: (проверка документов на право пересечения государственной границы Кыргызской Республики);
- 4) ветеринарный контроль (при необходимости);
- 5) фитосанитарный контроль (при необходимости);
- 6) транспортный контроль;
- 7) таможенный контроль;
- 8) выезд грузовых автотранспортных средств из пункта пропуска производится с разрешения пограничного органа.

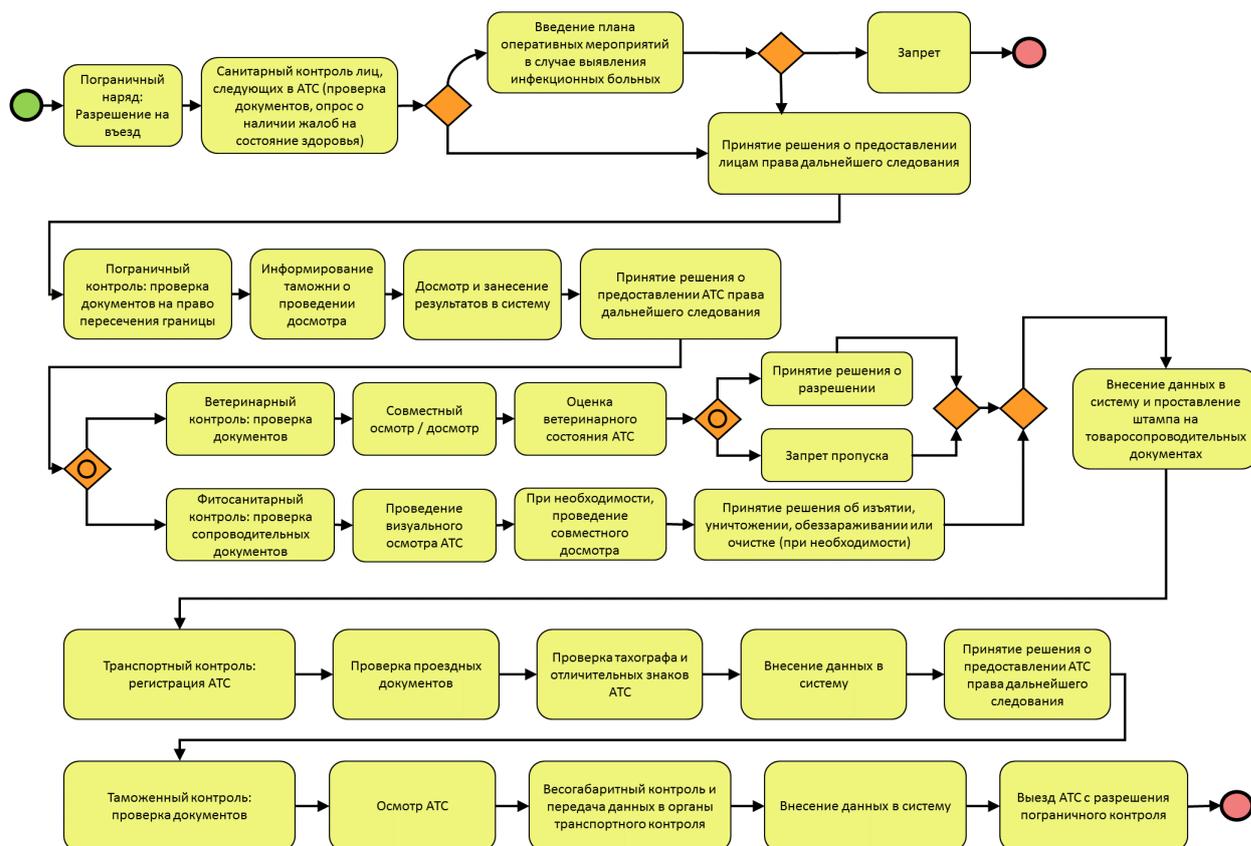
Прослеживается политика делегирования полномочий, выполнение таможенными органами функций по контролю весогабаритных параметров. Вместе с тем возникает вопрос о присутствии транспортного контроля на границе и выполнении им других функций. Ниже представлена Диаграмма 3, описывающая последовательность осуществляемых функций.

На основании Порядка и с учётом специфики каждого пункта пропуска, уполномоченным государственным органом в сфере охраны границы в пунктах пропуска разрабатываются технологические схемы организации пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, которые согласовываются с другими государственными органами, осуществляющими в пунктах пропуска контрольные функции. Согласованные технологические схемы утверждаются руководителями подведомственных территориальных подразделений государственных контрольных органов, в структурном подчинении которых находятся государственные контролирующие органы в пунктах пропуска.

К сожалению, данных о наличии технологических схем нет.

В июле 2019 года Правительство Кыргызской Республики приняло Стратегию развития таможенной службы Кыргызской Республики на 2019-2023 годы и План мероприятий по ее реализации (Постановление ПРКР № 363 от 22.07.2019), предусматривающих (пункт 1.2.1.) разработку Порядка взаимодействия контролирующих органов в пунктах пропуска, в том числе с установлением временных рамок для проведения всех видов контроля и применения сведений из предварительного информирования.

Диаграмма 3: Процедуры контроля товаров на границах Кыргызстана



Источник: Диаграмма создана автором с использованием единого языка моделирования (UML) и основана на информации, представленной в официальных инструкциях по пересечению границы.

Максимальное время прохождения всех предусмотренных видов государственного контроля на ввоз/вывоз товаров и транспортных средств на/из территорию Кыргызской Республики, не должно превышать одного часа или времени на стоянку воздушных судов (железнодорожных составов). Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 декабря 2008 года № 677.

vi. Таджикистан

В Таджикистане вопросы координации деятельности контролирующих органов на границе кроме общепринятых норм Таможенного кодекса⁹ регламентируются Положением о пунктах пропуска через государственную границу Республики Таджикистан от 30 декабря

⁹ Таможенный кодекс Республики Таджикистан: статья 66 предписывает, что таможенное оформление может быть завершено только после осуществления санитарного, карантинного, фитосанитарного, ветеринарного и других видов государственного контроля над ввозом товаров на таможенную территорию Республики Таджикистан или их вывоза с этой территории; статья 77 предписывает, что таможенные органы обеспечивают координацию и проверку товаров, импорт которых полагается запрещённым или ограниченным, включая товары, отнесённые к компетенции других государственных органов; статья 470, предписывает, что сотрудники таможенной службы должны выполнять свои задачи самостоятельно и в сотрудничестве с другими государственными органами, и таможенная служба должна предоставлять доступ другим государственным органам в зону таможенного контроля для выполнения определённых действий, связанных с их компетенцией, а также сотрудники таможенной службы должны незамедлительно информировать соответствующий государственный орган, в случае обнаружения правонарушений, которые относятся к компетенции данного государственного органа.

1998 года № 541 и Правилами координации деятельности органов, контролирующих автомобильные пункты пропуска через таможенную границу Республики Таджикистан по принципу «одна остановка», утверждённые постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 июля 2014 года № 436.

Положением о пунктах пропуска координация деятельности государственных контрольных органов и организаций-балансодержателей пунктов пропуска возлагается на командование частей Пограничных войск Таджикистана. Положение предусматривает наличие типовых схем, определяющих последовательность осуществления всех видов контроля. Типовые схемы не были разработаны. В последующем были утверждены вышеуказанные Правила координации. Ключевым аспектом утверждённых Правил является осуществление контроля по принципу «одной остановки». Координация деятельности (организация работы) органов транспортного контроля, органов ветеринарного, фитосанитарного надзора и надзора за карантинном растении, а также санитарно-карантинного контроля в пунктах пропусков, возлагается на таможенные органы, расположенные в пунктах пропуска, которые организуют совместный осмотр / досмотр транспортных средств и товаров. Правила предусматривают единую форму акта совместного осмотра / досмотра.

Правила координации разработаны без учета электронного обмена данными. В целях координации и мониторинга прохождения контроля Правилами предусматривается применение бумажной формы — Талона, где отмечается время начала и завершения процедур контроля по каждому ведомству. Установлено, что данная процедура не может длиться более одного часа для всех контролирующих органов, независимо от её сложности.

Вместе с тем Правила не содержат четкой логичной последовательности осуществления всех видов контроля. Эта ситуация привела к разным толкованиям и разной практике применения в зависимости от пункта пропуска (см. Диаграмму 4 ниже).

К сожалению, на практике ряд шагов осуществляется в иной последовательности в зависимости от пункта пропуска: таможня организует осмотр / досмотр, затем документы проверяются со стороны вовлеченных органов.

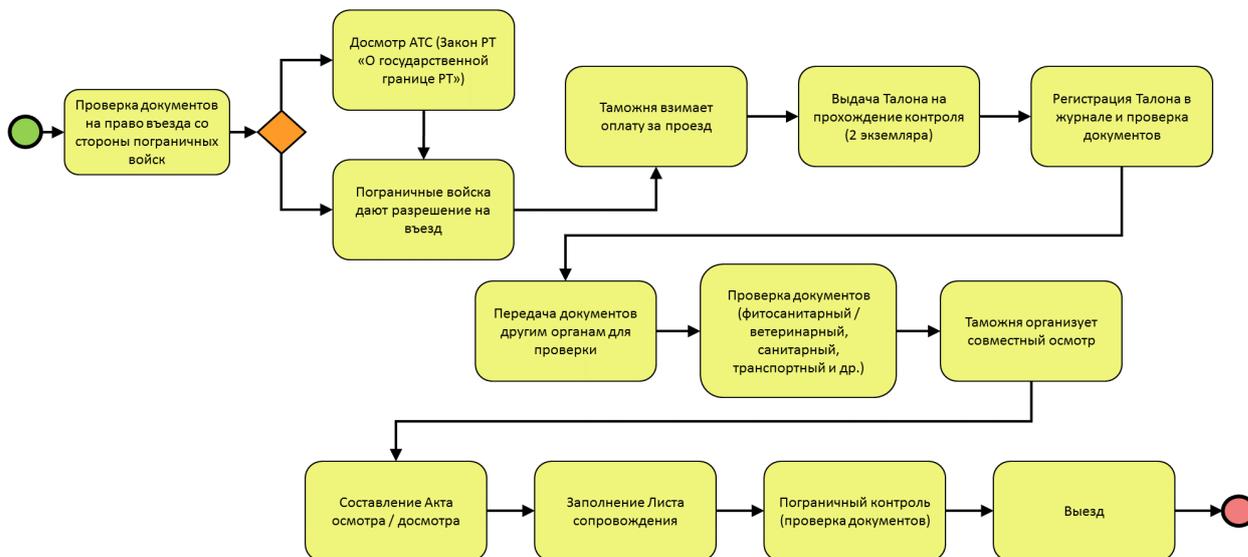
Правила не регулируют взаимодействие пограничного контроля с существующими формами контроля на границе (таможенным, санитарным, фитосанитарным и т.д.).

Процедуры пограничного контроля, также предусматривающие досмотр автотранспортных средств и товаров со стороны пограничных нарядов согласно Закону о государственной границе, и обеспечиваются вне зависимости от таможенного контроля.

Существующая многоуровневая координация на границе согласно принятым нормативам в целом противоречит международным нормам обеспечения координации и негативно влияет на аккумуляцию ресурсов и совершенствование процедур.

Правительство Республики Таджикистан приняло среднесрочную Программу развития таможенных органов Республики Таджикистан на 2020-2024 годы (Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 ноября 2019 года, № 537), в которой ключевое внимание уделяется повышению роли таможенных органов в налаживании межведомственного взаимодействия при интегрированном управлении границей, исключая дублирование пограничного контроля грузов и товаров. В целях совершенствования механизмов государственного контроля в пунктах пропуска предусматривается введение обязательного предварительного информирования.

Диаграмма 4: Процедуры прохождения пограничного контроля Таджикистана согласно нормативам. Все пункты



Источник: Диаграмма создана автором с использованием единого языка моделирования (UML) и основана на информации, представленной в официальных инструкциях по пересечению границы.

На сегодняшний день по оценкам экспертов, Программа принята, но механизм реализации пока не проработан.

Также нужно учесть слабую реализацию Стратегии управления границами и плана по её реализации, утверждённых Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 апреля 2010 года № 202. Стратегия предусматривает реализацию ряда положений международных конвенций, касающихся межведомственного и трансграничного сотрудничества. Упор сделан на законодательное закрепление форм сотрудничества, разработку стандартных оперативных процедур, вопросы делегирования полномочий и т.д. В то же время распределение задач говорит о противоположном подходе. Координирующим ведомством в стратегии рассматриваются органы национальной безопасности.

vii. Туркменистан

Закон Туркменистана «О Государственной границе Туркменистана» (ст. 22) определяет содержание контроля в пунктах пропуска. Согласно норме закона на пунктах пропуска осуществляется таможенный, миграционный, санитарно-карантинный, ветеринарный и фитосанитарный контроль. В случае необходимости закон разрешает проведение иных видов контроля в пунктах пропуска.

Установлено, что виды и содержание контроля определяются Кабинетом министров Туркменистана применительно к каждому пункту пропуска. Средства и методы контроля, а также порядок их проведения устанавливаются нормативными актами соответствующих министерств и ведомств, которые, в свою очередь, согласуются с органами юстиции и здравоохранения.

В связи с пандемией коронавирусного заболевания COVID-19 в Закон внесли дополнения в части усиления мер контроля в пунктах пропуска в случае возникновения любых обстоятельств, которые могут в массовом порядке нанести вред здоровью населения. Согласно внесенным изменениям, пункты пропуска оснащаются дезинфекционными барьерами для автотранспорта и сооружениями, предназначенными для обеззараживания / дезинфекции автомобильного и железнодорожного транспорта.

В Туркменистане введена в действие система ASYCUDA, что упрощает стандартизацию бизнес-процессов, в том числе на границе.

В связи с отсутствием доступа к официальным источникам для оценки процедур была использована информация от перевозчиков, с которыми было проведено совещание фокус группы для уточнения процедур государственного контроля (см. Диаграмму 5 ниже).

Диаграмма 5: Процедуры контроля товаров на границах Туркменистана (согласно информации перевозчиков о КПП Фарапа на границе Узбекистана)



Источник: Диаграмма создана автором с использованием единого языка моделирования (UML) и основана на информации, представленной перевозчиками.

viii. Узбекистан

В Узбекистане вопросы координации деятельности органов государственного контроля на пунктах пропуска и порядок проведения такого контроля регламентируется несколькими нормативно-правовыми актами, в том числе:

- Положением о пунктах пропуска через государственную границу Республики Узбекистан (утверждено постановлением Кабинета Министров от 28 марта 2016 года № 89);
- Положением о порядке проведения пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах пропуска через границу Республики Узбекистан лиц, транспортных средств и товаров (утверждено постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 18 ноября 2019 года №912 «О дальнейшем совершенствовании порядка организации пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Республики Узбекистан»);
- а также Положением о медицинском (санитарном) контроле в пунктах пропуска через государственную границу Республики Узбекистан (акт согласован со всеми ведомствами и зарегистрирован Министерством юстиции Республики Узбекистан от 22 мая 2000 г. Регистрационный номер 927).

Общие правила пересечения границы устанавливают, что для каждого конкретного пункта пропуска вводится технологическая схема пропуска через государственную границу.

Принцип координации и взаимодействия определяется солидарной ответственностью таможенного органа и пограничного контроля за организацию взаимодействия органов государственного контроля в пунктах пропуска.

Установлено, что проведение контрольных процедур органами государственного надзора в отношении водителей, товаров и транспортных средств будет осуществляться через электронную таможенную информационную систему «единое окно», в которой регистрируются время въезда и выезда автотранспортного средства, а также фиксируется время проведения контрольных процедур каждым органом. При отсутствии электронной системы или техническом сбое используется Единый регистрационный лист, который заполняется при прохождении каждого этапа.

Положение о порядке проведения пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, фитосанитарного и ветеринарного контроля описывает последовательность действий каждого контролирующего органа с указанием временных рамок контроля. На пункте пропуска представлены пять служб, отвечающих за осуществление государственного контроля на границе (см. Таблицу 1 ниже).

Таблица 1: Виды и сроки проведения контроля на границе Узбекистана

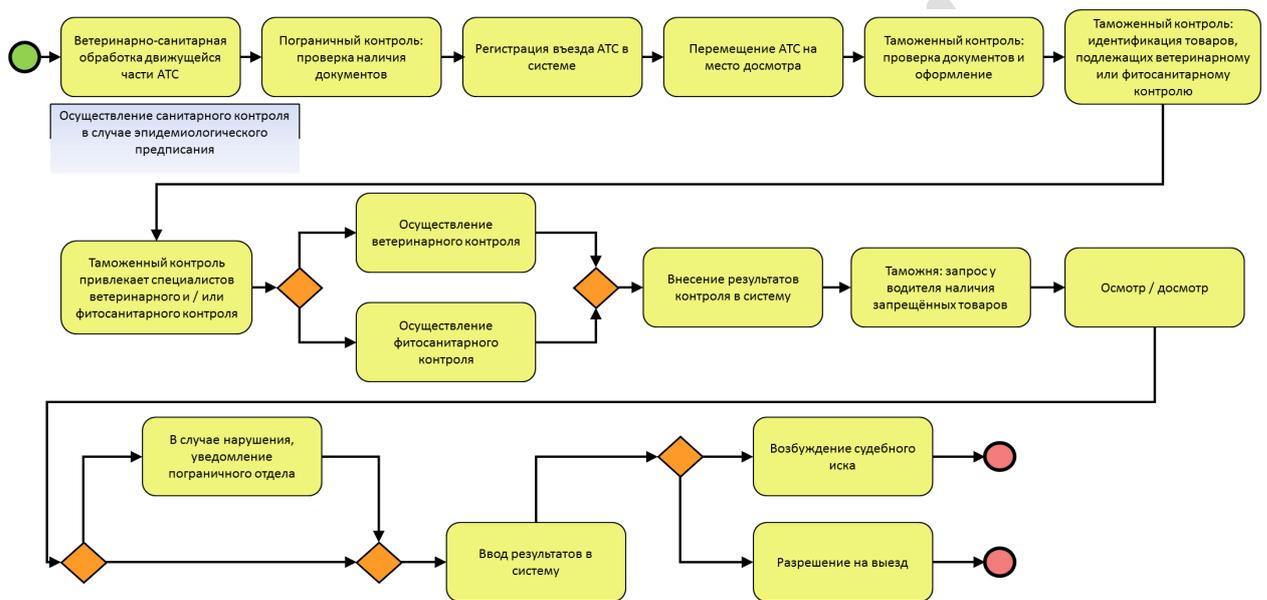
№	Вид осуществляемого контроля	Время завершения
1	санитарно-карантинный контроль (водитель проходит санитарный контроль)	3 минуты
2	пограничный контроль (проверяется наличие паспорта и документов, дающих право на пересечение границы)	4 минуты
3	таможенный контроль (водитель, товары и транспортные средства проходят таможенный контроль и оформление)	15 минут
4	фитосанитарный контроль (если перевозимые товары являются объектами фитосанитарного контроля, проводится фитосанитарный контроль)	4 минуты
5	ветеринарный контроль (если ввозимые товары являются объектами ветеринарного контроля, проводится ветеринарный контроль)	4 минуты

В целом, предельное время нахождения транспортного средства в пунктах пропуска, в зависимости от его вида и технического состояния пропускного пункта не может превышать 30 минут для грузовых автотранспортных средств.

В Положении также указано, в каких случаях время прохождения контрольных процедур может превышать установленные нормы. В частности, в случаях обнаружения правонарушения органами государственного контроля, осуществляющих деятельность на территории пропускного пункта, время прохождения контрольных процедур может превышать установленные нормы.

На основе установленных положений разработана блок-схема осуществления контроля (въезд в Узбекистан). Детализация схемы контроля приведена в Диаграмме 6 ниже.

Диаграмма 6: Процедуры контроля товаров на границах Узбекистана



Источник: Диаграмма создана автором с использованием единого языка моделирования (UML) и основана на информации, представленной в официальных инструкциях по пересечению границы.

Правила пересечения границы определяют также и процедуры государственного экологического контроля, которые не нашли отражение в пунктах определяющих последовательность действий. Специалисты экологического контроля привлекаются при таможенном контроле транспортных средств и товаров.

В последовательности шагов осуществления государственного контроля автотранспортных средств не прописан медицинский (санитарный) осмотр, который содержится в приложениях и предусмотрен Положением о медицинском (санитарном) контроле в пунктах пропуска через государственную границу Республики Узбекистан.

В продолжение таможенных реформ был принят Указ Президента Республики Узбекистан от 5 июня 2020 года «О реформировании таможенного администрирования и совершенствовании деятельности органов государственной таможенной службы Республики Узбекистан»¹⁰ (на момент подготовки отчёта). Согласно данному решению, на Государственный таможенный комитет возлагаются дополнительные функции по координации деятельности органов санитарно-карантинного, фитосанитарного контроля и

¹⁰ <https://lex.uz/pdfs/4844619>

ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Республики Узбекистан, а также по применению ими мер нетарифного регулирования ВЭД.

Кроме того, в открытых источниках (на портале открытых данных РУ, на странице Государственного таможенного комитета РУ¹¹) публикуется рейтинг КПП, исходя из временных показателей (анализ среднего времени, затраченного на таможенное оформление грузов и транспортных средств на приграничных таможенных постах).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ГАРМОНИЗАЦИИ ПРОЦЕДУР ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦ В СТРАНАХ СПЕКА

Гармонизация нормативных процедур. Обобщая имеющиеся данные по процедурам пограничного контроля в странах СПЕКА и принимая во внимание положения международных норм, в частности Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, ситуация по гармонизации процедур пересечения границ в регионе СПЕКА выглядит следующим образом:

Координирующая роль на границе: согласно международной практике координирующую роль в налаживании координированного управления на границе осуществляют таможенные органы. В странах СПЕКА это положение отражается в стратегических документах, но не везде реализовано на практике.

Таблица 2 : Координация между органами на границе

№	страна	координирующий орган
1.	Афганистан	
2.	Азербайджан	<p>Ответственность за контроль пересечения границ Азербайджана осуществляется пограничными войсками;</p> <p>Полномочия государственного органа по механизму «единого окна» при досмотре товаров и транспортных средств на пунктах пропуска возлагаются на Государственный таможенный комитет Азербайджана, на который также возложены функции по ветеринарному, фитосанитарному, санитарному контролю, равно как и функции по проверке гигиенических и других сертификатов качества.</p>
3.	Казахстан	Пограничная служба и таможенные органы в пределах своих полномочий выполняют функции контроля на границе.
4.	Кыргызстан	Пограничная служба и таможенные органы в пределах своих полномочий выполняют функции контроля на границе.

¹¹ <https://data.gov.uz/ru/sphere/authority/143>

5.	Таджикистан	Пограничные войска отвечают за координацию на пунктах пропуска.
6.	Туркменистан	
7.	Узбекистан	Пограничная служба во взаимодействии с Таможенными органами. В пунктах пропуска таможенные органы координируют деятельность по санитарно-карантинному, фитосанитарному, ветеринарному и экологическому контролю

Состав инспекционного контроля на границе: Международные нормы рекомендуют, но не ограничивают определённый состав инспекций на границе. Пограничный контроль в странах СПЕКА в целом соответствует предложенному списку, но по некоторым странам есть исключения. В частности, это введение экспортного контроля в Казахстане, который действует на контрольно-пропускных пунктах с Россией и Кыргызстаном.

Форма межведомственного сотрудничества: из предложенных форм сотрудничества (делегирование полномочий или тесное сотрудничество отдельных служб) в регионе прослеживается тенденция к медленному развитию формата сотрудничества, основанного на делегировании полномочий.

Таблица 3: Делегирование полномочий на границе

№	страна	делегирование полномочий	комментарии
1.	Афганистан	нет информации	
2.			
3.	Азербайджан	да	фитосанитарный и ветеринарный контроль, регистрация АТС
4.	Казахстан	да	фитосанитарный и ветеринарный контроль
5.	Кыргызстан		весогабаритный контроль на некоторых внешних КПП. На КПП, где применяется электронная система (ЕАИС) таможенного оформления и контроля.
6.	Таджикистан	нет	только взимание платы за использование автомобильных дорог
7.	Туркменистан	нет	
8.	Узбекистан	да (пилот)	Таможня обеспечивает контроль над фитосанитарным и ветеринарным контролем

Временные показатели пограничного контроля: не все положения, регулирующие вопросы пересечения границ в странах региона, предусматривают сроки осуществления пограничного контроля.

Таблица 4: Временные показатели пограничного контроля

№	страна	сроки для осуществления контроля
1.	Афганистан	Нет информации
2.	Азербайджан	Нет информации
3.	Казахстан	Нет информации
4.	Кыргызстан	Максимальное время прохождения всех предусмотренных видов государственного контроля на ввоз/вывоз товаров не должно превышать одного часа
5.	Таджикистан	любая процедура независимо от её сложности не могут длиться более одного часа (применимо ко всем контролирующим органам)
6.	Туркменистан	Нет информации
7.	Узбекистан	время для АТС не должно превышать 30 минут

Источники:

Совместный досмотр грузов: процедура совместного досмотра не применяется ни на одном пункте пропуска между странами СПЕКА. В то же время Азербайджан активно развивает совместный контроль на пограничном пункте пропуска «Красный мост» между Азербайджаном и Грузией. Была попытка применения совместного досмотра грузов на кыргызско-казахстанской границе в рамках подписанного в 2006 году Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о совместном контроле на казахстанско-кыргызской государственной границе, которая не увенчалась успехом.

Доступ к информации: в вопросах пересечения границ доступ к информации *рассматривается* с точки зрения наличия информации о процедурах пересечения границы и возможности представления предварительной информации. В регионе СПЕКА предварительное информирование, за исключением отдельных стран (Таджикистана и Туркменистана) активно развивается. Существуют некоторые проблемы в сфере предварительного информирования, которые заключаются в том, что предварительная информация, полученная таможенными органами, не используется другими контролирующими органами; базы данных фитосанитарных служб, санитарно-эпидемиологических и таможенных не коррелируются между собой.

Последовательность пограничного контроля: не во всех странах в нормативных актах прописывается последовательность процедур контроля и временные рамки их проведения. В странах, где последовательность процедур прописана, существуют некоторые несоответствия по изложению.

Наличие официальных инструкций для должностных лиц, осуществляющих пограничный контроль: инструкции для должностных лиц, осуществляющих пограничный контроль, отсутствуют в открытом доступе.

В целях налаживания межведомственного и межстранового сотрудничества предлагается рассмотреть следующие предложения:

- **Тестирование на COVID-19:** организовать онлайн встречу компетентных органов стран СПЕКА по обсуждению проблем тестирования на COVID-19 в целях выработки механизма признания результатов забора тестов в странах СПЕКА, с учётом отмены обязательного забора тестов для водителей транзитных грузов.
- **Зелёный коридор:** инициировать обсуждение с участием компетентных органов стран СПЕКА по согласованию и разработки упрощённых процедур для «зелёного коридора» СПЕКА в условиях пандемии, с учётом приоритетного пропуска через границу гуманитарных и скоропортящихся грузов в зависимости от направления движения (1-2 коридора), а также продвижения практики использования электронных очередей.
- **Согласование режима работы пунктов пропуска,** с учетом координации закрытия пунктов пропуска с сопредельными странами и своевременного информировании перевозчиков.
Создание регионального штаба по согласованию мер пограничного контроля: несогласованность работы пунктов пропуска наряду с выработкой согласованных решений по системным техническим и правовым вопросам требует оперативного реагирования на проблемы, связанные с пересечением границ, импортом, экспортом и транзитом грузов в период COVID-19. По примеру других отраслей целесообразно сформировать региональный штаб стран региона по согласованию мер пограничного контроля. Функционирование регионального штаба будет определять и координировать деятельность пограничных ведомств по проверке физических лиц и таможенных структур по проверке АТС и водителей (во всех странах региона таможенники и пограничники несут субсидиарную ответственность за работу пунктов пропуска). Принимая во внимание сложившуюся практику онлайн конференций, предлагается работу регионального штаба организовать в онлайн режиме, что позволит привлечь высший управленческий состав в его работу. Предлагается в дальнейшем проведение общих встреч с участием бизнеса, возможно в форме отдельной сессии Экономического форума СПЕКА. Данный диалог позволит вести сфокусированную и предметную работу по устранению барьеров в межрегиональном сотрудничестве. Правовое взаимодействие может быть организовано на базе подписания Меморандума о региональном межведомственном сотрудничестве в рамках уже назначенных органов, координирующих транзит.
- **Доступ к информации:** согласовать формирование механизма опубликования всей оперативной информации, связанной с функционированием контрольно-пропускных пунктов, а также применением дополнительных ограничительных мер, введённых правительствами стран СПЕКА, на сайтах таможенных органов, которые должны быть интегрированы друг с другом.
- **Инфраструктура пунктов пропуска:** необходимы эквивалентный уровень развития инфраструктуры пунктов пропуска, регламентированные типовые требования к обустройству и техническому оснащению пунктов пропуска через таможенную границу с учетом их специализации. Данные положения отмечены во многих международных нормах, но они не всегда подходят к существующей во многих странах инфраструктуре КПП. Географический рельеф нахождения КПП также влияет на процесс согласования инфраструктуры.

- **Прозрачность технологических схем осуществления пограничного контроля:** Инициировать встречу компетентных органов стран СПЕКА по обсуждению мер по обеспечению оптимизации и прозрачности процедур осуществления государственного контроля на пунктах пропуска, с учётом распространения на официальных сайтах (таможенных органов) технологических схем осуществления пограничных процедур, опубликование инструкций для должных лиц осуществляющих пограничный контроль на контрольно-пропускных пунктах, а также гармонизации процедур, с учётом разработки типовой стандартизированной технологической схемы и процедур контроля на пунктах пропуска, в которых максимально точно будут отражены взаимодействие различных ведомств.

Типовая схема осуществления контроля на пунктах пропуска должна предусматривать лучшие примеры из практики стран СПЕКА:

1. **Делегирование таможенным органам полномочий других контролирующих органов** с учётом налаживания межведомственного обмена данными, проверок на основе анализа рисков и принципа выборочности контроля:

Таблица 5: Возможные элементы типовой технологической схемы осуществления контроля на пунктах пропуска

<p>Делегирование таможенным органам функций осуществления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) государственного фитосанитарного и ветеринарно-санитарного контроля, за исключением лабораторного контроля и лабораторной экспертизы, 2) контроля весовых и габаритных параметров АТС, 3) радиационного и экологического контроля. <p>Соответственные органы вызываются только в случае установленного несоответствия на первой проверке.</p>	<p>Делегирование полномочий таможенным органам развивается в регионе в различной степени в различных странах и есть понимание сущности этой меры в интересах сокращения времени на прохождение контроля.</p> <p>Эти меры, в свою очередь, повлекут за собой усиление программ повышения квалификации таможенных инспекторов на пунктах пропуска.</p>
<p>Согласованное взаимодействие таможенных органов и пограничных подразделений при пограничном контроле и регистрации въезжающих и выезжающих из страны лиц и транспортных средств:</p> <ul style="list-style-type: none"> - для физических лиц — регистрация сотрудниками пограничных ведомств, - для лиц, сопровождающих АТС — регистрация со стороны таможенных органов с учётом внесения всех данных в единую интегрированную систему. 	<p>Необходимо проанализировать законодательство о государственной границе стран СПЕКА в целях его гармонизации и внедрения современных инструментов межведомственного сотрудничества с учётом взаимодействия при чрезвычайных ситуациях (таких как COVID-19).</p>

2. Усиление медико-санитарного контроля въезжающих и выезжающих из страны лиц. В вопросах налаживания последовательности осуществления контроля целесообразно использовать и внедрить повсеместно по всему региону практику стран, выдвигающих медико-санитарный контроль на первый план

Предусмотреть в схемах потребности единого санитарного надзора в условиях пандемий, т.е. единый подход позволит сопредельным странам предусмотреть совместные медико-санитарные меры.

3. Применение и признание международного весового сертификата транспортного средства (МВСТС) (статья 2 к Приложению 8 к Международная Конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 г.). Одним из серьезных барьеров, с которыми сталкиваются водители, осуществляющие международные автомобильные перевозки, является система многократных взвешиваний автопоездов как при пересечении границы, так и на территории стран СПЕКА. МВСТС облегчит их задачи.

Приложение: Ситуация на пунктах пропуска в период пандемии COVID-19

Анализ ситуации на границах в связи с распространением COVID-19 выявил следующий круг проблем:

- В регионе прослеживается практика одностороннего закрытия пунктов пропуска, без согласования с сопредельной стороной и оперативного информирования об этом участников процесса перевозок. Во многих случаях эта несогласованность приводила к изменению маршрута, а также к его удлинению, равно как и к удорожанию стоимости перевозки.
- Забор тестов у водителей следующих в транзитном направлении для всех видов грузов привел к большим очередям, хотя некоторые расстояния, к примеру от границы Узбекистана «Яллама» и границы Таджикистана «Фоттехобод», составляют чуть более 100 км, где формирование каравана под согласованным сопровождением помогло бы избежать задержек, которые затягивались до 5 дней.
- В регионе сложилась практика непризнания многих внешнеторговых документов (сертификатов). Уполномоченные органы стран СПЕКА до сих пор не смогли согласовать и предусмотреть механизм признания тестов, что также упростило бы пересечение границ. В частности, такая практика установилась и в признании тестов на COVID-19 и привела к тому, что результаты тестов на для перевозчиков не признавались другими странами.
- Как показала практика, социально значимые грузы, а также свежая сельскохозяйственная продукция, простаивали в очередях на общих основаниях, даже несмотря на то, что большая часть стран СПЕКА признают международные нормы о приоритетности пропуска скоропортящейся продукции. Не был предусмотрен механизм «зелёного коридора» для такого рода грузов.
- Из-за несогласованности и непроработанности процедур тестирования между странами наблюдались случаи, когда при выявлении положительного теста у водителя при въезде на сопредельную территорию происходила замена водителя на местного. Водитель, который пересёк границу государства не мог вернуться обратно, так как был введён запрет на пересечение границы физическими лицами.
- Не хватало оперативных мер по согласованию процедур принятия решений со стороны сопредельных ведомств, что также подтверждает слабое межведомственное сотрудничество. Оперативные штабы, созданные в каждом государстве, не имели механизма взаимодействия и все принятые меры носили локальные внутригосударственные запреты и ограничения. При возникновении какой-либо ситуации при транзите, водители вынуждены сами искать решения.
- Одним из источников административного барьера на пути международных автоперевозок является требование об обязательном страховании ответственности владельцев транспортных средств в национальных страховых организациях. Как известно автомобиль является источником повышенной опасности и его владелец должен нести ответственность за ущерб, причиненный здоровью и имуществу лиц, пострадавших в ДТП, даже если в этом нет его личной вины. Решением этой проблемы могло бы стать создание региональной, функционирующей в рамках региона СПЕКА, системы страхования.

Более подробную информацию о нетарифных мерах в странах СПЕКА можно найти в документе ЕЭК ООН "Влияние нетарифных мер, вызванных COVID-19, на структуру торговли стран СПЕКА: Данные проведенного ЕЭК ООН опроса компаний-экспедиторов", ноябрь 2020 года.