

ВВЕДЕНИЕ

Консорциум проекта

В консорциум настоящего проекта входят 5 организаций, ведущим консультантом выступает компания Скотт Вилсон. Консорциум включает следующие организации:

- | | |
|--|----------------|
| • «Скотт Вилсон Киркпатрик» | Великобритания |
| • «NEA» (транспортные исследования и обучение) | Нидерланды |
| • «Компасс ГМБХ» | Германия |
| • «Сема» | Бельгия |
| • Международная организация по миграции | Женева |

Являясь ведущим консультантом проекта, Скотт Вилсон является наиболее опытной компанией в сфере проектов Тасис, связанных с таможенными вопросами и пограничными переходами. Эксперты компании выполнили исследования по проектам Тасис в рамках программ по пограничным переходам и ТРАСЕКА, которые включали оценку свыше ста переходов. Кроме того, подобные исследования проводились и в Средней Азии по заданиям Азиатского Банка Развития (АБР). Скотт Вилсон также осуществил два других проекта ТРАСЕКА, связанных в том числе с решением таможенных вопросов, три транспортных проекта Тасис с участием таможенных органов и отвечает за разработку программы таможенной реформы в Средней Азии для АБР. Таким образом, эксперты Скотт Вилсон имеют хорошее представление о границах и таможенной обстановке во всем регионе, включенном в программу ТРАСЕКА.

Компании были специально подобраны в консорциум на основе имеющегося у них значительного международного и местного опыта, как в плане соответствующих навыков, так и компетентности в региональных вопросах, связанных с проектом. Каждая компания привносит свои сильные стороны в проект и в совокупности они представляют собой коллектив экспертов, обладающих серьезным опытом. Все компании признают важность предоставления специалистов соответствующей квалификации и практического опыта для успешной реализации проекта и достижения поставленных целей.

ОЦЕНКА ПРОЕКТА

Подход

Предлагается использовать логическую схему, которая обеспечит:

- общее понимание целей всех участников;
- постановку фундаментальных вопросов в отношении существующих пограничных процедур и анализ имеющихся недостатков;
- систематичный и логичный анализ взаимосвязанных элементов, включающих документацию, процедуры, контроль, обучение, работу брокеров и системы транзита;

-
- усиление связей между данными элементами проекта и внешними факторами;
 - стандартные процедуры сбора и анализа данных по 13 странам;
 - непрерывность использования данного подхода в течение всех двух лет проекта, что приведет к изменениям в работе персонала и окончательной передаче Национальным Комитетам программы ТРАСЕКА;
 - количественный измеритель успешности проекта.

ЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА ПРОЕКТА

Главная цель: развитие транспортного коридора между Европой и Кавказом/Средней Азией за счет гармонизации и интеграции международных транспортных и торговых процедур и развитие транспортных потоков по данному коридору.

Задачи проекта: гармонизация пограничных процедур в регионе и приведение их в соответствие с европейскими стандартами.

Результаты:

Институциональные результаты: таможенные рабочие группы, институты таможенных брокеров, обучение современным пограничным процедурам в рамках рабочих групп.

Технические отчеты: база данных пограничных процедур, отчет по пограничной документации, гармонизированный план контроля и внедрения, пособие для служащих таможенных служб, руководство для транспортных и торговых предприятий, предварительное ТЭО развития общих транзитных процедур.

Нетехнические отчеты: начальный отчет, отчеты о ходе проекта, проект окончательного отчета и окончательный отчет, административные отчеты, информационные отчеты (отчеты и пособия/руководства представляются на русском/английском языках)

Мероприятия:

- Разработка механизма координации Межправительственной и Национальных Комиссий
- Обзор имеющихся работ и рекомендаций
- Создание таможенных рабочих групп и ассоциаций брокеров
- Аудит указанных пограничных процедур
- Разработка отчетов по необходимой документации и гармонизации контроля
- Составление пособий/руководств (на русском/английском языках)
- Обучение современным пограничным процедурам в рамках рабочих групп
- Предложения по Общей системе транзитных процедур
- Составление стандартных отчетов Тасис.

Целевая группа: Непосредственными получателями являются Национальные Комиссии ТРАСЕКА (или эквивалентные организации) и Межправительственная Комиссия. Опосредованными получателями будут различные пограничные организации, торговые и транспортные предприятия за счет упрощения и гармонизации процедур.

Вклад со стороны проекта: техническое содействие включает 960 человеко-дней долгосрочных экспертов, 490 человеко-дней краткосрочных экспертов. Офис проекта в Баку в помещениях Межправительственной комиссии, контактные пункты в Национальных Комиссиях в каждой стране. Специалисты посетят все соответствующие организации и отдельные пограничные переходы. Будет поддерживаться связь с другими проектами ТРАСЕКА и международными финансовыми организациями (МФО), работающими в регионе.

Предположения:

- Национальные Комиссии ТРАСЕКА имеют достаточное влияние для осуществления перемен в пограничных процедурах и содействия работе проекта;
- национальные таможенные управления окажут полную поддержку таможенным рабочим группам и допустят внешнее участие в совещаниях;
- ассоциации таможенных брокеров могут быть сформированы в качестве юридических лиц;
- ограничения и меры безопасности, принятые в связи с событиями 11-го сентября 2001 г., не будут препятствовать ходу проекта и доступу к границам.

Задачи проекта

Проект «Гармонизация пограничных процедур» является актуальным в связи со следующим:

- гармонизация окажет содействие региональному сотрудничеству;
- усовершенствование пограничных процедур улучшит использование коридора;
- усложненные и продолжительные процедуры являются ограничителем региональных торговых и транспортных систем.

На проведенной в сентябре 1998 года Международной конференции по программе ТРАСЕКА в Баку многостороннее соглашение подписали 12 стран-членов, в том числе:

- Армения
- Азербайджан
- Болгария
- Грузия
- Казахстан
- Киргизстан
- Молдова
- Румыния
- Таджикистан
- Турция
- Украина
- Узбекистан

Многостороннее соглашение предусматривало последующее включение других государств, в том числе Туркменистана. Следует заметить, что Туркменистан будет включен также и в мероприятия проекта.

Соглашение действительно в течение 10 лет и содержит следующие указания на гармонизацию пограничных процедур:

- Статья 8–6 г: «упрощение таможенных процедур, используемых на пограничных переходах»
- Техническое приложение по международным железнодорожным перевозкам, статья 6: «Стороны будут сотрудничать на уровне компетентных органов в целях содействия деятельности пограничных переходов»
- Техническое приложение по таможенным процедурам и документации: «На территории стран-участников разрабатывается и в дальнейшем используется гармонизированный формат таможенной декларации на груз в соответствии с формой ООН». «В краткие сроки принимаются стандарты коммерческой документации, принятой ООН, в двуязычной форме.» «Стороны способствуют созданию и развитию лицензированных услуг таможенных брокеров»

- Статья 10 – окончательная резолюция. «Рабочими языками являются английский и русский»

Вышеуказанное демонстрирует, что вопросы, решаемые настоящим проектом, являются неотъемлемой частью данного Многостороннего соглашения и его задач.

Главной целью программы ТРАСЕКА является *развитие транспортного коридора между Европой и Кавказом/Средней Азией за счет гармонизации и интеграции международных транспортных и торговых процедур и развитие транспортных потоков по данному коридору.*

В рамках данной общей цели ключевым элементом признается улучшение условий торговли. Предыдущие работы выделили задержки на автомобильных и железнодорожных переходах, которые препятствовали усилиям программы ТРАСЕКА по развитию интегрированного транспортного коридора. Данный проект призван разрешить многие из данных препятствий.

В задачи проекта входит *гармонизация пограничных процедур в регионе и приведение их в соответствие с европейскими стандартами.*

Акцент в ходе проекта будет поставлен на внедрение в регионе усовершенствованных процедур в сотрудничестве с Национальными Комиссиями ТРАСЕКА и их Национальными секретарями, способствующими вкладу соответствующим национальным правительствам.

Результатами проекта станут значительные улучшения эффективности пограничных процедур, что отразится на сокращении задержек на автомобильных, железнодорожных и портовых переходах. Сокращение времени транзита должно привести к снижению транспортных издержек и повышению надежности, что вызовет улучшение торговых связей.

Результаты

Предполагаемые итоги проекта были определены для обеспечения выполнения задач проекта за счет предоставления указанных результатов, состоящих из следующих элементов:

- институциональный;
- технические отчеты;
- нетехнические отчеты.

Институциональные результаты

Проект обеспечит следующие результаты:

- Таможенные рабочие группы;
- Институт таможенных брокеров (где применимо);
- Обучение современным пограничным процедурам в рамках рабочих групп

Технические отчеты

- база данных пограничных процедур;
- отчет о пограничной документации;

- гармонизированный план контроля и внедрения;
- пособие для служащих таможенных служб (на русском/английском языках);
- руководство для транспортных и торговых предприятий (на русском/английском языках)
- предварительное ТЭО развития общих транзитных процедур.

Нетехнические отчеты

- начальный отчет;
- отчет о ходе проекта;
- проект окончательного отчета и окончательный отчет;
- административный отчет;
- информационный отчет.

Вклад со стороны проекта

- 960 человеко-дней долгосрочных экспертов для осуществления:
 - планирования и контроля хода проекта;
 - координации проекта на центральном и национальных уровнях;
 - руководства проектом.
- 490 человеко-дней краткосрочных экспертов по вопросам:
 - развития торговли;
 - таможи;
 - иммиграции;
 - ветеринарии;
 - фитосанитарии;
 - таможенных брокеров;
 - экспедирования грузов и международной логистике;
 - проектирования пограничных постов;
 - законодательства;
 - обучения;
 - информационных технологий на таможне;
 - координации проекта.
- Дополнительным вкладом будут местные специалисты для содействия экспертам проекта во время их визитов:
 - секретари и административные работники;
 - устные переводчики;
 - письменные переводчики;
 - водители.

Посещения

Потребуется регулярные посещения всех 13 стран для обеспечения работы проекта, сбора данных и встреч с соответствующими органами. Работы будут вестись посредством Национальных Комиссий ТРАСЕКА и их Секретарей.

Посещения включают:

- таможенные рабочие группы;
- ассоциации брокеров;

- определенные пограничные переходы.

Встречи

Будут проведены встречи со следующими организациями:

- Межправительственная Комиссия ТРАСЕКА
- Национальные Комиссии ТРАСЕКА и их Секретари;
- Европейская Комиссия;
- Представительства ЕС;
- Координационное бюро ТРАСЕКА;
- Координационные бюро Тасис и Фаре;
- Мониторы ЕС;
- Таможенные комитеты;
- Государственные пограничные и иммиграционные службы;
- Министерства сельского хозяйства;
- Автомобильные и транспортные инспекции;
- Министерства транспорта;
- Управления государственных железных дорог;
- Национальные ассоциации экспедиторов;
- Международные ассоциации автотранспорта;
- Ассоциации таможенных брокеров;
- Крупные автоперевозчики;
- Администрации портов.
- Международный автодорожный союз (IRU);
- Всемирный Банк;
- Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР);
- Азиатский банк развития (АБР);
- Программа развития ООН (ПРООН);
- Программа USAID;

Окружение проекта

Проект состоит из двух элементов:

- институциональный;
- технический.

Институциональный

Консультант отмечает институциональную структуру Межправительственной Комиссии с центральным секретариатом в Баку и Национальными Комиссиями (или эквивалентными органами в каждой из стран). В принципе, в Баку сосредоточены функции принятия решений и координации, а рабочие группы расположены в странах-участниках. Национальные Комиссии ТРАСЕКА представляют собой связующие звенья между Межправительственной Комиссией и ее рабочими группами и национальными правительствами.

Консультант принял схожую институциональную схему работы проекта. Руководитель проекта, отвечающий за общее принятие решений и координацию работ, находится в здании Межправительственной Комиссии в Баку. Это обеспечит повседневный контакт с работниками Комиссии для эффективного взаимодействия в течение всех двух лет. Он будет координировать технические рабочие группы через двух руководителей групп, размещенных в Черноморском/ Кавказском и Центрально-азиатском регионах. Координация на национальном уровне будет осуществляться через определенные контактные пункты Национальных Комиссий посредством руководителей групп.

Консультант убежден, что предлагаемые механизмы обеспечат необходимое сотрудничество и координацию по стратегическим и техническим вопросам

- на центральном уровне в Баку между Межправительственной Комиссией и ее Секретариатом и руководством проекта;
- и на региональном уровне между Национальными Комиссиями и соответствующими правительствами.

Технический

Процедуры

Технические вопросы связаны с конкретными условиями пограничных переходов в странах-участниках ТРАСЕКА. Главным источником задержек является использование документации в бумажном, а не цифровом/ компьютерном виде, что далее осложняется рядом других факторов. На прохождение таможни обычно приходится наиболее длительный период обработки во время транзита.

Существующие пограничные процедуры еще не соответствуют принципам нового Киотского соглашения, в направлении которых работают большинство стран. В большинстве данных соглашений имеются статьи о стремлении упростить и гармонизировать пограничные процедуры. ?

Консультант в лице двух руководителей групп имеет значительный опыт в вопросах пограничных процедур в регионе ТРАСЕКА, тем не менее, требуется провести дополнительную оценку ввиду недавних процедурных изменений на некоторых границах. Консультант выполнит отдельные проверки пограничных процедур, а также предложит усовершенствования в направлении упрощения и гармонизации процедур.

Документация

Вся таможенная документация, используемая в СНГ, практически идентична. Каждая страна использует стандартную грузовую декларацию, применяемую во всех странах СНГ и которая является эквивалентом единому административному документу (ЕАД), используемому в большинстве стран Европы. Румыния, Болгария и Турция также используют стандартные декларации, совместимые с ЕАД.

Поскольку грузовая декларация - стандартный документ, почти вся другая документация, за исключением ТИР-карнета (таможенный документ, по которому разрешается вывозить за границу образцы товаров без уплаты

экспортных пошлин), CMR и свидетельства о происхождении товара, является нестандартной. Большинство дополнительных документов, например, грузовые накладные, контракты, лицензии на импорт, не являются нормативными и зачастую составлены на иностранном языке.

Недостаток языковых навыков на большинстве пограничных переходов повышает необходимость общего признания документации.

Замечания к Техническому заданию

Консультант тщательно изучил Техническое задание проекта ТРАСЕКА «Гармонизация пограничных процедур» и хотел бы сделать ряд замечаний и изменений относительно некоторых аспектов в заключительном варианте начального отчета.

Главная цель

Целью проекта является *«гармонизация пограничных процедур в регионе и приведение их в соответствие с европейскими стандартами»*. Заявленная цель не относится к упрощению. Во многих странах-участниках ТРАСЕКА процедуры уже гармонизированы, т.е. процедуры на одной стороне границы - те же, что и на другой.

Данная цель подразумевает, что все процедуры должны быть согласованы с практикой ЕС. В пределах ЕС отсутствует внутренний пограничный контроль, а процедуры на внешних границах не идентичны, хотя могут быть и схожи. Примерами могут быть соответствие нормам ВТО, Киотского Соглашения, SITPRO, Всемирной таможенной организации и т.п.

Признавая, что этот проект является естественным продолжением Проекта содействия торговли, считается, что Техническое задание не учитывает в должной мере необходимость дополнительных работ по гармонизации процедур, например, проверки и получения новых данных относительно новых /дополнительных стран-участниц.

Таможенные рабочие группы

Опыт работы в регионе указывает, что сформировать подобные рабочие группы достаточно сложно и что таможенные органы зачастую воздерживаются от участия.

Консультант полагает, что таможенные рабочие группы должны состоять из национальных таможенных органов и по возможности представителей транспортных организаций. Это позволит увеличить возможности создания данных групп. В группах без участия транспортных организаций возможно привлечь их на более поздней стадии.

Развитие управления и обучение

Консультант предвидит некоторые проблемы в осуществлении данных мероприятий, поскольку маловероятно, что во всех случаях может

использоваться единая стандартная процедура, и будут иметься некоторые различия в рамках согласованной концептуальной системы.

Данные различия осложняют выпуск стандартизированного пособия для служащих таможен в связи с существующей обстановкой. Более существенная проблема состоит в том, что пограничные процедуры закреплены национальными законами, обычно в виде Таможенного Кодекса, который содержит первичное и вторичное законодательство.

Составление руководства для транспортных и торговых предприятий ожидается менее противоречивым. Однако, также могут возникнуть проблемы из-за неоднородности ситуаций и отсутствия официальных разрешений.

Ассоциации таможенных брокеров

Подход, предложенный Консультантом, состоит в том, чтобы охарактеризовать ситуацию с работой таможенных брокеров в каждой стране и рекомендовать стратегии развития данных услуг. В тех странах, где целесообразно создание подобных ассоциаций и возможно получить необходимое разрешение от государства, Консультант окажет поддержку в их формировании по модели создания ассоциаций экспедиторов.

Программа

В течение начального периода проекта Консультант подготовит программу приоритетов. Считается, что возможности введения гармонизированных процедур в одних странах будут выше, чем в других. Также полагается, что целесообразно рассмотреть пилотные проекты на некоторых ключевых границах в целях демонстрации применения упрощенных и согласованных процедур.

Риски и предположения

Были определены следующие риски выполнения ТЗ:

- принятие решений в противоречие статьям Многостороннего соглашения, особенно Статьи 8
- непринятие решений Межправительственной Комиссией и Таможенной рабочей группой относительно ключевых вопросов
- отсутствие информированности различных органов относительно обязательств по Многостороннему соглашению и его Приложениям
- невозможность реализации решений в связи с недостатком финансовых ресурсов в отдельных государствах
- отсутствие поддержки в сфере законодательных вопросов со стороны проекта «Законодательные основы транзитных перевозок»
- события в связи с терактами 11 сентября 2001 года.

КОНСУЛЬТАНТ ИМЕЕТ ОПЫТ РАБОТЫ ВО ВСЕХ АСПЕКТАХ ПРОЕКТА И СПОСОБЕН ПРИНИМАТЬ МЕРЫ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ПО МЕРЕ ИХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ

МЕТОДИКА

Стандартная методология, используемая для данного типа технического содействия, разделяет проект на ряд последовательных или параллельных заданий. Это позволяет получателям, руководителю задания и постоянному секретариату иметь ясную картину достигнутого прогресса на любой момент в ходе реализации проекта. Это обеспечивает соответствующую прозрачность работы проекта.

Начальный этап

Мобилизация

Консультант мобилизовал группу специалистов проекта через два дня после подписания контракта с Тасис. Предполагалась необходимость встречи с руководителем задания в Брюсселе, и она была проведена 4 декабря 2001 г.

Презентационные встречи

В ходе презентационных встреч в Брюсселе, Баку и Тбилиси будут рассмотрены методология и планирование работ, содержащиеся в данном предложении. Они могут касаться изменений, которые произошли относительно требований к проекту со времени составления ТЗ, и смещения акцентов проекта. Руководитель задания или секретариат могут потребовать разъяснений по данному предложению или поправкам к предложенной программе и методологии.

Ключевым является достижение соглашения по приоритетам. Признается, что задания в данном предложении не последовательны во времени, и ряд заданий должен быть выполнен одновременно для движения более широким фронтом.

Консультант признает важность организационных/институциональных аспектов проекта в достижении целей. Это обусловило решение назначить руководителем проекта в офисе ТРАСЕКА в Баку специалиста с таким опытом работы.

Обзор имеющихся работ и рекомендаций

Основная группа проекта рассмотрит все предыдущие отчеты, имеющие отношение к этому проекту. Данные отчеты включают следующие проекты, выполненные участниками проекта:

- Проект ТРАСЕКА по развитию торговли, таможенных процедур и экспедиторов;

- Проект ТРАСЕКА по содействию транзиту автотранспорта;
- Проект ТРАСЕКА по транспортной законодательной базе.

Рабочие группы

Консультант обсудит роли и обязанности таможенных рабочих групп. В разделе «Подход» Консультант указал некоторые возможные препятствия эффективности работы этих рабочих групп.

Таможенные рабочие группы будут сформированы в как можно большем числе стран. Они будут созданы при каждой из Национальных Комиссий и должны включать представителей как таможен, так и пользователей..

Начальный отчет

Начальный этап будет завершен составлением и распространением стандартного отчета Тасис во второй неделе марта 2002 г. Он будет составлен на русском и английском языках в бумажном варианте и на дискете

В отчете будут представлены изменения к предложению и ТЗ, которые являются основой исследования. Изменения будут обоснованы и обсуждены с руководителем задания и секретариатами.

Начальный этап проекта – ноябрь 2001 года - март 2002 года

Аудит пограничных процедур

Консультант признает, что существенный объем работ уже был предпринят относительно определения пограничных процедур.

Предлагается создать базу данных пограничных процедур, охватывающую все 13 стран, для определения настоящего положения системы, на основе чего будет проводиться дальнейшая гармонизация. Руководители групп совместно с руководителем проекта соберут эту базу данных в Баку. Предусматривается посещение ряда объектов, для чего выделяется период в 3-4-месяца.

Подготовка документов

Консультант соберет типовую транзитную документацию, используемую в каждой стране, то есть только те документы, которые должны быть физически представлены для транзита границ этих стран.

Консультант подготовит отчет о пограничной документации, включающий формы всех ключевых документов, необходимых для транзита. Они будут представлены на английском и русском языках, если не являются

международным документом, который представляется только на определенном языке, например, TIR-карнет и CMR.

Гармонизированный план контроля и внедрения

Следует отметить, что предлагаемый контроль относится только к грузовым перевозкам, включая грузы, транспортные средства (автомобиль/ж/д вагон/судно) и персонал, ответственный за транспортные средства (водитель, охранник и т.д.)

Консультант полагает, что необходимо рассмотреть возможное использование пилотных программ на отдельных границах и учесть, что нет необходимости в одновременном внедрении процедур различных организаций.

Развитие управления и обучение

Консультант подготовит:

- пособие для таможенных работников (на русском и английском языках)
- руководство для транспортных и торговых предприятий (на русском и английском языках)

Формирование Ассоциации таможенных брокеров

В соответствии с Многосторонним соглашением, Консультант окажет поддержку в развитии Института таможенных брокеров. В ТЗ указано, что данный Институт должен быть тесно связан с Ассоциацией экспедиторов. Консультант предлагает более гибкий подход для соответствия с национальными требованиями.

Предварительное ТЭО общих транзитных процедур

Консультант признает важность эффективной системы транзита в регионе ТРАСЕКА. Это особенно относится к тем странам СНГ, которые не имеют выхода к морю. Отсутствие подобных систем значительно увеличивает транспортные затраты, таким образом ограничивая торговлю.

Компьютеризация

Подрядчик создаст страницу проекта в Интернет, схожую со страницей созданной и функционирующей в рамках проекта ТРАСЕКА содействия автотранспорту. Любые сообщения, направленные для включения в страницу Интернет будут в формате "doc" или "pdf" для их дальнейшей обработки перед размещением в Интернет.