

Развитие скоординированного управления границей между Россией и Китаем в Дальневосточном регионе

Белоусова Т.И., к.э.н., доцент кафедры «Таможенных операций, таможенного контроля и технических средств таможенного контроля», Владивостокский филиал Российской таможенной академии, г. Владивосток, Россия

Резенко Е.А., аспирантка кафедры таможенных операций, таможенного контроля и технических средств таможенного контроля, Владивостокский филиал Российской таможенной академии, г. Владивосток, Россия

Аннотация. Рассмотрены результаты внедрения эксперимента механизма «скоординированного управления границей», в части взаимного признания результатов таможенного контроля товаров в пунктах пропуска, расположенных на границе между Российской Федерацией и Китайской народной республикой, информационного обмена для координации работы таможенных администраций. Сформулированы предложения по улучшению комплексного управления границей для развития трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: таможенный контроль, российско-китайское приграничное сотрудничество, комплексное управление границей, технология «единое окно», система управления рисками, пакет-сейф, бланк Манифеста.

The development of a coordinated border management between Russia and China in the far East

Belousova T.I., Ph. D., associate Professor of «Customs operations, customs control and technical means of customs control », Vladivostok branch of The Russian customs Academy, Vladivostok, Russia

Revenko E.A., post-graduate student of the Department of customs operations, customs control and technical means of customs control, Vladivostok branch of the Ro-SIA customs Academy, Vladivostok, Russia

Annotation. The results of the implementation of the experiment of the mechanism of «coordinated border management», in terms of mutual recognition of the results of таможенно-контрольного управления товаров и транспортных средств на границах между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой, обмена информацией для координации таможенных администраций. Научно обоснованные предложения по улучшению интегрированного управления границами для развития сотрудничества на границах сформулированы.

Keywords: таможенное управление, сотрудничество на границах России и Китая, интегрированное управление границами, технология «одно окно», система управления рисками, таможенный депозитный ящик, Manifest.

Возрастающая роль мировой торговли в развитии национальных экономик заставляет государства разрабатывать более эффективные механизмы управления трансграничным движением товаров и транспортных средств на государственных (таможенных) границах.

Международное сообщество в качестве одного из подходов к решению задач упрощения трансграничной торговли рекомендует развивать концепцию Всемирной таможенной организации (ВтамО) «скоординированное управление на границах» (Coordinated Border Management, CBM). Международными организациями, в решении вопросов содействия торговле за счет особенностей совершенствования взаимодействия различных контролирующих органов данная концепция трактуется по-разному: концепция интегрированного управления на границах (Integrated Border Management – IBM), Всемирный банк оперирует понятием «управление на границах на основе сотрудничества» (Collaborative Border Management), ОБСЕ использует термин «комплексное управление на границах» (Comprehensive Border Management) [1,3].

Согласно концепции ВтамО «скоординированное управление границей» подразумевает логический способ управления трансграничными операциями для обеспечения эффективных и действенных процессов и процедур, используемых всеми контролирующими ведомствами, отвечающими за безопасность

на границе, а также нормативных требований, которые применяются к пассажирам, товарам и транспортным средствам»¹. Иными словами концепция СВМ включает взаимодействия между контролирующими органами на национальном и международном уровне и участниками внешнеэкономической деятельности (ВЭД). Базой для таких взаимодействий является «третья опора» Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли ВТО – «Сотрудничество между таможенными и другими государственными и межправительственными органами» (дополнение от 2015 года).[3] .

Последнее десятилетие приграничное таможенное сотрудничество стало активно развиваться и на территории России. Особенно в пограничных районах ее Северо-Западной части со странами Северо-Восточной Европы. Присутствуют позитивные сдвиги в такой форме сотрудничества между Россией и Китаем, тем более что протяженность российско-китайской границы значительна и затрагивает около 100 приграничных городов и других регионов.

Следует заметить, что во всех вышеупомянутых примерах российского приграничного таможенного сотрудничества проводятся эксперименты по отработке отдельных элементов механизма СВМ.

В целом же, общей концепцию по развитию механизма СВМ в Российской Федерации нет. Как нет четкого отражения в правовых нормах основ межнационального приграничного взаимодействия. В законодательной базе России на сегодняшний день отсутствует специальный федеральный закон о приграничном сотрудничестве, хотя в последний годы были подготовлены два проекта такого закона, но ни один из них не был принят. Однако ряд законодательных актов², регулирующих осуществление государственного контроля в пунктах пропуска через границу РФ имеют некоторые элементы СВМ.

¹ Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации 2005 г. [Электронный ресурс]. URL: http://vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=9&action=show&id=323

² Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 394-ФЗ «О передаче полномочий по осуществлению отдельных видов государственного контроля таможенным органам Российской Федерации»..
Приказ ФТС от 30 сентября 2011 г. № 1996 «Об утверждении инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу российской федерации, при проведении транспортного контроля и проверке документов, необходимых для осуществления санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора».

Разработка теоретической базы для организации механизма взаимодействия государственных контролирующих органов сопредельных государств с целью обеспечения осуществления необходимого контроля в рамках действующих законодательств, в том числе на основе единой системы управления рисками, остается актуальным направлением повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности на границе.

Целью представленного в статье исследования является анализ российской практики реализации эксперимента механизма «скоординированного управления границей», в части взаимного признания результатов таможенного контроля товаров в пунктах пропуска, расположенных на границе между Российской Федерацией и Китайской народной республикой, выявление и определение оптимальных форм приграничного таможенного сотрудничества.

Началом масштабного эксперимента **по взаимному признанию результатов таможенного контроля** между таможенными службами двух стран России и Китая является Протокол между ГТУ КНР и ФТС России о взаимном признании результатов таможенного контроля в отношении определенных категорий товаров (Протокол)³, подписанный в Пекине в 2013 году.

Эксперимент проводился с августа 2014 года в автомобильных пунктах пропуска на российско-китайской границе Пограничный – Суйфэньхэ и Полтавка – Дуннин. В рамках эксперимента через эти пункты пропуска в упрощенном порядке с российской стороны перемещали лес и древесно-стружечные материалы, с китайской – овощи и фрукты.

Согласно изменениям в Протоколе⁴, с 2017 года эксперимент распространился на дополнительные пункты пропуска, а также был расширен введением

Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1154 «О порядке осуществления таможенными органами санитарнокарантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного контроля (надзора) товаров и транспортных средств в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенных на территории свободного порта Владивосток» // СПС «Гарант».

³ Протокол между Федеральной таможенной службой (Российская Федерация) и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о взаимном признании результатов таможенного контроля в отношении определенных видов товаров от 22.10.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=138614097000729367>

⁴ Протокол о внесении изменений в Протокол между Федеральной таможенной службой (Российская Федерация) и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о взаимном признании результа-

новых категорий товаров, в отношении которых предполагается обмен информацией между таможенными службами стран.

Взаимное признание (MR) в Рамочных стандартах безопасности ВТамО, трактуется как «надлежащим образом осуществленное действие, принятое решение или предоставленное разрешение одной из Таможенных служб признается и принимается другой Таможенной службой». Документ, который формализует это действие или решение получил общее название «Соглашение о взаимном признании» или «Договор о взаимном признании» (MRA)⁵.

Согласно Протокола, взаимное признание результатов таможенного контроля реализуется путем признания таможенным органом страны назначения результатов таможенного контроля, проведенного таможенным органом страны отправления, и принятия решения в рамках системы управления рисками о дальнейшем проведении таможенного контроля в форме осмотра (досмотра). В соответствии с вышесказанным, взаимное признание результатов таможенного контроля достигается за счет использования единых правил, которые устанавливаются на структуру предварительной информацией с последующим взаимным признанием результатов таможенного контроля в отношении отдельных категорий товаров, схемы взаимодействия таможенных служб России и Китая при обмене, регистрации, документальном контроле и последующем таможенном оформлении. Остановимся на характеристике отдельных элементов.

Технологическая часть процесса взаимного признания результатов таможенного контроля, разработана в Приложении № 1 к Протоколу⁶ и включает ряд этапов. На первом этапе, согласно принятому Протоколу, российские и китайские пункты пропуска, принимающие участие в эксперименте, обменива-

тов таможенного контроля в отношении определенных видов товаров от 22 октября 2013 года. // СПС Консультант Плюс.

⁵ Пакет документов по Рамочным стандартам безопасности ВТамО / Руководство по соглашению о взаимном признании. Всемирной таможенной организации 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wcoomd.org/%20~/media/4e6442916a3a4685ab43c7b5b8c980d5.ashx>.

⁶ Протокол между Федеральной таможенной службой (Российская Федерация) и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о взаимном признании результатов таможенного контроля в отношении определенных видов товаров от 22.10.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=138614097000729367>

ются предварительной информацией в объеме документа - Манифеста, форма которого приведена в Протоколе.

Манифест регистрируется путем присвоения ему порядкового номера. На Манифесте выделяются три зоны для проверки. В первой зоне указывается номер Манифеста, который соответствует номеру уведомления об убытии товаров с территории Российской Федерации (согласно КПС «АПП»). Во второй зоне содержится отметка таможенного органа на границе, указывается номера и количество наложенных свинцовых пломб на грузовое отделение транспортного средства. Третья зона показывает отметку таможенного органа на границе, разрешающего вывоз товаров с территории Российской Федерации. Заполненный Манифест затем вкладывается в пакет-сейф.

Манифест, который поступает с китайской стороны имеет аналогичную форму и расшифровку зон.

На втором этапе, заполненный Манифест вместе с фотографиями транспортного средства вкладывается в сейф - пакет и передается грузоперевозчику. В соответствии с Порядком, стороны обмениваются предварительной информацией в объеме Манифеста, путем направления электронной почтой графического (сканированного) изображения Манифеста в формате *.pdf с использованием международной ассоциации сетей «Интернет». Размер одного пересылаемого сообщения должен быть не более 10 Мбт (не более 3-х изображений в одном сообщении). Именованье электронных сообщений производится путем указания в теме сообщения номера Манифеста.

При прибытии транспортного средства в пункт пропуска, перевозчик представляет таможенному органу документы, определенные статьей 89 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС)⁷, а также пакет-сейф. После получения указанных документов должностное лицо таможенного органа, совершает следующие операции : проверка сведений, указанных в Манифесте, на соответствие иным предоставленным документам; проверка на-

⁷ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) Официальный сайт Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/>

ложенных средств таможенной идентификации на транспортное средство; внесение информации о средствах таможенной идентификации в Манифест и предоставление необходимых отметок, сканирование Манифеста и направление сканированной копии китайской стороне в соответствии с установленным порядком информационного обмена предварительной информацией; проверка товаров, перемещаемых по Манифесту, с использованием системы управления рисками (СУР); принимает решение о выпуске или назначении фактического контроля.

Важным компонентом технологии взаимного признания результатов таможенного контроля является установленные правила достоверности информации и результатов таможенного контроля, проведенного таможенным органом страны отправления. Протоколом установлены четыре группы правила.

Первая группа правил содержит указания относительно наличия соответствующих отметок таможенного органа страны отправления. Такие отметки проверяются на запорно-пломбировочных устройствах (ЗПУ), пакет-сейфе. В частности, отметки на ЗПУ. Согласно письму ФТС России от 27 декабря 2013 года № 04-47/60013 «О направлении информации», в целях исполнения пункта 5 Протокола третьего заседания Рабочей группы по совершенствованию процедур таможенного оформления и таможенного контроля российско-китайской Подкомиссии по таможенному сотрудничеству, состоявшегося 02 августа 2011 года в г. Санкт-Петербург, стороны обменялись образцами ЗПУ, которые подлежат применению в таможенных органах в соответствии с приказом ФТС России от 15 октября 2010 года № 1908. В связи с этим, при наличии технической возможности в качестве таможенных пломб при применении Протокола необходимо использовать ЗПУ повышенной надежности. При этом, дата наложения и сведения о номере ЗПУ указываются в накладной или в товарно-транспортной накладной ниже «направляющего штампа» либо штампа «Выпуск разрешен».

Вторая группа правил связана с проверкой целостности отметок. Например, проверка целостности наложенного таможенным органом страны отпра-

ления средства таможенной идентификации на транспортном средстве; проверка целостности пакет-сейфа, предоставленного перевозчиком; проверка соответствия сведений, указанных в Манифесте, предварительной информации, переданной таможенным органом страны отправления, в том числе соответствия номеру наложенного средства таможенной идентификации.

Третья группа правил содержит условия передачи информации. Результаты таможенного контроля признаются при соблюдении следующих условий: в частности, информация о товарах была передана заблаговременно (в срок до убытия транспортного средства с пункта пропуска); информация о товарах подтверждена Манифестом; передача предварительной информации в объеме Манифеста китайской стороне с электронного почтового ящика «usr_plt_ch@dvtu.customs.ru» и получение предварительной информации в объеме Манифеста с китайской стороны с электронного почтового ящика «cn1907@live.com» (информация, поступившая с других почтовых ящиков, не рассматривается) и ряд других условий.

Четвертая группа правил касается проверки самой информации. При получении Манифеста делается сверка со сканированным изображением Манифеста, проведение таможенного досмотра товаров, проверяется соответствие сведений, заявленных перевозчиком в Манифесте, сведениям, полученным таможенным органом страны отправления в результате проведенного таможенного контроля.

В рамках анализа результатов проведенного эксперимента было выявлено, что в целом технология по взаимному признанию результатов таможенного контроля имеет нормативную базу, достаточно подробное, документально закреплённое описание технологического процесса обмена предварительной информацией, специально созданные почтовые серверы для обмена. Более того для достижения взаимного признания результатов таможенного контроля и упрощения торговых процедур таможенными службами Китая и России регулярно проводятся встречи, обсуждаются существующие проблемы и разрабатыва-

ются их решения, тем самым укрепляя двустороннее сотрудничество, унифицируя стандартизацию порядка таможенного контроля.

В то же время, практическая реализация взаимного признания результатов таможенного контроля, выявила ряд существенных недостатков, за счет чего интенсивность применения участниками внешнеэкономической деятельности механизма СВМ существенно сократилась.

Основная проблема, отсутствие возможности использования результатов таможенного контроля, проведенного таможенным органом КНР, российскими таможенными органами, при срабатывании на российской территории профиля риска, предусматривающего обязательный фактический контроль товаров, перемещаемых по Манифесту. Решение данной проблемы видится в двух направлениях. Первое направление связано с разработкой совместных профилей риска. И это направление уже реализуется, в ноябре 2017 года между правительствами России и Китая было подписано Соглашение о сотрудничестве в области управления рисками.

Второе направление направлено на актуализацию действующих профилей риска, предусматривающих меры фактического характера, с целью исключения товарных партий из области риска указанных профилей. Смысл этого направления – актуализация и дальнейшая разработка неформализованных профилей риска – достаточно описать в примечании к профилю риска соответствующие исключения, либо установить примечания к необязательным мерам по минимизации риска: например, 105 (таможенный осмотр).

Однако, в этом случае остается открытым вопрос автоматизации исключения таких партий из автоматических и автоматизированных профилей риска. В качестве решения вопроса исключения из областей автоматических и автоматизированных профилей риска товаров, перемещаемых в рамках Протокола, предлагается внести соответствующие изменения в пояснительные записки «Формирование профилей риска» и одновременно ввести в классификатор особенностей перемещения товаров, утвержденный Решением КТС от 20.09.2010

№ 378⁸, дополнительный код особенностей перемещения товаров «176» (товары, перемещаемые в соответствии с Протоколом между Федеральной таможенной службой Российской Федерации и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о взаимном признании результатов таможенного контроля в отношении определенных видов товаров).

Это позволит исключить необходимость повторного таможенного контроля товаров, перемещаемых в рамках Протокола и автоматизировать процесс передачи информации в объеме Манифеста (пункт 2.1.Протокола шестого заседания рабочей группы по совершенствованию процедур таможенного контроля российско-китайской подкомиссии по таможенному сотрудничеству Комиссии по подготовке регулярных встреч правительств России и Китая от 06.08.2014 (г. Шанхай).

Еще одним проблемным вопросом остается проведение должностными лицами Россельхознадзора осмотра (досмотра) подкарантинной продукции, перемещаемой в соответствии с Протоколом и подлежащей карантинному и фитосанитарному контролю.

Проблема заключается в том, что осуществление подобного контроля не позволяет сократить время нахождения транспортного средства с товарами в пункте пропуска. Решение указанного вопроса видится во внесении дополнений к письму ФТС России от 02.09.2011 г. № 01-11/42534 «О направлении информации». В письме предлагается, проведение карантинного и фитосанитарного контроля подкарантинных товаров, ввозимых через автомобильные пункты пропуска МАПП Пограничный и ДАПП Полтавка, осуществлялось должностными лицами Россельхознадзора на таможенно-логистических терминалах (ТЛТ), находящихся в непосредственной близости от пункта пропуска (не более 500 метров)⁹. При этом должностные лица таможенных органов по результатам

⁸ Решение Комиссии Таможенного Союза от 20 сентября 2010 года № 378 «О классификаторах, используемых для заполнения таможенных документов» (с изменениями на 22 мая 2018 года). Официальный сайт Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 15.01.2018).

⁹ Информационная справка от 2014-2015 гг. по реализации эксперимента о взаимном признании результатов таможенного контроля в отношении определенных видов товаров, проводимого в соответствии с протоколом между Федеральной таможенной службой Российской Федерации и Главным таможенным управлением Китай-

проведенного карантинного и фитосанитарного контроля в части проверк документов, при условии отсутствия основания для принятия решения о запрете ввоза товаров, на транспортных документах будут проставлять штампы «Ввоз разрешен» и «Подлежит досмотру. Карантинный фитосанитарный контроль» с указанием технологической отметки «На ТЛТ».

В качестве явной проблемы выступает большое количество технических и документационных ошибок с китайской стороны, которые препятствуют благоприятному развитию эксперимента. Несвоевременное направление китайской стороной и соответственно получение российской стороной до прибытия товаров в пункт пропуска предварительной информации в объеме Манифеста. Это связано в первую очередь с особенностью функционирования китайской сети «Интернет», а именно его обособленностью от мировой сети, что во многом усложняет взаимодействие.

Скоординированное управление границей тесно связано с электронной таможней в контексте этапов построения системы «единого окна».

Китай активно участвует в реализации технологии «единого окна» со странами АСЕАН в рамках Соглашения о свободной торговле, предусматривающего достаточно широкий спектр обязательств в области взаимного упрощения процедур торговли.[4]. В этой связи, оптимальным решением проблем взаимного признания результатов таможенного контроля, перемещаемых в рамках Протокола, видится дальнейшая интеграция государственных систем с последующим внедрением технологии регионального «единого окна». Это также решит проблемы межведомственного взаимодействия внутри государства и позволит применять оперативную информацию при таможенном оформлении и выпуске товаров; объединить национальные домены в «единое окно» регионального уровня в рамках ЕАЭС; достигнуть соглашений с Китаем в реализации технологии «единого окна» либо путем интеграции китайского националь-

ской Народной Республики, подписанным 22 октября 2013 года по углублению сотрудничества приграничных таможенных органов Дальневосточного и Сибирского таможенных управлений ФТС России и подчиненных ГТУ КНР таможен Северо-Востока Китая (2009-2018 гг.) от 22.10.2013 г. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1386140970007293671229492582&cacheid=715501BE74F757524795C4A311D40910&mode=splus&base=EXP&n=702108&md=D50C077E913801895E3D2B976F47E338>

ного домена с региональным доменом ЕАЭС, либо на основании дополнительных соглашений о свободной торговле.[2]

Реализация принципа «единого окна» по умолчанию включает взаимодействие стран в части работы системы управления рисками, а именно оперативный обмен информацией о реализуемых отправлениях, отслеживание цепочек поставок, а кроме того база данных с категориями участников ВЭД по степени риска во многом упростила бы процесс признания результатов таможенного контроля сопредельной стороны.

Таким образом, произведенный анализ практической реализации эксперимента по взаимному признанию результатов таможенного контроля, как одного из инструментов механизма скоординированного управления границей, показывает, что в Российской Федерации развивается правовое регулирование осуществления государственного контроля в пунктах пропуска через границу, однако общей концепции по развитию, как и исполнительного органа, ответственного за реализацию концепции СВМ нет.

Следует упомянуть, что формирования мирового экономического цифрового пространства, увеличение объема трансграничной электронной торговли требует новых форм сотрудничества таможенных администраций, торговых операторов и пограничных ведомств.

Библиографический список

1. Боброва О.Г. Международные стандарты взаимодействия контролирующих органов на границе [Электронный ресурс]. URL: <http://exandbusiness.ru/view-article.php?id=8075> (дата обращения 16.06.2018).

2. Липатова Н.Г. Международные требования и рекомендации информационного обеспечения таможенного контроля // *transport business in Russia*. – 2014 г. – №5. – с. 219-221.

3. Скоординированное управление границей: международные стандарты и правоприменительная практика: монография / О.Г. Боброва, А.Ю. Кожанков, Д.Г. Коровяковский и др. – М.: Прометей, 2017. – 192 с.

4. Таскаева С.В. Проблемы приграничного сотрудничества в сфере таможенного дела / С.В. Таскаева // Сборник: Россия-Китай: развитие регионального сотрудничества в XXI веке. сборник статей XIII Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. – Чита: Изд- во: Забайкальский государственный университет. – 2015. – часть 1. – с. 81-85

References

1. Bobrova O.G. International standards of interaction of regulatory authorities at the border [electronic resource]. URL: <http://exandbusiness.ru/view-article.php?id=8075> (accessed 16.06.2018).

2. Lipatov N.G. International requirements and recommendations of the information security of customs control // Transport business in Russia. – 2014. – №5. – p. 219-221.

3. Coordinated border management: international standards and law enforcement practice: monograph / O.G. Bobrov, Y.A. kozhankov, head, D.G. Korovyakovskogo and others – M.: Prometey, 2017. – 192 p.

4. Taskaeva S.V. Problem of cross-border cooperation in the field customs Affairs / S.V. Taskaeva // Collection: Russia-China: development of regional cooperation in the XXI century. collected papers of the XIII International scientific-practical conference: in 2 parts. – Chita: publishing House: TRANS-Baikal state University. -- 2015. – part 1. – p. 81-85