



## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ ТОРГОВЛЕ – ОБЗОР \*

---

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

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ ТОРГОВЛЕ – ОБЗОР**

- 1) Содействие торговле - это обычный термин, используемый в связи с предоставлением таможенных услуг, но при этом является относительно новым понятием в Восточном и Центрально-Азиатском регионе. Традиционная роль таможни в регионе сводилась к сбору пошлин и налогов, а также к запрещению нелегальных товаров в отношении импортных и экспортных перевозок, т. е. сбор доходов и запретительные меры. Таможня, по сути дела, является поставщиком услуг правительству в том, что касается сбора доходов или запрещения товаров от имени правительства на основании параметров, устанавливаемых, как правило, другими государственными органами.
- 2) С момента получения независимости Центральными-Азиатскими республиками (ЦАР) и Азербайджаном, а также неблагоприятной экономической ситуации сбор таможенных пошлин и акцизных налогов принял ещё более критический характер для региональной экономики. В некоторых странах доходы от таможенных сборов составляют 30-50 % национального бюджета.
- 3) Считается, что такой высокий процент имеет тенденцию к преувеличению в связи со сложностями, возникающими при сборе переменных источников дохода, таких как налог на прибыль лиц и налог на прибыль корпораций. Такие страны как Азербайджан и Казахстан, которые экспортируют минеральные ресурсы, а также Китайская Народная Республика (КНР) с её многоотраслевой экономикой, в меньшей степени зависят от таможенных поступлений. Тем не менее, считается, что именно сбор доходов, а не содействие торговле останется ключевой функцией таможни в регионе в краткосрочный период.
- 4) Содействие торговле в рамках таможенной среды направлено на достижение сбалансированного состояния между потребностями правительства в плане производства доходов и запрещения с потребностями торгового сообщества, как импортёров, так и экспортёров. Торговому сообществу требуется устойчивое окружение с минимальными барьерами для торговли; концептуально, в условиях содействия торговле, таможня становится поставщиком услуг как сообществу, так и правительству.
- 5) Правительства всех стран в регионе являются участниками различных международных или двусторонних соглашений, в которых содействие торговле конкретно выступает как ключевое требование. Тем не менее, на деле складывается несколько иная ситуация, которая объясняется тем, что, несмотря на понимание таможней своей большей направленности на содействие торговле, торгово-транспортное сообщество всё же рассматривает таможню как один из основных барьеров. Изучение идеологии пользователя указывает на то, что окружение, направленное на содействие торговле, лишь минимально усовершенствовалось за последнее десятилетие, несмотря на подписанные соглашения и внешнюю помощь международных финансовых учреждений, направляющих свою деятельность на усовершенствование этой функции.
- 6) Существует ряд причин такому кажущемуся противоречию в понимании проблемы таможенниками и пользователями. К ним относятся причины исторического характера, причины, обусловленные отношениями и рабочим процессом.

- 7) Экономика всех стран в регионе носила или носит централизованный характер. Несмотря на направленность к более развитой рыночной экономике, присутствует постоянный упор на «контроль», который является не чем иным как наследственной чертой стран с централизованной экономикой. Многие таможенные органы до сих пор считают, что именно они, как «попечители или защитники торговли между странами», а вовсе не те, кто содействует торговле, должны «играть контролирующую роль». Такое понимание проблемы углубляется военизированным профилем большинства таможенных органов, несмотря на их гражданский статус.
- 8) Как выяснилось, преобразование экономики в странах создало взаимное недоверие между таможенными органами и торговыми и транспортными сообществами. Ссылаясь на высокий уровень мошенничества и нарушения норм, таможенные органы сохранили режимы «контроля» в отношении всех пользователей как потенциальных преступников, виновных до тех пор, пока они не докажут свою невиновность, как, например, режимы, предусматривающие практику стопроцентной проверки.
- 9) И наоборот, в равной мере верно и то, что некоторые члены торгового сообщества уяснили слабые стороны системы и использовали их для своей выгоды. Таким образом, они утратили уважение таможенных органов, которые были вынуждены провоцировать установление практики «ловите всех», чтобы справиться с создавшейся ситуацией. Таким образом, между двумя сторонами присутствуют отношения конфронтации, что не способствует эффективному содействию торговле.
- 10) Такая философия «контроля» в сочетании с отсутствием доверия между сторонами приводит к осуществлению сложных процедур, в результате которых осуществление импорта и экспорта остаётся столь же сложным, несмотря на модернизацию юридической структуры, некоторое соответствие с международными соглашениями и конвенциями, а также существенное инвестирование в отношении людей, ресурсов и оборудования.
- 11) Упор на модернизацию юридической структуры главным образом выражался в приведении Таможенного Кодекса в соответствие с международными соглашениями, в частности с Всемирной Торговой Организацией (ВТО) и Revised Kyoto. Международные Финансовые Учреждения (МФУ), такие как ЮСАИД, особенно активно действовали в этой сфере. Тем не менее, с точки зрения пользователей, проблемы зачастую заключаются не в этом основном законодательстве, представленном Таможенным Кодексом, а во второстепенном законодательстве и инструкциях, оказывающих воздействие на операционный уровень. Это ведёт к многообразию в толковании инструкций отдельными служащими, что создаёт среду, свободную от прозрачности и порождает проблемы в управлении.
- 12) Содействие торговле в таможенной среде главным образом касается «информированного выполнения требований». Это означает, что торговое сообщество должно иметь доступ к конкретному набору «требований», которые оно должно выполнять. В свою очередь таможенные органы обязаны придерживаться этих «требований» в отношениях с торговцем, и таким образом, они являются «противоположными сторонами одной медали». Основная напряжённость в регионе связана с тем, что законодательство, особенно второстепенное законодательство и рабочие инструкции, являются сложными и непрозрачными, таким образом «требования» не носят чёткого и

устойчивого характера. Более подробные регулирующие требования зачастую не доступны внешним сторонам.

13) Страны региона подписали множество двусторонних и многосторонних соглашений. Многие из них являются в основном политическими соглашениями и не рассматриваются как обязывающие. Зачастую бывает важнее получить статус участника соглашения или конвенции, чем статус страны действительно выполняющей условия. Действительно, во многих случаях таможенные органы не имеют ни малейшего понятия о некоторых из этих соглашений, несмотря на то, что соглашения имеют конкретное отношение к таможенным органам или их обязательствам. Формулировка многих из этих соглашений является весьма гибкой в плане требования или не требования выполнения каких-либо обязательств участвующих сторон, что больше похоже на «список по желанию».

14) Недавнее инвестирование в отношении людей, инфраструктуры и оборудования, в частности в отношении информационно-коммуникационной технологии (ИКТ), главным образом сконцентрировано на сохранении существующих режимов и подходов, а не на их упрощении и содействии торговле. Например, несмотря на улучшенные пограничные посты, пересечение международных границ требует не меньше времени, чем это было в 1995 году. Несмотря на значительные расходы в связи с ИКТ, сохранилось большое количество бумажной работы, тогда как компьютеризированные системы всего лишь дублируют ручные системы, а в большинстве мест действуют ручные и автоматизированные системы, тем самым увеличивая рабочую нагрузку.

15) Коррупция является проблемой любой таможенной организации. Всё окружение в регионе, с широко распространёнными принудительными платежами в адрес правительственных официальных лиц, имеет важное значение и рассматривается почти как приемлемая практика. Это оказывает непосредственное влияние на предоставление таможенных услуг. Сфера действия коррупции считается относительно обширной, несмотря на то, что в разных частях региона она имеет некоторые отличия. Общественное восприятие таможенных органов в плане коррупции в основном очень негативно. Главным образом такое негативное отношение объясняется требованиями осуществления неофициальных платежей на уровне общественного общения – принудительное мошенничество. Зачастую присутствует элемент умалчивания на официальном уровне – признать, что проблема существует, или признать масштаб проблемы. Поскольку это в основном вопрос управления, коренные причины проблемы, связанной с коррупцией, являются сложными. В то время, как низкая заработная плата является основным фактором, существует целый ряд других аспектов, таких как слабый подбор кадров, слабое управление, кумовство, низкие дисциплинарные требования, отсутствие структуры профессионального роста, сложные процедуры и законодательство, непосредственное общение между служащим и торговцем и т. д. Всё это вместе взятое создаёт окружение, характеризующееся высоким уровнем риска в отношении коррупции. Принудительное и основанное на тайном сговоре мошенничество приводит к значительной утечке доходов, сдерживает торговлю и инвестиции и создаёт неблагоприятное общественное мнение в отношении службы, которая ограничивает потенциал содействия торговле.

16) Дополнительной проблемой, связанной с принудительным мошенничеством, является его направленность против стратегических

интересов таможи. К примеру, более простые пограничные и транзитные процедуры и более полное использование ИКТ ограничивают возможности для осуществления персональных платежей и, таким образом, не оказывают содействия обычному служащему, поэтому процедуры, выполняемые вручную, всегда найдут поддержку даже в случае наличия автоматизированной системы. Автоматизированная обработка затрудняет осуществление мошенничества, основанного на тайном сговоре, тем не менее, ни одна из систем ИКТ в регионе не имеет полной обрабатывающей возможности. Большинство систем ограничиваются базой данных деклараций с некоторыми дополнительными особенностями.

17) За последние десять лет иностранные агентства, в частности МФУ, сделали попытку повысить роль содействия торговле во всех странах. Начиная с 1996 года, программа ЕС ТАСИС, TRACECA, осуществляла проекты в странах ЦАР и в Азербайджане, направленные на содействие торговле, совместно с Азиатским Банком Развития (АБР) и Всемирным Банком, впервые выступающими в данной области. Такие организации как ESCAP, ПРООН, SPECA и другие провели конференции и имеют программы, включающие элементы содействия торговле. Результаты этих инициатив в рамках усовершенствований среды содействия торговле в регионе в лучшем случае рассматриваются как относительно скромные на данный период в сравнении с инвестициями. Действительно, существует реальная опасность того, что у потенциального донора возникнет усталость в отношении содействия торговле ввиду отсутствия видимых достижений.

18) Итак, можно прийти к заключению, что, несмотря на согласованные действия правительств, таможенных органов и МФУ, произошедшие изменения практически незначительны – процедуры остались почти теми же, какими они были 10-15 лет назад, преобладают отрицательные ассоциации, связанные с таможенными органами, не соблюдаются международные соглашения, не оказывается содействие торговле со стороны некоторых организаций, таких как таможня, которые имеют возможность для этого. Признано, что философия содействия торговле требует значительного отхода от нынешнего «контрольного» менталитета, который преобладает над философией сотрудничества как «поставщик услуг», и что такой отход труден, сложен и требует время для его осуществления.

19) Знание данных за прошедшие годы не уменьшает важность знания того, что можно ожидать в будущем. Несмотря на незначительные результаты многое было достигнуто в деле закладки фундамента для нового подхода к достижению цели в последующие несколько лет.

20) Этот фундамент состоит из трудовых достижений таможенных органов с помощью или без помощи МФУ. Основное таможенное законодательство – Таможенный Кодекс – было пересмотрено в большинстве стран в соответствии с нормами ВТО и Revised Kyoto. Этот процесс был также направлен на сближение Кодексов стран региона. Следовательно, существует более устойчивая законодательная среда, которая впоследствии может быть расширена посредством включения второстепенных законодательных норм и инструкций для установления более прозрачной законодательной базы, в соответствии с которой может действовать торговое сообщество.

21) Существует регулярное инвестирование в отношении инфраструктуры и людских ресурсов, осуществляемое посредством внутренней реструктуризации, обучающих программ и усовершенствований в перспективах

оплаты и стимулирования. Всё это направлено на развитие и преобразование таможни в более профессиональную организацию и на повышение её роли как поставщика услуг, в частности правительству, но, желательно, в среднесрочном периоде также и торговому сообществу.

22) Одним из основных достижений является дополнительное введение ИКТ. И хотя, с точки зрения пользователей, введение дополнительных ИКТ не в полной мере использовало свой потенциал, это всё же способствовало получению более надёжных данных о торговле и информации по управлению. Ограниченная функциональность ИКТ в плане автоматизированной обработки и возможность обмена данными с другими таможенными органами в регионе вызывает озабоченность, но есть возможность наращивать существующие ресурсы, а также те, что будут предоставлены в следующем году посредством АБР.

23) Образование Таможенного Координационного Комитета и его объединённых рабочих групп дополняет региональный подход к содействию торговле, принятый всеми МФУ, и является соответствующим признанием того, что это проблема регионального характера, которая не может быть решена изолированно какой-либо отдельно взятой страной. Сама природа окружённого суши региона делает такой региональный подход существенно важным.

24) Все обсуждаемые на этой конференции вопросы – упрощённые гармонизированные пограничные процедуры, совместная обработка, транзитные системы, ИКТ – представляют собой различные измерения содействия торговле. Для того, чтобы их осуществление было эффективным, все эти системы должны создать более благоприятные условия как для таможни в плане эффективности и результативности, так и для торгово-транспортного сообщества, для которого роль таможни как поставщика услуг возрастает в условиях содействия торговле.

25) Этот регион остаётся одной из наиболее трудных торговых территорий с высокими ценами и рисками. Это приводит к высоким ценам на импорт и усложняет процесс получения ограниченного экспорта для основных международных рынков по конкурентным ценам. Внешнее инвестирование в регионе, за исключением энергетики, остаётся слишком низким частично за счёт ограниченного экспортного потенциала. Замкнутая природа региона всегда будет обуславливать более высокие международные цены на транспортировку в сравнении с ценами в тех странах, где есть доступ к океану, как, например, между Xinjiang и регионами, расположенными на восточном морском побережье.

26) Эффективное содействие торговле в отношении таможни остаётся трудно решаемой проблемой, несмотря на значительные усилия и инвестирование всех участвующих сторон. Некоторые результаты были достигнуты, но они слишком незначительны. Тем не менее, в интересах таможни и региона необходимо, чтобы эти инициативы были продолжены до тех пор, пока заложенный фундамент не станет основой расширения содействия торговле в регионе в ближайшие несколько лет на благо таможни и торгового сообщества.