

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ В СФЕРЕ ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ

для

ПРОГРАММЫ ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

(СПДТП/ЦАРЭС)

СОСТАВИТЕЛЬ

ОЛЕГ ГАВРИЛИШИН
(КОНСУЛЬТАНТ)

Взгляды, выраженные в данном документе, являются мнением автора и не обязательно отражают взгляды или политики Азиатского банка развития (АБР) или его Совета Директоров, или представляемых ими Правительств. АБР не гарантирует точность данных в данном документе и не берет на себя никакой ответственности за последствия их использования. Используемая терминология не обязательно может совпадать с официальными терминами АБР.

Настоящий документ был переведен с английского языка с целью охвата более широкой аудитории. Однако, английский является официальным языком Азиатского банка развития, и оригинал настоящего документа на английском языке является единственно подлинным (то есть официальным и юридически правомочным) текстом. При цитировании текста необходимо давать ссылку на оригинал данного документа на английском языке. Азиатский банк развития не гарантирует точности перевода и не несет ответственности за любые отклонения от оригинала.

2 марта 2008 года

Содержание	Страница
I. Введение	3
II. Торговые барьеры в странах ЦАРЭС	4
III. Стратегический подход	6
IV. Цели ЦАРЭС в области торговой политики	8
А. Достижение большей открытости торговли до вступления в ВТО	8
В. Обеспечение вступления в ВТО	9
С. Создание потенциала в сфере торговли	9
V. Меры политики по достижению поставленных целей	9
А. Поддержка вступления в ВТО	9
В. Тарификация КО до вступления	10
С. Снижение и упрощение налогов на внешнюю торговлю до вступления	11
D. Меры по созданию потенциала и передаче знаний	12
Е. Координация деятельности ККТП и ККСТ	12
VI. Мониторинг результатов	13
VII. Реализация.....	15

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В комплексном плане действий (КПД) на октябрь 2006 года основная цель программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС)¹ определена как «развитие через сотрудничество», в цели которого входит увеличение темпов экономического роста и сокращение бедности, расширение и диверсификация торговли и создание потенциала регионального сотрудничества и интеграции. Перечисленные цели должны достигаться за счет стимулирования и поддержки транспортных сетей, региональной и глобальной торговли, модернизации таможенной службы, а также других областей, представляющих общий интерес. Вопросы таможенного контроля и содействия торговли относятся к сфере Комитета таможенного сотрудничества (КТС), а торговой политики — Координационного комитета по торговой политике (ККТП). Поэтому важно иметь представление об областях их пересечения и взаимодополнения и обеспечивать тесное сотрудничество между ними.

2. В настоящей работе представлен Стратегический план действий в сфере торговой политики (СПДТП) для обсуждения на совещании ККТП весной 2008 года. Первой целью стратегии является формирование более открытой экономики, что определено в КПД как необходимый шаг в направлении эффективного развития и сокращения бедности². Указанная задача предполагает две основных сферы действий: (i) поддержка усилий по вступлению в ВТО; и (ii) упрощение и либерализация внешнеторгового налога, в том числе выравнивание дифференциального внутреннего налогообложения, сокращение тарифов и числа тарифных диапазонов, также отмена количественных ограничений. Вторая задача предусматривает создание потенциала и передачу знаний, касающихся торговли и торговой политики.

3. СПДТП опирается на проделанную ранее работу ККТП, в том числе значительное число предварительных исследований, подготовленных многосторонними учреждениями (МУ), а также частые дискуссии по проблемам торговой политики и возможным действиям на регулярных совещаниях Координационного комитета по торговой политике и высшего руководства³. В отчете о проделанной работе ККТП перед Шестой конференцией министров в Душанбе 3 ноября 2007 года приведен комплексный обзор проделанной ранее работы по проблемам торговой политики, и предлагается прочная основа для излагаемой здесь стратегии. Помимо упомянутой выше деятельности ЦАРЭС

¹ «Центральноазиатское региональное экономическое сотрудничество: комплексный план действий» (октябрь 2006 года), Пятая конференция министров ЦАРЭС, Урумчи, СУАР, Китайская Народная Республика [“Central Asia Regional Economic Cooperation: Comprehensive Action Plan,” (October 2006), CAREC Fifth Ministerial Conference Urumqi, XUAR, the People’s Republic of China]. В дальнейшем ЦАРЭС-КПД.

² «Отчет о проделанной работе Координационного комитета по торговой политике» (3 ноября 2007 года), Шестая конференция министров ЦАРЭС, Душанбе, Таджикистан [“Trade Policy Coordinating Committee Status Report” (November 3.2007), Sixth Ministerial Conference of CAREC, Dushanbe, Tajikistan].

³ Несколько учебных семинаров, проведенных в регионе, также обеспечили важную исходную информацию для разработки наиболее подходящей стратегии.

существует много актуальных исследований торговой политики в странах Центральной Азии, странах с переходной экономикой и развивающихся странах, которые подтверждают результаты и рекомендации работы ККТП; они также служили основой при определении СПДТП.

4. Работа построена следующим образом. В разделе 2 обобщены результаты предварительных исследований и обсуждения в ККТП в отношении текущего состояния торговой политики в странах ЦАРЭС. Затем на этой основе в разделе 3 определены главные аспекты построения стратегии, исходя из целей ЦАРЭС. В разделе 4 подробно рассматривается каждая из целей сокращения торговых барьеров, перечисленных в пункте 2 выше, а в разделе 5 указаны конкретные меры, которые должны приниматься для достижения каждой из них. В разделе 6 приводится сводная информация по процессу мониторинга результатов с использованием соответствующих показателей. И, наконец, в разделе 7 перечислены очередные шаги по реализации.

II. ТОРГОВЫЕ БАРЬЕРЫ В СТРАНАХ ЦАРЭС

5. Большое число справочных документов, в которых рассматривается торговая политика в странах ЦАРЭС, было подготовлено многосторонними учреждениями (МУ) и вынесено на обсуждение ККТП. Сделанные выводы обобщены ниже по трем основным направлениям:

- налоги на торговлю (включая тарифы и внутренние налоги) и количественные ограничения (КО);
- влияние вступления в ВТО и связь с региональными торговыми соглашениями (РТС);
- препятствия для приграничной и транзитной торговли.

6. Несмотря на то что среднее значение тарифов в странах ЦАРЭС обычно меньше 10 процентов, что ниже общего среднего значения, составляющего примерно 11 процентов для развивающихся стран в 2005 году, режим торговой политики в регионе меняется «в широких пределах с точки зрения ограничений, от очень либерального ... до достаточно ограничительного»⁴. Средние тарифы также занижают степень протекционизма и искажений по двум причинам: (i) большое число тарифных диапазонов и широкий разброс тарифов приводит к высокому фактическому протекционизму; и (ii) многие внутренние налоги — НДС, акцизы, импортные налоги и сборы — применяются в отношении импорта по ставкам, отличающимся от действующих для внутренних товаров. КО значительно сократились и не являются исключительно высокими, но они, тем не менее, вредны и носят искажающий характер⁵. Они применяются в отношении экспорта и

⁴ “Trade Barriers in Central Asia,” ADB paper CAREC/SOM, January 2006.

⁵ «Количественные ограничения на торговлю», доклад, подготовленный Ричардом Помфретом, консультантом, для Седьмого совещания ККТП, 6 сентября 2007 года, Манила [“Quantitative Restrictions on Trade,” paper prepared by Richard Pomfret, Consultant, for Seventh TPCC Meeting, September 6, 2007, Manila].

импорта и предусматривают значительные требования к документации — даже в некоторых случаях, где КО уже отменены. Кроме того, для внутренних производителей они означают, что существует возможность лоббировать в целях индивидуального протекционизма, и это способствует невысокому рейтингу стран ЦАРЭС в индексе «свободы торговли» Всемирного банка. Таким образом, существуют значительные возможности для выгод от реформы налогов на внешнюю торговлю и сокращения КО.

7. Три участника ЦАРЭС — Китайская Народная Республика, Кыргызская Республика и Монголия — уже являются членами ВТО, тогда как остальные находятся на различных этапах процесса присоединения, начиная от Казахстана, для которого проект доклада рабочей группы уже подвергся пересмотру, до Афганистана, где совещания рабочей группы только начинаются. Оценки выгод от вступления в ВТО могут быть разными, но за исключением определенного весьма краткосрочного конкурентного воздействия на неэффективных внутренних производителей, после некоторого периода корректировки влияние на благосостояние будет всегда положительным⁶. На это же указывают многие исследования случаев вступления в ВТО стран Центральной Азии и стран с переходной экономикой: краткосрочное воздействие может вызвать определенное конкурентное давление на менее эффективных производителей, но весьма часто происходит корректировка, и регистрируются позитивные, хотя и скромные выгоды; в долгосрочной перспективе выгоды продолжают накапливаться и могут быть значительными⁷.

8. Заслуживают отдельного упоминания три дополнительных вывода в отношении выгод от вступления в ВТО. Во-первых, формальное вступление в члены не приносит автоматических выгод; они зависят от степени фактической либерализации торговли. Во-вторых, выгоды нарастают во времени, частично вследствие косвенного воздействия на совершенствующиеся национальные учреждения. В-третьих, исторически, небольшие страны получали наибольшие выгоды от членства в ВТО⁸.

⁶ По оценкам Всемирного банка в Казахстане прирост благосостояния составит не менее 7 процентов в среднесрочной перспективе и 17,5 процента в долгосрочной перспективе. Аналогичные оценки получены для России. Jesper Jensen and David Tarr, “The Impact of Kazakhstan Accession to the World Trade Organization,” World Bank paper WPS4142. В случае Китая увеличились и без того высокие показатели роста экспорта и ПИИ, в 2001 году — 17 процентов, 7 процентов, после вступления — 27 процентов, 14 процентов.

⁷ Презентация PowerPoint на учебном семинаре в июне 2007 года в Алматы «Потенциальные выгоды от либерализации многосторонней торговли и членства в ВТО», Катрин Эльборг-Войтек и Азим Садыков, МВФ [“Potential Gains from Multilateral Trade Liberalization and WTO Membership,” Katrin Elborgh-Woytek and Azim Sadikov, IMF]. В поддержку этого можно привести две полезные дополнительные ссылки: ADB, “Central Asia. Increasing gains from Trade Through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit,” Manila 2006, Ch. 4; и P. Havlik, R. Grinberg, and O. Havrylyshyn, (eds), “Transition, Restructuring and Integration,” Nomos Publishers, Baden-Baden forthcoming 2008) — см. часть III по интеграционным механизмам и оценкам воздействия вступления в ВТО для Беларуси, Казахстана, Молдовы, России и Украины.

⁸ См. стр. 8 в работе Elborgh-Woytek and Azimov, “Potential Gains...”

9. Страны ЦАРЭС также участвуют в большом числе взаимопересекающихся РТС — по оценкам, девять РТС и двадцать одно двустороннее соглашение⁹. Такие соглашения могут в принципе приводить к образованию торговых потоков в регионе. Однако большинство из них далеки от полной реализации на практике, имеют ограниченный охват и сложные правила страны происхождения. Поэтому любые потенциальные выгоды достаточно невелики. Еще более важно то, что возможные негативные эффекты от риска переориентации торговли превышают выгоды¹⁰. Поэтому чистые результаты воздействия РТС на образование торговых потоков носят неоднозначный характер. Это не означает, что все РТС для всех стран будут обладать эквивалентными эффектами, но наглядно демонстрирует реальность того, что в отличие от вступления в ВТО эффекты РТС оказываются неоднозначными¹¹.

10. Несмотря на то что приграничная и транзитная торговля не составляют существенной части совокупной торговли стран ЦАРЭС, они подпадают под действие значительных барьеров и препятствий, многие из которых носят неофициальный и непрозрачный характер¹². Наиболее важными нормативно-правовыми и административными препятствиями для приграничной торговли являются: визовые требования, их высокая стоимость и отсутствие консульских учреждений в приграничных районах; медленная обработка на границах вследствие ограниченного числа полос движения и таможенных служащих, ограниченных часов работы и периодического закрытия границ; ограничения для транспортных средств, требующие перегрузки грузов на границах; ограничения на объем товаров на одно лицо; сборы и доплаты на границе. Из-за такого большого числа административных барьеров возникает обширное поле для произвольного принятия решений должностными лицами, что способствует высокой степени коррупции и взяточничества, что является еще одной статьей расходов для торговцев. Для транзитной торговли характерно множество аналогичных проблем, наряду с неудовлетворительным уровнем внедрения стандартов ТИР. Последний важный вывод в отношении таких барьеров заключается в том, что, как оказывается, они могут быть оперативно изменены или уменьшены административным решением.

III. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

11. Стратегия СПДТП опирается на цели программы ЦАРЭС, применяя принцип «прагматизм с результатами» и используя в качестве отправной точки описанное выше

⁹ Презентация PowerPoint на учебном семинаре в июне 2007 года в Алматы «Структура и последствия преференциальных торговых соглашений», Катрин Эльборг-Войтек и Азим Садыков, МВФ [“Design and Implications of Preferential Trade Agreements,” Katrin Elborgh-Woytek and Azim Sadikov, IMF]. Для описания сложной сети РТС многие аналитики используют термин «миска спагетти».

¹⁰ Так, например, в цитированном выше исследовании АзБР продемонстрирован эффект участия Казахстана в таможенном союзе Евразийского экономического сообщества, которое требует повышения тарифов, результатом чего будет замедление экономического роста, достигающее 31 процента ВВП в течение 10 лет.

¹¹ В работе Yongzheng Yang and Sanjeev Gupta, “Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and Way Forward,” IMF Working paper WP/05/36, February 2005, сделан вывод о том, что в Африке при малых размерах рынка и слабом транспортном сообщении потенциала РТС оказалось недостаточно для расширения внутрирегиональной торговли.

¹² World Bank, “Cross-border Trade Within the Central Asia Regional Economic Cooperation, August 2006) и The Asian Development Bank, “Barriers to Transit trade in Central Asia,” October 2005.

текущее состояние среды для проведения торговой политики, а также рекомендует конкретные меры, которые носят содержательный характер и подлежат мониторингу с помощью реалистических контрольных показателей хода выполнения. Основные цели можно четко переформулировать как:

- достижение членства в ВТО для всех стран;
- увеличение открытости торговли, с тем чтобы стимулировать более активный рост экономики и развитие, способствующие сокращению бедности; и
- создание потенциала в сфере торговли и торговой политики.

12. Чтобы обеспечить гарантии того, что результаты являются следствием упомянутого выше стратегического подхода, органы государственного управления стремятся к тому, чтобы конкретные меры СПДТП опирались на сформулированные министрами ЦАРЭС «прочно сформировавшиеся в настоящее время принципы прагматизма и результаты», подкрепленные усилиями по «укреплению принципов причастности страны и партнерства с коммерческими и региональными организациями»¹³. Сочетание прагматизма и результатов считается отвечающим целям СПДТП, поскольку указывает на пути проведения реалистических и осуществимых мер. Если опираться на один только прагматизм, то это может просто привести к очень медленным или не доведенным до конца действиям по сокращению торговых барьеров, поскольку экономические субъекты ссылаются на традиционные «причины» отсрочки, например, «вначале это следует изучить», «это политически непопулярная мера», «это сложно с административной точки зрения» и т. п. Акцент на один только прагматизм открывает возможности лоббирования с целью сохранения протекционистских барьеров со стороны заинтересованных кругов в стране, а также бюрократического аппарата, которому выгодно произвольное принятие решений. С другой стороны, одной только нацеленности на результат недостаточно для достижения известных из опыта прошлого значительных выгод либерализации торговли¹⁴. Во избежание неудач при внедрении органы государственного управления страны-участника не только признают необходимость активно противостоять протекционистскому лоббированию, но одновременно будут стремиться найти решение правомерных практических проблем, связанных с изменением торговой политики.

13. Именно сочетание *«прагматизма и результатов... с ощущением причастностью»* обеспечит рассмотрение правомерных практических проблем наряду с противодействием необоснованному протекционистскому лоббированию таким образом, что в конечном итоге будут оперативно достигнуты значимые, поддающиеся измерению результаты. В рамках такого тактического подхода органы государственного управления каждого

¹³ CAP, October 2006, para 2.

¹⁴ Здесь не следует забывать о том, что такие теоретические выводы в целом подтверждаются историческими свидетельствами.

участника принимают ответственность за достижение значимых результатов. Любые задержки или бездействие будут возникать вследствие обоснованных административных трудностей, а не из-за отступления органов государственного управления под давлением заинтересованных кругов, добивающихся продолжения протекционизма.

14. Для обеспечения планомерного хода внедрения будет осуществляться мониторинг действий в рамках СПДТП и их сопоставление с четкими контрольными показателями, определяющими достижения в соответствии с конкретным временным графиком. В настоящей работе в качестве контрольных показателей для каждой из мер предлагаются возможные показатели деятельности; они будут обсуждаться делегатами совещаний ККТП весной и осенью 2008 года и после внесения изменений будут представлены на утверждение министров. Точный график будет подготовлен ККТП после утверждения.

15. Важным элементом любой успешной политики либерализации торговли является открытость информации о предлагаемых мерах, их реализации, распространение новых руководящих указаний для торговцев, публикация итоговых результатов и пр. Это важно само по себе, но также имеет дополнительное значение для укрепления доверия, что в свою очередь стимулирует более активную торговлю и обеспечивает систему сдержек и противовесов по обязательствам, принятым органами государственного управления стран-участников.

IV. Цели ЦАРЭС в области торговой политики

16. Прежде чем перейти к конкретному описанию рекомендаций в рамках СПДТП, полезно подробно рассмотреть каждую из трех общих целей торговой политики программы ЦАРЭС, сформулированных в пункте 5: членство в ВТО, увеличение открытости торговли и создание потенциала.

А. Достижение большей открытости торговли до вступления в ВТО

17. Страны ЦАРЭС по-прежнему нуждаются в большей открытости торговли, с тем чтобы способствовать как внутри-, так и межрегиональной торговле, стимулировать более эффективное распределение ресурсов, отражающее сравнительные преимущества, заключенные в имеющихся ресурсах и дешевой рабочей силе. Более активная торговля и более высокая эффективность, в свою очередь, будут способствовать более интенсивному экономическому росту, созданию рабочих мест и сокращению бедности. Для обеспечения более открытых режимов торговли необходимы меры политики и действия в нескольких направлениях: упрощение и либерализация режима внешнеторгового налогообложения, в том числе унификация налогов на производимые внутри страны и импортируемые товары, снижение тарифов, сокращение числа диапазонов нулевых тарифов; отмена количественных ограничений и административных процедур, используемых для их применения; устранение любых сохраняющихся валютных ограничений; уменьшение нормативно-правовых и неформальных барьеров для транзитной торговли и сокращение препятствий для приграничной торговли. В случае двух последних пунктов более строгое

обеспечение применения действующих правил должностными лицами и ограничение связанного с этим противоправного взяточничества и коррупции также является важнейшей задачей либерализации торговли.

В. Обеспечение вступления в ВТО

18. Для всех стран ЦАРЭС членство в ВТО является основной долгосрочной целью КПД ЦАРЭС и неотъемлемой частью достижения большей открытости торговли. Шестая конференция министров в Душанбе в ноябре 2007 года уже формализовала задачу вступления в ВТО для всех стран как одну из главных целей СПДТП, и это было сделано с учетом неоднозначных чистых выгод членства, в особенности, в долгосрочной перспективе. Достижение указанной цели неизбежно означает, что СПДТП вначале должен сосредоточиться на предоставлении практической помощи странам-кандидатам. Для этого СПДТП предусматривает ряд конкретных мер по передаче знаний и созданию потенциала. С учетом особого внимания, уделяемого ВТО, меры СПДТП предусматривают попытку сформулировать единый подход для любого обсуждения РТС странами-кандидатами, с тем чтобы свести к минимуму переориентацию торговли и обеспечить отсутствие препятствий для вступления.

С. Создание потенциала в сфере торговли

19. Создание потенциала с самого начала было одной из опорных задач программы ЦАРЭС, и является неотъемлемой частью работы в сфере торговой политики в рамках ККТП. Эффективное создание потенциала предусматривает полномерное вовлечение всех участников как в процесс разработки мер, ориентированных на удовлетворение потребностей региона, так и в своевременную передачу любых знаний. Рекомендации СПДТП по созданию потенциала включают ориентированные исследования по восполнению наиболее важных пробелов в знаниях по вопросам торговли, учебные семинары и практикумы, направленные на обмен мнениями между компетентными должностными лицами страны, которые осуществляют меры торговой политики. Важным примером последнего является предполагаемый форум стран-кандидатов ВТО, на котором будут обсуждаться основные проблемы, с которыми им приходится сталкиваться, и участники ЦАРЭС смогут почерпнуть полезный опыт действующих членов ВТО.

V. МЕРЫ ПОЛИТИКИ ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПОСТАВЛЕННЫХ ЦЕЛЕЙ

20. В настоящем разделе дается обзор рекомендаций, сделанных по результатам проведенного ККТП обзора соответствующих предварительных исследований, которые были впоследствии утверждены ККТП и министрами.

А. Поддержка вступления в ВТО

21. Три участника ЦАРЭС — Кыргызская Республика, Монголия и Китайская Народная Республика — уже являются членами ВТО, тогда как другие находятся на различных этапах процесса присоединения. Как уже отмечалось выше, в заявлении

министров в ноябре 2007 года подчеркивалось, что вступление в ВТО является одной из главных целей, и в предварительных исследованиях и в отчете СВР о проделанной работе сделан общий вывод о том, что это направление, как правило, должно быть приоритетным по сравнению с переговорами по РТС. Меры в рамках СПДТП, подробно перечисленные в таблице приложения А.1.1, включают предоставление прямых консультационных услуг со стороны МУ в поддержку деятельности каждой страны-кандидата по вступлению в ВТО¹⁵, региональные учебные семинары по вступлению в ВТО и отношению к РТС, а также практикумы по обмену мнениями между официальными представителями стран по связанным с ВТО проблемам, включая, что немаловажно, представителей трех стран, которые уже являются членами.

22. В отношении РТС наиболее приемлемым подходом представляются усилия, сосредоточенные, прежде всего, на деятельности по вступлению в ВТО, с тем чтобы не допустить осложнения процесса вступления в ВТО отдельными РТС и обеспечить реализацию только тех РТС, которые способствуют сокращению эффектов переориентации торговли. Это не означает, что от рассмотрения РТС следует отказаться. Как подробно отмечалось на учебном семинаре в 2007 году в Алматы, участие в РТС не исключено для членов ВТО, и, на самом деле, число не противоречащих ВТО действующих РТС, о которых была уведомлена ВТО, превышает 200. Вместе с тем правовое соответствие правилам ВТО не носит автоматического характера, и следует уделять особое внимание обеспечению соответствия, особенно в случае стран-кандидатов. Кроме того, с учетом высокой вероятности значительных эффектов переориентации торговли позиция СПДТП заключается в том, чтобы предоставить возможность отдельным странам определять собственную политику в отношении РТС и сосредоточить обсуждение в рамках ЦАРЭС на поддержке переговоров о вступлении в ВТО.

В. Тарификация КО до вступления

23. Сохраняющиеся КО в странах ЦАРЭС менее распространены, чем в первые годы переходного периода. Вместе с тем они далеко не безобидны и обладают множеством негативных эффектов, как непосредственно, за счет ограничительных эффектов и искажений, так и косвенным образом, посредством негативных сигналов, которые они порождают. Поэтому считается исключительно важным ограничить и, в конечном счете, устранить КО, не дожидаясь вступления в ВТО. Принимая во внимание приведенные выше особенности КО, предполагается принять комплекс из трех, по существу, одновременных мер, указанных в таблице приложения А.1.2: устранение КО и их замена эквивалентом тарифов; обеспечение большей прозрачности сохраняющихся КО до их полного устранения; по мере отмены КО ликвидация сопряженной с ними документации и бюрократических структур. Предварительное согласованное снижение и упрощение тарифов также представляется полезным для улучшения перспектив вступления в ВТО, так как свидетельствует о серьезных намерениях.

¹⁵ В издании Всемирного банка «Торговая политика и значение вступления в ВТО для развития России и СНГ: руководство» предложены основа и модель для такой деятельности.

С. Снижение и упрощение налогов на внешнюю торговлю до вступления

24. Исследования и обсуждение в рамках ЦАРЭС ясно показали, что кроме тарифной системы существуют дополнительные фактические налоги на торговлю, возникающие вследствие дифференциального применения внутреннего налогового режима к импортируемым товарам. Предусмотрены предварительные меры для обеспечения единого применения НДС и акцизов на производимые внутри страны и импортируемые товары. Такие меры будут проводиться в рамках универсального, а не селективного подхода, чтобы избежать лоббирования со стороны защищенных производителей, направленного на применение дифференциального налогообложения в индивидуальных случаях. Кроме того, другие импортные налоги, сборы и специальные налоги будут консолидироваться в единую ставку, а затем конвертироваться в эквивалент тарифов, чтобы, в конечном счете, обеспечить их снижение в соответствии с графиком сокращения тарифов. Время, необходимое для устранения различных видов сборов, будет зависеть от сложности действующих законов и правовых норм. Графики приводятся в таблице приложения А.1.3.а.

25. Меры в отношении прямых налогов на внешнюю торговлю приводятся в таблице приложения А.1.3.б. *Первой* задачей в сфере налогов на внешнюю торговлю для всех стран является достижение среднего уровня 10 процентов или менее, исчисляемого после тарификации КО и различных сборов. Страны, в которых эти налоги уже ниже такого среднего уровня, сосредоточат предварительные действия на сокращении максимальных тарифов и уменьшении числа ненулевых тарифных диапазонов. Несмотря на то что в результате достижения такого более низкого среднего уровня страны ЦАРЭС окажутся намного ниже среднего показателя развивающихся стран, из-за разброса тарифов степень фактической ограниченности может оставаться высокой. В некоторых странах действуют высокие максимальные тарифы и/или значительное число ненулевых тарифных диапазонов, поэтому следствием «каскадного» эффекта являются очень высокие протекционистские ставки¹⁶. Таким образом, сокращение числа тарифных диапазонов также имеет немаловажное значение. Поэтому *вторая* задача (которая по определению арифметического характера будет способствовать выполнению первой) заключается в сокращении максимальных тарифов до предельного уровня 20 процентов. Очевидно, что страны с гораздо более высокими максимальными уровнями будут не в состоянии провести крупные сокращения сразу. Поэтому процесс будет проводиться поэтапно, например, ежегодное сокращение половины разрыва между максимальным тарифом и уровнем 20 процентов и завершение такого процесса в течение 2–4 лет. *Третьей* задачей в отношении налогов на внешнюю торговлю является сокращение числа тарифных

¹⁶ Документ АЗБР от января 2006 года “Trade Barriers in Central Asia” («Торговые барьеры в Центральной Азии») показывает, что даже если номинальный средний тариф ниже 10 процентов с большим количеством ненулевых ограничений и высоким максимальным тарифом, то формула действительного уровня защиты (ERP) может дать величины, достигающие 100 процентов или даже выше, если к импорту применяется дифференцированный НДС или акцизные налоги.

диапазонов. Ненулевые тарифные диапазоны, число которых в настоящее время составляет от 3 до 10, будут сокращены примерно до 3. Этот процесс тоже может проводиться поэтапно в течение 2–4 лет. График приводится в таблице приложения А.1.3.

Д. Меры по созданию потенциала и передаче знаний

26. Одной из ключевых целей ЦАРЭС/КПД является создание потенциала, и в этой сфере уже проведено немало предварительных исследований, учебных семинаров и практикумов. СПДТП предлагает ряд новых мер, в том числе упомянутые выше в связи со вступлением в ВТО. В частности, будут приниматься дальнейшие меры по углублению представлений о способах улучшения общей институциональной среды для поддержки внутри- и межрегиональной торговли. Они будут разрабатываться и осуществляться при непосредственном использовании базы Института ЦАРЭС, с тем чтобы и далее способствовать развитию Института. В таблице приложения А.1.4 перечислены два общих направления, заслуживающих дальнейшего развития: во-первых, подготовка исследования, проводимого одним из МУ, по основным институциональным недостаткам в странах ЦАРЭС, которые создают препятствия торговле; и, во-вторых, организация учебного семинара для обсуждения упомянутого выше документа, а также глобального опыта в сфере торговли и учреждений.

Е. Координация деятельности ККТП и ККСТ

27. В предварительном исследовании ККТП барьеры для транзитной и приграничной торговли признаются серьезным препятствием для развития торговли в ЦАРЭС. Но, оказывается, они устранимы с помощью мер, которые можно осуществить достаточно оперативно и с относительно низкими затратами. Это также справедливо в отношении мер в пересекающихся областях согласования и упрощения таможенных процедур, которые изучались и обсуждались ККСТ. В виду такого взаимопересечения возникает необходимость тесной координации между ККТП и ККСТ при определении мер и обеспечении результатов в этих областях¹⁷. ККТП продолжает располагать наилучшими возможностями для рассмотрения аналитической и связанной с политикой плоскостей транзита и приграничной торговли, а ККСТ при этом обладает лучшими возможностями для мониторинга и обеспечения реализации технических аспектов в этой области. Следовательно ниже дается обзор рекомендаций, вытекающих из исследований по ККТП по транзитной и приграничной торговле, а подробная информация приводится в приложении 2, а связанные с этим показатели эффективности и предварительный график действий будут определены позже в сотрудничестве с ККСТ.

28. В целях сокращения барьеров для транзитной торговли ККТП и СВР утвердили следующие рекомендации:

¹⁷ Программа деятельности ККСТ подробно изложена в документе «Комплексный план действий ЦАРЭС», Пятая конференция министров, Урумчи, СУАР, Китай, октябрь 2006 года, стр. 34-40 [“CAREC Comprehensive Action Plan,” Fifth Ministerial Conference Urumqi, XUAR, China, October, 2006, pp. 34-40].

- обеспечение полного соблюдения таможенными службами и другими ведомствами положений конвенции ТИР;
- снижение ставок сборов за таможенное сопровождение и одновременное сокращение списка товаров, подлежащих такому сопровождению;
- отмена всех прочих налогов и сборов на иностранных автодорожных перевозчиков;
- уменьшение стоимости въездных виз для иностранных водителей и упрощенный порядок выдачи виз на пограничных пунктах;
- согласование транспортной, таможенной и пограничной документации для сокращения простоев на границе;
- меры по предотвращению и искоренению случаев неофициальных платежей со стороны автодорожных перевозчиков при транзите, возможно, с проведением инспекций и проверок.

29. Некоторые из упомянутых выше мер по сокращению барьеров для торговли будут также способствовать упрощению приграничной торговли. Ряд рекомендаций весьма специфического характера для конкретных пограничных переходных пунктов активно обсуждался и был утвержден на совещаниях ККТП и СВР. Речь идет о четырех категориях и некоторых конкретных мерах, подробно перечисленных в таблице приложения А.2.2:

- порядок действий, включая пять конкретных мер;
- перемещение автомобильного транспорта, включая две конкретные меры;
- перемещение населения в приграничных областях, включая три меры по либерализации визовых требований и две меры по упрощению правил в отношении товаров;
- перемещение товаров в приграничных областях, включая две конкретные меры.

30. Показатели деятельности для таких мер в отношении транзитной и приграничной торговли устанавливаются ККСТ на основании консультаций с ККТП. Поэтому они не приводятся в приложении 2.

VI. МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТОВ

31. Страны-участники считают необходимым наличие системы, которая ориентирована на достижение конкретных результатов и устанавливает контрольные показатели для мониторинга. С этой целью ориентировочные действия и показатели

деятельности представлены в таблицах системы в приложении 1 для обсуждения и окончательного утверждения.

32. Меры стратегии торговой политики, представленные в разделе IV, пункты A-D, и перечисленные в приложении 1 для обсуждения на весеннем совещании ККТП в 2008 году, составлены таким образом, чтобы отражать множество предварительных исследований и соответствующую связанную с ними литературу, а также дискуссии ККТП на протяжении реализации программы ЦАРЭС. Они также находятся в русле решений министров, касающихся ключевых целей, приоритетов и принципов. Поэтому акцент на деятельности по вступлению в ВТО как долгосрочной цели дополняется особым вниманием к текущим усилиям по устранению препятствий для транзитной и приграничной торговли. Предлагаемые меры направлены на осуществление простых изменений, которые позволяют обеспечить значительные выгоды в краткосрочной перспективе, в том числе обеспечение на ранних этапах взаимного доверия и укрепление репутации в восприятии населения.

33. Общая последовательность действий, предусматриваемых такой стратегией (с указанием ожидаемых выгод в скобках) выглядит следующим образом.

- Сокращение препятствий транзитной торговле (*очень большой эффект в плане доверия и репутации при практически нулевых эффектах угрозы для импорта*).
- Упрощение организации приграничной торговли и сокращение препятствий (*заметный рост внутрирегиональной торговли в приграничных областях и значительное доверие со стороны населения*).
- Единое применение налогов к импортируемым и внутренним товарам (*увеличение объемов торговли, а также доверия к политике*).
- Сокращение КО, в идеальном случае – до вступления в ВТО (*заметное расширение торговли, но с учетом того, что в большинстве стран-участников КО не являются очень большими, масштабы воздействия первого раунда не будут настолько существенными, чтобы создавать проблемы корректировки и вызывать противодействие лоббистов*).
- Упрощение тарифов до вступления, в частности, снижение максимальных значений и сокращение числа тарифных диапазонов (*это не только дает выгоду в виде образования торговых потоков на раннем этапе, но и способствует прозрачности, а также свидетельствует о серьезности намерений вступить в ВТО*).
- Полная либерализация тарифов в рамках вступления в ВТО и параллельное развитие институтов для финансовых и других услуг в поддержку торговли (*заметные выгоды, взаимное доверие и репутация, сформированные в*

результате предварительных мер, откроют путь к более простой адаптации к ВТО и создадут привлекательный климат для более широкого притока ПИИ).

34. Следует еще раз подчеркнуть, что предложенный министрами принцип «прагматизм и результаты» определяет стратегию торговой политики, отличающуюся перспективностью охвата и сроков, но признающую неоднородные возможности органов государственного управления в том, что касается изменения политики, правил, административных процедур и даже незначительных улучшений инфраструктуры. Поэтому меры формулируются таким образом, чтобы дать странам возможность определить приоритетность действий в соответствии с местной спецификой.

VII. РЕАЛИЗАЦИЯ

35. Эффективная и своевременная реализация СПДТП будет обеспечиваться твердыми обязательствами всех стран-участников и многосторонних учреждений. Предлагаемые меры со всей очевидностью указывают на то, что такая стратегия носит совместный и многосторонний характер и требует не только времени, но и целенаправленного выделения ресурсов всеми сторонами.

36. Что касается последующих шагов, предлагаемый здесь СПДТП будет обсуждаться и при необходимости переформулироваться для представления министрам. После утверждения министрами ККТП подготовит подробную программу с конкретными сроками, которая обеспечивает эффективный мониторинг результатов. При определении конкретных по времени контрольных показателей, а также в ходе реализации такой программы в предстоящие годы ККТП будет уделять пристальное внимание координации деятельности с ККСТ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СИСТЕМА И КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ МОНИТОРИНГА МЕР СПДТП¹⁸

А.1.1. ПОДДЕРЖКА ПРОЦЕССА ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Консультационные услуги по вступлению в ВТО	Не являющиеся членами участники предложат МУ направить консультационные миссии.	- В конце _____ каждый участник приходит к соглашению с соответствующим МУ по консультационным миссиям - В течение _____ проводятся консультационные миссии
Учебные семинары по вступлению в ВТО (включая обсуждение стратегии в отношении РТС)	МУ координируют организацию семинара по подготовленному Всемирным банком «Руководству по вступлению в ВТО».	- В конце _____ будут установлены сроки и место проведения учебного семинара - В течение _____ проводится семинар
Практический семинар по обмену опытом ведения переговоров по ВТО	Ведущее МУ осуществляет координацию практического семинара для входящих в ЦАРЭС членов ВТО, чтобы обсудить их опыт с кандидатами.	- В конце _____ будут установлены дата и место проведения семинара - В течение _____ проводится семинар

¹⁸ Все показатели деятельности в данном проекте носят предположительный характер, график будет согласован позднее.

А.1.2. ТАРИФИКАЦИЯ КО ДО ВСТУПЛЕНИЯ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Отмена экспортных КО	-	- К _____ все страны с экспортными КО должны их отменить
Отмена или тарификация импортных КО	Отмена импортных КО или расчет тарифного эквивалента и тарификация	- К _____ половина импортных КО будет отменена или тарифицирована - К _____ остальные импортные КО будут отменены или тарифицированы

А.1.3. УПРОЩЕНИЕ ТАРИФОВ ДО ВСТУПЛЕНИЯ

а. РАЗЛИЧНЫЕ ТАРИФЫ И СБОРЫ С ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Единое применение НДС и акцизов	НДС и ставки акцизов на импорт уменьшаются до того же уровня, что и на внутренние товары в соответствующей категории	- К _____ в отношении импорта действуют такие же внутренние ставки налога, что и на местные товары
Отмена различных обложений, сборов, налогов на импорт и экспорт	Различные налоги и сборы, применяемые в отношении импорта, должны быть консолидированы в единую эквивалентную ставку и отменены или преобразованы в часть тарифов, применяемых к товару. В отношении экспорта все такие сборы должны быть устранены.	- К _____ все такие сборы с импорта должны быть отменены или тарифицированы. - К _____ все экспортные обложения, налоги, сборы должны быть отменены

А.1.3. УПРОЩЕНИЕ ТАРИФОВ ДО ВСТУПЛЕНИЯ

Б. СНИЖЕНИЕ ТАРИФОВ, ПРЕДЕЛЬНЫЕ СТАВКИ, ДИАПАЗОНЫ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Средний тариф (после тарификации КО) 10 процентов или меньше	Как и ниже, достаточные для достижения цели	Средний тариф после преобразования КО в эквивалент тарифа 10 процентов или менее в течение _____
Предел максимальной тарифной ставки 20 процентов	Пропорциональные сокращения максимальных тарифов в три этапа	<ul style="list-style-type: none"> - К концу _____ максимальный тариф в каждой стране сокращается на 50 процентов от разницы с 20-процентным предельным уровнем - К концу _____ сокращается половина от новой разницы - К концу _____ остающийся тариф сокращается до 20 процентов
Число ненулевых тарифных диапазонов около 3	Сокращение диапазонов в 3 этапа	<ul style="list-style-type: none"> - страны, в которых больше 6 диапазонов: сокращение до 6 или 7 к концу _____, до 5 к _____, и до 3-4 к концу _____ - страны, в которых 5 и меньше диапазонов: сокращение на один диапазон к концу _____ и еще на один, если необходимо, к концу _____

А.1.4. ПЕРЕДАЧА ЗНАНИЙ ПО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЕ В ПОДДЕРЖКУ ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
<p>Определить наиболее важные недостатки институционального развития, которые влияют на торговлю в странах ЦАРЭС</p> <p>Семинар по передаче знаний по учреждениям и торговле в странах ЦАРЭС</p>	<p>Одно из МУ подготовит целевое исследование, чтобы оценить, какие институциональные проблемы создают наибольшие препятствия расширению торговли</p> <p>Организовать семинар для обсуждения упомянутой выше работы в контексте других, более общих презентаций о глобальном опыте в сфере торговли и учреждений</p>	<p>- К _____ завершение исследования по институциональной среде и торговле</p> <p>- К _____ определить дату и место проведения учебного семинара «торговля и учреждения».</p> <p>- В течение _____ провести семинар в соответствии с планом</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РЕКОМЕНДАЦИИ ИССЛЕДОВАНИЙ ККТП ДЛЯ ВОЗМОЖНОГО ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОГРАММУ ККСТ

А.2.1. СОКРАЩЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ТРАНЗИТНОЙ ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	РЕКОМЕНДАЦИИ ИССЛЕДОВАНИЙ
Полное соблюдение конвенции ТИР	Разработка указаний для таможенных служб, министерства транспорта, дорожной полиции и других инстанций об обязательной полной реализации конвенции ТИР и ее последовательном применении.
Отмена или сокращение сборов за сопровождение	Органы государственного управления примут решение об отмене или сокращении сборов за сопровождение, в последнем случае они будут исчисляться таким образом, чтобы отражать фактические затраты.
Упростить любые сборы за разрешения для автомобильного транспорта	Установить фактические «документарные» расходы для любых разрешений для автомобильного транспорта и уменьшить все сборы до этого уровня.
Отменить все прочие различные обложения и сборы, применяемые в отношении иностранных транспортных средств	—
Упростить сложные и дорогостоящие визовые режимы	Для снижения затрат и упрощения процесса выдачи виз водителям иностранных транспортных средств будут осуществляться меры в три этапа в том или ином сочетании: выдача многократной визы на границе; существенное снижение визовых сборов; отказ от крупных печатей на всю страницу паспорта.
Более строгая дисциплина в отношении коррупции среди должностных лиц, связанных с торговлей	Органы государственного регулирования будут проводить периодические выездные инспекции с участием высшего руководства для проверки процедур и регистрационных документов по мере необходимости для расследования возможной коррупции. Также будет разработана система выборочных ежегодных аудитов для проверки совместимости доходов и имущества соответствующих региональных должностных лиц.

А.2.2. СОКРАЩЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ПРИГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	РЕКОМЕНДАЦИИ ИССЛЕДОВАНИЙ
Упрощение пересечения границы для местных торговцев	<p>Китай должен держать переходный пункт Коргас открытым в выходные дни, и в период с мая по октябрь открывать Кулам на полный месяц.</p> <p>2. Узбекистан должен как можно скорее открыть закрытые переходные пункты с Казахстаном, Кыргызской Республикой и Таджикистаном.</p> <p>3. Узбекистан должен разрешить открытие закрытых базаров вблизи переходных пунктов.</p> <p>4. Казахстан и Кыргызская Республика должны обратиться за донорской поддержкой и провести совершенствование инфраструктуры для устранения узких мест в переходном пункте Кордай.</p>
Упростить пересечение границы для иностранных транспортных средств	<p>1. Афганистан, Китай, Узбекистан и Таджикистан должны отменить любые ограничения на пересечение границы легкими транспортными средствами для резидентов приграничных областей.</p> <p>2. Официальные органы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана обеспечивают более строгую антикоррупционную дисциплину в приграничных областях.</p>
Отменить или существенно упростить визовые требования для резидентов приграничных областей	<p>1. Официальные органы Кыргызстана и Таджикистана должны разрешить использование внутренних удостоверений личности для перехода границы.</p> <p>2. Узбекистан должен прекратить проставление штампов при каждом въезде граждан ЕврАзЭС или делать это на отдельном листе.</p> <p>3. Афганистан, Китай и Таджикистан должны разрешить резидентам прилегающих районов</p>

ЦЕЛИ	РЕКОМЕНДАЦИИ ИССЛЕДОВАНИЙ
	Афганистана, Китая и Таджикистана безвизовый въезд не менее чем на 1–2 дня (не менее чем на 2 дня в Китай, где городские центры удалены).
Увеличить индивидуальные ограничения по товарам для приграничной торговли	<p>1. Официальные органы Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана увеличивают лимит освобождений для сельскохозяйственных товаров до 100 кг.</p> <p>2. Узбекистан должен пересмотреть правила для товаров с «личного пользования» до общего лимита освобождения в размере 50 кг/1000 долларов для промышленных товаров и 100 кг для сельскохозяйственных товаров.</p>