

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ УЧЕБНЫЙ ПРИМЕР:

СОДЕЙСТВИЕ ТОРГОВЛЕ В СУБ-РЕГИОНЕ БОЛЬШОГО МЕКОНГА

1. Предыстория

Суб-регион Большого Меконга (СБМ) состоит из Камбоджи, Лаосской НДР, Мьянмара, Таиланда, Вьетнама и провинции Юннань КНР. С 1992 года страны СБМ участвуют в программе экономического сотрудничества (Программа СБМ) направленную на поддержку развития через более тесные экономические связи между странами-участницами. Программа СБМ, при поддержке АБР и других доноров, поддерживает реализацию высоко приоритетных суб-региональных проектов в таких секторах, как транспорт, энергетика, телекоммуникации, экология, развитие человеческих ресурсов, туризм, торговля, инвестирование частного сектора и сельское хозяйство.

На 11 Заседании Министров СБМ в Пном Пене в сентябре 2002 года страны СБМ приняли Стратегическую Структуру на 10 лет, которая была соответствующим образом одобрено на первом Саммите СБМ в ноябре того же гожа. Данная Структура отражала общее видение СБМ: экономический рост равенство и процветание суб-региона на далекую перспективу. Структура также определила 5 стратегических основ такого видения:

- (a) *«Усиление инфраструктурных связей на основе много-секторального подхода;*
- (b) *Содействие приграничной торговле и инвестициям;*
- (c) *Усиление участия частного сектора в развитии и совершенствовании конкурентоспособности;*
- (d) *Развитие человеческих ресурсов и профессиональных навыков, а также*
- (e) *Защита экологии и поддержка устойчивого использования природных ресурсов, имеющихся в наличии стран данного суб-региона».*

12 Заседание Министров СБМ, проведенное в Далай Сити, КНР, в сентябре 2003 года, заложил три основы для обретения видения СБМ: связанность, конкурентоспособность и сообщество (по-английски так называемые «Три с» - connectivity, competitiveness и community). Министры отметили, что, в то время как первые 10 лет Программы СБМ акцентировали внимание на создании и укреплении взаимодействия на основе инфраструктурных связей, вторая декада должна быть посвящена вопросам конкурентоспособности, если СБМ нацелен на процесс интеграции и глобализации. Построение конкурентоспособности суб-

региона потребует от стран СБМ акцента на технологических инновациях, развитии человеческих ресурсов, содействии торговле и добросовестном управлении.

Министры договорились работать в направлении стратегии интегрированного развития для достижения целей лучшего взаимодействия между национальной и субрегиональной политикой и программами, а также синхронизации планирования и программирования основных инвестиций. Они также согласились о том, что средне-срочный акцент содействия торговле в СБМ будет на поддержке развития компьютерной техники и программного обеспечения в экономических коридорах СБМ: создание и развитие физической транспортной и торговой инфраструктуры; эффективные процедуры таможенной очистки на пересечении границ; более совершенные учреждения и системы торгового администрирования; а также активное и интенсивное применение информационных технологий для поддержки прозрачности и эффективности в торговых операциях. Эти меры будут иметь большое значение для развития интегрированных цепей поставок, а также структур, поддерживающих цепи поставок (например, оборудование Холодовых цепей и центры сбора), а также хабов материально-технической поддержки торговли (логистики).

2. Стратегия поддержки торговли СБМ

По инициативе КНР Совместная Декларация первого Саммита СБМ утвердила формулировку плана действий, направленного на продвижение торговли и инвестиции для дальнейшего улучшения конкурентоспособности суб-региона. Сразу по завершении 13 Совещания Министров СБМ КНР начала дальнейшую разработку этого плана действий. АБР поддержал этот процесс посредством оказания в 2005 году технической помощи, результатом которой явился документ, названный «Стратегические рамки для мероприятий по продвижению торговли и инвестиций в СБМ» (СРМ-ПТИ). Данный документ был принят на втором Саммите СБМ в Кунминге в июле 2005 года.

Первоначально СРМ-ПТИ был нацелен на то, чтобы выполнять роль модели мероприятий для стран СБМ для целей достижения следующих задач:

1. Значительное снижение затрат и времени на выполнение операций посредством повышения административной эффективности; а также упрощения, стандартизации и гармонизации торговых процедур и форм;
2. Стимулирование свободного перемещения товаров и представителей бизнеса; и

3. Повышение прозрачности нормативно-правовой базы, процедур и форм, а также обмен информацией по данным и другим торговым вопросам.

СРМ-ПТИ охватывают 4 приоритетных направления – Таможенные Процедуры; Инспекционные и Карантинные Меры; Материально-Техническая База Торговли; и Мобильность Представителей Бизнеса, каждое из которых предусматривает ряд основных действий, направленных на продвижение торговли, и улучшение конкурентоспособности суб-региона, а также на привлечение инвестиций.

Тем не менее, введение СРМ-ПТИ также явились признанием того факта, что прогресс в реализации инициатив, направленных на поддержку торговли, имеет разный уровень в разных странах СБМ; и, поскольку там имелось очень много осуществляемых и иногда дублирующих друг друга мероприятий, имеющих дело с различными аспектами продвижения торговли, требовались холистический подход и согласованные рамки. Именно поэтому СРМ-ПТИ учитывают и поддерживают имеющиеся и реализуемые инициативы, а также обеспечивают возможности для (i) координации и рационализации дальнейших усилий по продвижению торговли (включая проекты, финансируемые донорами); (ii) поддержки стран-членов СБМ в присоединение к различным международным конвенциям или соглашениям, которые они подписали; и (iii) руководства странами СБМ в вопросах дальнейшей идентификации, приоритезации и планирование специфических мер, направленных на продвижение торговли и инвестиций.

И последнее, СРМ-ПТИ обеспечивают гибкость для каждой страны СБМ в формулировании своих собственных планов действий, направленных на достижение общих суб-региональных целей.

3. Соглашение СБМ о международных перевозках (СМП-СВТА)

Возможно, наиболее значительной инициативой по поддержке торговли в программе СБМ является «Рамочное Соглашение о Поддержке Международной Перевозки Товаров и Людей», известное как Соглашение СБМ о международных перевозках (СВТА). Это – комплексный, многосторонний инструмент, который охватывает все соответствующие аспекты поддержки международных перевозок, включая проверки по системе единого окна; международные перевозки лиц; транзитные транспортные режимы (такие, как освобождение от физических таможенных проверок, облигационный депозит, сопровождение, а также фитосанитарные и ветеринарные проверки и инспекции); обмен коммерческими транспортными правами; и инфраструктуру, включая стандарты дизайна дорог и мостов, дорожные знаки и сигналы. Все 6

стран СБМ уже ратифицировали данное Соглашение; а большинство его Приложений и Протоколов были также подписаны и ратифицированы ими.

СВТА эволюционировал от данных проекта технической помощи, поддержанного АБР в 1996 году, которые показали, что барьеры в торговле и в свободном перемещении людей между странами СБМ имеют огромное значение. Они включают: (i) ограничения во въезде транспортных средств, что зачастую приводит к дорогим и длительным перегрузкам (пересадкам); (ii) различные стандарты требований размера, веса и безопасности транспортных средств, а также квалификации водителей; (iii) непоследовательные и сложные формальности, связанные с таможенными процедурами, проверками, очисткой и оценкой пошлин; и (iv) ограничительные визовые требования. Хотя и есть международные конвенции, которые решают проблемы с этими барьерами не физического характера в международных перевозках товаров и людей, большинство стран СБМ все еще не в состоянии присоединиться к ним.

СВТА реализуется в качестве пилота в пяти¹ из шестнадцати пунктах пересечений границы, определенных Соглашением СБМ (Протокол 1). Полная реализация СВТА будет составлять следующую основную фазу, и гармонизации положений СВТА с отечественным законодательством, подготовку подробных руководств и пособий по реализации, и мероприятия по усилению потенциала.

4. Реализация СРМ-ПТИ

Институциональные Соглашения

СРМ-ПТИ предусматривает создание в каждой стране – члене СБМ национальной «Фокусной Группы», которая будет отвечать за (i) координацию процесса, ведущего к формулированию национальных планов мероприятий в поддержку СРМ-ПТИ; и (ii) мониторинг и обзор успешной реализации этих планов. Данная Фокусная Группа – или министерство торговли, или министерство промышленности – будет работать с основной национальной командой официальных лиц, представляющих министерства и ведомства, задействованных в приоритетных направлениях СРМ-ПТИ.

Фокусные Группы и основные команды должны координировать свою работу с национальными механизмами, созданными при СВТА, а именно, Национальными Комитетами по Поддержке Транспорта их различными

¹ Пункты пересечения границ - следующие: (i) Хекоу (КНР)-Лао Сай (Вьетнам); (ii) Бавет (Камбоджа)-Мок Бай (Вьетнам); (iii) Дансаянх (Лаосская НДР)-Лао Бао (Вьетнам); (iv) Пойпет (Камбоджа)-Араньяпратет (Таиланд); и (v) Мукдахан (Таиланд)-Саванакхет (Лаосская НДР).

под-комиссиями для того, чтобы гарантировать ситуацию, при которой мероприятия СРМ-ПТИ не дублировались бы с, а дополняли бы, СВТА и другие реализуемые схемы продвижения торговли, включая также и страны СВТА.

Это – очень сложный набор мероприятий, связанных с менеджментом и координацией. Главным образом он основан на том факте, что СВТА, при своем весьма широком охвате вопросов, связанных с поддержкой торговли, был уже твердо закреплен задолго до внедрения СРМ-ПТИ. Главным образом – это компромисс, созданный для стимулирования интегрированного подхода, но не предлагающего гарантий того, что все это произойдет. Все еще существуют большие масштабы дублирования, перекреста и отсутствия согласия, на основе того, что и СРМ-ПТИ, и СВТА решают много одинаковых задач.

Техническая Помощь

В 2006 году АБР профинансировал техническую помощь (ТП) проекта в поддержку стран СБМ в их реализации СРМ-ПТИ. Было предложено достижение следующих результатов: (i) национальные планы или пути решения задач для реализаций СРМ-ПТИ; (ii) региональная рабочая программа для реализации СРМ-ПТИ; (iii) национальные институциональные механизмы для координации СРМ-ПТИ, включая усиление фокусных групп и основных команд; и (iv) определение потребностей в о мероприятиях по усилению потенциала и обучению. Проект ТП был также подготовлен для обеспечения (а) взаимодействия и координации с международными организациями; и (б) реализации связанных инициатив в рамках других региональных программ сотрудничества с участием заинтересованных сторон, представляющих частный сектор.

Полученные данные

ТП не предполагает свое завершение до конца 2007 года, однако Промежуточный Отчет, подготовленный по нему, включает следующие полученные данные:

- Международные перемещения имеют огромное значение – особенно транзит.
- Процедуры таможенной очистки должны соответствовать стандартам и наилучшей практике пересмотренной Киотской Конвенции.
- Существует опасность, связанное с инвестированием в жесткую инфраструктуру на пересечении границ, поскольку это чревато фиксированием места процедур очистки груза в этих местах, что в потенциале исключает другие способы ликвидации узких мест в данном вопросе.

- Предпочтительно было бы сконцентрироваться на *мягкой* инфраструктуре: особенно решениях ИКТ, поддерживающих коммуникации (а) между департаментами/ведомствами, и (б) между департаментами и участниками ВЭД.
- Пункты пересечения границ часто имеют ограниченную инфраструктуру для поддержки ИКТ.

Соответственно, необходимо сфокусироваться на разработке эффективных цепей поставок; определении последовательности действий при доставке товаров из места происхождения в пункт назначения; определении важных узких мест; и оценке выгоды от их ликвидации в плане их воздействия на конкурентоспособность товаров на рынках, в которые они доставляются. Основные выгоды от такого фокуса будут:

- Поддержка улучшений в отдельных транспортных узлах и соединениях только до той степени, когда они значительно улучшат функционирование коридоров.
- Поддержка развития этих транспортных узлов, которые более всего соответствуют выполнению требований (время, затраты и надежность) тех участников ВЭД, которые используют данные коридоры.
- Поддержка распространения мероприятий по обработке по всей цепи поставок, нежели чем только в пунктах происхождения, назначений или пересечения границы.
- Поддержка интеграции регуляторных мероприятий, особенно сертификации и карантина, как части цепи поставок.
- Создание условий для распространения таможенных процедур по всей цепи поставок.
- Признание дополнительного вклада основанного не только на снижении *затрат*, но и *времени* на перевозки.
- Особый акцент на улучшении системы обработки и обмена информации, как средства более эффективной координации мероприятий и цепи поставок, и для повышения общей эффективности.
- Обеспечение механизма интегрирования улучшений в транспорте, логистике, на таможне, а также в системе проверок (инспектирования) и карантина.

Возможные Последствия

Скорее всего - это будет следующее, каждое из которых соответствует контексту ЦАРЕС:

Таможня

- Повышенная автоматизация процедур и процессов.
- Большой акцент на управлении рисками (анализ рисков, оценка рисков, целенаправленность контроля и т.д.).
- Введение и дальнейшее развитие контроля в рамках системы Единого Окна.
- Упрощенные и/или «быстро отслеживаемые» таможенные процедуры для надежных участников ВЭД.
- Перемещение процессов таможенной очистки с пунктов пересечения границ на основе таких режимов, как очистка внутри территории, аудит после таможенной очистки (или после выпуска) и отсрочка выплаты пошлин.

Логистика

- Использование таких технологий как грузовые пломбы и отслеживающие приборы для обеспечения доставки грузов без повреждений.
- Обеспечение того, что все перемещения грузов имеют временные жесткие рамки (на основе эффективной коммуникации между пунктами пересечения границы и другими пунктами назначения).
- Физические возможности, позволяющие более эффективно распространять мероприятия по обработке. Сюда должны войти Склады Очистки Внутри Территории (СОВТ), меж-модальные хабы (где груз перевозится между автомобильным и железнодорожным транспортом, и/или между перевозчиками либо посредством перегрузки, или же посредством временного хранения), и Особые Экономические Зоны (ОЭЗ) с установленными местами для обработки и хранения импортируемой продукции, а также поддержки международного обмена дополнительной помощи (например, труд и капитал).

5. Потенциальные уроки для ЦАРЕС

Несмотря на очевидные различия между двумя регионами, на самом деле, существует много общего в подходах к вопросам поддержки торговли как в СБМ, так и в ЦАРЕС.

Комитет Таможенного Сотрудничества (КТС) ЦАРЕС может ощутить поддержку на основе того факта, что многие из предложенных целей проекта Стратегии Поддержки Торговли для региона ЦАРЕС, а именно:

- Расширение масштаба рабочей программы для решения более широкого спектра вопросов, связанных с поддержкой и продвижением торговли,
- Акцентирование усилий по продвижению торговли на установленных приоритетах транспортных коридоров ЦАРЕС,
- Принятие подхода, основанного на результатах, для мониторинга сбережений времени и затрат, как ключевых индикаторов программы, и
- Поддержка оценки и планирования логистики, опять же с фокусом на приоритетных коридорах

Поддерживаются опытом СБМ.

Тем не менее, стоит указать и на то, что есть пробелы в стратегии поддержки торговли, которых можно избежать в разработке и реализации стратегий ЦАРЕС. В первую очередь они связаны с «институциональными вопросами» (см. Раздел 4), где желателен более целенаправленный и упрощенный подход; и во-вторых – с отсутствием признания растущего значения безопасности – не только на границе – в разработке интегрированных программ поддержки и продвижения торговли.

6. Возможное Дальнейшее Развитие

Что касается институциональных вопросов, ЦАРЕС начинает с большого преимущества в том, что (а) его интегрированная стратегия поддержки торговли начинает развиваться с таможенной базы (программа КТС), (б) он создал систему «Усиления таможенного сотрудничества, как основную программу стратегии поддержки торговли» в качестве стратегической цели, и (в) стратегические приоритеты Транспортной Стратегии ЦАРЕС главным образом сфокусированы на вопросах транспорта. Соответственно, создание механизмов для эффективной координации мероприятий на региональном уровне должно быть относительно прямолинейным; и существует возможность того, что создается хороший пример для решения институциональных вопросов на национальном уровне.

Другим важным преимуществом развития на основе КТС является то, что эффективная реализация системы контроля «Единого Окна» - заявленной ЦАРЕС в качестве приоритета – требует от таможенной администрации работы в качестве ведущей структуры на границе.

Дальнейшее выполнение ЦАРЕС роли рулевого в реализации поддержки торговли однозначно должно помочь в этом.

Делегаты из стран-членов ЦАРЕС уже знакомы с «Рамками Стандартов для Обеспечения Безопасности и Поддержки Глобальной Торговли» («Рамки SAFE») ВТО, и помнят презентации, сделанные ВТО на Заседании КТС в июле 2006 года в Урумчи.

Поскольку акцент Стратегии Поддержки Торговли ЦАРЕС определен, предлагается, чтобы «Рамки SAFE» могли предложить четкие возможности, и как фокус для реализации интегрированных мероприятий по поддержке торговлей, и – посредством своих ассоциированных инструментов диагностики оценки – как средство (i) определения соответствующих отправных точек для «управления на основе результатов», и (ii) поддержке соответствующего процесса измерения. Эти возможности исходят из признания того, что «Рамки SAFE»:

- Основаны на цепи поставок.
- Инкорпорируют основные международные стандарты.
- Предлагают преимущества для участников ВЭД (назначенных в качестве «Уполномоченных Экономических Операторов»), что соответствует минимальным стандартам безопасности цепи поставок. Эти преимущества включают более оперативную обработку товаров на границах и сниженные проверочные ставки.
- Инкорпорируют основные беспокойства КТС ЦАРЕС: управление рисками и разведка, автоматизация таможи, обмен данными, стратегическое планирование и управление, и партнерство между таможей и бизнесом.
- Они полностью сопоставимы с системой «Контроля Единого Окна» и пост-таможенным аудитом.

Кроме того (а) Кыргызская Республика, Казакстан, Таджикистан, КНР, Монголия, Афганистан и Азербайджан - все выразили свое стремление выполнять «Рамки SAFE»; и (б) ВТО является ключевым партнером ЦАРЕС. Разработка «Рамок SAFE» - это совместный подход, и он поддерживает еще одну из целей Стратегии Поддержки Торговли ЦАРЕС: *«Усиленное партнерство между ЦАРЕС, многосторонними организациями, и ключевыми международными структурами, поддерживающими реформу таможенной системы, развитие торговли и логистики в регионе».*

Крис Пэйдж

Консультант по вопросам таможи и поддержки торговли

Сентябрь 2007 года*

* Мнения, выраженные в данном документе, принадлежат только автору и не обязательно отражают мнения или политику АБР или его Совета Директоров, или государства (правительства), которые они представляют. АБР не гарантирует точность всех тех данных, которые включены в данный документ и не несет ответственности за какие-либо последствия, связанные с их применением. Использованная терминология не обязательно соответствует официальной терминологии АБР.