

**Стратегический план действий по торговой
политике**

для

**Программы Центральноазиатского регионального
экономического сотрудничества**

Развитие торговли на основе регионального сотрудничества

Документ к седьмой Министерской конференции

Баку, ноябрь 2008 года

Содержание	Стр.
I. Введение	3
II. Торговые барьеры в странах ЦАРЭС	4
III. Стратегический подход	7
IV. Цели ЦАРЭС в области торговой политики	9
А. Достижение большей открытости торговли до вступления в ВТО	9
В. Обеспечение вступления в ВТО	10
С. Развитие потенциала в сфере торговли.....	10
V. Меры политики по достижению поставленных целей.....	10
А. Поддержка вступления в ВТО	10
В. Тарификация количественных ограничений до вступления в ВТО.....	11
С. Снижение и упрощение налогов на внешнюю торговлю до вступления в ВТО.....	12
D. Меры по развитию потенциала и передаче знаний	13
E. Снижение барьеров для транзитной и приграничной торговли	13
VI. Реализация и мониторинг результатов	14
Приложения	
1. Меры для вступления в ВТО, повышения открытости торговли и развития потенциала	17
2. Меры по сокращению препятствий для транзитной и приграничной торговли	22

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В Комплексном плане действий (КПД) за октябрь 2006 года основная задача программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС)¹ определена как «развитие через сотрудничество» в целях увеличения темпов экономического роста и сокращения бедности, расширения и диверсификации торговли и развития потенциала регионального сотрудничества и интеграции. Перечисленные цели должны достигаться за счет содействия становлению и нормальному функционированию транспортных сетей, региональной и глобальной торговли, модернизации таможенных служб, а также других областей, представляющих взаимный интерес. Вопросы таможенного контроля и содействия торговле относятся к сфере Комитет таможенного сотрудничества (КТС), а торговой политики — Координационного комитета по торговой политике (ККТП). Поэтому важно иметь представление об областях их пересечения и взаимодополнения и обеспечивать тесную координацию их работы².

2. В настоящем документе представляется Стратегический план действий в области торговой политики (СПДТП), который будет передан на утверждение 7-й Министерской конференции в Баку в ноябре 2008 года. Главной целью стратегии является формирование более открытой экономики, что определено в КПД как необходимый шаг в направлении эффективного развития и сокращения бедности³. Эта цель предусматривает действия в двух основных областях: (i) поддержка усилий по вступлению в ВТО; и (ii) упрощение и либерализация торговых режимов, в том числе за счет выравнивания дифференциального внутреннего налогообложения, сокращения тарифов и числа тарифных диапазонов, отмены количественных ограничений и уменьшения препятствий для транзитной и приграничной торговли. Вторая цель предусматривает развитие потенциала и передачу знаний в области торговли и торговой политики.

3. СПДТП опирается на проделанную ранее работу ККТП, в нем учтены данные значительного числа предварительных исследований, подготовленных многосторонними

¹ «Центральноазиатское региональное экономическое сотрудничество: Комплексный план действий» (октябрь 2006 года), Пятая конференция министров ЦАРЭС, Урумчи, СУАР, Китайская Народная Республика.

² Как предусматривается Планом действий по реализации Стратегии по транспорту и содействию торговле (пункты 12 и 13), представленным на рассмотрение седьмой Министерской конференции, будут созданы национальные совместные комитеты по содействию развитию транспорта и торговли. ККТП в будущем будет также сотрудничать с этими органами.

³ «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]. [www.adb.org/Documents/Events/2007/6th-Ministerial-Conference-CAREC/Trade-Policy.pdf]

организациями (МО), и результаты частых обсуждений вопросов торговой политики и возможных мер на регулярных заседаниях Координационного комитета по торговой политике и Заседаниях высокопоставленных официальных лиц. Отчет ККТП о проделанной работе, представленный на шестой Министерской конференции, состоявшейся 3 ноября 2007 года в Душанбе, содержит комплексный обзор выполненных ранее работ по вопросам торговой политики и закладывает прочное основание для описанной здесь стратегии. Наряду с исследованиями, выполненными ЦАРЭС, существует множество других актуальных работ по вопросам торговой политики в Центральной Азии, странах с переходной экономикой и развивающихся странах, подтверждающих правильность выводов и рекомендаций ККТП; эти работы также были учтены при написании настоящего документа.

4. Следует с самого начала подчеркнуть, что СПДТП является постоянно развивающимся документом. Содержащиеся в нем меры политики, а также предусматриваемые сроки их реализации могут в будущем потребовать пересмотра для учета развития ситуации в странах ЦАРЭС и в глобальной экономике.

5. Документ построен следующим образом: в разделе II обобщены результаты предварительных исследований и обсуждений на заседаниях ККТП по вопросам текущего статуса торговой политики в странах ЦАРЭС. Затем в разделе III с учетом этого определяются главные аспекты стратегии, сформулированной исходя из целей ЦАРЭС. В разделе IV подробно обсуждаются цели ЦАРЭС в области торговой политики, упомянутые в параграфе 2 выше, а в разделе V указываются согласованные конкретные меры по достижению каждой из этих целей. И наконец, в разделе VI кратко описывается процесс реализации и мониторинга результатов.

II. ТОРГОВЫЕ БАРЬЕРЫ В СТРАНАХ ЦАРЭС

6. ККТП рассмотрел значительное число предварительных обзорных исследований по вопросам торговой политики в странах ЦАРЭС, подготовленных многосторонними институтами (МИ). Результаты, которые, по мнению ККТП и Заседания высокопоставленных официальных должностных лиц (ЗВОЛ), представляют наибольший интерес при обсуждении вопросов составления СПДТП, обобщены ниже в разбивке по трем основным областям:

- Налоги на торговлю (включая тарифы и внутренние налоги) и количественные ограничения (КО).
- Последствия присоединения к ВТО и связь с региональными торговыми соглашениями (РТС).
- Препятствия для приграничной и транзитной торговли.

7. Несмотря на то, что средний уровень тарифов в странах ЦАРЭС обычно составляет менее 10 процентов, что ниже общего среднего уровня для развивающихся стран, составлявшего около 11 процентов в 2005 году, режимы торговой политики в регионе варьируют «в широких пределах с точки зрения их ограничительного характера, от очень либеральных ... до достаточно ограничительных»⁴. Однако средний уровень тарифов дает заниженное представление о степени протекционизма и искажений по двум причинам: (i) большое число тарифных диапазонов и широкий разброс тарифов приводят к высокому фактическому протекционизму; и (ii) многие внутренние налоги — НДС, акцизы, импортные налоги и сборы — применяются в отношении импорта по ставкам, превышающим ставки, действующие для товаров внутреннего производства. КО были существенно снижены, и их уровень не является необычайно высоким, но они, тем не менее, вредны и носят искажающий характер⁵. КО применяются в отношении экспорта и импорта и предусматривают значительные требования к документации — иногда даже в случаях, когда эти ограничения уже были отменены. Кроме того, внутренние производители воспринимают их как сигнал о возможности лоббирования в целях получения индивидуального протекционизма, что способствует невысокому рейтингу стран ЦАРЭС в индексе «легкости ведения торговли» Всемирного банка. Таким образом, возможности получения значительных выгод от реформы налогов на внешнюю торговлю и сокращения КО еще далеко не исчерпаны.

8. Три страны-участницы ЦАРЭС — Китайская Народная Республика, Кыргызская Республика и Монголия — уже являются членами ВТО, а остальные находятся на различных этапах процесса присоединения, начиная от Казахстана, в случае которого проект доклада рабочей группы уже пересмотрен, до Афганистана, где совещания рабочей группы только начинаются. Оценки выгод от вступления в ВТО могут быть разными, однако, если не считать некоторого весьма краткосрочного воздействия на конкурентоспособность неэффективных внутренних производителей, оно всегда, после некоторого периода корректировки, положительно сказывается на благосостоянии⁶. Многие исследования по вопросам вступления в ВТО стран Центральной Азии и стран с переходной экономикой говорят об одном и том же: немедленным следствием может стать определенное конкурентное давление на менее эффективных производителей, но весьма скоро происходит корректировка и наблюдаются позитивные, пусть и скромные,

⁴ Препятствия для торговли в Центральной Азии, документ ЦАРЭС/ЗВОЛ, подготовленный Азиатским банком развития, январь 2006 года.

⁵ «Количественные ограничения на торговлю», доклад, подготовленный Ричардом Помфретом, консультантом, для Седьмого совещания ККТП, 6 сентября 2007 года, Манила.

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.

выгоды; в долгосрочной перспективе – выгоды продолжают накапливаться и могут быть довольно значительными⁷.

9. Заслуживают отдельного упоминания три дополнительных вывода в отношении членства 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, отчасти вследствие косвенного воздействия, оказываемого более совершенными национальными организационно-правовыми институтами. В-третьих, исторически, небольшие страны получали наибольшие выгоды от членства в ВТО.

10. Страны ЦАРЭС являются также участниками большого числа взаимопересекающихся региональных торговых соглашений (РТС) — по одной оценке, 9 РТС и 21 двустороннего соглашения⁸. Такие соглашения могут в принципе приводить к образованию внешнеторговых потоков в регионе. Однако большинство из них далеки от полной реализации на практике, имеют ограниченный охват и используют сложные правила страны происхождения. Поэтому любые потенциальные выгоды достаточно невелики. Еще важнее то, что возможные негативные эффекты от риска переориентации торговли превышают выгоды⁹. Это не означает, что эффект всех РТС в случае всех стран будет одинаковым, однако из этого со всей очевидностью следует, что в отличие от вступления в ВТО чистое влияние участия в РТС на образование внешнеторговых потоков носит неоднозначный характер¹⁰.

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, Chapter 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 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».

⁹ Так, например, в цитированном выше исследовании АБР продемонстрировано, что в случае Казахстана выполнение положений Таможенного союза Евразийского экономического сообщества, требующих повышения тарифов, выльется в замедление экономического роста в размере 31 процента ВВП в течение 10 лет.

¹⁰ 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 потенциал РТС как средства расширения внутрирегиональной торговли оказался далеко не реализованным.

11. Несмотря на то, что доля приграничной и транзитной торговли в совокупной торговле стран ЦАРЭС невелика, они подвергаются действию значительных барьеров и препятствий, многие из которых носят неофициальный и непрозрачный характер¹¹. 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 дискреционного принятия решений должностными лицами, что способствует высокому уровню коррупции и взяточничества, образуя еще одну статью 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, к счастью, их можно весьма быстро изменить или снизить принятием административных решений.

III. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

12. Стратегия СПДТП опирается на цели программы ЦАРЭС и следует принципу «прагматизма с результатами». Кроме того, исходя из описанного выше текущего состояния торговых политик, стратегия содержит предложения о конкретных мерах, которые носят содержательный характер и подлежат мониторингу с использованием реалистичных контрольных показателей для оценки прогресса. Основополагающее значение имеют основные цели ЦАРЭС:

- повышение открытости торговли в целях стимулирования энергичного роста экономики и развития, способствующего сокращению бедности,
- достижение членства в ВТО для всех стран и
- развитие потенциала в сфере торговли и торговой политики.

13. Для того чтобы упомянутый выше стратегический подход принес соответствующие результаты, органы государственного управления намерены при определении конкретных мер СПДТП опираться на выработанные министрами ЦАРЭС «прочно сформировавшиеся в настоящее время принципы прагматизма и результативности», подкрепленные усилиями по «укреплению принципов причастности

¹¹ См. документ, подготовленный Всемирным банком (World Bank, “Cross-border Trade Within the Central Asia Regional Economic Cooperation, August 2006), и документ, подготовленный Азиатским банком развития (The Asian Development Bank, “Barriers to Transit trade in Central Asia,” October 2005).

стран и партнерства с коммерческими и региональными организациями»¹². Сочетание прагматизма и результатов считается весьма подходящим для целей СПДТП, поскольку указывает на пути проведения реалистичных и осуществимых мер. Опора на один только прагматизм может вылиться в очень медленные или не доведенные до конца действия по сокращению торговых барьеров, поскольку экономические субъекты станут ссылаться на традиционные «причины» для отсрочки, например, на «необходимость вначале изучить вопрос», на «политическую непопулярность мер», на «сложность с административной точки зрения» и т. п. Акцент на один только прагматизм открывает возможности для лоббирования, направленного на сохранение протекционистских барьеров, со стороны национальных кругов, преследующих свои корыстные интересы, а также бюрократического аппарата, которому выгодно применение дискреционных правил. С другой стороны, одной только нацеленности на результаты недостаточно для получения значительных выгод, которые, как известно из исторического опыта, может принести либерализация торговли. Во избежание неудач при реализации подхода органы государственного управления стран-участниц должны не только признавать необходимость активного противодействия лоббированию в пользу протекционизма, но и стремиться, одновременно с этим, найти решение правомерных практических проблем, связанных с изменением торговой политики.

14. Благодаря сочетанию *«прагматизма и результатов... с чувством причастности»* практические вопросы, вызывающие законную обеспокоенность, обязательно становятся предметом рассмотрения, однако необоснованному протекционистскому лоббированию дается отпор. При таком тактическом подходе «чувство сопричастности» означает, что органы государственного управления каждого участника берут на себя ответственность за достижение существенных поддающихся измерению результатов в обоснованные сроки. Будут возникать задержки или случаи, когда меры не удастся выполнить из-за обоснованных административных трудностей. Однако это позволит избежать невыполнения из-за давления заинтересованных кругов, добивающихся сохранения протекционизма. Кроме того, такой подход не требует одинаковых темпов продвижения вперед от всех стран ЦАРЭС и, следовательно, позволяет учесть различия в обстоятельствах и стратегиях стран-участниц и избежать того, чтобы скорость проведения реформ диктовалась странами, медленно осуществляющими реформы¹³.

15. Меры в рамках СПДТП будут подлежать мониторингу в соотношении с контрольными показателями и установленными сроками достижения конкретных результатов. Эти показатели и сроки приведены в таблицах приложения 1, посвященных действиям в поддержку присоединения к ВТО, количественным ограничениям, тарифам, налогам на торговлю и развитию потенциала и обучению кадров. Согласованные с КТС

¹² КПД, октябрь, 2006, параграф 2.

¹³ Страны, быстро осуществляющие реформы, также могут оказать давление на другие сходные с ними страны, показывая пример своим более медленно реформирующимся соседям.

контрольные показатели и сроки выполнения мер в области транзитной и приграничной торговли приводятся в таблицах приложения 2. Ни меры политики, ни указанные временные рамки не являются юридическими обязательствами. Они являются задачами, которых государственные органы и международные институты будут стараться решить.

16. Страны ЦАРЭС признают, что важным элементом любой успешной политики либерализации торговли является открытость информации о предлагаемых мерах и ходе их выполнения, распространение новых руководящих указаний для торговцев и публикация обобщенных результатов. Это не только важно само по себе, но и имеет дополнительное значение как способ укрепления доверия, что, в свою очередь, стимулирует развитие торговли и обеспечивает систему сдержек и противовесов по обязательствам, принятым органами государственного управления стран-участниц. Возможные механизмы обеспечения такой прозрачности и распространения информации будут обсуждены на будущих заседаниях ККТП.

IV. Цели ЦАРЭС в области торговой политики

17. Для того чтобы подготовить основу для описания конкретных мер, рекомендованных в СПДТП, в настоящем разделе подробно рассматривается каждая из трех общих целей торговой политики программы ЦАРЭС, сформулированных в пункте 12: повышение открытости торговли, достижение членства в ВТО и развитие потенциала.

A. Достижение большей открытости торговли до вступления в ВТО

18. В ходе обсуждений в ККТП был сделан вывод о том, что страны ЦАРЭС по-прежнему нуждаются в большей открытости торговли в целях содействия как внутри-, так и межрегиональной торговле, а также стимулирования более эффективного распределения ресурсов, отражающего сравнительные преимущества в наличии ресурсов и дешевой рабочей силы. 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 ненулевых тарифов; отмена количественных ограничений и административных процедур, используемых для обеспечения их соблюдения; устранение любых сохраняющихся валютных ограничений; уменьшение нормативно-правовых и неофициальных барьеров для транзитной торговли; сокращение препятствий для приграничной торговли. В случае двух последних пунктов более строгое обеспечение применения действующих правил должностными лицами и ограничение взяточничества и коррупции также являются важнейшей задачей либерализации торговли.

В. Обеспечение вступления в ВТО

19. Для всех стран ЦАРЭС членство в ВТО является основной целью КПД и неотъемлемой частью достижения большей открытости торговли. Шестая Министерская конференция в Душанбе в ноябре 2007 года официально определила задачу вступления в ВТО для всех стран как одну из главных целей СПДТП, и это было сделано с учетом несомненных чистых выгод членства в ВТО, в особенности в долгосрочной перспективе. СПДТП ставит целью достижение членства в ВТО всеми странами ЦАРЭС самое позднее к концу 2013 года. Достижение указанной цели неизбежно означает, что в центре внимания СПДТП вначале должны находиться вопросы оказания практической помощи странам-кандидатам, именно поэтому СПДТП предусматривает ряд конкретных мер по передаче знаний и развитию потенциала.

С. Развитие потенциала в сфере торговли

20. Развитие потенциала с самого начала было одной из главных задач программы ЦАРЭС и является неотъемлемой частью работы в области торговой политики в рамках ККТП. Для эффективного развития потенциала требуется полноценное вовлечение всех участников, точная ориентация на удовлетворение потребностей региона и обеспечение своевременной передачи любых знаний. Меры СПДТП в области развития потенциала включают проведение целенаправленных исследований для восполнения наиболее важных пробелов в знаниях по вопросам торговли, а также организацию учебных семинаров и практических семинаров в целях обмена мнениями между должностными лицами стран, занимающимися осуществлением мер торговой политики. Важным примером последних является предлагаемый форум, на котором кандидаты на вступление в ВТО смогут обсудить основные проблемы, с которыми им приходится сталкиваться, и извлечь уроки из опыта действующих членов ВТО.

V. МЕРЫ ПОЛИТИКИ ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПОСТАВЛЕННЫХ ЦЕЛЕЙ

21. В настоящем разделе дается обзор мер политики, предлагаемых на утверждение 7-й Министерской конференции. Они основаны на рекомендациях, сделанных по результатам проведенного ККТП обзора соответствующих предварительных исследований, которые были впоследствии утверждены ЗВОЛ и министрами.

А. Поддержка вступления в ВТО

22. Три страны-участницы ЦАРЭС — Кыргызская Республика, Монголия и Китайская Народная Республика — уже являются членами ВТО, а 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, а в предварительных исследованиях и в отчете ЗВОЛ о проделанной работе сделан общий вывод о том, что вступлению в ВТО, как правило, должен отдаваться приоритет

перед переговорами по РТС. Меры в рамках СПДТП, подробно перечисленные в таблице приложения А.1.1, включают предоставление прямых консультационных услуг многосторонними институтами (МИ) в поддержку деятельности каждой страны-кандидата по вступлению в ВТО¹⁴ и проведение региональных учебных семинаров по вопросам вступления в ВТО и отношения к РТС, а также практических семинаров по обмену мнениями по связанным с ВТО проблемам между должностными лицами стран, включая представителей тех стран, которые уже являются членами.

23. В случае РТС важно, чтобы они не усложняли процесс вступления в ВТО и чтобы рассматривалось участие лишь в тех РТС, которые способствуют сокращению эффектов переориентации торговли. Как подробно отмечалось на учебном семинаре в 2007 году в Алматы, участие в РТС не исключено для членов ВТО, более того, число не противоречащих ВТО действующих РТС, о которых была уведомлена ВТО, превышает 200. Однако правовое соответствие правилам ВТО не достигается автоматически, и потому вопросам обеспечения такого соответствия следует уделять пристальное внимание, особенно в случае стран-кандидатов. Позиция СПДТП заключается в предоставлении каждой стране возможности определять свою политику в отношении РТС и сосредоточении усилий в рамках программы ЦАРЭС на поддержке переговоров о вступлении в ВТО.

В. Тарификация количественных ограничений до вступления в ВТО

24. Сохраняющиеся КО в странах ЦАРЭС менее распространены, чем в первые годы переходного периода. Однако они далеко не безобидны и ведут к многочисленным негативным последствиям, как непосредственным, за счет ограничительных эффектов и искажений, так и косвенным, за счет негативных сигналов, которые они порождают. Поэтому считается исключительно важным ограничить и, в конечном счете, полностью отменить КО, не дожидаясь вступления в ВТО. С учетом приведенных выше особенностей КО предполагается осуществить три, по существу, одновременные меры, указанные в таблице приложения А.1.2: отмена КО и их замена эквивалентным тарифом; обеспечение большей прозрачности сохраняющихся КО до их полного устранения; а также, по мере отмены КО, ликвидация связанной с ними документации и бюрократических структур. Контрольные показатели реализации в этих областях сформулированы таким образом, чтобы они способствовали достижению цели вступления всех стран ЦАРЭС в ВТО к концу 2013 года. Раннее выполнение мер в отношении количественных ограничений, равно как и мер в отношении тарифов, о которых пойдет речь ниже, свидетельствует о серьезности намерений страны и поэтому полезно для улучшения перспектив ее вступления в ВТО.

¹⁴ 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 в ВТО

25. Исследования и обсуждения 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 выборочного подхода, чтобы избежать лоббирования со стороны защищенных производителей в пользу использования дифференциального налогообложения в индивидуальных случаях. Кроме того, другие импортные налоги, сборы и специальные налоги будут консолидироваться в единую ставку, а затем преобразовываться в эквивалентный тариф, который впоследствии можно будет снизить в соответствии с графиком сокращения тарифов. Время, необходимое для отмены различных видов сборов, будет зависеть от сложности действующих законов и правовых норм. С учетом этого предусматривается гибкий график, приводимый в таблице приложения А.1.3.а.

26. Меры в отношении прямых налогов на внешнюю торговлю приводятся в таблице приложения А.1.3.в. *Первой* задачей в сфере налогов на внешнюю торговлю для всех стран является достижение средней ставки на уровне 10 процентов или менее (исчисляемого после тарификации КО и различных сборов)¹⁵. Несмотря на то, что в результате достижения такого более низкого среднего уровня страны ЦАРЭС окажутся намного ниже среднего показателя для развивающихся стран, из-за разброса тарифов фактическая степень ограничений может оставаться высокой. В некоторых странах действуют высокие максимальные тарифы и/или значительное число ненулевых тарифных диапазонов. Вследствие этого «каскадный» эффект приводит к очень высокому фактическому уровню защиты¹⁶. Поэтому *второй* задачей (которая в силу арифметического определения будет способствовать выполнению первой) заключается в сокращении максимального тарифа до 20 процентов. Очевидно, что страны с гораздо более высокими максимальными тарифами будут не в состоянии провести крупные сокращения сразу. Поэтому процесс будет проводиться поэтапно путем ежегодного сокращения наполовину величины разрыва между максимальным тарифом и уровнем 20 процентов, и весь процесс будет завершен в течение 2–3 лет. *Третьей* задачей является сокращение числа тарифных диапазонов. Количество ненулевых тарифных диапазонов, число которых в настоящее

¹⁵ Страны, в которых эти налоги уже ниже такого среднего уровня, сосредоточат свои усилия на начальном этапе на снижении максимальных тарифов и сокращении числа ненулевых тарифных диапазонов.

¹⁶ В документе АБР от января 2006 года показано, что даже в тех странах, где средний номинальный тариф составляет менее 10 процентов, наличие большого числа ненулевых диапазонов и высокого максимального тарифа означает, что расчет по формуле фактического уровня защиты (ФУЗ) даст величины, приближающиеся к 100 (и даже более в случае, когда импорт облагается по дифференцированным ставкам НДС и акцизов).

время составляет от 3 до 58, будет сокращено примерно до 3. Этот процесс тоже может проводиться поэтапно в течение 2–3 лет. Примерный график приводится в таблице приложения А.1.3.а.

Д. Меры по развитию потенциала и передаче знаний

27. Одной из ключевых задач КПД является развитие потенциала, и в этой сфере уже проведено немало предварительных исследований, учебных семинаров и практикумов. СПДТП будет и далее содействовать достижению этой цели, предусматривая ряд новых мер, в том числе упомянутые выше действия в отношении вступления в ВТО. Наряду с этим будут предприниматься дальнейшие шаги по углублению представлений о возможных способах улучшения общей институциональной среды в целях поддержки внутри- и межрегиональной торговли. Они будут разрабатываться и осуществляться при непосредственном использовании возможностей 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 проводимого под руководством одного из МИ исследования, посвященного основным институциональным недостаткам в странах ЦАРЭС, которые создают препятствия для торговли; и, во-вторых, организация учебного семинара для обсуждения упомянутого выше документа и общемирового опыта в отношении вопросов торговли и опыта институтов.

Е. Снижение барьеров для транзитной и приграничной торговли

28. В предварительном исследовании ККТП барьеры для транзитной и приграничной торговли признаются серьезным препятствием для развития торговли в странах ЦАРЭС. К счастью, их можно устранить с помощью мер, которые можно осуществить достаточно оперативно и с относительно низкими затратами. Это касается также мер в области согласования и упрощения таможенных процедур, которые изучались и обсуждались КТС. Ввиду такого взаимопересечения возникает необходимость тесной координации действий ККТП и КТС в вопросах определения мер и обеспечения достижения результатов в этих областях.

29. В целях сокращения барьеров для транзитной торговли ЗВОЛ ранее утвердило следующие рекомендации:

- обеспечение полного соблюдения положений конвенции ТИР таможенными службами и другими ведомствами;
- снижение ставок сборов за таможенное сопровождение при одновременном сокращении списка товаров, подлежащих такому сопровождению;
- отмена всех прочих налогов и сборов с иностранных автодорожных перевозчиков;

- уменьшение стоимости въездных виз для иностранных водителей и упрощенный порядок выдачи виз на пограничных пунктах;
- гармонизация 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.

30. 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 был обсужден и утвержден на совещаниях ККТП и ЗВОЛ. Они охватывают четыре категории вопросов:

- операционные процедуры, 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.

31. Контрольные показатели и примерные графики выполнения мер в отношении транзитной и приграничной торговли были определены совместно ККСТ и КТС. Они подробно описаны в приложении 2.

VI. РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТОВ

32. Следует еще раз подчеркнуть, что предложенный министрами принцип «прагматизм и результаты» лежит в основе стратегии торговой политики, которая отличается смелостью масштабов и сроков, но признает неодинаковые возможности органов государственного управления в том, что касается внесения изменений в политику, правила и административные процедуры и даже незначительных улучшений инфраструктуры. Поэтому меры формулируются таким образом, чтобы у стран имелась возможность определить приоритетность действий с учетом своих особых обстоятельств.

33. Меры стратегии торговой политики были составлены с учетом как предварительных исследований ККТП и соответствующей связанной с этим литературы, так и обсуждений, проведенных в ККТП в рамках программы ЦАРЭС. Они отражают также решения министров в отношении ключевых целей, приоритетов и принципов.

Поэтому акцент на мерах по вступлению в ВТО как среднесрочной цели дополняется особым вниманием к текущим усилиям по устранению препятствий для транзитной и приграничной торговли. Запланированные меры направлены на осуществление простых изменений, способных принести значительные выгоды в краткосрочной перспективе, в том числе на укреплении уже на ранних этапах взаимного доверия, а также уверенности и веры в обоснованность политики среди населения.

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

- Сокращение препятствий для транзитной торговли (*очень большой эффект в плане доверия и веры в обоснованность действий 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*).
- Единообразное применение налогов к импортируемым и внутренним товарам (*увеличение объемов торговли, а также доверия к политике*).
- Сокращение КО до вступления в ВТО (*заметное расширение торговли, однако ввиду не слишком высоких КО в большинстве стран-участниц масштабы первоначального воздействия не должны быть настолько существенными, чтобы это создавало проблемы корректировки и вызывало противодействие лоббистов*).
- Упрощение тарифов до вступления в ВТО, в частности, снижение максимальных значений и сокращение числа тарифных диапазонов (*это не только приносит выгоду в виде образования внешнеторговых 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, требуемых для финансовых и других услуг в поддержку торговли (*заметные выгоды, взаимное доверие и доверие к политике, сформированные в результате ранее принятых мер, откроют путь к более легкой адаптации к ВТО и создадут привлекательный климат для более широкого притока ПИИ*).

35. Эффективная и своевременная реализация СПДТП будет обеспечиваться твердыми обязательствами всех стран-участниц и многосторонних институтов.

Предлагаемые меры со всей очевидностью свидетельствуют о совместном и многостороннем характере такой стратегии, требующей не только времени, но и целенаправленного выделения ресурсов всеми сторонами.

36. Страны ЦАРЭС считают крайне важным иметь систему, ориентированную на достижение конкретных результатов и устанавливающую контрольные показатели для мониторинга. С этой целью в приложения 1 и 2 представлены меры политики и показатели эффективности для одобрения 7-ой Министерской конференцией.

37. После того как меры СПДТП, вместе со всеми указанными изменениями, будут одобрены министрами, страны-участницы и МИ приступят к их выполнению с 2009 года, с проведением последующих заседаний ККТП, которые станут форумом для подробного обсуждения и толкования процедурных вопросов, а также мониторинга хода выполнения СПДТП. В ходе реализации стратегии и мониторинга выполнения связанных с ней мер в предстоящие годы ККТП будет уделять пристальное внимание координации действий с КТС.

МЕРЫ ДЛЯ ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО, ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ ТОРГОВЛИ И РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА

А.1.1. ПОДДЕРЖКА ПРОЦЕССА ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
Консультационные услуги по вступлению в ВТО	Не являющиеся членами ВТО страны обращаются с просьбой прислать консультативные миссии.	<p>- в течение 2009 года договориться о круге вопросов и сроках проведения консультативных миссий по каждой стране</p> <p>- в течение 2010-2012 года провести консультативные миссии</p>
Учебные семинары по вступлению в ВТО (включая обсуждение стратегии в отношении РТС)	Организация учебных семинаров по подготовленному Всемирным банком «Руководству по вступлению в ВТО», возможно в три этапа: обзор вопросов ВТО; мировой опыт; особые вопросы, касающиеся стран ЦАРЭС.	<p>- в 2009 году семинар по обзору вопросов ВТО</p> <p>- в 2010 году семинар по мировому опыту вступления в ВТО</p> <p>- в 2011 году семинар по особым вопросам, касающимся стран ЦАРЭС</p>
Практический семинар по обмену опытом ведения переговоров о присоединении к ВТО	Ведущая многосторонняя организация осуществляет координацию практического семинара по обсуждению опыта стран ЦАРЭС, являющихся членами ВТО, со странами-кандидатами.	- в 2010 году провести семинар

**А.1.2. ТАРИФИКАЦИЯ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДО
ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО**

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
Отмена экспортных КО	-	- в течение 2009-2010 годов экспортные КО должны быть отменены во всех странах, применяющих такие ограничения
Отмена или тарификация импортных КО	Отмена импортных КО или расчет их тарифного эквивалента и тарификация	<p>- в течение 2009-2010 годов должна быть отменена или тарифицирована половина импортных КО</p> <p>- в течение 2011-2012 должна быть отменена или тарифицирована оставшаяся часть импортных КО</p>

А.1.3. УПРОЩЕНИЕ ТАРИФОВ ДО ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО

а. РАЗЛИЧНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ С ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
Единообразное применение НДС и акцизов	Снижение ставок НДС и акцизов на импорт до уровней, которые действуют в отношении внутренних товаров, входящих в соответствующую категорию	- в течение 2009-2010 годов ставка внутренних налогов, действующая в отношении импорта, устанавливается на таком же уровне, как и для товаров отечественного производства
Отмена различных обложений, сборов, налогов на импорт и экспорт	<p>Различные налоги и сборы, применяемые в отношении импорта, должны быть консолидированы в единую эквивалентную ставку и отменены или включены в состав тарифа, действующего в отношении данного товара</p> <p>В отношении экспорта все такие сборы должны быть отменены.</p>	<p>- в течение 2009-2010 годов различные обложения, сборы и налоги на импорт должны быть отменены или включены в состав действующих тарифов</p> <p>- в течение 2009-2010 годов все такие сборы с экспорта должны быть отменены.</p>

А.1.3. УПРОЩЕНИЕ ТАРИФОВ ДО ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО

Б. СНИЖЕНИЕ ТАРИФОВ, ПРЕДЕЛЬНЫЕ СТАВКИ, ДИАПАЗОНЫ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
Средний размер тарифа (после тарификации КО) на уровне 10 процентов и меньше	Снижение тарифов, необходимое для достижения цели	- в течение 2009-2011 годов средний размер тарифа (после преобразования КО в эквивалентный тариф и включения в тариф различных налогов и сборов) снижается до 10 и менее процентов
Максимальная предельная тарифная ставка на уровне 20 процентов	Пропорциональные сокращения максимальных тарифов в три этапа	<p>- в течение 2009-2010 годов максимальные тарифы в каждой стране сокращаются в размере, позволяющем наполовину сократить разрыв между ними и 20-процентным предельным уровнем</p> <p>- в течение 2011 года любые тарифы, по-прежнему превышающие 20-процентный уровень, дополнительно сокращаются на величину, равную половине оставшегося разрыва от предельного уровня</p> <p>- в течение 2012 года производится окончательное сокращение тарифов до 20 процентного предельного уровня</p>
Число ненулевых тарифных диапазонов около 3	Поэтапное сокращение числа ненулевых диапазонов	<p>- страны, использующие более 6 ненулевых диапазонов, сокращают их число до 6 в 2009 году, 5 в 2010 году и 3-4 в 2011 году.</p> <p>- страны, использующие 5 и менее ненулевых диапазонов, сокращают их число на один диапазон в 2009-2010 годах и еще</p>

		на один диапазон в 2011 году, если это необходимо.
--	--	--

**А.1.4. ПЕРЕДАЧА ЗНАНИЙ ОБ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ,
СПОСОБСТВУЮЩИХ РАЗВИТИЮ ТОРГОВЛИ**

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
Определить наиболее важные недостатки институционального развития, которые влияют на торговлю в странах ЦАРЭС	Проведение одной из многосторонних организаций целевого исследования по выявлению институциональных проблем, создающих наибольшие препятствия расширению торговли	- в 2009 году завершить исследование по вопросам институциональной среды и торговли
Семинар по передаче знаний по вопросам институтов и торговли в странах ЦАРЭС	Организовать семинар для обсуждения упомянутой выше работы, а также других более общих презентаций о мировом опыте, имеющем отношение к вопросам торговли и институтов	- в 2010 году провести такой семинар

МЕРЫ ПО СОКРАЩЕНИЮ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ТРАНЗИТНОЙ И ПРИГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ

А.2.1. СОКРАЩЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ТРАНЗИТНОЙ ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
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.	<p>– к концу 2009 года подготовить проекты указаний для внутреннего рассмотрения</p> <p>- в течение 2010 года окончательно доработать и издать указания</p>
Отмена или сокращение сборов за сопровождение	Органы государственного управления примут решение об отмене или сокращении сборов за сопровождение, которые, в последнем случае, должны будут исчисляться способом, обеспечивающим отражение фактических затрат.	<p>– в течение 2009 года завершить расчеты фактических затрат на сопровождение</p> <p>- в течение 2010-2011 годов снизить сборы за сопровождение до расчетного уровня фактических затрат</p>
Упростить любые сборы за разрешения для автомобильного транспорта	Установить фактические «документарные» расходы на любые разрешения для автомобильного транспорта и уменьшить все сборы до этого уровня.	<p>– в течение 2009 года завершить расчеты фактических затрат</p> <p>– в течение 2010–2011 годов снизить любые сборы за разрешения для автомобильного транспорта до уровня фактических затрат</p>
Отменить все прочие различные обложения и сборы, применяемые в отношении иностранных транспортных средств	–	<p>– в течение 2009-2010 годов отменить в каждой стране значительную часть различных обложений и сборов с иностранных транспортных средств</p> <p>- в течение 2011-2012 годов отменить все остающиеся обложения и сборы</p>

<p>Более строгая дисциплина в отношении коррупции среди должностных лиц, связанных с торговлей</p>	<p>Органы государственного регулирования будут проводить периодические выездные инспекции с участием старших должностных лиц для проверки процедур и регистрационных документов, по мере необходимости, в целях расследования возможной коррупции. Наряду с этим будет разработана система выборочных ежегодных аудитов для проверки соответствия доходов соответствующих региональных должностных лиц их имущественному положению</p>	<p>– в течение 2009-2010 годов разработать системы инспекций и аудита во всех странах</p> <p>- в течение 2010-2011 годов приступить к проведению инспекций по крайней мере два раза в год</p> <p>- в течение 2011 года приступить к проведению аудитов</p>
---	---	--

А.2.2. СОКРАЩЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ПРИГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ

ЦЕЛИ	МЕРЫ ПОЛИТИКИ И ДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ ВЫПОЛНЕНИЯ
Упрощение пересечения границы для местных торговцев	<p>1. Китай должен держать контрольно-пропускной пункт Коргаз открытым в выходные дни, и продлить на полный месяц работу контрольно-пропускного пункта Кульма в период с мая по октябрь.</p> <p>2. Узбекистан должен открыть закрытые контрольно-пропускные пункты с Казахстаном, Кыргызской Республикой и Таджикистаном¹.</p> <p>3. Узбекистан должен разрешить открытие базаров вблизи контрольно-пропускных пунктов².</p> <p>4. Казахстан и Кыргызская Республика должны обратиться за донорской поддержкой и осуществить меры по совершенствованию инфраструктуры для устранения узких мест в пункте Кордай.</p>	<p>1. В течение 2009-2010 годов пункт Коргаз должен все чаще открываться в выходные дни; постепенное продление работы пункта Кульма в течение 2009-2010 годов</p> <p>2. Постепенно завершить этот процесс в течение 2010-2011 годов</p> <p>3. В течение 2009-2011 годов постепенно открыть базары</p> <p>4. В течение 2009-2010 годов организовать донорскую поддержку мер по улучшению пункта Кордай и в 2011 году приступить к строительству</p>
Упростить пересечение границы для иностранных	1. Афганистан, Китай, Узбекистан и	1. В период 2009-2010 годов постепенно разрешать свободное

¹ Узбекистан сообщил, что все пункты пересечения границы с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном (кроме Гишт-Куприк) открыты. Таможенный пост Гишт-Куприк закрыт на реконструкцию и будет снова открыт в ближайшем будущем.

² Узбекистан сообщил, что базары вблизи пунктов пересечения границы не закрывались, и что основные базары вблизи пунктов пересечения границы расположены в соседних с Узбекистаном странах.

транспортных средств	<p>Таджикистан должны отменить любые ограничения на пересечение границы легкими транспортными средствами для жителей приграничных областей.</p> <p>2. Официальные органы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана должны более решительно обеспечивать антикоррупционную дисциплину в приграничных областях.</p>	<p>пересечение границы для жителей приграничных районов</p> <p>2. В течение 2010 года официальные органы должны приступить к выполнению процедур, описанных в таблице А.2.1</p>
Отменить или существенно упростить визовые требования для жителей приграничных областей	<p>1. Официальные органы Кыргызстана и Таджикистана должны реализовать план использования «местных 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 жителям прилегающих районов 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).</p>	<p>1. В течение 2009-2010 годов выдать «местные удостоверения личности» для перехода границы через контрольно-пропускные пункты Кыргызской Республики и Таджикистана</p> <p>2. В течение 2009-2010 годов Узбекистан должен изменить порядок проставления штампов для граждан ЕврАзЭС</p> <p>3. К концу 2010 года обеспечить безвизовый въезд по крайней мере на 1-2 дня через контрольно-пропускные пункты на границах между Афганистаном, Китаем, Кыргызской Республикой и Таджикистаном</p>
Увеличить индивидуальные	1. Официальные органы Казахстана,	1. В течение 2009 года указанные три страны повышают лимит

<p>ограничения по товарам для приграничной торговли</p>	<p>Кыргызстана и Таджикистана должны увеличить лимит освобождений для сельскохозяйственных товаров до 100 кг.</p> <p>2. Узбекистан должен пересмотреть правила ввоза товаров личного пользования, разрешив ввоз товаров на сумму до 1000 долларов США и повысив весовые лимиты до 50 кг для промышленных товаров и 100 кг для сельскохозяйственных товаров</p>	<p>освобождений для сельскохозяйственных продуктов до 100 кг на человека</p> <p>2. В течение 2009-2010 годов Узбекистан, по мере возможности, постепенно пересматривает правила в отношении пропуска товаров через контрольно-пропускные пункты на границе.</p>
--	--	---