

Круглый стол «Упрощение процедур торговли и ускорение перемещения товаров через границу: практические решения для Украины»

«Торговля без границ» - утопия или реальность?

Лев Баязитов

27 ноября 2014 г. КИЕВ, УКРАИНА

Уважаемые участники заседания круглого стола,

Особенность формулировки названия презентации продиктована не столько намерением предложить вариант ответа на поставленный вопрос, сколько потребностью подчеркнуть сложность и многогранность самих явлений, обозначенных в предмете вопроса – «торговля» и «границы».

Из 486 статей Соглашения об ассоциации Украины с ЕС, подлежащих выполнению, более 300 статей отнесены к разделу «Торговля и вопросы, связанные с торговлей». Имплементация значительной части этих статей требует видоизменения процедур трансграничного контроля. Если к этому добавить еще 13 статей Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли, то визуально представляется огромный пласт работы, который нужно сделать в ограниченные сроки и получить не имитационный результат.

В этом контексте становятся понятными известные суждения наподобие такого: «получать удовольствие от модернизации – привилегия только для первопроходцев».

Снизить же издержки роли «догоняющих» (в которой мы сейчас находимся) вполне возможно за счет выработки системных решений, базирующихся на системных взглядах.

Попытка дать наиболее простой и, одновременно, системный, взгляд на явления «торговля» и «границы» является главной целью презентации.

УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ И УСКОРЕНИЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ТОВАРОВ ЧЕРЕЗ ГРАНИЦУ: ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ. 27 ноября 2014 г. КИЕВ, УКРАИНА

О роли системного взгляда на привычные вещи
(<http://www.unece.org/index.php?id=23947#/>)



**Облегчение перевозок
для движения «без границ»
в регионе ЕЭК ООН**

Александр Фёдоров
Государственная таможенная служба Украины

Шестидесят четвертая сессия ЕЭК ООН, Женева, 29 марта 2011 г.

В качестве примера подобной систематизации уместно привести отдельные моменты из выступления Александра Федорова, сделанного более 3-х лет назад (на 64 сессии ЕЭК ООН), но не утратившего актуальность и сегодня.

Одним из базовых тезисов выступления стало представление истории создания и накопления инструментов упрощения торговли как результата прогресса в двух, «заградительных» по отношению друг к другу, областях.

Прогресс в торговой практике является прямым интересом торговли в условиях ужесточающейся конкуренции. Именно этот интерес торговли диктует первоочередной прогресс в отраслях, обслуживающих торговлю (транспорт, контроль, хранение и т.п.), от

которых, в конечном итоге, зависит **размер и скорость** получения чистой прибыли.

Прогресс в практике трансграничного контроля – прямой интерес государств, продиктованный требованиями их населений. Именно этот интерес определяет первоочередный прогресс в государственных сферах, от которых, в конечном итоге, зависит **уровень** безопасности населения.

Глобализация торговли определила формирование и внедрение на международном уровне новых инструментов, учитывающих интернациональный характер интересов торговли. Торговые и транспортные операции, как и документы, связанные с такими операциями, стали предметом унификации в различных международных документах.

Глобализация стала для государств первым серьезным вызовом, определившим преодоление естественного консерватизма в вопросах адаптации контроля к требованиям торговли. В свою очередь, это привело к активизации формирования и внедрения компромиссных решений, ориентированных на удовлетворение **международных потребностей** торговли, но зависящих от **национальных возможностей** государств.

Наконец, приобретающая все более отчетливые контуры интернационализация потребностей государств в защите населения от реальных угроз, исходящих от торговли, приводит к формированию на международном уровне инструментов, ориентированных на удовлетворение прямых интересов государств.

Этот процесс становится вторым серьезным вызовом, но только теперь – для торговли. Компромисса между **потребностями** торговли и **национальными возможностями** государства больше нет. Наиболее логичным решением видится **слияние** прямого интереса государств и прямого интереса уже нового субъекта – **безопасной торговли**, в которого должен постепенно превратиться субъект «торговля». При кажущейся маловероятности подобного превращения в глобальном масштабе, за обновленным статусом уполномоченного экономического оператора все же можно рассмотреть прообраз такого нового субъекта.

На следующих пяти схемах раскрываются различные аспекты самой чувствительной к трансграничным барьерам составляющей торговли – транспортировки.

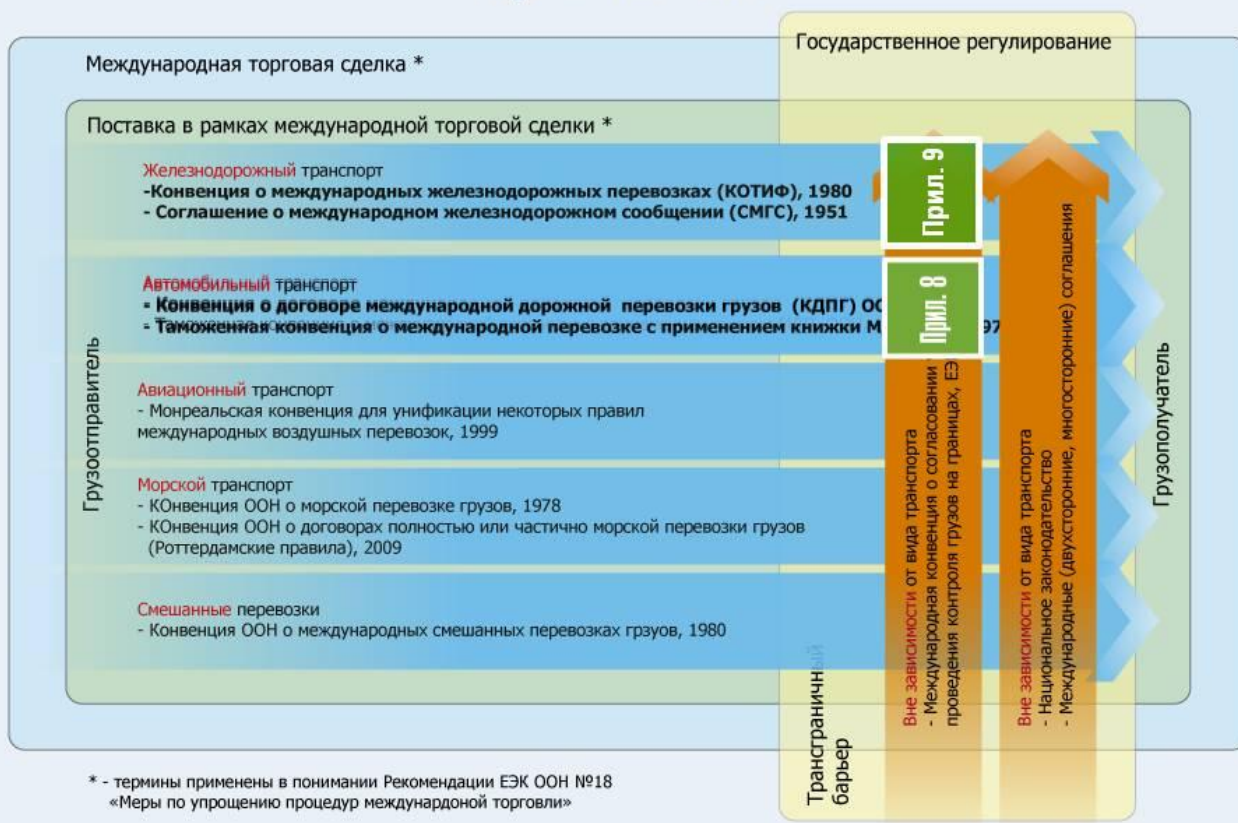
Упрощенная схема прохождения поставкой трансграничного барьера



Схематическое отображение поставки в виде фрагмента логистической системы, включающего материальный и информационный потоки, позволяет визуализировать наиболее общий механизм действия трансграничного барьера.

Следует внести пояснение, что условная область «трансграничный барьер» на этой и последующих схемах сформирована по признаку «меры применяются государством», и фактически состоит из совокупности разнонаправленных по своему действию мер (как усложняющих, так и упрощающих транспортировку).

Основные регулирующие международные правовые акты



Рассмотрение этой же схемы в аспекте базовых правовых инструментов дает возможность увидеть характерные черты, присущие сегодняшней правовой модели международной торговли, в частности, ее транспортной составляющей.

Достаточно очевидной становится правовая природа отдельных сложностей, возникающих при преодолении (либо при подготовке к преодолению) трансграничных барьеров. Например, организация контейнерных перевозок обязательно наталкивается на необходимость совмещения в одной последовательности отдельных положений как минимум двух конвенций, регулирующих железнодорожные и автомобильные перевозки.

Также очевидные сложности при этом создают:

- необходимость обязательного выполнения положений единственной в своем роде Таможенной конвенции МДП, ориентированной только на международные автоперевозки;

- отсутствие в Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (на схеме – область «Трансграничный барьер») столь же детальных условий контроля, как в приложениях 8, 9, для авиационного и водного видов транспорта.

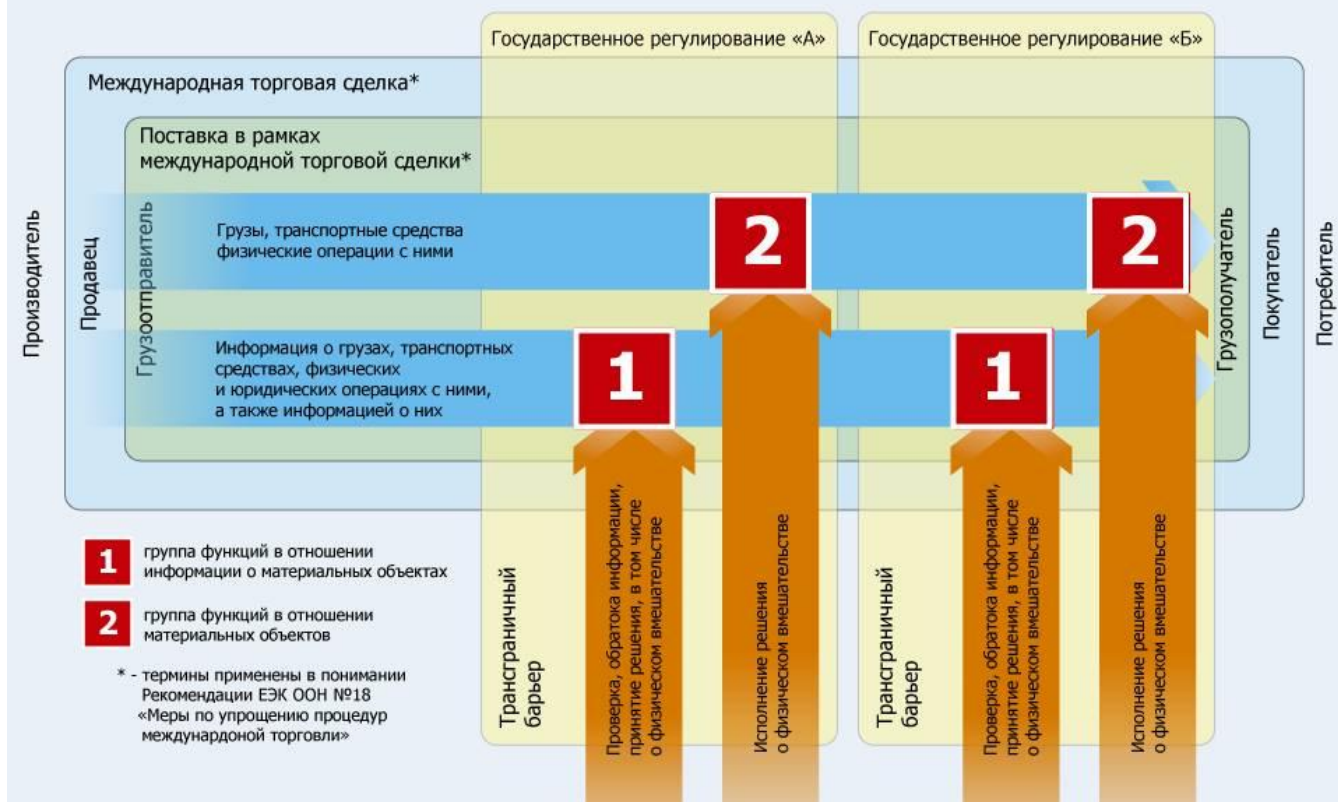
Несомненно, что подобными сложностями сопровождаются процессы организации перевозок и другими комбинациями транспорта.

По результатам обзора этой схемы можно сделать первый промежуточный вывод. Расширение практики последовательного использования разных видов транспорта при международных перевозках грузов выявляет пробелы в международном правовом регулировании как самих перевозок, так и обязательных трансграничных процедур. Правовая модель международной торговли (включая элементы соприкосновения с трансграничными барьерами) требует обновления.



Представление все той же схемы по признаку степени охвата базовыми правовыми инструментами возможности целевого применения электронного вида информации (документов) только подтверждает ранее высказанную мысль о необходимости обновления правовой модели международной торговли в целом.

Функциональная схема трансграничного барьера



И, наконец, примененный способ визуализации дает возможность увидеть на макроуровне функциональную модель действия трансграничного барьера. Отчетливо видны две самостоятельные группы функций, которые выполняются соответствующими государственными органами во время осуществления различных видов трансграничного контроля.

1. Группа функций в отношении информации о тех материальных объектах, которые перемещаются через границу.

2. Группа функций в отношении самих материальных объектов.

Их последовательность отвечает классической последовательности действий любого лица, уполномоченного на выполнение какого-либо вида контроля. Сначала [область 1] – изучить информацию и принять решение о дальнейших действиях относительно материального объекта (следует уточнить, что эта функция во все большем количестве государств возлагается на специальное программное обеспечение). Впоследствии [область 2] – обеспечить исполнение такого решения.

С одной стороны, здесь приобретают наглядную взаимосвязанность и взаимозависимость большинство рекомендаций, отдельных

инструментов упрощения процедур, лучших практик. Таких, например, как:

«Единое окно» [область 1] – способ организации информационного обмена между торговлей и государством;

«Принцип одной остановки» [последовательность областей 1 и 2] – наименее обременительный для торговли способ принятия решения контролирующими органами о проведении физического осмотра и проведения такого осмотра;

Рамочные Стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (ВТамО, 2005) [последовательность – область 1 государства назначения, область 2 государства отправления] – разделение на межгосударственном уровне функций принятия решений о физических осмотрах и непосредственного проведения таких осмотров.

С другой стороны, в качестве промежуточных по отношению к вышеперечисленным решениям, находят свое место различные организационные решения, внедряемые на уровне отдельных государств. Например:

Система предварительного документального контроля – прототип системы «Единого окна» с элементами координации работы контрольных служб в пунктах пропуска;

Совместный контроль и совместные пункты пропуска – будучи сами по себе рекомендациями Киотской конвенции, одновременно являются приближением к стандарту 7 «Целевой отбор и коммуникация» первой опоры Рамочных стандартов.

Интегрированное управление границей

	Национальный уровень	Международный уровень
1. Какова главная цель создания?	Быстрое предотвращение перемещаемых угроз национального уровня	Быстрое предотвращение перемещаемых угроз международного уровня
2. Кто (что) может быть носителем угроз?	Перемещающиеся люди Перемещаемые грузы и транспортные средства	
2 3. Как нейтрализовать выявляемые угрозы?	Принцип Одной остановки	
4. Кто должен оказывать воздействие?		
5. Как добиться скорости нейтрализации выявляемых угроз?		
6. Где содержится информация о перемещении угроз?	В информации о перемещающихся людях В информации о перемещаемых грузах и транспортных средствах	
1 7. Как выявлять информацию о перемещении угроз?	Принцип Единого окна	
8. Кто должен выявлять информацию о перемещении угроз?	+ система управления рисками	
9. Как добиться объективности информации о перемещении угроз?		

Некоторым исключением из представленной схемы является система Интегрированного управления границами (ИУГ).

В информационном и операционном плане система представляет собой объединение известных, в том числе перечисленных, инструментов.

Вместе с тем, за счет добавления перемещающихся людей к объектам контроля эта система:

во-первых, выходит за рамки традиционных инструментов упрощения торговли;

и, во-вторых, приближается к максимальному охвату всех возможных физических перемещений через границу; по меньшей мере, это относится к двум из четырех экономических категорий (товары, услуги, рабочая сила, капитал), имеющих материальное воплощение.

Системный инструмент для «торговли без границ» - создан



С запуском в 2012 году нового интернет-продукта ЕЭК ООН можно констатировать, что системный инструмент для необходимых преобразований трансграничных барьеров уже есть. И для международного уровня понятие «торговля без границ» перестало быть утопическим.

Однако, в Украине на пути таких преобразований все еще остается очень серьезное препятствие, унаследованное из прошлого.

**Эталонная модель международной
цепи поставок СЕФАКТ ООН**
(<http://tfig.unece.org/>)



Хотя юридически государственная монополия внешней торговли достаточно давно прекратила свое существование, в нормах законодательства, подзаконных актов и, главное, в институциональной памяти органов государственной власти сохраняются методы и формы регулирования торговли (вплоть до вмешательства в процессы), присущие именно монополии.

Не в последнюю очередь такое состояние дел «законсервировано» нормами действующей Конституции Украины.

В частности, формулировка полномочий Кабинета Министров Украины по «организации и обеспечению осуществления внешнеэкономической деятельности Украины» (п.8 ст.116) напоминает суммирование отдельных норм статей 73, 131 Конституции СССР 1977 года после вычитания нормы о государственной монополии:

«Статья 73. Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежат:

10) ..., внешняя торговля и другие виды внешнеэкономической деятельности на основе государственной монополии;

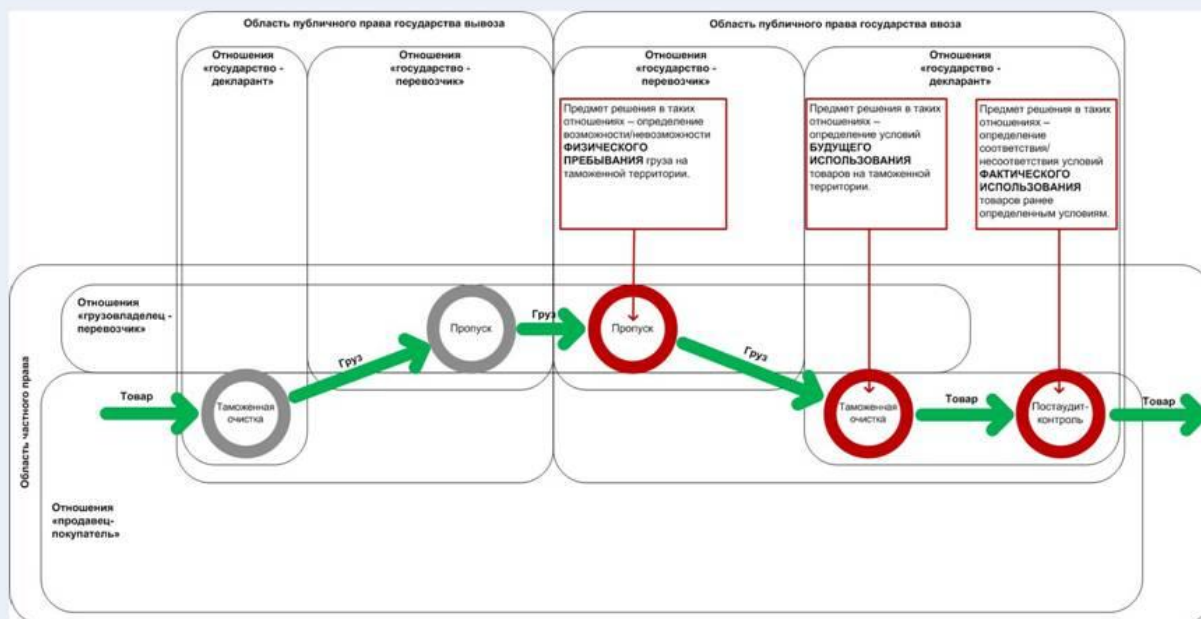
Статья 131. Совет Министров СССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР. В пределах своих полномочий Совет Министров СССР:

б) осуществляет общее руководство в области ... внешней торговли.»

В качестве исторической ремарки необходимо отметить, что в 20-х годах прошлого столетия явление и термин «государственная монополия внешней торговли» стало осознанной заменой альтернативного (по В.И.Ленину) явления и термина «таможенная политика» (на то время было синонимичным «торговой политике»). Обратной же равноценной замены не произошло.

Такое «наследие», усугубленное некоординированностью (а подчас – и некомпетентностью) действий различных уполномоченных органов, порождает массу текущих проблем у непосредственных участников торговых операций. Но наибольшей проблемой, в том числе в контексте ассоциации Украины с ЕС, можно считать дискредитацию права как инструмента поддержания принятых в обществе стандартов справедливости. Сомнений нет в том, что торговое право (будучи по своей природе частным правом) в Украине развивается и укрепляется на основе приобретаемого опыта заключения и реализации конкретных сделок. Сомнения есть в том, что необходимость точного соблюдения регулирующих торговлю норм становится неотъемлемой привычкой, и на эту привычку в дальнейшем можно рассчитывать при оценках воздействия тех или иных предполагаемых мер регулирования.

Правовые аспекты стандартной цепи поставок



Также следует восстановить в торговой практике Украины истинную роль таможенных формальностей как элементов установленного, исключительно законом, алгоритма взаимодействия равноправных субъектов – участников торговых операций с контролирующими органами. Сегодня роль таможенных формальностей выхолощена, само понятие ничем не отличается от советского «таможенные операции», означая по факту лишь оформленное определенным образом указание на проведение какого-либо действия.

Восстановление упомянутой роли таможенных формальностей будет также означать появление в национальной правовой системе отчетливого «водораздела» между областями частного и публичного права.

Проиллюстрированный на схеме взгляд на правовые аспекты цепи поставок, кроме всего прочего, способствует также пониманию общей логики, которой руководствовались разработчики таких инструментов упрощения торговли как система управления рисками и постаудит-контроль.

БЛАГОДАРИЮ ЗА ВНИМАНИЕ!



Лев Баязитов

lev0605@ukr.net

**Советник Председателя Рабочей группы по
таможенным вопросам, связанным с транспортом
ЕЭК ООН (WP.30), консультант ШЛ 33-35**

УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ И УСКОРЕНИЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ТОВАРОВ ЧЕРЕЗ
ГРАНИЦУ: ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ. 27 ноября 2014 г. КИЕВ, УКРАИНА

Буду рад принять участие в дальнейшей дискуссии, а по ее результатам убедиться, что «торговля без границ» для Украины – это все же реальность.