Обзоры и рецензии

Упрощение торговых процедур: вклад в развитие международной торговли и глобальной экономики (обзор доклада ОЭСР «Упрощение процедур торговли и мировая экономика»)¹

А.А. Мальцев, Д.А. Чупина

Мальцев Александр Андреевич — д.э.н., профессор кафедры мировой экономики Уральского государственного экономического университета; Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62; ведущий научный сотрудник Института экономики УрО РАН; Российская Федерация, 62014, Екатеринбург, ул. Московская, д. 29; докторант CRIISEA Университета Пикардии им. Жюль Верна, Франция; 10 Placette Lafleur BP 2716, 80027, Amiens, France; E-mail: almalzev@mail.ru

Чупина Дарья Анатольевна — к.э.н., доцент кафедры мировой экономики Уральского государственного экономического университета; Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62; E-mail: daria.chupina@gmail.com

Обзорная статья посвящена отчету ОЭСР 2018 г. «Упрощение процедур торговли и мировая экономика». В докладе показано, что в 2015–2017 гг. большинство стран мира достигли прогресса в упрощении процедур международной торговли, а лидерами этого процесса стали развитые государства. Авторы рассматриваемой работы установили, что в процедурном отношении наиболее сложно реализуемыми мероприятиями являются координирование деятельности пограничных ведомств и создание Единых окон, предъявляющие не только повышенные требования к подготовке кадров, но и требующие высокого уровня доверия между профильными службами внутри страны и в странах-партнерах. На наш взгляд, упрощение процедур торговли, при сравнительно небольших инвестициях, всегда оказывает положительное влияние на благосостояние населения. В краткосрочной перспективе упрощение процедур торговли способствует росту производства, в то время как более эффективное размещение ресурсов и увеличение зарплат проявятся по истечении более длительного периода времени. Ожидается, что главными бенефициарами дальнейшего упрощения процедур торговли станут страны с более низкими доходами.

Ключевые слова: международная торговля; упрощение процедур торговли; ОЭСР

Для цитирования: Мальцев А.А., Чупина Д.А. (2019) Упрощение торговых процедур: вклад в развитие международной торговли и глобальной экономики (обзор доклада ОЭСР «Упрощение процедур торговли и мировая экономика») // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 319–325 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-13.

¹ OECD (2018) Trade Facilitation and the Global Economy. Режим доступа: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy_9789264277571-en#page1 (дата обращения: 28.03.2019).

Обзор поступил в редакцию в мае 2019 г.

Работа выполнена при поддержке Гранта Президента РФ № МД-59.2019.6, а также при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-314-00018.

В начале 2019 г. на страницах бизнес-периодики и отчетах международных организаций вновь стали встречаться пессимистичные прогнозы в отношении перспектив экономического развития мирового хозяйства. Позабытые благодаря ускорению глобальной экономической динамики в 2016–2017 гг. концепции «вековой стагнации» и «новой нормальности» снова оказались в центре внимания экспертного сообщества. Особо горячие споры вызывают причины прогнозируемого торможения глобальной экономики. Одни специалисты связывают его главным образом с утратой Китаем былой хозяйственной динамики и рисками рецессии в ведущих странах ОЭСР. Другие полагают, что мировая экономика стоит не только на пороге очередного циклического спада, но и вступает в эпоху глубоких структурных сдвигов, вызванных развитием цифровых технологий, стимулирующих развитие локальных производств и снижение интенсивности трансграничного перемещения товаров. Как бы то ни было, несмотря на наблюдающееся с начала 2010-х годов заметное уменьшение эластичности по доходам, глобальная торговля остается мощным генератором роста благосостояния населения.

Неудивительно, что многие исследователи по-прежнему считают одним из важнейших способов оживления мировой экономики активизацию внешнеторговой деятельности. Основной преградой на этом пути большинству из них видится чрезмерная политизация международных экономических отношений, уже вылившаяся в обострение противоречий между США и КНР, учащение применения различных санкций, ренессанс протекционизма и нарастание дезинтеграционных процессов. При этом ключевым механизмом противодействия дальнейшей эскалации экономического национализма, чреватого разрушением существующего глобального экономического порядка, многим экспертам представляется обуздание амбиций политических элит и разъяснение общественности преимуществ открытых рынков.

Не принижая значимости данных соображений, нельзя не заметить, что решение задачи расширения глобальной торговли едва ли стоит сводить исключительно к корректировке политического дискурса и просвещению широких масс. Придание импульса роста международной торговле требует претворения в жизнь целого комплекса мероприятий, направленных на упрощение внешнеэкономической деятельности (ВЭД). Именно этой проблеме посвящен опубликованный в 2018 г. доклад ОЭСР «Упрощение процедур торговли и глобальная экономика», авторы которого последовательно отстаивают мысль о том, что снижение внешнеторговых барьеров, прозрачные и предсказуемые правила ведения международной торговли выгодны как жителям отдельных стран, так и всему мировому сообществу.

Отчет ОЭСР состоит из двух смысловых частей (помимо вводной главы и приложений с технической информацией по сбору и обработке данных). В первом разделе дается обзор прогресса по упрощению процедур торговли в мире с акцентом на развитие координации деятельности пограничных ведомств и систем единого окна, а также анализируются затраты, с которыми предстоит столкнуться странам на пути упрощения процедур торговли. Во второй части отчета рассмотрены эффекты упрощения процедур торговли как непосредственно для товарообмена (в том числе в рамках глобальных цепочек создания стоимости (ГЦСС), так и для экономики в целом.

В *первой главе* обосновывается важность упрощения процедур торговли на современном этапе развития глобального хозяйства. Авторы приводят убедительные аргументы в пользу того, что упрощение процедур торговли способствует снижению затрат на трансграничное перемещение товаров. В свою очередь, это дает импульс повышению эффективности товарообмена, уменьшению цен на товары, расширению их ассортимента и в конечном счете оказывает положительное воздействие на благосостояние населения. Быстрое прохождение пограничных формальностей крайне важно для

растущей онлайн-торговли и современной промышленности, очень чувствительной к задержкам поставок в рамках ГЦСС (особенно скоропортящихся товаров и высокотехнологичных комплектующих). Наконец, упрощение процедур торговли может способствовать снижению коррупционных рисков.

С учетом всего вышеперечисленного Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли, вступившее в силу 22 февраля 2017 г., представляется важным событием в системе многостороннего регулирования торговли. Еще в ходе переговоров по Соглашению эксперты ОЭСР разработали набор показателей упрощения процедур торговли (ПУПТ, *Trade Facilitation Indicators*). Эти индикаторы задумывались как инструмент для информационной поддержки переговоров и дальнейшего мониторинга (но не контроля) политики стран в области упрощения процедур торговли. ПУПТ содержат 11 групп показателей, причем последний блок — управление и непредвзятость (*Governance and Impartiality*) — выходит за рамки Соглашения. ПУПТ рассчитываются для 163 стран мира на основе открытых данных профильных служб, поданной странами информации и опросов предпринимателей.

Сравнению показателей ПУПТ в 2015–2017 гг. и 2012–2015 гг. посвящена вторая глава. В целом, несмотря на большой разброс результатов по регионам мира, в исследуемых странах отмечается положительная динамика по всем направлениям упрощения процедур торговли. Тем не менее развитые государства продвинулись дальше в упрощении процедур торговли.

Анализ ПУПТ выявил следующие наиболее проблемные сферы. В области *прозрачности и прогнозируемости процедур на границе* (ст. 1–6 Соглашения) почти за всеми позитивными сдвигами скрываются «узкие» места, которые несколько умаляют значение достигнутого прогресса. Например, информация о порядке внешнеторговых операций и размере взимаемых при этом пошлин и сборов представлена преимущественно на бумажных носителях и не публикуется в Интернете. В последние годы выросло число национальных справочных центров, но лишь у трети из них часы работы отвечают потребностям бизнеса. Пока оставляют желать лучшего достижения в части предварительного опубликования и консультирования. Хотя круг стран, организующих предварительные консультации с заинтересованными участниками ВЭД, расширился (с 40% в 2015 г. до 50% в 2017 г.), зачастую они проводятся эпизодически. При этом даже если предложения заинтересованных сторон принимаются во внимание, остается неясным, до какой степени они в конечном счете учитываются государством.

В части *сокращения формальностей* (ст. 7 и 10 Соглашения) также наблюдаются неоднозначные результаты. Успехи в стандартизации форм нивелируются их большим числом и сложностью для заполнения. Если в 60% развивающихся стран допускается подача копий документов при наличии их оригиналов в одном из профильных ведомств, то лишь в 8% наименее развитых стран (НРС) и стран со средним уровнем дохода копии принимаются без каких-либо исключений. Хотя системы риск-менеджмента введены в 35% стран, они замыкаются на единственной пограничной службе — таможне. Более продвинутые механизмы упрощения торговли — аудит после таможенной очистки (*post-clearance audit*) и институт уполномоченных операторов (*authorized operators*) — имеют ограниченное распространение.

Наконец, ряд проблем выявлен в области *управления и непредвзятости*. В частности, таможни остаются довольно закрытыми для общества. Только в половине стран публикуются ежегодные отчеты о деятельности таможенных органов. Лишь четверть стран из публикующих сведения о таможнях (в свою очередь, 60% от общего числа), раскрывают данные об их финансировании.

Интересно, что на фоне подобных неоднородных результатов четко выделяются наиболее проблемные для всех стран направления упрощения торговых процедур — координирование деятельности пограничных ведомств и создание Единых окон. Их анализу посвящены *третья и четвертая главы* доклада. Налаживание согласованной работы профильных служб внутри страны требует соответствующей законодательной базы, четкого разделения обязанностей, надежного обмена данными, общей инфраструктуры и материально-технической базы, и может быть институционально оформлено различными способами. Важнейшим барьером для реализации такого взаимодействия является наличие работников с необходимым набором навыков. Координацию смогут наладить только сотрудники, с одной стороны, владеющие современным программным обеспечением для обмена и обработки данных, а с другой стороны, способные наладить доверительные отношения с коллегами из других ведомств. Анализ успешного кейса Коста-Рики подчеркивает также важность политической воли для достижения осязаемых результатов. Координация работы пограничных служб в соседних странах — следующая ступень упрощения процедур торговли, которая требует не только отлаженного взаимодействия различных государственных служб внутри страны, но и высокого уровня доверия между странами (особенно при создании комплексных пограничных пунктов (*one-stop border post*)). В 2015–2017 гг. наибольшего прогресса странам удалось добиться в согласовании времени работы своих профильных ведомств и сближении процедур. Рассмотренный опыт пограничного взаимодействия Швейцарии и ЕС позволил установить ряд факторов успеха, среди которых заинтересованность и вовлеченность государства, поддержка со стороны участников ВЭД, проработанная законодательная база, широкий обмен данными при соблюдении защиты интересов всех сторон и пр.

Единые окна — это специальные службы или электронные системы, которые позволяют участникам ВЭД однократно предоставлять документы по единым формам для разных ведомств, задействованных во внешнеторговом обороте. Единые окна взаимосвязаны с координированием деятельности пограничных ведомств: с одной стороны, налаженное взаимодействие упрощает создание Единого окна, с другой — организация централизованного канала подачи данных стимулирует межведомственную работу. По итогам 2017 г. системы Единого окна функционировали в 60% стран ОЭСР, около трети стран с высоким уровнем доходов, не входящих в ОЭСР, и государств со средним уровнем дохода, а также 10% НРС. Более подробно в отчете рассмотрены 23 страны Латинской Америки и Карибского бассейна, АТЭС и АСЕАН. Первая группа стран показала сравнительно невысокие результаты в рамках данной выборки, а достижения, близкие к лучшим мировым практикам, зафиксированы в АСЕАН. Все государства столкнулись с наибольшими сложностями в обеспечении совместимости Единых окон с системами в третьих странах и платформами частных провайдеров услуг для внешней торговли. Более чем в половине стран наблюдались расхождения в требованиях к данным, процедурные несогласования, отсутствовала возможность электронного обмена данными и пр. Примечательно, что успех АСЕАН в развитии региональной системы Единого окна (как и в предыдущих примерах Коста-Рики и ЕС — Швейцарии) в первую очередь зиждется на политической воле.

В *пятой главе* авторы отчета попытались сопоставить затраты на упрощение процедур торговли с ожидаемыми эффектами. Несмотря на разнообразие затрат (расходы на оценку текущего состояния и выработку плана по реформированию; разработку нового законодательства; создание новых профильных служб; обучение; материально-техническую базу и инфраструктуру; разъяснительную работу среди населения), опыт 24 развивающихся стран показал, что стартовые вложения укладываются в диапазон

3,5–19 млн евро при ежегодных операционных затратах в 2,5 млн евро. Важно учитывать, что в указанные суммы включено финансирование мероприятий, относящихся не только к упрощению процедур торговли, но к более широкой модернизации таможенных органов, что, в свою очередь, ведет к повышению производительности таможенной и собираемости таможенных платежей. Кроме того, для развивающихся и наименее развитых стран часть затрат может быть компенсирована за счет международных программ технической и финансовой поддержки (в 2016 г. объем 363 млн долл.). Оценка результатов упрощения процедур торговли проведена преимущественно через объяснение механизмов возникновения выгод. Специалисты ОЭСР подчеркивают, что некоторые мероприятия (например, институциональные преобразования) приводят к скромным краткосрочным, но значительным долгосрочным эффектам, что непременно должно учитываться в анализе.

Более подробно последствия упрощения процедур торговли рассмотрены в *шестой и седьмой главах*. Авторы смоделировали два сценария реализации Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли: «полная» имплементация (реализованы все положения) и «частичная» (реализованы только обязательные положения). В первом случае ожидаемое снижение торговых затрат составит 12–18%, причем основными бенефициарами станут страны с более низкими доходами. Во втором варианте снижение затрат ограничится 10–14%, а наибольшие упущенные выгоды от неполной реализации Соглашения коснутся стран с доходами ниже среднего и низкими. Важнейшими источниками экономии в любом случае станут гармонизация и упрощение документов по торговым сделкам, автоматизация, упрощение процедур, обеспечение доступности информации. Упрощение процедур торговли должно положительно сказаться и на участии стран в ГЦСС. Интересно, что потребители промежуточных товаров в рамках ГЦСС получают большие выгоды, чем поставщики продукции и комплектующих. Если ПУПТ улучшатся на 0,1 пункта, то импорт страны вырастет на 1,5–3,5%, а экспорт – на 1–2,5%. Для наращивания поставок в рамках ГЦСС важны автоматизация, упрощение процедур, соразмерность и прозрачность платежей и сборов. При этом импортерам основные выгоды сулит развитие практики вынесения предварительных решений, а экспортерам – доступность информации о различных аспектах торговли.

Упрощение процедур торговли может привести к позитивным сдвигам не только в торговле, но и в производстве, а в долгосрочной перспективе окажет положительный эффект на уровень зарплат и размещение ресурсов. Триггером роста производства выступает сокращение производственных затрат за счет снижения стоимости частей и комплектующих. Наибольшие выгоды должны проявиться в отраслях с фрагментированными цепочками создания стоимости: производственное оборудование, транспортные средства, тяжелое машиностроение, транспортные услуги, а общий прирост мирового производства может достигнуть 0,5%. Главными бенефициарами станут государства с низкими доходами и доходами ниже среднего, в то время как страны ОЭСР, довольно широко внедрившие упрощение процедур торговли, смогут рассчитывать на менее чем 0,1% прирост производства. В долгосрочной перспективе упрощение процедур торговли потенциально приведет к более эффективному размещению производственных мощностей, росту зарплат в мире не менее чем на 0,25% и увеличению глобального ВВП на 0,04–0,41%.

Подводя итоги, следует еще раз подчеркнуть значимость комплекса мероприятий по упрощению внешнеторговых процедур. Признавая наличие объективных трудностей с их претворением в жизнь в условиях нарастания глобальной неопределенности, нельзя не отметить непреходящей значимости данных мероприятий. Этот взвешенный практико-ориентированный подход выгодно отличается от наводнившей современ-

ную литературу бесплодной критики антиистеблишментских сил, якобы являющихся единственными виновниками грядущего наступления мрачной эпохи торговых войн и фрагментации мирохозяйственного пространства. Хочется верить, что подобные работы послужат хорошим интеллектуальным противовесом от засилья пессимистичной футурологии, отвлекающей исследователей от осмысления реально происходящих в современной мировой экономике процессов и разработки программ содействия экономическому развитию.

Trade Facilitation: Contribution to Development of the International Trade and the Global Economy (Review of OECD Report “Trade Facilitation and the Global Economy”)¹

A. Maltsev, D. Chupina

Alexander Maltsev – PhD in Economics, professor, Global Economy Department, Ural State University of Economics; 62 8 Marta Str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation; senior researcher, The Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Ural branch), 29 Moskovskaya Str., Yekaterinburg, 620014, Russian Federation; Doctoral candidate, CRIISEA University of Picardie Jules Verne; 10 Placette Laf leur BP 2716, 80027, Amiens, France; E-mail: almalzev@mail.ru

Daria Chupina – PhD in Economics, associate professor, Global Economy Department, Ural State University of Economics; 62 8 Marta Str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation; E-mail: daria.chupina@gmail.com

Abstract

The review covers 2018 OECD report “Trade Facilitation and the Global Economy”. It is shown that most countries indeed facilitated their trade in 2015–2017 and developed countries led this progress. Border agencies co-ordination and Single windows launching are the most challenging trade facilitation measures among all countries as both require skilled employees and high levels of trust among border agencies and partner countries. Trade facilitation does not require significant investments, but leads to welfare gains. In the short-run trade facilitation drives growth of production, while efficient resource allocation and growth of wages are achievable over the longer term. Lower income countries are benefitting the most from trade facilitation.

Key words: international trade; trade facilitation; OECD

For citation: Maltsev A., Chupina D. (2019) Trade Facilitation: Contribution to Development of the International Trade and the Global Economy (Review of OECD Report “Trade Facilitation and the Global Economy”). *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 319–325 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-13.

¹ OECD (2018) Trade Facilitation and the Global Economy. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy_9789264277571-en#page1 (accessed 28.03.2019).

The editorial board received the article in May 2019.

The reported study was funded by Grant of the President of the Russian Federation for the Young Scientists (Research Project № МД-59.2019.6) and by RFBR according to the research project № 18-314-00018.