

## Скоординированное управление границей как инструмент упрощения процедур торговли

УДК 339.543  
ББК 65.428  
Н-510

*Татьяна Сергеевна НЕНАДЫШИНА,  
Всероссийской академии внешней торговли (119285, Москва, ул.  
Пудовкина, 4А), кафедра международной и внешней торговли РФ –  
аспирант, E-mail: tatiana.nenadyshina@gmail.com*

### Аннотация

В статье рассмотрены некоторые факторы, влияющие на развитие внешней торговли государства. Автор отмечает изменение роли мер тарифного регулирования в качестве инструмента торговой политики. Особое внимание уделено мерам нетарифного регулирования, а также внешнеторговым барьерам, которые связаны с таможенными формальностями на границе. Проведен анализ основных международных стандартов, нацеленных на упрощение торговли товарами. Рассмотрена концепция скоординированного управления границей Всемирной таможенной организации, разработанная, в том числе, в поддержку реализации Соглашения ВТО об упрощении процедур торговли.

**Ключевые слова:** Внешняя торговля, торговые барьеры, нетарифные меры регулирования, упрощение процедур торговли, скоординированное управление границей.

### Coordinated border management as a tool for trade facilitation

*Tatiana Sergeevna NENADYSHINA,  
Russian Foreign Trade Academy (119285, Moscow, Pudovkina, 4A),  
Department of World and National Economy – Postgraduate student,  
E-mail: tatiana.nenadyshina@gmail.com*

### Abstract

The article examines some factors affecting the development of foreign trade of a country. The author emphasizes the changing role of tariff measures as a tool of trade policy. Particular attention is paid to non-tariff measures and foreign trade barriers related to customs formalities at the border. The analysis of the main international standards aimed at simplifying trade in goods was carried out. The World Customs Organization concept of Coordinated Border Management, developed also to support the implementation of the WTO Agreement on Trade Facilitation is considered.

**Keywords:** Foreign trade, trade barriers, non-tariff measures, trade facilitation, coordinated border management.



Внешняя торговля государства представляет собой совокупность отношений между странами, связанные с трансграничным перемещением (экспорт/импорт) товаров или услуг. На уровне отдельных субъектов хозяйственной деятельности регулирование внешнеторговых отношений, как правило, осуществляется путем заключения внешнеторговых контрактов. Можно считать, что внешнеторговый контракт является видом формализации и инструментом регулирования взаимоотношений между контрагентами, содержит условия, обязательные для выполнения сторонами. На государственном уровне внешняя торговля страны регулируется посредством реализации внешнеторговой политики, которая является составной частью внешнеэкономической политики государства, направленной на развитие и регулирование торговых отношений с иностранными государствами. Внешнеэкономическая политика, в свою очередь, направлена на формирование благоприятной экономической среды и формирование эффективной системы защиты национальных внешнеэкономических интересов, и является сложной системой, состоящей из множества элементов, которая развивается под воздействием экономических и политических факторов. В зависимости от избранной концепции внешнеторговой политики, государством определяется совокупность методов и средств для достижения поставленных целей.

Рассматривая меры государственного регулирования внешней торговли, следует выделить два основных вида применяемых мер: тарифные и нетарифные. Современные эксперты и ученые признают, что система ГАТТ/ВТО оказала значительное влияние на развитие внешнеторговой политики большинства государств мира, особенно в части снижения тарифных барьеров во внешней торговле. В настоящее время нетарифные меры регулирования приобретают все большее значение, они являются разнообразными и не всегда могут быть явными. Вопросом изучения данных мер регулирования занимается такие международные организации как: Международная торговая палата, Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Всемирная таможенная организация (ВТО), Всемирный банк (ВБ), Международный торговый центр. Существует несколько классификаций мер нетарифного регулирования, вопрос о разработке единого подхода к классификации данных мер является дискуссионным и, безусловно, требует решения, однако не является предметом настоящей статьи. Далее для сравнения будут рассмотрены два подхода к классификации мер нетарифного регулирования: ЮНКТАД и созданная в рамках Токийского раунда многосторонних переговоров ГААТ. ЮНКТАД выделяет всего 15 мер нетарифного регулирования, которые представлены ниже в таблице 1.

Таблица 1

**Классификация мер нетарифного регулирования, разработанная ЮНКТАД<sup>1</sup>**

Раздел	Наименование
А	Санитарные и фитосанитарные меры (СФМ) (санитарные и фитосанитарные требования по отношению к импортируемой продукции и процедуры оценки соответствия этим требованиям)
В	Технические торговые барьеры (ТБТ) (технические требования в отношении импортируемой продукции и процедуры оценки соответствия этим требованиям)
С	Предотгрузочная инспекция и другие формальности <sup>2</sup> (требования: прямой отгрузки из страны происхождения, о ввозе через определенный таможенный пункт, о мониторинге объемов импорта определенной продукции)
D	Обусловленные меры торговой защиты (антидемпинговые, компенсационные и защитные пошлины)
Е	Неавтоматическое лицензирование, квоты, запреты и меры количественного контроля, помимо применяемых по причинам, связанным с СФМ и ТБТ (применение процедур лицензирования, установление квот или запретов, не связанных с ТБТ и СФМ)
F	Меры контроля над ценами, включая дополнительные налоги и сборы (особые тарифные и паратарифные меры, которые приводят к повышению стоимости импорта, могут быть адвалорные (в процентах) и специфические (фиксированные))
G	Финансовые меры, включая ограничительные методы платежей (требования в отношении авансовых платежей, установление множественных валютных курсов, регулирование условий платежа по импорту и др.)
H	Меры, затрагивающие конкуренцию (страхование и (или) перевозка ввозимых товаров национальной страховой и (или) транспортной компанией и др.)
I	Инвестиционные меры, связанные с торговлей (ограничения использования импортной продукции в национальном производстве, требования закупки или использования установленного объема или видов продукции отечественных производителей)
J	Ограничения в отношении сбыта (дополнительное лицензирование или сертификация)
K	Ограничения и запреты послепродажного обслуживания импортных товаров
L	Субсидии (носят адресный характер для поддержания доходов национальных предприятий и (или) цен, на изготавливаемую ими продукцию)
M	Ограничения в отношении государственных закупок (преимущество национальных поставщиков при организации закупок государственными учреждениями)
N	Интеллектуальная собственность (национальное законодательство в сфере патентов, товарных знаков, промышленных образцов, топологии интегральных микросхем, авторского права, наименования мест происхождения товаров, коммерческой тайны и др.)



О	Правила происхождения (законодательство страны-импортера применяемое для определения страны, в которой был произведен (подвергся достаточной переработке) товар)
Р	Меры в отношении экспорта товаров (запреты, квоты, лицензии, экспортные субсидии и др.)

**Источник:** Составлено автором на основе UNCTAD. Non-Tariff Measures to Trade Economic and Policy issues for Developing Countries. Geneva. – 2013. – P. 4. URL: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf).

ГААТ была предложена иная схема классификации мер нетарифного регулирования. Согласно данной классификации меры нетарифного регулирования разделены на 5 групп (см. таблицу 2).

*Таблица 2*

**Классификация мер нетарифного регулирования, разработанная в рамках ГААТ**

№ п/п	Группа мер	Пример
1	Количественные ограничения и сходные административные меры	Импортные квоты, экспортные ограничения, лицензирование
2	Меры финансового характера	Антидемпинговые и компенсационные пошлины
3	Ограничительная практика правительственных органов	Субсидии и другие дотации экспортерам или импортозамещающим отраслям, дискриминационная политика в отношении иностранных инвестиций, связанных с внешней торговлей
4	Таможенные процедуры и формальности	Усложненная процедура таможенной оценки, что приводит к задержке выпуска товаров
5	Технические барьеры в торговле	Ограничительные меры технического характера, а также санитарные, ветеринарные, фитосанитарные меры

**Источник:** Составлено автором на основе GATT Secretariat. Activities in 1973. Geneva. – 1974. – P. 2-3. URL: <http://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATT/1134.pdf>.

Отметим, что приведенные выше классификации мер нетарифного регулирования содержат группы мер, связанные с таможенными формальностями. Данная группа мер остается без внимания большинства исследователей, однако, оказывает весьма значимое воздействие на внешнюю торговлю. Наибольшее значение имеют формальности, связанных с таможенной очисткой и выпуском товаров, осуществ-

вление которых должно быть выполнено непосредственно на таможенной границе. Общеизвестным является факт того, что между скоростью выполнения таможенных формальностей на границе и издержками участника внешнеэкономической деятельности, связанными с осуществлением поставки товаров, существует прямая зависимость. Стоит отметить, что данные критерии учитываются при расчете позиции страны в рейтинге Всемирного банка Doing Business (раздел международная торговля). Например, Российская Федерация по результатам данных, представленных за 2017 год занимает 100 (из 189) место в разделе Международная торговля, указанного рейтинга.<sup>3</sup>

Примерами нетарифных мер регулирования, к которым относятся таможенные формальности, являются:

□ применение дополнительных форм таможенного контроля, в том числе на основании системы управления рисками;

□ применение дополнительных форм таможенного контроля, в том числе на основании системы управления рисками;

□ особые требования к оформлению внешнеторговых документов и др. Отметим, что прежде всего, меры регулирования внешней торговли нацелены на защиту внутреннего рынка, однако в конечном итоге могут стать причиной возникновения излишних барьеров во внешней торговле. Следует подчеркнуть, что в большинстве случаев временные издержки на границе вызваны не преднамеренными мерами, а недостатками организации взаимодействия контролирующих органов на границе. Вопрос упрощения торговли, в том числе снижения барьеров, препятствующих развитию свободной международной торговли, впервые был серьезно рассмотрен в рамках Уругвайского раунда многосторонних переговоров ВТО. Термин упрощение процедур торговли (англ. trade facilitation) активно используется мировым сообществом, однако легальная дефиниция данного термина не закреплена ни в одном акте ВТО, либо другой международной организации. Данный термин можно толковать как упрощение и гармонизация процедур международной торговли. Торговые процедуры включают деятельность, практики и формальности, связанные со сбором, представлением, передачей и обработкой данных и другой информации, необходимой для перемещения товаров при международной торговле<sup>4</sup>.

Процесс упрощения торговли с точки зрения Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН) и Центра ООН по упрощению процедур торговли и электронному бизнесу (СЕФАКТ ООН) представляет собой упрощение, гармонизацию и стандартизацию процедур и связанных с ними потоков информации, которые должны облегчить перемещение товаров от покупателя к продавцу и передачу оплаты в обратном направлении при совершении международной сделки купли-продажи. Данный процесс включает в себя ряд мероприятий, проводимых в рамках внешнеторговой политики государства, с целью упрощения торговли. Одним из видов данного рода мероприятий является разработка и реализация концепций,



направленных на устранение барьеров во внешней торговле, в качестве примера такой концепции будет рассмотрено скоординированное управление границей (от англ. Coordinated border management) (далее – СУГ). СУГ как концепция комплексного и гармонизированного подхода организации взаимодействия государственных контролирующих органов на границе (далее – ГКО) и представителей бизнес-сообщества была разработана достаточно недавно. На первый взгляд, СУГ имеет непосредственное отношение исключительно к менеджменту в рамках системы государственного управления, однако это не так. Всемирной таможенной организацией (ВТамО) еще в 2006 году была разработана концепция интегрированного управления границами (англ. Integrated Border Management). Данная концепция подразумевала структурную и институциональную интеграцию<sup>5</sup>. Позже концепция была преобразована в СУГ в рамках оказания содействия в имплементации Соглашения ВТО об упрощении процедур торговли. СУГ признано рядом международных организаций, такими как ВТО, ВТамО, ВБ, а также специализированными организациями ООН и др. действенным и эффективным инструментом упрощения процедур международной торговли.

Согласно компендиуму ВТамО, СУГ – это оптимизация потоков товаров и информации между таможенными органами, ГКО и участниками внешней торговли, которая позволяет повысить эффективность их взаимодействия, снизить временные и стоимостные издержки ГКО и участников внешнеторговой деятельности. Принципы СУГ в той или иной мере внедрены в США и Канаде, в Европейском союзе, Балканских странах, а также во многих странах Африки, Азии и Океании. Элементы данного подхода прослеживаются и в праве Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в целом и в национальном законодательстве государств-членов ЕАЭС.

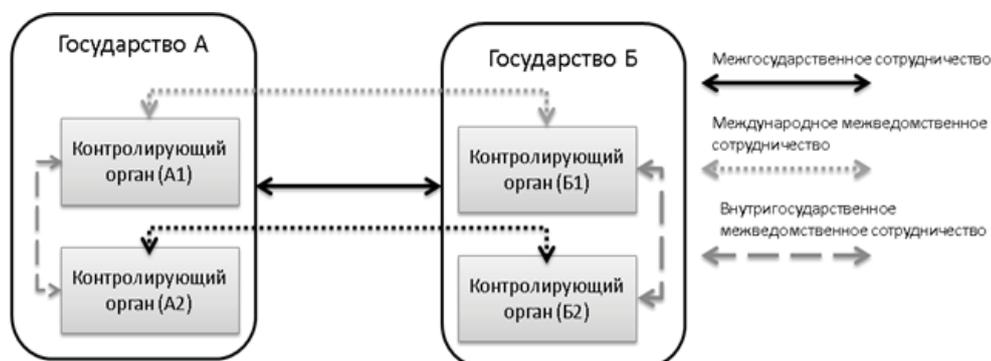
СУГ включает в себя два уровня взаимодействия:

1. Национальный (межведомственное и внутриведомственное сотрудничество);
2. Международный (международное сотрудничество уполномоченных органов).

СУГ как концепция комплексного управления границей строится на основании следующих международных стандартов:

1. Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 г. (Конвенция о согласовании 1982 г.), которая является стержнем скоординированной работы таможенных и иных ГКО на границе. Конвенция о согласовании 1982 г. направлена на устранение барьеров во внешней торговле посредством сокращения требований к осуществлению формальностей на границе, сокращения видов и продолжительности контрольных мероприятий. Документ содержит положения о взаимном признании контроля, а также его переносе с территории пункта пропуска через таможенную границу на внутреннюю территорию государства в тех случаях, когда это представляется возможным.

Схема сотрудничества в рамках СУГ



Источник: Составлено автором.

2. Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли от 2013 в редакции от 2014 г.: в данном случае согласование контроля на границе является оптимизацией одного из этапов процесса внешней торговли. Наибольшую значимость для развития концепции СУГ имеет Секция I, которая включает положения об упрощении доступа к информации для сотрудников контролирующих органов и представителей бизнеса, устанавливает необходимость предварительной обработки и анализа информации, содержащейся в товаросопроводительной документации до прибытия товаров, а также содержит положения о совершении электронных платежей. Особое внимание стоит обратить на ст. 8, которая является наиболее важной для развития СУГ, она включает положения о необходимости сотрудничества и координации контролирующих органов на границе на национальном и международном уровнях.

3. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1973 г. в редакции Брюссельского Протокола 1999 г. (Пересмотренная Киотская конвенция) является важнейшей таможенной конвенцией, разработанной ВТамО, положения которой тесно связаны с Соглашением об упрощении процедур торговли. Предметом конвенции является упрощение и гармонизация таможенных процедур, применение информационных технологий при совершении таможенных формальностей.

4. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (Рамочные стандарты) – важный правовой инструмент ВТамО. Применительно к СУГ Рамочные стандарты служат для организации эффективного взаимодействия таможенных органов, ГКО и участников внешнеэкономической деятельности. Особенно важны стандарты так называемой третьей «опоры».



Все вышеуказанные стандарты содержат следующие общие положения, применимые к СУГ:

1. Координация различных видов контроля (в том числе взаимное признание/совместное проведение контроля) – контроль по принципу «одна остановка» (от англ. One Stop Shop);
2. Сокращение времени проведения контрольных мероприятий;
3. Применение предварительного информирования до прибытия товаров;
4. Контроль на основе анализа рисков;
5. Применение информационного обмена и информационных технологий по принципу «единое окно».

Комплексный и скоординированный подход к управлению и границами способствует рациональному использованию ресурсов, за счет чего происходит упрощение процедур торговли без ущерба для обеспечения государственной безопасности. ВТамО рекомендует реализацию СУГ на начальных этапах построения «единого окна» в качестве инструмента для гармонизации процессов, протекающих на границе.

Экономическая эффективность от внедрения СУГ доказана рядом исследований, проведенных под эгидой данной организации. Несомненно, внедрение СУГ в свете присоединения Российской Федерации к Соглашению ВТО об упрощении процедур торговли является весьма перспективным и актуальным направлением.

СУГ способно сгладить негативные последствия некоторых мер нетарифного регулирования, а также обеспечить выполнение мероприятий, которые должны быть реализованы в ближайшее время в соответствии с приоритетными направлениями развития, которые установлены Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р. Несмотря на то что СУГ не является непосредственным регулятором внешней торговли и призвано оказывать исключительно стимулирующее воздействие, данный подход к организации взаимодействия в полной мере соответствует направлениям развития внешнеторговой политики в РФ, в части приоритетных направлений внешнеэкономической политики:

□ создание системы информационно-аналитического сопровождения выработки внешнеэкономической политики и мер по ее реализации, оценки рисков и постоянного мониторинга ее проведения, деятельность которой обеспечивается на основе частно-государственного партнерства;

□ снижение издержек бизнеса, в том числе путем обеспечения прозрачности и упрощения таможенных процедур и внедрения новых прогрессивных технологий таможенного администрирования<sup>6</sup>.

Рассмотренная выше концепция СУГ является основой для развития как институциональной, так и информационной платформы организации взаимодействия ГКО различных уровней, в том числе функционирующих на границе, и участников внешнеторговой деятельности, что обеспечит гармонизацию

согласования процедур контроля, более рациональное использование ресурсов. Таким образом, СУГ окажет поддержку развития «безбумажной торговли» и обеспечивает достижение двух целей: упрощение торговли и обеспечение государственной безопасности.

### ПРИМЕЧАНИЯ:

<sup>1</sup> UNCTAD. Non-Tariff Measures to Trade Economic and Policy issues for Developing Countries. Geneva. 2013 URL:[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf) (дата обращения: 08.09.2017).

<sup>2</sup> К данной группе относятся также таможенные формальности.

<sup>3</sup> World Bank. Doing Business. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>.

<sup>4</sup> Скоординированное управление границей: международные стандарты и правоприменительная практика: монография / О.Г. Боброва, А.Ю. Кожанков, Д.Г. Коровяковский, Т.С. Ненадышина, С.О. Шохин - М., 2017. С. 18.

<sup>5</sup> Coordinated Border Management - An inclusive approach for connecting stakeholders. WCO, 2015. P. 3.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

### БИБЛИОГРАФИЯ:

Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) // ПС «Консультант Плюс» (The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (soversheno v Kioto 18.05.1973) (v red. Protokola ot 26.06.1999) // PS «Konsul'tant Plyus»).

Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // ПС «Консультант Плюс» (Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 N 1662-r (red. ot 10.02.2017) «O Konceptcii dolgosrochnogo social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» (vmeste s «Konceptciej dolgosrochnogo social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» // PS «Konsul'tant Plyus»).

Скоординированное управление границей: международные стандарты и правоприменительная практика: монография / О.Г. Боброва, А.Ю. Кожанков, Д.Г. Коровяковский, Т.С. Ненадышина, С.О. Шохин - М., 2017. 224 с. (Skoordinirovannoe upravlenie granicej: mezhdunarodnye standarty i pravoprimenitel'naya praktika: monografiya / O.G. Bobrova, A.YU. Kozhankov, D.G. Korovyakovskij, T.S. Nenadyshina, S.O. Shohin - M., 2017. 224 s.).

Федеральный закон от 02.03.2016 № 38-ФЗ «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 10. Ст. 1312 (Federal'nyj zakon ot 02.03.2016 N



38-FZ «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства РФ. 2016. N 10. Ст. 1312).

Coordinated Border Management - An inclusive approach for connecting stakeholders, WCO. – 2015. ?1982 International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A106027> (дата обращения: 05.03.2018).

GATT Secretariat. Activities in 1973. Geneva. – 1974. – P. 2-3. URL: <http://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATT/1134.pdf> (дата обращения: 05.03.2018).

SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. URL: [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe2015\\_e\\_final.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe2015_e_final.pdf?la=en) (дата обращения: 05.03.2018).

UNCTAD. Non-Tariff Measures to Trade Economic and Policy issues for Developing Countries. URL: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf) (дата обращения: 05.03.2018).

World Bank. Doing Business. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> (дата обращения: 05.03.2018).

