

РАЗДЕЛ 5 - ГОСТИ (НЕ ЕВРОПЕЙСКИЙ РЕГИОН)

JEL Classification: F53, F60

**РОЛЬ ТАМОЖЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ В
СОГЛАШЕНИЯХ О СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛЕ В
ВОСТОЧНОЙ И ЮЖНОЙ АФРИКЕ**

Раджив Наволах

Отдел внутреннего аудита, Налоговая служба Маврикия, Маврикий

Аннотация

В последние годы наблюдается значительное изменение роли таможи. С увеличением масштабов глобальной и региональной торговли на многостороннем, региональном и двустороннем уровнях появились многочисленные экономические блоки. Данное исследование посвящено вопросам разработки, внедрения и администрирования региональных интеграционных инициатив, имеющих влияние на таможенную сферу.

Цель исследования состоит в оценке трудностей, с которыми сталкиваются таможенные администрации в Восточной и Южной Африке, где большинство стран являются членами одновременно нескольких соглашений, таких как Сообщество развития Юга Африки, Общих рынок Восточной и Южной Африки, Восточноафриканское сообщество, Южноафриканский таможенный союз, Комиссия Индийского океана. Это исследование также иллюстрирует важность таможенных администраций в осуществлении торговой политики в рамках данных соглашений. Оно также делает акцент на необходимости участия представителей таможенных администраций в торговых переговорах, так как очень часто торговые эксперты, участвующие в переговорах, не имеют представления о практической стороне реализации торговой политики. Ученые сосредоточены, главным образом, на технических особенностях правил происхождения, сложности структуры тарифов и роли таможенной службы в защите торговых интересов страны в преференциальных торговых соглашениях. С точки зрения методологии исследования будет проводиться анализ методов торговой политики и их влияние на процесс реализации.

Коротко говоря, цель данного исследования заключается в мотивировании таможенных администраций принимать более активное участие в торговых переговорах, чтобы максимально разрешить вопросы, возникшие в процессе реализации торговой политики в рамках соглашений.

Ключевые слова: соглашения о свободной торговле, таможенные

администрации, Восточная и Южная Африка, торговая политика, торговые переговоры, реализация, меры.

Введение

Регионализм – не новое явление в мире. В дополнение к различным двусторонним торговым соглашениям и соглашениям об экономическом партнерстве (далее – СЭП), существует не менее пяти соглашений о региональной интеграции, зарегистрированных в рамках многосторонней торговой системы. В частности, в Восточной и Южной Африке, они включают Сообщество развития Юга Африки (далее – САДК), Общий рынок Восточной и Южной Африки (далее – КОМЕСА), Восточноафриканское сообщество (далее – ВАС), Южноафриканский таможенный союз (далее – ЮАТС), Комиссию Индийского океана (далее – КИО). В настоящее время проводятся переговоры по созданию трехстороннего соглашения о свободной торговле (КОМЕСА, САДК и ВАС). В том случае, если региональные организации гармонизируют свою торговую политику, не будет никаких препятствий к унификации процедур. Однако, если каждая региональная организация вступит в соглашение со своим уникальным набором правил торговли или различных торговых инструментов, система станет достаточно громоздкой.

Конкурентоспособная, динамичная и модернизированная таможенная сфера деятельности в Восточной и Южной Африке диктует необходимость в существовании эффективных и гибких национальных таможенных администраций. Их роль, вероятно, становится все более сложной в результате быстрых изменений, происходящих в международной торговле, и в результате возникновения новых задач, которые таможенным администрациям приходится решать по мере распространения региональных экономических сообществ (далее – РЭС).

1. Многосторонняя торговая система

Регионализм описывается как “действия, совершаемые правительствами по либерализации или упрощению торговли на региональной основе, иногда с помощью зон свободной торговли или таможенных союзов”.¹

Всемирная Таможенная Организация (далее – ВТамО) определяет региональные торговые соглашения (далее – РТС) как взаимные торговые соглашения между двумя или более партнерами. Они включают в себя соглашения о свободной торговле и таможенных союзах. РТС могут быть соглашения, заключенные между странами, не обязательно принадлежащими к одной и той же географической области. РТС включают также двусторонние соглашения о свободной торговле между странами. Они стали настолько распространенными, что все, кроме одного члена ВТамО, являются в настоящее время участниками одного или нескольких из них. По оценкам, более половины мировых торговых операций в настоящее время проводятся в рамках РТС.

Чрезвычайный интерес к заключению региональных торговых соглашений не ослабевает с начала 1990-х годов. Около 575 РТС были зарегистрированы в

¹ WTO Dictionary - Dictionary of Trade Policy Terms, 4th Edition

Генеральном Соглашении по тарифам и торговле/Всемирной Таможенной Организации (далее – ГАТТ/ВТамО) по состоянию на 31 июля 2013, из которых 379 являются действующими. Из них 408 РТС были зарегистрированы в соответствии со Статьей XXIV ГАТТ 1947 или ГАТТ 1994, 38 – в соответствии с Разрешительной Оговоркой и 129 – в соответствии со Статьей V Генерального Соглашения по торговле услугами (далее – ГАТС).²

Генеральное Соглашение по тарифам и торговле с помощью Статьи XXIV создало условия для открытого пространства, где РТС стали характерной особенностью многосторонней торговой системы. Механизм прозрачности ВТамО для всех РТС является важным шагом на пути к тому, чтобы региональные торговые соглашения стали строительными блоками, не камнем преткновения для мировой торговли. Регионализм может стать альтернативой многосторонности,³ так как ведение международных торговых переговоров с большим количеством участников является гораздо более трудным процессом, чем переговоры между меньшим количеством торговых блоков.

2 . Параллельное членство в различных региональных группировках

Целью региональной интеграции является повышение уровня жизни населения региона путем создания рыночных возможностей, которые достигаются путем углубления региональных интеграций и содействия конкурентоспособности региона на мировой арене.

Увеличение количества РТС в сочетании с предпочтением заключать двусторонние соглашения о свободной торговле породило феномен параллельного членства. Поскольку каждое региональное торговое соглашение стремится создать собственный мини-торговый режим. Частым явлением стало сосуществование на территории одной и той же страны различающихся правил торговли, применяемых к различным участникам РТС. Это может создавать препятствия для торговых потоков в той мере, в которой это касается дополнительных расходов для трейдеров, связанных с необходимостью выполнять одновременно несколько наборов правил торговли.

Множественность торговых взаимоотношений также создает сеть параллельных торговых соглашений. В результате так называемого эффекта “тарелки со спагетти” некоторые страны сталкиваются с противоречивыми обязательствами, так как торговая политика не согласована в рамках торговых соглашений. Будучи членом КОМЕСА, например, такая страна (с несколькими членствами) не сможет предложить преференциальный доступ на рынок странам-нечленам, которые присоединились к другому соглашению о свободной торговле. Это происходит потому, что разные РТС содержат различные правила касательно тарифной льготы, правила происхождения, условий и сроков. Правительства, пытающиеся соблюдать нормы и правила различных РТС, сталкиваются с противоречивыми обязательствами. Следовательно, они в меньшей степени выполняют обязательства по отношению к тому или иному РТС. Кроме того,

² www.wto.org

³ Krugman, P, *Regionalism vs Multilateralism: analytical notes*

а Танзания в дополнение к этим двум также является членом САДК.

Явлению множественности региональных институтов и параллельных членств будет брошен вызов созданием эффективно работающего таможенного союза в рамках КОМЕСА или САДК. Таким образом, создание таможенного союза является перспективой, которая либо будет способствовать дроблению региона на части, либо будет действовать в качестве катализатора для рационализации параллельного членства и способствовать углублению сотрудничества.

В то время как технически возможно сосуществовать соглашениям о свободной торговле в рамках КОМЕСА и САДК,⁴ представляется невозможным для любого государства-члена принадлежать более чем к одному режиму таможенного союза, до тех пор, пока каждый из этих режимов не будет применять одинаковые правила торговли и общий внешний тариф. На самом деле, одна страна не может реально принадлежать к двум различным таможенным союзам.

3. Соглашение об экономическом партнерстве

На данный момент ведутся переговоры с Европейским Союзом относительно Соглашения об экономическом партнерстве (далее – СЭП) с шестью группами стран Африканского Карибского и Тихоокеанского региона (далее – АКТ). Четыре группы африканских стран, участвующие в переговорах – это САДК, КОМЕСА, Экономическое сообщество стран Центральной Африки (далее – ЭКОЦАС) и Экономическое сообщество стран Западной Африки (далее – ЭКОВАС). Не все страны-члены регионального экономического сообщества САДК входят в группу САДК СЭП.

Группа САДК СЭП состоит из Ботсваны, Намибии, Лесото, Свазиленда (далее – БНЛС), а также Мозамбика, Анголы и Танзании (далее – МАТ), которые иногда называют совместно страны БНЛС и МАТ (БНЛС является членом ЮАТС вместе с Южной Африкой, в то время как страны МАТ принадлежат к группе наименее развитых стран). Южная Африка участвует в группе САДК СЭП в качестве наблюдателя. Другие государства-члены САДК входят в группу КОМЕСА СЭП, которая известна как группа стран Восточной и Южной Африки. Упомянутые члены САДК, которые также являются членами КОМЕСА и присоединились к группе стран Восточной и Южной Африки, включают Малави, Маврикий, Мадагаскар, Замбию и Зимбабве. Необходимо отметить, что Демократическая Республика Конго недавно присоединился к группе ЭКОЦАС СЭП; она также является членом региональных экономических сообществ САДК и КОМЕСА.

В то же время, некоторые члены КОМЕСА не ведут переговоры по поводу СЭП, а именно, Египет и Ливия. Египет уже имеет соглашение об ассоциации с ЕС в рамках Евро-Средиземноморского соглашения о свободной торговле между странами Средиземноморья и ЕС, в соответствии с которым зона свободной

⁴ КОМЕСА: "Государства-члены могут свободно заключать двусторонние или многосторонние соглашения при условии, что такие соглашения не являются и не будут в конфликте и не подрывают зоны свободной торговли КОМЕСА и таможенного союза" (КОМЕСА, 1994, Статья 57)

САДК: Государства-члены не могут войти в торговое соглашение с третьими странами, "которое препятствует или нарушает цели (торговли) Протокола" (САДК, 1996, Статья 28)

торговли должна постепенно формироваться между Египтом и ЕС.

Существование зоны свободной торговли между ЮАР и ЕС и между Египтом и ЕС поднимает серьезные вопросы в том случае, если САДК и Соглашение об экономическом партнерстве стран Восточной и Южной Африки должны быть основаны на принципах таможенного союза. Уровень гибкости в южноафриканской зоне свободной торговли с Европой более ограничен, чем тот, на который рассчитывали группа наименее развитых стран, ведущая переговоры в рамках САДК. В той же самой мере, определение Египтом стратегической продукции в соглашении о зоне свободной торговли, вероятно, также будет влиять на структуру общего внешнего тарифа, который страны Восточной и Южной Африки предлагают в рамках СЭП с ЕС. Вышеупомянутые факты поднимают важный вопрос о том, как конфигурации СЭП повлияют на задачи в области интеграции Африки.⁵

Изначально группа стран Восточной и Южной Африки также включала страны ВАС такие, как: Бурунди, Кению, Руанду и Уганду, которые согласились заключить отдельное промежуточное СЭП на основе таможенного союза в рамках ВАС.

4. Изменение роли таможни

От таможенных органов ожидают предоставления услуг “мирового класса”. Таможенные администрации представили широкий спектр прогрессивных реформ и программы модернизации с тех пор, как роль таможни в качестве основного коллектора государственных сборов уменьшилась. Однако, ее функция относительно защиты наших границ от угроз международного терроризма, обеспечения международной цепи поставок, борьбы с растущей незаконной торговлей контрафактной продукцией, угрозой незаконного оборота наркотиков и связанным с ним отмыванием денег, значительно увеличилась. Таможенные администрации поставлены сегодня в уникальное положение, связанное с поддержанием надлежащего баланса между упрощением торговли, с одной стороны, и осуществлением контроля, с другой, чтобы защитить интересы общества.

Кроме того, таможенная служба также является активным партнером в укреплении региональной торговли. С распространением многочисленных региональных блоков по всему миру таможня играет ключевую роль в поддержании региональной торговой интеграции. Таможенные администрации участвуют в работе, направленной на введение унифицированных тарифов, правил происхождения, согласованных процедур и законодательства. Таможни также активно участвуют в развитии двусторонних соглашений, внедрении лучших международных практик и реализации принципов внешнеторговой политики.

⁵ African -Union

5. Основные проблемы, возникающие в процессе реализации инструментов региональных экономических сообществ (далее – РЭС)

Переговоры и осуществление соглашений о преференциальной торговле набирают силу в последние годы. Учитывая ряд соглашений, которые одновременно находятся на стадии переговоров и реализации, существует перспектива значимого и, возможно, непрогнозируемого взаимодействия между ними. Вначале основной акцент делается на количестве соглашений, затем последствия рассматриваются и результаты сравниваются с результатами более широкой либерализации экономического сотрудничества.

Таможня играет важную роль в защите экономических и торговых интересов стран в контексте РТС. Таможенные администрации должны контролировать вопросы тарифов, оценки и правил происхождения. Тем не менее, таможенным органам приходится выполнять нелегкое задание по реализации политических решений в сфере торговли, как правило, принимаемых министерствами, отвечающими за торговые операции.

6. Несколько членств в различных РЭС

Имея ограниченные ресурсы, чтобы активно включиться в торговые переговоры, а также реализовать инструменты и процедуры различных региональных торговых блоков, таких как САДК, КОМЕСА и ВАС, таможенные органы сталкиваются с трудностями, связанными с параллельными членствами в различных РТС. Достаточно сложно реализовывать инструменты нескольких РЭС. Препятствует присоединению к международным конвенциям и недостаток технического опыта.

7. Общая тарифная номенклатура

САДК, КОМЕСА, ЮАТС и ВАС разработали свою собственную общую тарифную номенклатуру. Из-за параллельного членства реализация согласованной тарифной номенклатуры не представляется возможной среди государств-членов РТС, поскольку большинство из них являются дополнительно и членами РЭС. Например, Танзания является членом и ВАС и САДК, тем не менее, она применяет тарифную номенклатуру ВАС.

8. Сложности, связанные с тарифной структурой

Не все торговые партнеры из разных РЭС уже руководствуются правилами Гармонизированной системы (далее – ГС) 2012. Есть страны, которые до сих пор используют версию ГС 2007 года. Есть определенные виды продуктов согласно версии ГС 2007 года, которые были согласованы для применения льготного тарифа в рамках РТС. Однако, внесенные в ГС 2012 поправки изменили тарификацию, но список преференций не был пересмотрен, в результате чего возникают некоторые трудности с определением льготных тарифных ставок.

9. Институциональное развитие

Обучение и институциональное развитие имеет решающее значение для хорошо функционирующей таможенной администрации. Таможенной службе, в основном, необходима техническая поддержка, чтобы адаптировать различные инструменты и применять лучшую международную практику (пересмотренную Киотскую конвенцию, Рамочные стандарты безопасности и упрощения мировой торговли ВТамО, Арушскую декларацию и др.). Существует острая потребность в руководящих принципах и плане действий для достижения значительного прогресса в решении проблем региональной интеграции.

10. Таможенное сотрудничество

Существует необходимость подписания Меморандума о взаимопонимании между таможенными администрациями для взаимной административной помощи по защите международных цепочек поставок и по обеспечению эффективного осуществления таможенного законодательства при содействии законной торговле. Важным аспектом является и расширение регионального сотрудничества по вопросам таможенного дела и гармонизации документации. Таможенные органы также должны работать в направлении обмена знаниями и опытом в приоритетных областях (например, в области пост-аудита и управления рисками).

11. Правила происхождения

Критерии происхождения товара, установленные различными группами стран в рамках двусторонних и региональных соглашений, включая в рамках Закона об экономическом росте и торговых возможностях в странах Африки (далее – АГОА) и Соглашения об экономическом партнерстве, отличаются друг от друга. Таможенные органы должны гарантировать, чтобы товары, которыми торгуют в рамках соответствующих договоренностей, соответствовали применяемым в них правилам. Страны с параллельным членством должны применять соответствующий набор критериев, чтобы воспользоваться преференциальным доступом на рынки.

12. Сертификат происхождения

Таможенные органы должны также контролировать выдачу сертификата происхождения. Тем не менее, было отмечено, что в некоторых странах в Восточной и Южной Африке выдача сертификата происхождения САДК и КИО осуществляется таможенными органами, в то время как выдача сертификатов КОМЕСА и АГОА осуществляются министерствами, контролирующими торговлю.

13. Таможенные процедуры и торговые упрощения

Одним из видов торговых упрощений является упрощение таможенных процедур. Таможенные органы подчеркивают необходимость гармонизации правил и процедур. В связи с этим было отмечено, что принятие положений пересмотренной Киотской Конвенции будет способствовать гармонизации таможенных законодательств и процедур в регионе. Кроме того, таможенные

органы должны быть прозрачными и эффективными в своей деятельности.

14. Требования к информации

Надежная система информационных технологий оказывает значительную поддержку обмену информацией среди таможенников. Электронная таможня и торговая статистика снижает затраты на документацию и уменьшает количество задержек процесса таможенного оформления товаров. Таможенные органы внедряют передовую международную практику путем использования технологий упрощения критериев отбора для физического осмотра, анализа рисков и выравнивания рабочего времени через границы для облегчения торговли. Кроме того, она также способствует расширению международной торговли и дает возможность правильно отвечать на специализированные статистические запросы.

Выводы

Таможенные администрации чутко реагируют на изменения условий торговли на региональном и глобальном уровнях. Хотя таможня играет важную роль в формулировании и осуществлении соответствующей тарифной и торговой политики, недостаточное участие таможенных представителей в торговых переговорах в Восточной и Южной Африке является предметом серьезных размышлений. Таможенные органы выступают в качестве хранителя главных ценностей таможенной политики в сфере международной торговли товарами в современном мире.

Литература

- African Union Commission
Baldwin, Richard (Institute Graduate, Geneva), Evenett, Simon (University of St. Gallen) & Low, Patrick (WTO Secretariat), Beyond Tariffs: Multilaterising Deeper RTA Commitments
Buyonge, Creck, “Emerging issues on the role of customs in the 21st century: an African focus”, World Customs Journal, V1, №1
Chiumya, Chiza Charles N, “Regional Trade Agreements: an African perspective of challenges for customs policies and future strategies”, World Customs Journal, V3, №2
Customs in the 21st century, Enhancing growth and development through trade facilitation and border security
Feaver, Donald & Wilson, Kenneth, Preferential Trade Agreements and their Implications for Customs Services, Working Paper No. 05-03, Queensland University of Technology
General Agreement on Tariff and Trade, 1994; Article XXIV – Formation of Customs Union and Free Trade Area
Gordhan, Pravin, “Customs in the 21st century”, World Customs Journal, V1, №1
Jakobeit, C, Hartzenberg, T & Charalambides, N, Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC Trade Policy Options for the Region and for EPA Negotiations
Keen, Michael, Changing Customs Challenges and Strategies for the Reform of

Customs Administration, International Monetary Fund

Mevel, Simon & Karingi, Stephen 2012, “Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union”, Proceedings of the African Economic Conference

Nawosah, R. MCA 2010, Customs Union or Free Trade Agreements - Impact on Mauritian Economy, University of Munster

Rollo, Jim, The Challenge of Negotiating RTA’s for Developing Countries: what could the WTO do to Help?, University of Sussex

Trade Law Centre 2008, Monitoring Regional Integration in Southern Africa, Yearbook Volume 8

World economic Forum

www.wcoomd.org

www.wto.org

www.comesa.org

www.sadc.org