Организация Объединенных Наций TD/B/C.I/MEM.1/5

Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
29 September 2009
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Комиссия по торговле и развитию

Рассчитанное на несколько лет совещание экспертов по упрощению процедур перевозок и торговли

Вторая сессия
Женева, 8–10 декабря 2009 года
Пункт 3 предварительной повестки дня
Партнерство между государственным и частным секторами в развитии инфраструктуры для упрощения процедур торговли и перевозок

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Для эффективного упрощения процедур перевозок и торговли требуются узкоспециальные управленческие и практические знания, а также передовые технологии. Большинство государственных учреждений, как правило, не располагают такими ресурсами, но они имеются у частных операторов. Налаживание партнерства с коммерческим сектором имеет важнейшее значение для обеспечения эффективности и надежности транспортной и торговой инфраструктуры и услуг, и правительства все активнее ищут партнеров в частном секторе для финансирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания такой инфраструктуры и оказания соответствующих услуг.

В условиях нынешнего кризиса, характеризующегося снижением физического объема торговли и уровня транспортных тарифов, сокращаются инвестиции в транспортную инфраструктуру и услуги. Хотя некоторые страны смогли воспользоваться снижением цен на транспортные услуги, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю (РСНВМ), столкнулись с дальнейшим ухудшением своего неблагоприятного положения с точки зрения высоких транспортных издержек по сравнению с 2007 и 2008 годами.

В настоящей записке анализируется влияние нынешнего экономического и финансового кризиса на услуги и инфраструктуру, обеспечивающие поддержку транспорта и торговли. В ней также рассматриваются конкретные потребности развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита, механизмы сотрудничества, развитию которых способствовали проводимые в ВТО (Всемирной торговой организации) переговоры по упрощению процедур торговли, и роль технологии в развитии и использовании эффективной инфраструктуры и услуг в области упрощения процедур перевозок и торговли. В заключительной части документа представлены некоторые вопросы, выносимые на рассмотрение участников совещания экспертов.

GE.09-51859 (R) 061109 061109

Содержание

Стр.

I. Введение 3

II. Экономический кризис и международные перевозки 5

A. Снижение спроса на перевозки и ухудшение транспортного сообщения 6

B. Влияние на финансирование транспортной инфраструктуры в развивающихся странах 9

III. Партнерство между государственным и частным секторами для повышения эффективности перевозок 9

A. Направление частных инвестиций в портовое хозяйство 11

B. Улучшение транзитных перевозок и наземного транспортного сообщения 14

C. Роль технологии и ноу-хау 15

IV. Партнерство между государственным и частным секторами для содействия упрощению процедур торговли 15

A. Рабочие отношения между государственным и частным секторами в области торговли 16

B. Механизмы для упрощения процедур торговли 19

C. Модели для создания систем "единого окна", на основе партнерства между государственным и частным секторами 25

V. Вопросы для обсуждения .....

I. Введение

1. На своей пятьдесят пятой сессии Совет по торговле и развитию утвердил круг ведения рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по упрощению процедур перевозок и торговли. Рассчитанное на несколько лет совещание экспертов рассмотрит в ходе четырех сессий вопросы логистического обеспечения торговли в развивающихся странах. Выводы и рекомендации этого совещания экспертов будут представлены Комиссии по торговле и развитию на ее сессии в мае 2010 года. В соответствии с пунктами 107 и 164−168 Аккрского соглашения и утвержденным кругом ведения вторая сессия совещания экспертов, рассчитанного на несколько лет, будет посвящена следующим темам:

a) меры и действия по оптимизации вклада инвестиций, в частности инвестиций частного сектора, в упрощение процедур торговли с особым акцентом на их воздействии на международные транспортные сети и на эффективности транспортных услуг и их вкладе в упрощение процедур торговли. Совещание рассмотрит также вопросы использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в логистике, упрощении процедур торговли и обеспечении безопасности производственно-сбытовых цепей (все сессии);

b) передовая практика в рамках партнерства между государственным и частным секторами в области развития инфраструктуры. Неадекватная и неудовлетворительно обслуживаемая инфраструктура представляет собой один из главных барьеров на пути эффективного развития транспорта и стыкуемости транспортных систем. Взаимодействуя с частными субъектами, правительства развивающихся стран могут мобилизовывать капитал для инвестиций в инфраструктуру и содействовать более эффективному и скоординированному планированию развития инфраструктуры (второй год);

c) поддержка процесса осуществления Алматинской программы действий, в том числе анализ узких мест в связях между развивающимися странами, не имеющими выхода к морю, и развивающимися странами транзита и возможных решений этих проблем, включая передовую практику в развитии и использовании транспортной инфраструктуры, а также принятие общих стандартов в развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, и развивающихся странах транзита (второй и четвертый годы)[1].

2. Как теперь широко признается, инфраструктура и услуги, содействующие упрощению процедур перевозок и торговли, стали неотъемлемыми компонентами, определяющими конкурентоспособность развивающихся стран на мировом рынке. Если либерализация торговли привела к снижению тарифов и квот, выступающих барьерами в торговле, то относительное значение транспортных расходов и задержек при пересечении границ возрастает в связи с требованиями, предъявляемыми в рамках глобализованных производственно-сбытовых цепочек. Спрос на более быстрое и надежное логистическое обслуживание торговли способствует усилению внимания, уделяемого упрощению процедур торговли и перевозок, которое может оказывать более существенное влияние на стоимость товаров внешней торговли, чем тарифы. В этой связи возникают

[1] Вопросы, которые должны быть рассмотрены на второй сессии совещания, указаны в пунктах a), b) и f) круга ведения, определенного в документе TD/B/55/9.

особые проблемы для РСНВМ, которые сталкиваются с необходимостью налаживания транспортного сообщения с мировой сетью морских перевозок через порты соседних стран и грузы которых пересекают большее число границ и во многих случаях перевозятся на дальние расстояния наземным транспортом[2].

3. Вместе с тем для обеспечения эффективных перевозок и действенного упрощения процедур торговли требуются специальные управленческие и практические знания высокого уровня, а также передовые технологии. Для создания такого потенциала большинству государственных учреждений требуются дополнительные ресурсы и время. Поэтому налаживание партнерства с коммерческими сторонами, накопившими соответствующий опыт, имеет важнейшее значение для повышения эффективности и надежности транспортной и торговой инфраструктуры и услуг. В этой связи правительства все активнее ищут партнеров в частном секторе для финансирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания такой инфраструктуры и оказания соответствующих услуг. Расширяющееся участие частного сектора в областях, которые исторически находились в ведении государственных органов, подтверждается тем фактом, что в 1990−2007 годах объем инвестиционных обязательств в рамках транспортных проектов с участием частного сектора в развивающихся странах уменьшился в реальном выражении с 14 до 30 млрд. долл. США[3] (см. диаграмму 1).

4. Партнерство между государственным и частным секторами, предполагающее установление договорных отношений и распределение рисков между государственными и частными партнерами, оказалось успешным механизмом сотрудничества для создания инфраструктуры общего пользования и оказания соответствующих услуг. Партнерство между государственным и частным секторами можно охарактеризовать как совместное предприятие между правительственным учреждением и одним или несколькими частными компаниями, в рамках которого частный партнер обеспечивает предоставление услуг общего пользования или осуществляет проект и берет на себя финансовые, технические и операционные риски в рамках проекта. Различные модели партнерства между государственным и частным секторами отражают многообразие возможных договорных отношений. К ним относятся краткосрочные контракты на оказание услуг, более долгосрочные контракты с передачей управленческих функций, договоры аренды, концессии или модели "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП)[4].

---

[2] Основная часть внешнеторговых грузов развивающихся стран перевозится морем. Морским транспортом перевозится, по оценкам, 89,6% мировой торговли по физическому объему и 70,1% по стоимости. (UNCTAD (2008). The modal split of international goods transport. *Transport Newsletter.* 38). В большинстве развивающихся стран эта доля гораздо выше в силу географической структуры их торговли. Например, как оценивается, 95% внешнеторговых грузов Объединенной Республики Танзании проходит через порт Дар-эс-Салам (*Fairplay Shipping News*. www.fairplay.co.uk. 28 May 2009), а в большинстве стран Южной Америки доля внешнеторговых грузов, перевозимых морским транспортом, превышает 95%, в частности в Бразилии им перевозится 99% импортных грузов по физическому объему (ECLAC (2002). *International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries*. Santiago de Chile).

[3] Всемирный банк. База данных об участии частного сектора в области инфраструктуры. www.worldbank.org.

[4] Анализ концепций партнерства между государственным и частным секторами см. также в пояснительной записке "Public–Private Partnerships in Trade and Transport Facilitation" на вебсайте Глобального партнерства по упрощению процедур

5. Для того чтобы задать контекст и стимулировать дискуссии, в настоящей записке анализируется влияние нынешнего экономического и финансового кризиса на услуги и инфраструктуру, обеспечивающие поддержку транспорта и торговли, и описываются механизмы сотрудничества, призванные содействовать повышению эффективности транспорта и упрощению процедур торговли. В этой связи в документе рассматриваются также конкретные потребности развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита, модели сотрудничества, развитию которых способствовали переговоры ВТО по упрощению процедур торговли, и роль технологии в развитии и использовании эффективной инфраструктуры и услуг в области перевозки упрощения процедур перевозок и торговли. В заключительной части документа представлены некоторые вопросы, выносимые на рассмотрение участников совещания экспертов.

II. Экономический кризис и международные перевозки

6. Рост торговли обычно опережал рост валового внутреннего продукта (ВВП). Действительно, в условиях позитивного экономического роста международная торговля, как правило, расширяется быстрее экономики. В условиях же нынешнего экономического спада наблюдается сокращение не только торговли, но и инвестиций в портовом секторе, которые обычно служат достоверным показателем перспектив и ожиданий в отношении международной торговли. Экономический кризис привел к снижению государственных и частных инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции. Он вызвал также сокращение перевозок и, соответственно, спроса на транспортные услуги.

A. Снижение спроса на перевозки и ухудшение транспортного сообщения

7. На международном уровне эластичность физического объема торговли к мировому ВВП постепенно возросла с 2 в 1960-х годах до более чем 3 в 2005 году[5] в связи со все более широким распространением сетей распределения производства и рациональной организацией розничной торговли. Как теперь стало ясно, в 2008 году рост мирового ВВП замедлился, и ожидается, что в 2009 году мировой объем производства сократится на 2,7%, а масштабы сокращения торговли достигнут 10% или более, что в три раза больше, чем масштабы сокращения ВВП[6]. Последствия этого незамедлительно проявляются на поставщиках услуг в области международных перевозок, таких как операторы портов и судоходные компании. К концу 2009 года на приколе будет находиться, как оценивается, 15% существующего флота контейнеровозов[7], а поток контейнерных грузов, проходящих через порты Сингапур и Шанхай, являющиеся дву-

www.gfptt.org; и в документе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) (2009 год). "Транспортные тенденции и вызовы". ECE/TRANS/WP.5/2009/4. www.unece.org. В последнем документе проиллюстрирован также "циклический характер инвестиций" в транспортной отрасли, осуществляемых в рамках партнерства между государственным и частным секторами (там же, стр 4).

[5] World Bank (2009). *Trade & Development Quarterly*. July.

[6] ЮНКТАД (2009 год). *Обзор морского транспорта, 2009 год*. Женева.

[7] *Containerization International Online*. www.ci-online.co.uk. 15.07.2009, на основе данных компании "Альфалайнер". Годом раньше практически не было простаивавших контейнеровозов.

мя крупнейшими портами мира, сократился в июле 2009 года по сравнению с июлем 2008 года соответственно на почти 19% и 18%[8]. Во втором квартале 2009 года объем транзитных перевозок через Панамский канал сократился на 6,3% по сравнению с тем же периодом предыдущего года[9].

8. Таким образом, положение в области мирового портового хозяйства и морских перевозок резко изменилось по сравнению с предыдущими годами: до обвала мировой экономики наблюдались значительные простои судов, поскольку портовые мощности не справлялись с резко возросшим объемом морских перевозок, тогда как теперь многие суда простаивают из-за сокращения спроса[10]. Сокращение объемов перевозок и снижение транспортных тарифов привело также к уменьшению числа судов на большинстве направлений перевозок, в результате чего ухудшилось обслуживание большинства стран морским транспортом. Например, за период с июля 2008 года до июля 2009 года среднее количество судоходных линий в расчете на одну страну снизилось на 4%, число эксплуатируемых судов − на 11%, а число компаний, предлагающих услуги, − на 6%.

9. С точки зрения грузоотправителей положение в портовом хозяйстве, как раз наоборот, фактически улучшилось в результате сокращения времени ожидания и снижения тарифов на перевалочные операции; существенно снизились также фрахтовые ставки для грузоотправителей, что в определенной степени благоприятно отразилось на торговых компаниях в условиях нынешнего экономического спада. Например, перевозка одной тонны сухого массового груза морским транспортом на расстояние 1 000 миль обходилась в июле 2009 года в 4-6 долл. США по сравнению с 10−16 долл. США в 2008 году[11].

10. Для транзитных перевозок РСНВМ стоимость наземной транспортировки и время ожидания в пунктах пересечения границ не снизились за последние 12 месяцев нынешнего экономического кризиса. Таким образом, неблагоприятное положение стран, не имеющих выхода к морю, с точки зрения высоких транспортных расходов фактически еще больше ухудшилось по сравнению с 2007 и 2008 годами и по сравнению с положением прибрежных стран, которые смогли воспользоваться снижением ставок на морские перевозки. Конкурентоспособность стран, не имеющих выхода к морю, снизилась в условиях кризиса, а препятствия, с которыми они сталкиваются в наземных перевозках, остаются теми же. Эти страны, безусловно, могли бы получить выгоды от более тесного сотрудничества с соседними прибрежными странами благодаря обмену передовым опытом в развитии и использовании транспортной инфраструктуры и услуг в духе Алматинской программы действий.

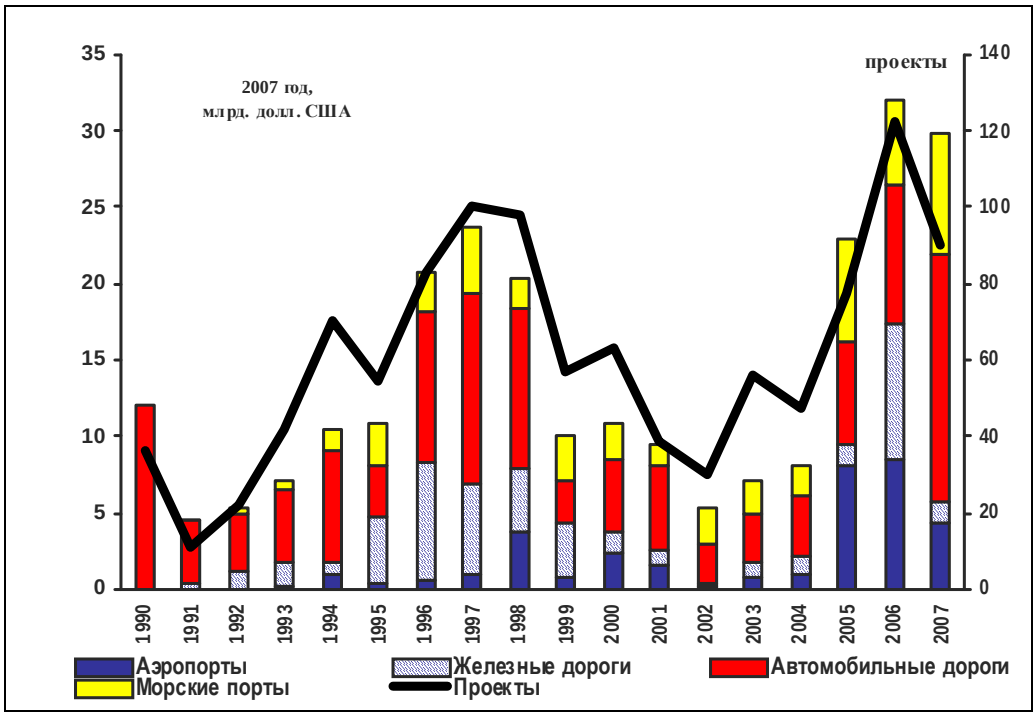
B. Влияние на финансирование транспортной инфраструктуры в развивающихся странах

11. Как известно, инвестиции частного сектора в транспортную инфраструктуру и услуги в целом носят проциклический характер и отражают тенденции в области торговли: в условиях быстрого роста торговли операторы транспортных услуг планируют расширение мощностей, наблюдается рост инвестиций и увеличивается число проектов, тогда как в условиях экономического спада ин-

[8] *Maritime News*. http://worldshippingnews.co.cc. August 2009.
[9] *Fairplay Shipping News*. www.fairplay.co.uk. 24 July 2009.
[10] *Lloyds List*. www.lloydslist.com. 27 August 2009.
[11] Clarkson Research Services (2009). *Dry Bulk Outlook*.

вестиционные проекты замораживаются. В силу значительного времени, проходящего между этапом планирования инвестиций и их фактическим осуществлением, в особенности в случае крупных инфраструктурных проектов, требующих подготовки обстоятельных технико-экономических обоснований и анализа экологического воздействия, важно учитывать долгосрочные потребности внешней торговли страны, а также тот факт, что сокращение инвестиций в транспортном секторе в настоящее время неизбежно приведет к ограничению возможностей для осуществления торговли в ближайшем будущем.

Диаграмма 1
Инвестиционные обязательства в отношении транспортных проектов с участием частного сектора в развивающихся странах в разбивке по подсекторам, 1990-2007 годы



Источник: Всемирный банк. База данных об участии частного сектора в области инфраструктуры.

http://ppi.worldbank.org.

* Предварительные данные за 2008 год: 56 проектов общей стоимостью 26 млрд. долл. США.

12. В настоящее время во многих развивающихся странах недостаточный уровень финансирования отрицательно сказывается на развитии портовой инфраструктуры. Например, в Мексике задерживается реализация нового проекта по развитию мегапорта Пунта-Колонет из-за сокращения числа частных компаний, способных выделить необходимые инвестиции. На Ближнем Востоке были отложены или аннулированы новые проекты в портовом секторе на сумму, по сообщениям, примерно 1,7 млрд. долл. США[10]. В Шри-Ланке задерживается осуществление проекта по расширению южного контейнерного терминала в порту Коломбо в связи с сокращением грузопотока. В Китае также был приостановлен проект по строительству 9 контейнерных терминалов в порту Нинбо-Чжоушань, тогда как в порту Далянь объем капиталовложений в инфраструктуру сократился в результате мирового финансового кризиса на 36%.

13. Кризис затрагивает не только планы, касающиеся создания новых партнерств между государственным и частным секторами, но и существующие механизмы. Частные субъекты, осуществляющие инвестиции в инфраструктуру, сталкиваются с нехваткой ликвидности, и в случае большинства инфраструктурных проектов с участием частного сектора в развивающихся странах наблюдаются серьезные трудности, связанные с возрастанием стоимости финансирования и более консервативными структурами распределения рисков[12].

14. Несмотря на мрачную картину, описанную выше, было бы неверно полагать, что необходимость в осуществлении инвестиций и проведении реформ в области упрощения процедур перевозок и торговли отпала или стала менее настоятельной. К некоторым заметным исключениям из описанной выше отрицательной тенденции относится Вьетнам, который в последние годы привлек внимание всех крупных операторов терминалов и в котором не наблюдается спада активности в отличие от других районов[13]. Финансовый кризис также во многом не затронул проект по расширению Панамского канала, который должен быть завершен в 2014 году.

15. В целях восполнения нехватки ресурсов для финансирования инвестиций в инфраструктуру банки развития расширяют свое кредитование инфраструктурных проектов. Механизм Всемирного банка для восстановления инфраструктуры и финансирования активов и созданный Международной финансовой корпорацией фонд для финансирования инфраструктуры в условиях кризиса должны мобилизовать в общей сложности более 55 млрд. долл. США в течение ближайших трех лет для инфраструктурных проектов в развивающихся странах. Всемирный банк предложил также создать "зонтичный" фонд по борьбе с уязвимостью, в который развитые страны могли бы перечислять 0,7% ресурсов, выделяемых ими в рамках пакетов планируемых экономических стимулов. Такой фонд, обеспечивая направление ресурсов через Организацию Объединенных Наций и многосторонние банки развития, оказывал бы помощь странам, не располагающим ресурсами для принятия мер по противодействию кризису, путем финансирования инвестиций в ключевых областях, включая инфраструктурные проекты[14].

16. Национальные правительства ряда стран также увеличивают свои государственные расходы в целях расширения занятости в условиях нынешнего экономического кризиса, и во многих случаях такие пакеты мер, направленных на стимулирование экономической активности, включают крупные инвестиции в области инфраструктуры. В 2009 году совокупные расходы всех стран мира на инфраструктуру возрастут до 2,9% их ВВП по сравнению с 2,2% в 2008 году. Как предполагается, этот прирост в основном будет приходиться на развитые страны, так как в большинстве развивающихся стран инвестиции в инфраструктуру сохранятся на прежнем уровне. К исключениям относятся Китай и Индия. В Китае пакет мер по стимулированию экономической активности включает ассигнования в транспортную инфраструктуру в размере 220 млрд. долл. США,

[12] GTKP. The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects. www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569

[13] На 1 октября 2009 года намечено официальное открытие главного контейнерного терминала "Сайгон премиер" компанией "ДП уорлд", находящегося на реке Соай-Рап примерно в 15 км от города Хошимин в промышленной зоне "Хиеп-Фуок".

[14] GTKP. The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects. www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569

тогда как Индия планирует увеличить инвестиции в инфраструктуру в 2009 году до 4,8% ВВП по сравнению с 3,3% в 2003 году[15].

III. Партнерство между государственным и частным секторами для повышения эффективности перевозок

17. С учетом значения морского транспорта для международной торговли развивающихся стран и ключевой роли, которую играют морские порты, в следующих пунктах рассматриваются сначала вопросы, касающиеся партнерства между государственным и частным секторами в области морских портов. Затем в части B анализируется наземное транспортное сообщение и возможности партнерства между государственным и частным секторами в области транзитных перевозок и доступа РСНВМ к мировой сети морских перевозок. В части C представлен краткий обзор роли технологии и ноу-хау, получаемых благодаря такому партнерству.

A. Направление частных инвестиций в портовое хозяйство

18. В последние годы инвестиции частного сектора в морские порты привели к увеличению грузопотока и частоты транспортного сообщения, что способствовало снижению транспортных тарифов и улучшению связей с транспортными сетями. В настоящее время в более чем 90 портах из 100 крупнейших контейнерных портов мира частный сектор принимает определенное участие в эксплуатации портовых мощностей, и фактически весь прирост грузооборота портов мира с 1990-х годов приходится на частных операторов[16]. Что касается влияния на транспортные расходы, то участие частного сектора в портовом хозяйстве латиноамериканских стран привело к повышению эффективности их работы и снижению транспортных тарифов[17]. В отношении доступа к международным транспортным услугам имеются многочисленные примеры того, что новые инвестиции частного сектора в портовое хозяйство способствовали улучшению связей стран с мировой сетью линейных перевозок, включая Джибути (после инвестиций, осуществленных оператором портов "ДП уорлд", базирующимся в Дубае), Ливан (где свои результаты принесли реформы в области портового хозяйства с 2006 года) и Марокко (создание нового международного перевалочного терминала в порту Танжер)[18].

19. Модель управления портом по типу порт–землевладелец, когда администрация порта сдает территорию в аренду операторам терминалов, является наиболее распространенной формой участия частного сектора в работе порта. Концессии на эксплуатацию терминалов порта выступают эффективным методом снижения затрат и повышения грузооборота порта благодаря использованию внешних экспертных знаний для устранения факторов, препятствующих

[15] Прогнозы компании "КГ/ЛА инфрастракча" по сообщениям в сети ГТКП. The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects. www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569.

[16] Drewry Shipping Consultants (2009). *Annual Review of Global Container Terminal Operators*. London.

[17] Micco A and Pérez N (2002). *Determinants of Maritime Transport Costs*. Inter-American Development Bank; и Sanchez R *et al.* (2003). Port efficiency and international trade: port efficiency as a determinant of maritime transport costs. *Maritime Economics & Logistics*. 5.

[18] UNCTAD (2009). Liner shipping connectivity in 2009. *Transport Newsletter*. Second and third quarter.

эффективной работе порта. Вместе с тем такие выгоды, получаемые пользователями и собственниками порта, во многих случаях связаны также с социальными издержками: обычно сокращается численность портовых рабочих и, хотя в долгосрочной перспективе увеличение перевозок способствует расширению занятости, переходный период может оказаться трудным для трудовых отношений. Во многих случаях требуется переподготовка персонала, и правительственная поддержка необходима для адаптации работников на новых местах работы в рамках портового хозяйства. В тех случаях, когда проекты по реформе портового хозяйства пользуются поддержкой со стороны банков развития или других доноров, они, возможно, должны включать финансирование переподготовки персонала или компенсационных выплат[19].

20. Еще одна задача, возникающая перед администрацией порта в процессе приватизации, заключается в определении того, каким образом она должна трансформироваться из саморегулирующегося поставщика услуг в независимый орган, регулирующий поставку услуг частным сектором. Должен обеспечиваться баланс между необходимостью регулирования и необходимостью создания благоприятных условий, способствующих увеличению торговли. В некоторых случаях чрезмерное регулирование вынудило концессионеров расторгнуть контракты, тогда как недостаточное регулирование может привести к превращению государственной монополии в частную монополию. Эта задача является особенно сложной для портов малых островных государств, объем торговли которых во многих случаях является недостаточно большим, чтобы стимулировать экономическую конкуренцию между портами.

21. Благодаря своему географическому положению и существованию Панамского и Суэцкого каналов Египет и Панама обладают особенно хорошими связями с мировой сетью морских перевозок. Панама стала одной из первых латиноамериканских стран, начавших предоставлять концессии на эксплуатацию контейнерных терминалов, и в настоящее время она превратилась в крупнейший перевалочный центр Американского континента, намного оторвавшийся от своих конкурентов. Импортеры и экспортеры получают выгоды благодаря более частому транспортному сообщению и более низким транспортным тарифам в результате экономии, обусловленной эффектном масштаба, и конкуренции между поставщиками услуг[20]. В Египте частные инвесторы способствовали развитию ряда терминалов, предлагающих судоходным компаниям услуги по перевалке грузов, направляемых в другие порты Средиземноморского бассейна и Африки. Благодаря этому торговые компании Египта пользуются прямыми судоходными связями с 59 торговыми партнерами, что является наиболее высоким показателем среди всех африканских стран и более чем в два раза превышает средний показатель по региону (24 прямые судоходные линии).

22. Создание благоприятных условий, способствующих увеличению торговли, может обеспечиваться также путем выделения отдельных районов порта для реализации проектов по развитию определенных видов деятельности, например для создания логистических центров или зон свободной торговли. В этих слу-

[19] Модуль 7 подготовленного Всемирным банком "Руководства по реформе портового хозяйства" конкретно посвящен "реформе в области рабочей силы и соответствующим социальным вопросам". http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/338897-1164990391106/07_TOOLKIT_Module7.pdf
См. также Estache A *et al.* (2007). Public-private partnerships in transport. World Bank Policy Research Working Paper 4436.

[20] Wilmsmeier G and Hoffmann J (2008). Liner shipping connectivity and port infrastructure as determinants of freight rates in the Caribbean. *Maritime Economics and Logistics*. 10.

чаях, хотя управление операциями может осуществляться на основе партнерства между государственным и частным секторами, чаще всего государственное учреждение обеспечивает функционирование портового объекта, а частные компании занимаются его эксплуатацией. Например, во Вьетнаме во всех новых проектах по развитию портов с участием международных операторов терминалов предусматривается выделение района, прилегающего к порту, где создаются возможности для осуществления логистических операций, необлагаемых налогами. Логистические центры, находящиеся вблизи порта или на его территории, могут способствовать увеличению торговли и, возможно, налаживанию обратных технологических связей с остальной экономикой.

B. Улучшение транзитных перевозок и наземного транспортного сообщения

23. Для того чтобы инвестиции в транспортную инфраструктуру и инфраструктуру транзитных перевозок были коммерчески оправданы, требуется определенный объем торговли. При небольшом объеме торговли транспортное сообщение является менее частным, конкуренция − более слабой, а отсутствие экономии, обусловленной эффектом масштаба, приводит к увеличению транспортных издержек, что в свою очередь вызывает снижение объема торговли. Проблема, с которой сталкиваются многие РСНВМ, заключается в том, что низкий объем торговли во многих случаях экономически не оправдывает инвестиции в технологии и инфраструктуру, будь то в самой РСНВМ или в соседней стране транзита[21]. В этой связи улучшение инфраструктуры железнодорожного, автомобильного, воздушного и трубопроводного транспорта является одним из пяти приоритетов Алматинской программы действий[22].

24. Выявление общих интересов торговых компаний РСНВМ и поставщиков услуг из соседних стран транзита может стать важным шагом к упрощению процедур торговли и улучшению транспортного сообщения. В частности, частные операторы портов могут стать важными союзниками РСНВМ. Как отмечалось выше, эксплуатацией портов все чаще занимаются коммерческие компании или предприятия, основанные на партнерстве между государственным и частным секторами, и эти операторы во многих случаях активно привлекают дополнительные грузы из соседних стран, включая страны, не имеющие выхода к морю. Например, порт Уолфиш-Бей в Намибии занимается активным привлечением грузов Замбии, не имеющей выхода к морю, частные операторы порта Карачи привлекают внешнеторговые грузы Афганистана и стран Центральной Азии, а чилийские и перуанские порты, недавно переданные в эксплуатацию по концессии, конкурируют за привлечение боливийских импортеров и экспортеров.

25. Такая общая заинтересованность выходит за рамки коммерческих интересов операторов перевозок и включает также общие интересы торговых ком-

[21] В своей книге "The Bottom Billion" (Oxform University Press, 2007) Пол Коллир анализирует "ловушку отсутствия выхода к морю" в качестве одной из четырех основных "ловушек развития", которые не позволяют многим наименее развитым странам выйти на более высокий уровень развития; тремя другими ловушками являются, по его мнению, "ловушка конфликтов", "ловушка природных ресурсов" и "ловушка плохого управления".

[22] См. вебсайт канцелярии Высокого представителя Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам.

паний обеих стран. Благодаря объединению внешнеторговых грузов обеих стран становится возможным снижение расходов их торговых компаний, связанных с международными морскими перевозками. Такое увеличение грузопотока позволяет привлечь более значительное число судоходных компаний с более крупными судами и более частыми и прямыми рейсами через порты страны транзита, что тем самым способствует повышению конкурентоспособности торговых компаний обеих стран. Это позволяет также оператору порта финансировать инвестиции в проведение дноуглубительных работ, приобретение кранов и внедрение ИКТ, а национальным таможенным службам − осуществление современных мер по упрощению процедур торговли в морском порту и в пунктах пересечения границ между двумя странами.

26. Еще одной областью, представляющей общий интерес для страны, не имеющей выхода к морю, и страны транзита, может стать развитие внутренних контейнерных складов или "сухих портов". Партнерство между государственным и частным секторами может во многом использоваться таким же образом, как и в случае создания логистических центров и зон свободной торговли, в частности роль правительства может заключаться в создании благоприятной среды, тогда как частные компании берут на себя оказание услуг. Если подобная инфраструктура находится в пунктах стыковки двух или нескольких видов транспорта (например, автомобильного, железнодорожного или внутреннего водного транспорта), то благодаря экономии, обусловленной эффектом масштаба, могут быть получены такие выгоды, как снижение издержек или уменьшение перегруженности транспортных сетей.

27. Еще один успешный подход, обеспечивающий взаимные выгоды для страны, не имеющей выхода к морю, и страны транзита, заключается в использовании институциональных и технологических механизмов в рамках транспортных коридоров, обеспечивающих заинтересованным сторонам существенные долгосрочные возможности для улучшения транзитных перевозок. И в данном случае правительствам отводится роль в создании благоприятных условий и объединении усилий различных субъектов. Подход, основанный на создании транзитных коридоров, может предполагать участие правительств соседних стран, а также частных поставщиков услуг и торговых компаний. Заострение внимания на налаживании связей между региональными и международными торговыми и транспортными сетями позволяет улучшить регулирующие, институциональные, технологические и эксплуатационные аспекты функционирования конкретных транспортных коридоров. В Африке, Азии и Латинской Америке было создано несколько сетей такого рода с положительными результатами.

28. Заключение многосторонних трансграничных соглашений также может способствовать расширению сотрудничества и увеличению торговли на субрегиональном уровне. Соглашение о трансграничных перевозках в субрегионе Большого Меконга является одним из примеров многосторонних соглашений, способствующих упрощению трансграничного перемещения товаров и лиц. Данное соглашение содержит ссылки на существующие международные конвенции, пользующиеся широким признанием во многих странах мира. К другим примерам относится Рамочное соглашение о смешанных перевозках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)[23], работа над соглашением об упрощении автомобильных перевозок в рамках Шанхайской организации со-

[23] АСЕАН, www.aseansec.org/17877.htm.

трудничества (ШОС)[24] и Рамочное соглашение о транзитных перевозках Организации экономического сотрудничества (ОЭС)[25].

29. В прошлом столетии автомобильные дороги, как правило, находились в ведении государственного сектора. Инвестиции частного сектора в автомобильные дороги могут отличаться или носить более сложный характер по сравнению с обычными коммерческими инвестициями, в силу, в частности, следующих факторов[26]:

a) Они выступают инфраструктурой общего пользования, которая сказывается на повседневном благосостоянии многих лиц, и социальная, и экономическая выгоды от инвестиций в автомобильные дороги могут превышать финансовые выгоды и оправдывать государственные субсидии;

b) Автомобильные дороги могут занимать квазимонопольное положение, и поэтому может требоваться определенное экономическое регулирование деятельности частных операторов;

c) Автомобильные дороги связаны с другими автомобильными дорогами и другими видами транспорта, находящимися в государственной или частной собственности. Качество и объем инвестиций в предыдущие и последующие транспортные звенья оказывают влияние на рентабельность автомобильного транспорта.

30. Международное сотрудничество может выступать катализатором частных инвестиций в автодорожную сеть, внося вклад по крайней мере в следующие два компонента возможного процесса предоставления концессии:

a) содействие наращиванию потенциала: официальная помощь в целях развития (ОПР) во многих случаях обеспечивала поддержку усилий правительств по подготовке планов развития транспорта и определению высокоприоритетных проектов, касающихся автомобильных дорог. Донорам следует изучить возможность увеличения поддержки усилий по укреплению потенциала в транспортном секторе с учетом различных коммерческих навыков, необходимых для реализации проектов по предоставлению концессий на автомобильные дороги;

b) финансовая поддержка для внесения правительствами своего вклада: сравнительно небольшой объем поддержки по линии ОПР может способствовать весьма существенному улучшению ключевой транспортной инфраструктуры. Программа "Помощь в интересах торговли" может выступать катализатором усилий по созданию потенциала и инфраструктуры, связанных с торговлей. ОПР может помочь правительствам в осуществлении инвестиций в инфраструктуру, необходимую для поставки товаров на мировые рынки и повышения конкурентоспособности экспорта[27].

---

[24] ШОС, www.sectsco.org/EN/Yolder.asp.

[25] ОЭС, www.ecosecretariat.org.

[26] UNCTAD and APEC Committee on Trade and Investment Investment Experts Group (2009). *Best Practices in Investment for Development - Case Studies in FDI: How to Utilize FDI to Improve Transport Infrastructure - Roads: Australia and Peru.*

[27] Ibid., page 95.

C. Роль технологии и ноу-хау

31. В настоящее время технология повсеместно используется в процессе развития и эксплуатации транспортной инфраструктуры и оказания транспортных услуг. Налаживая партнерство с частным сектором, правительства могут воспользоваться управленческим, практическим и технологическим опытом, накопленным с годами успешными частными операторами. Например, процесс контейнеризации, выступающий преобладающим методом перевозки генеральных грузов, требует применения специальных технологий и оборудования для осуществления погрузочно-разгрузочных операций, а также весьма сложного управленческого программного обеспечения для максимально эффективной работы морских портов и внутренних терминалов. В наиболее эффективных международных логистических сетях также широко используются ИКТ для обмена информацией, резервирования грузов, слежения за грузовыми партиями и просто для подготовки торговых и транспортных документов.

32. Хотя в отдельных портах могут существовать особые условия и ситуации, им больше не нужно разрабатывать индивидуальные технические решения, поскольку многочисленные системы, предлагаемые в готовом виде, могут быть приспособлены к потребностям конкретного порта. В случае развития партнерских связей с международными операторами терминалов партнеры нередко применяют опробованные программные инструменты из других портов. Развитие грузового оборудования в портах, например внедрение кранов типа "суперпост-панамакс" и автоматически управляемых транспортных средств, а также интеграция этих отдельных компонентов в комплексную систему в рамках всего терминала или порта, уже способствует ускорению оборота судов и повышению эффективности работы порта.

33. Благодаря внедрению комплексной системы некоторые порты могут осуществлять разгрузку судов со скоростью более 70 ДФЭ в час для одинарных кранов и 450 ДФЭ в час при использовании ряда кранов в идеальных условиях. Например, в Нигерии на контейнерном терминале Апапа, эксплуатацией которого занимается компания "АПМ терминалс" была достигнута скорость обработки судов 47 перестановок контейнеров в час для одинарного крана. Повышение производительности стало возможным благодаря новым программам подготовки кадров, улучшению управления складскими площадями и внедрению нового оборудования. Хотя в некоторых портах показатель производительности отдельных кранов превышает 70 перестановок в час, большинство кранов, работающих медленнее более чем в два раза, считаются эффективными. Появление в последние годы кранов с двойным, тройным и даже четверным захватом также способствовало постепенному улучшению работы портов, не вызвав, однако, радикальных изменений в отрасли.

34. Важнейшее значение имеет повышение квалификации рабочей силы. Что касается портового сектора, то на протяжении последнего десятилетия по линии программы по подготовке кадров для портового хозяйства в рамках своей рамочной программы "Трейнфортрейд" ЮНКТАД осуществляла весьма активную работу, с тем чтобы помочь операторам портов во всем мире вносить вклад в экономическое развитие своих стран. Эта программа играет ключевую роль в укреплении потенциала развивающихся стран путем развития их людских ресурсов. В рамках этих усилий были налажены партнерские связи с европейскими портами, которые делятся своими знаниями и опытом через созданные под эгидой ЮНКТАД сети по подготовке кадров для портов в рамках четырех языковых групп портовых сообществ Африки, Азии и Латинской Америки. Главная цель программы заключается в том, чтобы помочь портовым сообществам раз-

вивающихся стран в их усилиях по ускорению экономического развития путем предоставления эффективных и конкурентоспособных услуг для облегчения торговли.

IV. Партнерство между государственным и частным секторами для содействия упрощению процедур торговли

A. Рабочие отношения между государственным и частным секторами в области торговли

35. Упрощение процедур торговли является центральным элементом инфраструктуры, обеспечивающей поддержку торговли стран. Так же как и в развитии транспортного сектора, правительства используют различные формы партнерства между государственным и частным секторами для оказания услуг и создания инфраструктуры для упрощения процедур торговли. Примерами в этом отношении могут служить, в частности, строительство и модернизация пунктов пересечения границ, разработка и внедрение программного обеспечения для автоматизации операций, разработка электронных документов и безбумажных торговых процедур и создание платформ ИКТ, таких как механизмы "единого окна" для международной торговли или порталы для сторон, связанных с работой порта. Такое партнерство между государственным и частным секторами основывается на распределении инвестиций и рисков между ними. Кроме того, такое партнерство в более широком смысле может также включать добровольные отношения сотрудничества между государственным и частным секторами на протяжении всего процесса формирования политики, в том числе в рамках комитетов по упрощению процедур торговли или даже специальных целевых групп.

36. Консультации и сотрудничество между государственным и частным секторами затрагивают суть процесса упрощения процедур торговли и составляют неотъемлемую часть усилий по реформе данного процесса, призванных упростить, унифицировать и стандартизировать процедуры торговли и соответствующие информационные потоки, связанные с перемещением товаров через границы. Стратегические интересы государственных и коммерческих сторон не совпадают на практике, и при осуществлении реформ необходимо обеспечить учет таких порой противоречащих друг другу интересов (таблица 1).

Таблица 1.
Некоторые стратегические цели и задачи для сторон, заинтересованных в процессе упрощения процедур торговли

Правительство (компетентный орган)	Соблюдение национальных регулирующих положений для содействия законной торговли при обеспечении целостности и безопасности национальных границ и получения национальных доходов, а также сохранности товаров; цели торговой политики и связанные с ними цели политики экономического развития; выполнение международных, региональных и двусторонних обязательств.

Исполнительные ведомства	Применение и соблюдение регулирующих положений и законодательства; сбор поступлений и статистических данных.
Производители	Оптимизация производства и логистического обеспечения (надежность, своевременность и безопасность); снижение затрат (снижение прямых и косвенных транзакционных издержек); ускорение доступа к рынкам, обеспечение надежности производственно-сбытовых цепочек, интеграция таких цепочек в другие системы (между предприятиями и между предприятиями и государственными органами).
Частные поставщики услуг (например, транспортно-экспедиторские компании, логистические компании, операторы перевозок)	Качество оказываемых услуг (сроки, стоимость, надежность, безопасность); взаимная стыкуемость электронных систем и сообщений (между предприятиями и между предприятиями и государственными органами).
Финансовый сектор (банки и страховые компании)	Управление финансовыми рисками, снижение стоимости операций, быстрое высвобождение гарантий, точность информации.
Экспортеры/импортеры	Взаимная стыкованность электронных систем и сообщений (между предприятиями и между предприятиями и государственными органами); рентабельность (сроки, стоимость и надежность)
Потребители	Стоимость, качество и сохранность товаров, защита прав потребителей.

Источник: ЮНКТАД.

B. Механизмы для упрощения процедур торговли

37. Для осуществления эффективной реформы в области упрощения процедур торговли требуется развитие сотрудничества между государственным и частным секторами, позволяющего наладить обсуждение потребностей и интересов в сфере упрощения процедур торговли, и обеспечение транспарентности целей политики и действий. Были созданы различные механизмы для упрощения процедур торговли в целях поощрения таких консультаций и сотрудничества между государственным и частным секторами.

38. Концепция создания комитетов по упрощению процедур торговли появилась еще в середине 1970-х годов, когда были учреждены первые совместные органы государственного и частного секторов, занимавшиеся упрощением документации и внедрением электронного обмена данными. Некоторые из этих организаций продолжают функционировать в странах ОЭСР (Организации эко-

номического сотрудничества и развития) (см. также вставку 1)[28]. В 1990-х годах был осуществлен переход к национальным комитетам по упрощению процедур торговли и перевозок, которые были наделены более широким мандатом, предусматривавшим упрощение процедур торговли и перевозок, и которые во многих случаях выступали в качестве руководящих комитетов при осуществлении проектов технической помощи.

39. Позднее в контексте переговоров ВТО по упрощению процедур торговли появилась еще одна модель консультативного механизма в форме группы поддержки или целевой группы для проведения переговоров по упрощению процедур торговли. В развивающихся странах в очень редких случаях проводились консультации между государственным и частным секторами для определения потребностей и приоритетов страны в области упрощения процедур торговли. Такой диалог по поводу норм и принципов, предлагаемых в ВТО, важно наладить до того, как будет подписано будущее соглашение по упрощению процедур торговли. Это позволит участникам переговоров обеспечить, чтобы предлагаемые положения отвечали потребностям и будущим интересам их стран и соответствовали их возможностям для практической реализации договоренностей. В некоторых странах были созданы целевые или рабочие группы по вопросам упрощения процедур торговли в контексте переговоров ВТО, с тем чтобы наладить такой диалог между государственным и частными секторами в отношении стратегических интересов страны в связи с переговорами по упрощению процедур торговли и обеспечить экспертную консультативную поддержку и выработку рекомендаций по предложениям, обсуждаемым на переговорах[29].

40. Такие рабочие группы по упрощению процедур торговли обычно представляют собой менее формальный механизм, чем комитеты по упрощению процедур торговли, и, как правило, формируются на основе специальных групп заинтересованных сторон, которые проводили самооценку потребностей в области упрощения процедур торговли в соответствии с приложением D и взаимодействовали с секретариатом ВТО. Совещания таких рабочих групп проводятся более или менее регулярно с участием представителей государственного и частного секторов. Хотя эти рабочие группы основное внимание уделяют переговорам в рамках ВТО, сфера их деятельности охватывает также обеспечение увязки процесса упрощения процедур торговли с целями региональной интеграции и национального экономического развития. Члены ВТО подчеркнули, что такие механизмы сотрудничества облегчат осуществление будущих обязательств, которые будут взяты в рамках ВТО[30].

Вставка 1. Механизмы сотрудничества государственного и частного секторов для упрощения процедур торговли

Швеция накопила большой опыт в развитии диалога между государственным и частным секторами по вопросам упрощения процедур торговли. В 1975 году был создан Шведский совет по упрощению процедур торговли (СВЕПРО) в качестве совместного органа с участием государственного и частного секторов для упрощения торговой и транспортной документации. Впоследствии его мандат был пересмотрен, и в настоящее время он выступает

[28] Обновленный список национальных органов по вопросам упрощения процедур торговли имеется на вебсайте http://www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm.

[29] База данных ЮНКТАД/ЕЭК ООН о рабочих группах по упрощению процедур торговли в контексте переговоров ВТО имеется на вебсайте www.unctad.org/tlb.

[30] См. сообщения, полученные ВТО от Гондураса, Норвегии и Швейцарии (TN/TF/W/158) и Сент-Люсии (Job (09)/11).

форумом государственного и частного секторов по вопросам упрощения процедур торговли, который следит за тенденциями на международном уровне и служит платформой для обмена информацией и проведения консультаций между частными и государственными заинтересованными сторонами. Вопросы управления, финансирования, исследовательской деятельности и укомплектования кадрами этого органа находится в ведении Национального совета по торговле.

В Мали была создана постоянная рабочая группа по переговорам ВТО в области упрощения процедур торговли на базе подкомитета по таможенным вопросам Национальной комиссии по последующей деятельности в связи с соглашениями ВТО, учрежденной при поддержке Совместной комплексной программы технической помощи (СКПТП). Рабочая группа функционирует под руководством министерства торговли, и в ее состав входят заинтересованные стороны частного сектора, а также различные министерства и государственные ведомства. Совещания проводятся нерегулярно, но они обычно привязаны к совещаниям Переговорной группы по упрощению процедур торговли (ПГУПТ) в Женеве. Группа в основном занимается выработкой позиции на переговорах в рамках ПГУПТ, хотя она также уделяет внимание вопросам улучшения условий для упрощения процедур торговли в Мали и смогла, в частности, добиться увеличения сроков действия импортных и экспортных сертификатов, получаемых торговыми компаниями в министерстве торговли.

В Карибском бассейне секретариат Организации восточнокарибских государств (ОВКГ) рекомендует своим государствам–членам, являющимся членами ВТО, создавать рабочие группы по упрощению процедур торговли для улучшения координации своей позиции на проводимых переговорах. Созданию этих групп предшествовал процесс проведения самооценки потребностей стран в области упрощения процедур торговли в контексте ВТО, которой занимались группы заинтересованных сторон государственного и частного секторов. Секретариат ОВКГ содействует налаживанию обмена информации с национальными рабочими группами и оказывает поддержку их деятельности, внося существенный вклад в их работу или организуя региональные совещания. Благодаря сосредоточению внимания на вопросах, выходящих за рамки ВТО, также рабочие группы призваны стать важным инструментом для осуществления реформ в области упрощения процедуры торговли в регионе и важным элементом региональной рамочной основы в сфере упрощения процедур торговли.

41. Существующие механизмы в области упрощения процедур торговли различаются между собой с точки зрения состава участвующих сторон, институционального и правового статуса, сферы деятельности и целей и охватывают широкий диапазон органов, начиная от достаточно структурированных учреждений, созданных в качестве независимых публичных органов, мандат которых включает проведение исследований и оказание консультативных услуг, и заканчивая менее формальными органами в виде сети заинтересованных сторон, проводящих нерегулярные совещания. Некоторые из этих органов имеют независимый бюджет, формируемый за счет частных и государственных взносов и платы за оказываемые услуги, тогда как другие зависят от государственной поддержки в плане укомплектования кадров и оснащения оборудованием. Большинство существующих рабочих групп по упрощению процедур торговли не имеют независимого бюджета или не нуждаются в таком бюджете в связи со своей неформальной структурой и методами работы и используют людские ресурсы, выделяемые учреждениями и компаниями для проведения совещаний и

осуществления деятельности. Они могут нуждаться в выделении финансирования на разовой основе для проведения учебных мероприятий или конкретной исследовательской работы.

42. На основе опыта функционирования различных моделей национальных механизмов в области упрощения процедур торговли можно извлечь некоторые ключевые уроки с точки зрения жизнеспособности таких механизмов. В эволюции механизмов сотрудничества прослеживаются различные этапы с точки зрения успеха деятельности и мотивации участников. На начальном этапе возрастает заинтересованность участников, которые поддерживают налаживание диалога после предыдущего периода, когда не проводилось никаких консультаций, и которые видят получение первых ощутимых результатов. Вместе с тем для осуществления долговременных изменений требуется внесение постоянного вклада и проявление сотрудничества со стороны всех участников, при этом соответствующие выгоды могут быть получены не сразу. Заинтересованные стороны, в частности среди частного сектора, могут утратить интерес и счесть, что транзакционные затраты, связанные с их участием в таких органах, являются слишком высокими по сравнению с получаемыми выгодами, поэтому могут выйти из них. В этой связи руководство группой должно играть ключевую роль в поддержании динамизма в работе группы. Во многих случаях государственный сектор должен взять на себя инициативу создания такого механизма, причем не только в форме выделения первоначального финансирования. Он должен привлечь частный сектор, продемонстрировав выгоды, которые могут быть получены благодаря сотрудничеству, и реальную приверженность работе в рамках соответствующего механизма путем установления мандата, ориентированного на конкретные действия. Видя ощутимую отдачу от предпринимаемых усилий, участники таких механизмов по упрощению процедур торговли будут продолжать свое сотрудничество, поскольку они будут уверены в том, что затраченное время и ресурсы отвечают их собственным интересам и содействуют формированию более безопасной, экономичной и надежной среды для торговли в целом.

C. Модели для создания систем "единого окна" на основе партнерства между государственным и частным секторами

43. Признав необходимость обеспечения беспрепятственного потока торговой информации в рамках глобальных производственно-сбытовых цепочек, многие развивающиеся страны приступили к изучению возможности создания системы "единого окна" для целей международной торговли. Она позволяет сосредоточить в одном месте осуществление операций, что облегчает и ускоряет обмен торговой информацией между различными сторонами, участвующими в международной торговле (см. таблицу 1)[31]. Такая торговая информация может включать до 30-40 формуляров и документов[32], которые торговые компании –

[31] Наиболее часто используется определение "единого окна", принятое Центром Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН); согласно этому определению "единым окном" является "механизм, позволяющий сторонам, участвующим в торговых и транспортных операциях, представлять стандартизированную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита".

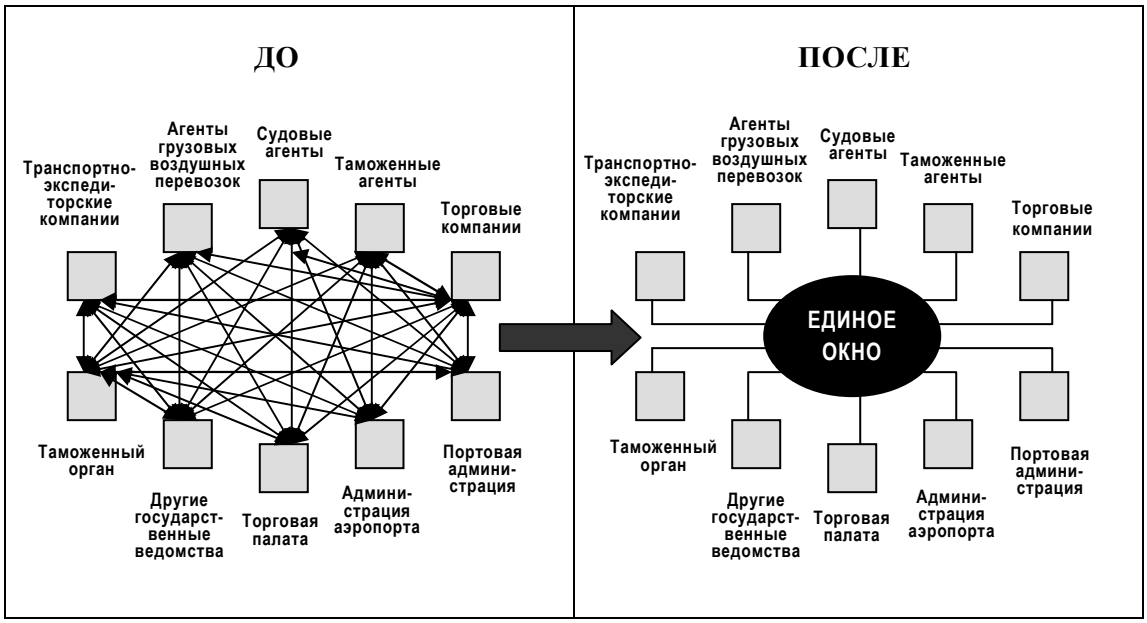
[32] К таким формулярам и документам относятся экспортные и импортные разрешения, санитарные свидетельства, технические сертификаты, сертификаты происхождения, счета-фактуры и таможенные документы, причем этот перечень является далеко не полным.

или таможенные агенты и транспортно-экспедиторские компании от их имени − должны представлять в различные инстанции и которыми должны обмениваться такие инстанции между собой.

44. Существуют различные формы системы "единого окна", в частности, физически существующий центр "единого окна" объединяет государственные учреждения в одном месте, благодаря чему участникам торговли больше нет необходимости посещать многочисленные учреждения для представления своих документов. Если система "единого окна" основывается на ИКТ, то документы могут представляться однократно и в электронной форме. Затем данные направляются через электронную платформу соответствующим органам и частным субъектам, которые могут их неоднократно использовать для своих процедур и операций. Участник торговли получает информацию о состоянии представленной им документации с помощью электронных сообщений и получает необходимые разрешения и сертификаты через систему "единого окна".

45. На диаграмме 2 представлен процесс взаимодействия между сторонами, участвующими в международной торговой сделке, до и после создания системы "единого окна". Через "единое окно" могут осуществляться различные деловые операции и нормативные процедуры. К ним может относиться таможенное оформление, электронные платежи таможенных пошлин и налогов, другие процедуры по выполнению требований в области торговли, а также процедуры, касающиеся морских перевозок, транспорта, страхования и банковских секторов. Рамки процедур, охватываемых системой "единого окна", и ее географический охват различаются между странами.

Диаграмма 2.
Система "единого окна", способствующая повышению эффективности и конкурентоспособности торговли



Источник: ЮНКТАД

46. Система "единого окна" для внешней торговли обычно создается по инициативе правительства. Обычно она находится в ведении государственного ведомства, располагающего наилучшими возможностями для обеспечения твердой политической поддержки и продвижения необходимых правовых и органи-

зационных реформ, а также мобилизации долговременных людских и финансовых ресурсов. В большинстве случаев национальная инициатива по созданию системы "единого окна" выдвигается и реализуется таможенной администрацией в тесном сотрудничестве с другими государственными ведомствами, участвующими в осуществлении процедур в пунктах пересечения границ. В основном это объясняется следующими двумя причинами. Во-первых, таможенные органы несут главную ответственность за декларирование товаров, их таможенное оформление, осуществление контроля и выпуск товаров во внутреннее обращение. Во-вторых, таможенные органы, как правило, уже используют автоматизированные системы в области таможенных операций, включая Автоматизированную систему обработки таможенных данных ЮНКТАД (АСОТД), которые уже могут соответствовать некоторым основным условиям, необходимым для перехода к единой электронной системе (см. вставку 2). Функциональные системы "единого окна" существуют, например, в Гане, Гватемале, на Маврикии, в Сенегале, Сингапуре и Таиланде.

47. Создание системы "единого окна" является сложной задачей, требующей значительных инвестиций, специальных технологий, знаний и навыков, и поэтому правительства часто стремятся наладить партнерство с частным сектором. Партнерство между государственным и частным секторами позволяет государственному сектору использовать частные финансовые ресурсы, управленческие знания, технологии и навыки в целях создания наиболее эффективной необходимой инфраструктуры для торговли. Если роль правительства заключается в регулировании внешней торговли и перевозок, то частный сектор осуществляет операции на рынке в качестве поставщика транспортных и логистических услуг, современных информационных технологий и дополнительных сетевых услуг. Сочетание таких двух компонентов имеет крайне важное значение для системы "единого окна", обслуживающей определенную группу пользователей (а именно торговые компании, транспортно-экспедиторские компании, агентов грузовых воздушных перевозок и судовых агентов, таможенных агентов, администрацию аэропорта и портовую администрацию), которые требуют быстрого и круглосуточного осуществления операций для обеспечения доставки товаров точно в срок. Это имеет особенно важное значение в торговле товарами, чувствительными к срокам поставки, и скоропортящейся продукцией.

Вставка 2. Система ЮНКТАД АСОТД благоприятствует внедрению системы "единого окна"

Основная цель осуществляемой ЮНКТАД программы АСОТД, которая в настоящее время представлена в более чем 90 странах, заключается в модернизации таможенных операций, включая автоматизацию процесса таможенного оформления товаров. Она призвана облегчить торговые операции путем ускорения процесса таможенного оформления с помощью применения информационной технологии и упрощения документации и процедур. Еще одна цель заключается в увеличении бюджетных поступлений благодаря компьютеризации таможенного тарифа, позволяющей автоматически рассчитывать пошлины и налоги. Не менее важной целью и сопутствующим результатом обработки таможенных данных является получение достоверной и своевременной торговой и налоговой статистики, облегчающей государственным органам планирование экономической политики.

АСОТД существует в нескольких версиях, включая последнюю версию ASYCUDAWorld, которая поддерживает применение современных таможенных технологий, таких как эффективное управление процессом таможенного оформления товаров, выборочный досмотр грузов, обеспечение соблюдения требований участниками торговли, процедуры безопасных платежей и контроль за направлением товаров в установленные таможенные бюро. Таким образом, прикладные программы АСОТД могут без проблем взаимодействовать с системами "единого окна", использующими другие прикладные программы. Например, на Мадагаскаре таможенные процедуры были автоматизированы с помощью версии ASYCUDA++. Затем эта система была увязана с системой "единого окна" GasyNet, которая была внедрена в 2006 году благодаря партнерству государственного и частного секторов с участием таможенных органов и компании "Малагаси коммьюнити нетуорк".

На основе 25-летнего опыта была разработана и усовершенствована стратегия по внедрению АСОТД. Проекты по внедрению системы основываются на поэтапном подходе, обеспечивающем низкий риск и эффективность затрат, что приносит долговременные результаты.

Кроме того, в настоящее время в рамках программы АСОТД разрабатывается концепция "единого окна", призванная содействовать достижению следующих двух основных целей:

a) налаживание или расширение сотрудничества между таможенными органами, другими государственными учреждениями и органами, находящимися в пунктах пересечения границ, для обеспечения электронного обмена документами и установления общих процедур обработки и контроля;

b) создание возможностей для того, чтобы операторы торговли и перевозок могли однократно представлять торговые документы и информацию, необходимые для выполнения всех требований, касающихся импорта, экспорта и транзитных перевозок.

Источник: ЮНКТАД.

48. Наиболее распространенной моделью делового партнерства между государственным и частным секторами для создания системы "единого окна" является коммерческая структура, выполняющая функции "специального целевого механизма". Она обеспечивает функционирование системы "единого окна", включая ее обслуживание и модернизацию, организацию программ подготовки и создание справочных центров, круглосуточно предоставляющих информацию пользователям. Такая структура функционирует на основе распределения инвестиций и рисков как совместное предприятие между одним или несколькими государственными учреждениями, включая таможенные службы, министерства торговли и финансов, портовую администрацию и администрацию аэропортов, и основными заинтересованными сторонами частного сектора, такими как торговые палаты, ассоциации грузоотправителей, банки или телекоммуникационные компании. В таблице 2 представлен общий обзор моделей делового партнерства между государственными и частными секторами с указанием заинтересованных сторон в отдельных странах, где действует система "единого окна".

Таблица 2
Примеры систем "единого окна", созданных на основе различных моделей делового партнерства между государственным и частным секторами в отдельных странах

Страна/год внедрения системы	*Стоимость внедрения (млн. долл. США)*	*Специальная структура, обеспечивающая функционирование "единого окна"*	*Модель делового партнерства между государственным и частным секторами*
Сингапур (1989 год)	10	"Кримсон лоджик лтд." (ранее "Сингапур нетуорк сервисес"), обслуживающая систему "Трейднет" и "Трейдэксчендж"	Совет по развитию торговли - 55% Администрация порта Сингапур - 15% Администрация гражданской авиации - 15% "Сингапур телекомс" - 15%
Маврикий (1994 год)	Данные отсутствуют	"Моришес нетуорк сервисес лтд.", обслуживающая сеть "Моринет пте. лдт."	Первоначальные акционеры: "Моринвест" - 60% (компания, созданная отечественными партнерами), в том числе: - четыре правительственных ведомства - 53% - торгово-промышленная палата - 47% "Кримсон лоджик Сингапур" - 40% (иностранный партнер, поставляющий ноу-хау и технологию)
Гана (2000 год)	6	"Гана коммьюнити нетуорк лтд." (ГКНет)	СЖС - "Сосьете женераль де сюрвеянс" - 60% Служба по таможенным сборам и профилактическим мероприятиям - 20% Ганский совет грузоотправителей - 10% "Экобанк Гана лимитед" - 5% Ганский коммерческий банк - 5%
Сенегал (2002 год)	5	"Гаинде 2000", обслуживающая систему ОРБУС-2000 и КОРУС	Таможенная служба (Комитет по управлению таможенной информацией) - 80% Частный сектор - 20%

Источник: ЮНКТАД на основе различных источников.

49. Первоначальные инвестиции могут финансироваться через государственные фонды (Сенегал и Сингапур) или на совместной основе правительством и частным сектором (Гана и Маврикий). Модель специального целевого механизма призвана обеспечить автономность функционирования системы. Для обеспечения окупаемости инвестиций и автономного функционирования механизма во многих странах, применяющих такие системы, использование "единого окна" является обязательным, т.е. все участники торговли обязаны использовать систему "единого окна" для подготовки и обработки документов. Затраты воз-

мещаются с помощью различных сборов, взимаемых с пользователей услуг. К таким взносам могут относиться, например:

a) разовый сбор за пользование программным обеспечением/регистрационный сбор, уплачиваемый однократно каждым пользователем системы;

b) ежегодный сбор;

c) комиссия, взимаемая при направлении и обработке декларации через систему "единого окна";

d) фиксированная комиссия за операцию.

50. Для налаживания и развития партнерства между государственным и частным секторами в целях создания и обеспечения функционирования системы "единого окна" необходимо, чтобы партнеры с обеих сторон соблюдали ряд важных принципов, включая, в частности, следующие:

a) скоординированный, реалистичный и эффективный подход к закупкам;

b) общая приверженность государственного и частного секторов поставленным целям;

c) транспарентность и доверие;

d) реалистичные ожидания государственного сектора в отношении возможного вклада частного сектора и понимание частным сектором целей, намеченных государственным сектором;

e) существование правовых рамок, совместимых с закупками и потребностями проекта в услугах, необходимых для внедрения системы "единого окна" (например, определение функций каждого из партнеров, приобретение системы информационной технологии (ИТ), оказание дополнительных сетевых услуг, возможности для представления торговой информации в электронной форме, удостоверение и проверка электронных подписей, обмен данными и их хранение, вопросы обеспечения конфиденциальности).

51. В РСНВМ внедрение систем для упрощения процедур торговли, основанных на использовании ИТ, таких как электронная система "единого окна", может содействовать ее распространению на наземный участок перевозки и транзитные перевозки в соседних странах. Система "единого окна", дополняемая эффективной инфраструктурой и логистическими системами, может благодаря снижению эксплуатационных и административных затрат компенсировать неблагоприятные факторы, связанные с дальними расстояниями и географической удаленностью.

52. Хотя многие РСНВМ уже используют системы автоматизации таможенных операций, такие как АСОТД, ни в одной из них пока не создана система "единого окна", что во многом объясняется отсутствием надлежащих ноу-хау и технологий, а также необходимой коммуникационной инфраструктуры. Вместе с тем некоторые страны Кавказа и Центральной Азии, как представляется, довольно существенно продвинулись в этой области. Некоторые из них, а именно Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан и Монголия, уже предприняли первые шаги к внедрению системы "единого окна". Вероятно, в этом нет ничего удивительного, поскольку страны данного региона относятся к числу стран, наиболее

удаленных от их потенциальных зарубежных рынков[33]. В большинстве стран этого региона таможенные ведомства играют ведущую роль в процессе внедрения системы "единого окна". Вместе с тем в Монголии инициатором внедрения концепции "единого окна" выступает национальная Торгово-промышленная палата в тесном партнерстве с Главной таможенной администрацией Монголии.

53. Успешный опыт существующих моделей "единого окна" свидетельствует о том, что партнерство между государственным и частным секторами действительно может играть ключевую роль в области упрощения процедур торговли. В особенности это относится к применению передовых технологий и необходимости использования специальных услуг, ноу-хау или знаний, которые могут быть новыми для правительственных учреждений и которые могут требовать выделения дополнительных ресурсов и времени. Такие модели не только имеют важное значение для повышения эффективности и устойчивого развития услуг общего пользования, но и позволяют правительственным учреждениям сосредоточить усилия на выполнении своих собственных функций.

V. Вопросы для обсуждения

54. Нынешние сложные условия требуют, чтобы правительства играли более активную роль с помощью новаторской политики на национальном и региональном уровнях в деле содействия развитию транспортной инфраструктуры как одного из компонентов их планов в области торговли и развития, в том числе на основе партнерства между государственным и частным секторами. Это особенно относится к странам с небольшой и уязвимой экономикой, странам, не имеющим выхода к морю, и соседним с ними странам транзита, а также малым островным государствам, в которых объем торговли не позволяет обеспечить достаточной окупаемости и которым сложно привлечь частные инвестиции.

55. Ниже перечислены некоторые вопросы, которые эксперты, участвующие в совещании, возможно, сочтут целесообразным обсудить:

a) как показывает опыт, своевременные инвестиции в упрощение процедур перевозок и торговли с участием частных операторов способствовали увеличению грузопотока и частоты транспортного сообщения, что в свою очередь привело к снижению транспортных тарифов и улучшению транспортных связей. Такие инвестиции могут стать одним из стратегических компонентов в усилиях по преодолению кризиса, если они будут осуществляться в рамках антициклической бюджетно-финансовой политики, ориентированной на стимулирование экономического роста и использование торговли в качестве инструмента оживления экономической активности;

i) разрабатывая планы экономического оживления после кризиса, каким образом директивные органы могут обеспечить учет и изучение существующей передовой практики в области финансирования развития и использования инфраструкту-

[33] Для стран Кавказа и Центральной Азии расстояние до ближайших морских портов составляет, в частности, 700 км для Армении, 800 км для Азербайджана, 995 км для Монголии, 2 950 км для Узбекистана, 3 100 км для Таджикистана, 3 600 км для Кыргызстана и 3 750 км для Казахстана (ESCAP, 2006).

ры и услуг в сфере упрощения процедур перевозок и торговли?

b) к настоящему времени хорошо изучен международный опыт партнерства между государственным и частным секторами, выступающего источником ноу-хау, передовых управленческих навыков и практических технологий. Такое партнерство зарекомендовало себя в качестве инструмента для разработки эффективных решений, способствующих совершенствованию процессов в работе морских портов и внутренних грузовых терминалов, а также в качестве платформы для усилий по упрощению процедур торговли, например с помощью системы "единого окна". Наименее развитые страны и страны с небольшой и уязвимой экономикой могут сталкиваться с особыми факторами, ограничивающими их доступ к имеющимся передовым решениям, позволяющим снизить транспортные расходы, повысить эффективность перевозок и улучшить транспортное сообщение;

i) Могут ли существующие модели партнерства между государственным и частным секторами быть приспособлены к местным условиям и потребностям?

ii) Какие механизмы являются наиболее эффективными для привлечения частного сектора, его технологий и ноу-хау в области портов, наземного транспорта и инфраструктуры и услуг в сфере упрощения процедур торговли?

iii) Могут ли использовать страны с небольшой экономикой накопленный успешный опыт?

iv) Существуют ли требования в отношении масштабов или размера проектов для развития партнерства между государственным и частным секторами в области упрощения процедур перевозок и торговли?

c) Развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и соседним с ними прибрежным странам транзита следует постоянно изучать и анализировать конкретные механизмы сотрудничества, в том числе с участием частного сектора, в области упрощения процедур торговли и инфраструктуры и соответствующих услуг в сфере транзитных перевозок;

i) Какие меры оказались успешными в устранении узких мест между развивающимися странами, не имеющими выхода к морю, и развивающимися странами транзита?

ii) Какие международные стандарты могут быть приняты развивающимися странами, не имеющими выхода к морю, и развивающимися странами транзита для устранения препятствий и узких мест в торговле?

iii) Какие ключевые международные ИКТ в области логистики, упрощения процедур торговли и обеспечения безопасности сбытовых цепей могут улучшить возможности развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита для участия в мировой торговле?

d) Проводимые в настоящее время в рамках ВТО переговоры по вопросам упрощения процедур торговли в конечном счете приведут к принятию нового комплекса обязательств, которые предстоит осуществлять

членам ВТО. Для развивающихся и наименее развитых стран эти обязательства сделают необходимым осуществление реформы в области упрощения процедур торговли. Для этого потребуется внесение изменений в регулирующую рамочную основу, принятие новых процедур и практики, подготовка персонала и внедрение новых технологических решений, в том числе для таможенной администрации, и разработка систем "единого окна". Развивающимся странам следует изучить возможности для финансирования этих реформ и необходимость укрепления местного потенциала;

i) Могут ли существующие национальные механизмы в области упрощения процедур торговли содействовать осуществлению процесса реформ?

ii) Как партнерство между государственным и частным секторами может наиболее эффективным образом способствовать получению знаний, технологии и финансирования в этом контексте?

iii) Каким образом таможенные службы могут повысить эффективность своих усилий по упрощению внешнеторговых процедур и обеспечению собираемости сборов при одновременной борьбе с мошенничеством и соблюдении международных регулирующих положений?

iv) Как международное сообщество может содействовать укреплению потенциала для осуществления реформы в области упрощения процедур торговли с помощью таких механизмов, как программа "Помощь в интересах торговли"?