Бабина Василина Александровна – главный специалист отдела экономики и статистического учета администрации Ульчского муниципального района (Хабаровский край, с. Богородское). E-mail: geopo@rambler.ru

Уваров Виктор Алексеевич – д-р экон. наук, профессор ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: uvarov-dvags@rambler.ru

Международный опыт управления приграничной торговлей

Настоящая статья освещает некоторые аспекты международного опыта развития приграничной торговли в условиях либерализации национальных торговых режимов в соответствии с нормами Всемирной торговой организации. Особое внимание уделено организационно-управленческим механизмам и возможности применения их отдельных элементов в управлении приграничной торговлей в приграничных регионах РФ.

Ключевые слова: приграничная торговля, ГАТТ-1994, особый льготный режим, приграничная территория, либерализация торговли.

Процессы глобализации привели к либерализации не только производственного, но и непроизводственного секторов экономики, а именно – сферы услуг. После распада СССР важную роль в поддержании социально-экономической стабильности и социально-экономического развития приграничных территорий на старых и новых границах РФ сыграло развитие такой сферы услуг, как приграничная торговля.

В то же время, ограниченность нормативно-правовой базы в отношении регулирования приграничной торговли остается одним из ключевых факторов, препятствующих максимальной реализации потенциала приграничной торговли в РФ. Федеральный закон о внешнеторговой деятельности в РФ был принят только в 2003 году и не раскрыл основных элементов особого режима приграничной торговли [7]. Концепция приграничного сотрудничества не реализуется, Федеральный закон о приграничном сотрудничестве до сих пор не принят. Федеральный закон об особых экономических зонах принят только в 2005 году, но для большинства приграничных территорий ограниченность видов особых экономических зон и система реализации закона делают достаточно трудным создание последних на своих приграничных территориях.

В рамках российского законодательства предполагается, что приграничная торговля – это вид внешнеторговой деятельности, который осуществляется на основе международного договора Российской Федерации с сопредельным иностранным государством или группой

сопредельных иностранных государств и предусматривает предоставление особого благоприятного режима внешнеторговой деятельности в отношении внешней торговли товарами и услугами, осуществляемой исключительно для удовлетворения местных потребностей в товарах и услугах, произведенных в пределах соответствующих приграничных территорий и предназначенных для потребления физическими лицами, имеющими постоянное место жительства на этих территориях, и юридическими лицами, имеющими место нахождения на этих территориях.

При этом, указанный особый благоприятный режим не распространяется на другие иностранные государства или группы иностранных государств, с которыми у Российской Федерации заключены международные договоры, предусматривающие предоставление режима не менее благоприятного, чем режим, предоставленный любому другому иностранному государству.

Трудно не согласиться с мнением С.П. Быстрицкого и В.К. Заусаева, что такое узкое понимание сущности и смысла приграничной торговли в России ведет к утрате самобытности ее содержания. Весьма показательно и то, что в России не осуществляется статистическое наблюдение приграничной торговли.

Приграничная торговля – это вид международного товарообмена, осуществляемого торговыми организациями и фирмами приграничных районов сопредельных государств на основе соглашений между странами о предоставлении особого льготного режима государственного регулирования торговли между приграничными районами [6].

При соприкосновении разнородных пространств движущей силой приграничного сотрудничества выступают различия стран, прежде всего, в ценах на потребительские товары. Данную модель приграничного сотрудничества Л.Б. Вардомский определяет как торговую или традиционную модель [3].

Специалисты Мирового банка рассматривают приграничную торговлю как «… передвижение товаров и услуг через государственную границу на расстояние до 30 км от нее» [10].

В КНР законодательное определение приграничной торговли частично соответствует нормам Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее – ГАТТ), мировой практике и понимается как «… торговля жителей приграничной полосы на совместных рынках, мелкая приграничная торговля, а также внешнеэкономическое техническое сотрудничество и кооперация приграничных районов».

В соответствии с п. 3 ст. XXIV Генерального соглашения о тарифах и торговле, в целях облегчения приграничной торговли соседнему государству предоставляются особые льготы и преимущества, на которые не вправе претендовать другие государства – участники ГАТТ. Такое

исторически сложившееся исключение из правил ГАТТ отражает специфический характер приграничного товарооборота [4]. Приграничная торговля – это торговля жителей-резидентов территорий, примыкающих к государственной границе сопредельных государств. ГАТТ-1994 (ст. XXIV, п. 3а) разрешает странам-членам ВТО устанавливать особый льготный таможенный режим для приграничной торговли, действующий в отношении жителей приграничной полосы. Льготы и преимущества, предоставленные в приграничной торговле, исключаются из-под действия режима наибольшего благоприятствования.

Однако нормативным пробелом в этом случае остается сфера территориального применения термина «приграничная торговля». В ряде международных документов (хартий, конвенций) общего характера о межрегиональном сотрудничестве под приграничными территориями понимаются зоны по обе стороны границы глубиной от 15 до 50 километров, которые могут наделяться льготными условиями для ведения предпринимательской деятельности с партнерами на сопредельной стороне без права ее распространения за пределы оговоренных территорий [5].

Так, в КНР торговля жителей приграничной полосы на совместных рынках – это товарообмен жителей приграничного района шириной 20 километров вглубь границы в специально утверждённых правительством местах, открытых для внешнего сотрудничества, либо на специально отведённых рынках в размерах не выше установленных квот в стоимостном или количественном выражениях. Мелкая приграничная торговля – это торговая деятельность приграничных китайских предприятий, имеющих санкционированные полномочия для ведения мелкой торговли, которая проходит через специально утверждённые государством порты и пограничные пункты с участием предприятий либо иных торговых организаций сопредельного государства [2]. В 2009 году при поддержке правительства города Суйфеньхэ и Министерства коммерции КНР создан первый российско-китайский сайт электронной торговли, ставший в настоящее время торгово-сервисной коммерческой платформой, внедряющей новейшую модель электронной торговли B2M, осуществляющей полное таможенное оформление товара через Интернет, а также логистику. К основным преимуществам сайта можно отнести: гарантии правительства, безопасность системы осуществления электронных платежей, двунаправленные гарантии для импорта и экспорта, услуги онлайн менеджеров, доступ к государственным базам данных, круглосуточную горячую линию консультаций.

В целом, в зарубежной литературе такому пониманию приграничной торговли соответствует термин «малая торговля» или «petty trade». Как правило, приграничная торговля не регистрируется статистически, и ее объемы незначительны. Основной отличительной характеристикой приграничной торговли в таком случае является географическая близость,

которая фактически сводит к нулю транспортную составляющую перемещения товара или услуги через границу, позволяя, тем самым, извлекать дополнительную прибыль, образующуюся в результате разницы спроса и предложения на различные товары и услуги в каждой приграничной территории.

В законодательстве Индии понятие «приграничная торговля» (border trade) обозначает встречную торговлю через государственные границы с сопредельными странами на основе двусторонних соглашений, т. е. территориальные ограничения приграничной торговли отсутствуют, как и ограничения на транзит товаров из других стран.

В Иране приграничная торговля регулируется положениями международной конвенции по приграничной торговле, законодательными актами Министерства торговли Ирана относительно осуществления экспортно-импортных операций, таможенными правилами, инструкциями администраций приграничных провинций, уставами кооперативов, функционирующих в приграничных районах. Среди управленческих инструментов регулирования приграничной торговли в Иране активно используются ограничения по номенклатуре товаров, разрешенных в приграничной торговле, список которых представляется органами местного самоуправления и затем утверждается вместе с соответствующими квотами Правительством Ирана по согласованию с министерствами по делам кооперативов, торговли и промышленности. Так же устанавливаются ограничения на объемы импорта в рамках приграничной торговли. Участники приграничной торговли имеют специальные торговые карты, на них распространяется льготный таможенный, налоговый и визовой режимы. Как одна из форм приграничной торговли, активно развиваются приграничные рынки, торговля на которых осуществляется на основе двусторонних соглашений с аналогичными структурами соседних стран, деятельность которых регулируется внутренним законодательством.

В Турции приграничная торговля реализуется через сеть оптовых и розничных магазинов в 13 специальных центрах, а структура управления представлена правительством страны, Ведомством внешней торговли и ведомствами таможен, а также органами управления специализированного центра. Управление центром осуществляется администрацией и гендиректором, которые назначаются совместно губернатором области, торгово-промышленной палатой региона (города) и отделением Палаты ремесленников и представителей свободных профессий (таблица 1). Так же утверждение требуется специальными комиссиями, в полномочие которых входит принятие решения о целесообразности открытия тем или иным юридическим или физическим лицом соответствующих магазинов в рамках центров. Необходимо и согласование с руководством соответствующего военного округа. К основным организационно-

управленческим механизмам можно отнести: квотирование импорта, декларирование экспортно-импортных операций, сертификацию на право осуществления экспортно-импортных операций, регламентацию объемов продаж (80% – местным торговым фирмам, 20% – пассажирам, следующим через соответствующий центр) и пр.

В Монголии основной формой осуществления приграничной торговли является функционирование зон свободной торговли, в рамках которых действует особый преференциальный режим.

В Эстонии «приграничной» считается торговля, которая идет через существующую торговую сеть, в случае, когда покупателем является гражданин любой другой страны ЕС, кроме Эстонии, включая торговлю по телефону, по почте, электронную коммерцию.

Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников СНГ от 10 октября 2008 года (Бишкек) является основополагающим документом, регулирующим приграничную торговлю и ее экономическую безопасность (ст. 2).

Интенсивность развития приграничной торговли, в целом, связывается с возможностью легко и без высоких сборов ежедневно пересекать государственную границу.

Кроме того, согласно исследованиям Мирового банка, приграничная торговля при благоприятных условиях увеличивает занятость и доходы населения, оказывая мультипликативный эффект на развитие смежных отраслей, удешевляет импорт, тем самым стимулируя экспорт продукции более высокой степени переработки, усиливает местное производство [1].

Снижение барьеров развития приграничной торговли включает:

- упрощение визового режима для граждан, проживающих на приграничных территориях;

- установление режима беспошлинного провоза груза с ограничением его веса и объема.

Таблица 1

Специфические характеристики осуществления приграничной торговли

	Территория	**Транспортные издержки**	**Форма осуществления**	**Ограничения**	**Преферен-циальный режим**	**Специальная регистрация приграничной компании**	**Законодательная база**
Россия	приграничный субъект федерации	от значительных к минимальным	специальные режимы пересечения границы, ОЭЗ	нет	да	не требуется	межправительственные нормативные акты, федеральное законодательство
КНР	20 км от границы	незначительные	СЭЗ государственного и провинциального уровня, открытые города, приграничные торговые комплексы, зоны приграничного сотрудничества	по номенклатуре товаров и услуг	да	требуется	межправительственные нормативные акты, национальное и провинциальное законодательство
Турция	территория приграничного центра на приграничной территории, 30 км от границы	минимальные	специализированные торговые приграничные центры	по объему продаж местным предприятиям и транзитным пассажирам, квотирование экспортно-импортных операций	да	требуется	национальное и местное законодательство
Иран	приграничный район	от средних к минимальным	приграничный районы, приграничные рынки, челночная торговля, СЭЗ не входят в систему приграничной торговли	по номенклатуре товаров, квотирование импорта	да	требуется	международная конвенция по приграничной торговле, национальное и провинциальное законодательство, уставы кооперативов, функционирующих в приграничных районах

В то же время, в большинстве случаев сохраняются такие барьеры развития приграничной торговли, как:

- необходимость постановки печати большого размера в паспорт, а следовательно, смены паспорта, увеличение расходов на частую смену паспорта;
- ограничение на передвижение на собственных транспортных средствах;
- прозрачность работы таможенных служб;
- график работы таможенных служб.

В целом, отличительные признаки приграничной торговли от внешнеторговой деятельности или «большой» торговли от «малой» можно отразить через уровень реакции на различные условия их осуществления (таблица 2) [10].

Таблица 2

Уровень реакции приграничной и внешней торговли на изменение государством основных условий их осуществления [10]

	Визовые требования	**Неофициальные поборы**	**Задержка на таможне**	**Пошлины и другие обязательные платежи**	**Перевозка на собственном транспортном средстве**
Приграничная торговля	высокий	высокий	низкий	высокий	высокий
Внешнеторговая деятельность	низкий, средний	низкий	средний, высокий	высокий	низкий

Как видно из таблицы, в отличие от внешнеторговой деятельности (большой или встречной торговли), в целом, приграничная торговля характеризуется большим уровнем реакции на государственные ограничения.

Приграничная торговля имеет и социальное измерение. Как правило, в приграничную торговлю вовлечено население с низким и средним уровнем дохода (студенты, безработные, пенсионеры, школьники, домохозяйки и т. д.).

Более того, исследования многих ученых (П. Кругман, Р. Элизондо [13], Дж. Хансон [11] и др.) свидетельствуют о том, что приграничная торговля представляет собой основу экономического развития приграничных территорий, позволяющую максимизировать эффект масштаба.

Эффективность функционирования приграничной торговли во многом определяется тем, насколько успешно органы управления решают задачу по повышению контактной функции границы.

Так, например, в Сербии в 2002 году таможенные службы были самыми коррумпированными государственными структурами. В 2003 году при помощи Мирового банка и Офиса таможен, а также фискальной помощи Европейского союза (European Union (EU) Customs and Fiscal Assistance Office) Премьер-

министр Сербии начал реформирование системы приграничной торговли на основе:

- введения селективного анализа и риска менеджмента (вместо 100% досмотра товаров выбор стал осуществляться на базе случайного выбора компьютера, на основании системного анализа электронных данных);
- уменьшения документов декларирования;
- применения прямого ввода данных торговыми предприятиями на базе электронной базы обмена данных (Electronic Data Interchange);
- подготовки таможенного персонала и бизнеса к изменениям [12].

Управление приграничной торговлей заключается в решении тех противоречий, которые возникают между приграничными регионами и центром в процессе реализации функции повышения контактности старых и новых границ.

Если проанализировать рекомендации Мирового банка для развивающихся стран (страны Южной Африки, блока СНГ, Афганистана, КНР), то большинство рекомендаций можно свести к нескольким направлениям:

1) улучшение инфраструктуры (дороги, приграничные комплексы, склады и пр.);

2) совершенствование институционального обеспечения (гармонизация законодательства с нормами ВТО, расширение полномочий приграничных специальных экономических зон и органов власти, упрощение таможенных процедур и т. д.);

3) проведение более эффективной приграничной торговой политики (гармонизация приграничных режимов по транспорту, транзиту товаров, тарифной политике, заключение двусторонних соглашений о преференциальном режиме двусторонней или многосторонней торговли, в зависимости от моно- или полиграничности территорий и пр.).

4) расширение участия частного сектора в развитии приграничной торговли.

Немаловажно и то, что приграничная торговля может развиваться и в отсутствии формально закрепленных льготных условий и установленных границ [9].

Способы поставки товаров в условиях приграничной торговли достаточно ограничены и подразумевают осуществление трансграничной поставки, т. е. осуществление экспортно-импортной операции по перемещению материально-вещественных ценностей между физическими и юридическими лицами приграничных территорий через государственную границу.

К общим рекомендациям по развитию приграничной торговли относится соблюдение паритета в приграничной торговле товарами и услугами. Наряду с прочими услугами, именно приграничная торговля призвана развивать коммерческие услуги образования и здравоохранения для создания базового человеческого капитала. Эффективное развитие сектора финансового посредничества стимулирует трансформацию сбережений в инвестиции. Развитие транспортных услуг и системы материально-технического обеспечения повышает эффективность пространственного и временного

распределения товаров. Стимулирование распространения телекоммуникационных услуг способствует формированию широкого информационного пространства и расширяет возможности участия в приграничной торговле большего числа резидентов приграничных территорий. Услуги в сфере экологии имеют первостепенное значение в поддержании социальной стабильности и интенсивного экономического роста.

Анализ возможностей и ограничений в способах поставки услуг в условиях приграничной торговли можно представить в виде рыночных и управленческих факторов и ограничений развития рынка услуг приграничных территорий (таблица 3).

Таблица 3

Факторы и ограничения способов поставки услуг в приграничной торговле

<table>
<tr><th>Способ перемещения</th><th>Факторы появления и развития</th><th>Ограничения развития</th></tr>
<tr><td>Трансграничная поставка</td><td rowspan="3">- ценовый
- наличие рыночной ниши
- сходство законодательства, обеспечивающего достаточный уровень качества и безопасности услуги</td><td rowspan="3">- трудность вхождения на рынок
- государственные ограничения по вхождению на рынок</td></tr>
<tr><td>Потребление на приграничной территории</td></tr>
<tr><td>Коммерческое присутствие</td></tr>
<tr><td>Перемещение физических лиц</td><td>- нехватка, отсутствие специалистов
- диспаритет заработных плат на приграничных территориях
-диспаритет социально-экономического развития приграничных территорий</td><td>- государственные ограничения в привлечении иностранной рабочей силы</td></tr>
</table>

К основным факторам, стимулирующим развитие приграничной торговли, относятся: ценовый, рыночный и законодательный. Ценовый фактор в условиях приграничной торговли складывается как разница между спросом и предложением, при котором транспортные расходы, формирующие цену, стремятся к нулю.

Рыночный фактор определяет возможности вхождения на рынок: наличие свободных или малоосвоенных рыночных ниш, наличие аналогового сектора услуг и пр.

Законодательный фактор является наиболее противоречивым. Он стимулирует приграничную торговлю между приграничными территориями в двух случаях:

- когда законодательные условия развития и предоставления услуг аппроксимированы;

- когда существует законодательный диспаритет между приграничными территориями (в этом случае происходит переток товаров и услуг на приграничную территорию с более привлекательным законодательством).

Субъекты управления приграничной торговли – это органы власти всех уровней, осуществляющие полномочия по развитию приграничной торговли. Предметом управления являются организационно-экономические отношения, возникающие в процессе формирования и развития приграничной торговли. Объект управления – оптово-розничные предприятия, хозяйствующие субъекты, расположенные в пределах приграничной территории.

Основные направления системы управления развитием приграничной торговли должны быть ориентированы на аппроксимацию диспаритетов приграничной торговли на приграничных территориях, связанных со способами осуществления приграничной торговли и повышением конкурентоспособности товаров и услуг, производимых на приграничной территории (рисунок 1).



Рис. 1. Управление развитием приграничной торговли

Проблемным аспектом развития приграничной торговли в РФ на современном этапе развития является не только слабость нормативно-правовой базы, но и то, что данный вид деятельности не выделяется как особая область управления, не имеет своего институционального проявления, что, в свою очередь, находит выражение в развитии теневых форм приграничной торговли.

Управление развитием приграничной торговли субъекта Федерации предполагает создание системы, позволяющей максимально эффективно и оперативно осуществлять регулирование, мониторинг, оценку, управленческий выбор в данной сфере, реагировать на происходящие изменения.

Обобщение управленческого опыта в сфере приграничной торговли позволяет выделить ее специфические характеристики:

- определение приграничной торговли как вида внешней (международной) торговли, которая ведется через границу резидентами приграничных территорий (от 15 до 50 километров в глубину границы);
- законодательно должны быть установлены общие принципы, цели, задачи, ограничения и границы приграничной торговли, определен статус участников и возможность его установления, компетенция органов государственного и местного самоуправления;
- как важное направление государственной политики, достаточно широкими полномочиями должны быть наделены органы местного самоуправления и региональные органы исполнительной власти;
- необходимо создавать льготный визовый, таможенный и налоговый режимы для субъектов приграничной торговли;
- должны быть тщательно проработаны вопросы рисков, безопасности и борьбы с теневой экономикой в приграничной торговле.

Мировой опыт приграничной торговли свидетельствует о наличии большого разнообразия форм, способов и механизмов ее реализации и значительного социально-экономического эффекта на развитие приграничных территорий, а также необходимости проведения тщательного и взвешенного анализа для разработки наиболее эффективных алгоритмов управления, создания и осуществления приграничной торговли как важного сектора услуг и развития приграничного сотрудничества.

Литература и источники:

1. Бабина, В. А. Приграничная торговля: проблемы и перспективы развития : монография / В. А. Бабина, В. Н. Дьяченко, В. А. Уваров. – Хабаровск : из-во ДВАГС, 2010. – 133 с.

2. Валютный режим КНР, действующий в зоне приграничной торговли от 01 октября 2003 г. –. – Режим доступа: http://www.crc.mofcom.gov.cn/crweb/rcc/info/Article.jsp?col_no=311&a_no=59395.

3. Вардомский, Л. Б. Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России / Л. Б. Вардомский // Евразийская экономическая интеграция. – № 1. – 2008. – С. 92.

4. Генеральное соглашение о тарифах и торговле,1947 г. –. – Режим доступа: www.wto.org.

5. Данилова, Е. В. О зарубежном опыте развития приграничной торговли // [04.04.2005]. –. – Режим доступа: http : //www.rgwto.com.

6. Лысенко, В. А. Управление внешнеэкономической деятельностью. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009. – С. 11.

7. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : Федер. закон Рос. Федерации от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ // Правовая система Гарант.

8. Россия – Северо-Восточная Азия: Дальневосточный экономический мост на рубеже эпох / С. П. Быстрицкий, В. К. Заусаев. – М., 2007. – С. 216.

9. Рыжова, Н. П. Приграничная торговля и интеграция. Китайский и российский подходы. –. – Режим доступа: http://www.hse.ru.

10. Cross-border trade within the Central Asia regional economic cooperation. – World Bank, 2007. – P. 5.

11. Hanson, G. H. Integration and the location of activities – Economic integration, intraindustry trade, and frontier regions / G. H. Hanson // European economic review. –1996. – V. 40. – P. 941 – 949.

12. Jacqueline den Otter. Cross-border trading reforms in post-war Serbia. –. – Режим доступа: http://www.doingbusiness.org/Documents/CaseStudies/2009/DB09_Reforms_Serbia.pdf.

13. Krugman, P. Trade policy and the Third World metropolis / P. Krugman, R. L. Elizondo // Journal of development Economics. – 1996. – V. 49. – P. 137 – 150.