В.А. Некрасов,
представитель Федеральной таможенной
службы (ФТС России) в Кыргызской Республике,
кандидат юридических наук

Киргизия перед выбором: Всемирная торговая организация или Таможенный союз?

Попытки создать на постсоветском экономическом пространстве региональный интеграционный блок до настоящего времени были недостаточно успешными. В январе 1995 г. Беларусь, Россия и Казахстан (позже к ним присоединились Киргизия и Таджикистан) подписали соглашения о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Но и эта инициатива не получила успешного развития интеграционного объединения. Вступление Киргизии во Всемирную Торговую Организацию в октябре 1998 г. осложнило эти процессы, так как Кыргызстан принял на себя обязательство перед ВТО не повышать связанные ставки таможенных пошлин, что было неприемлемым для других стран Таможенного союза.

В этих условиях Беларусь, Казахстан и Россия в августе 2006 г. приняли решение о создании «нового» Таможенного союза. Кыргызстан и Таджикистан согласились присоединиться к новому Таможенному союзу «по мере готовности». Тем не менее, определенных действий в этом направлении предпринято не было.

Сегодня Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России создан. По оценкам экспертов новая структура позволит этим странам к 2015 г. нарастить ВВП на 15%. Создается общий рынок с населением 170 млн человек, совокупный промышленный потенциал составляет около $600 млрд, резервы нефти – 90 млрд баррелей, объем сельхозпроизводства – $112 млрд. Общий ВВП трех стран составляет $2 трлн, совокупный товарооборот – $900 млрд, общий ожидаемый эффект от создания союза составляет $400 млрд – для России и $16 млрд – для Белоруссии и Казахстана.

Создание единой таможенной зоны поможет усилить производственную кооперацию между странами и сделать единый рынок трех государств более привлекательным для инвестиций. Кроме того, три страны теперь смогут более эффективно использовать свой транзитный потенциал, так как снизятся издержки при поставках продукции из Казахстана в европейские страны, а для России и Белоруссии – при поставках в азиатском направлении.

Последние события в развитии Таможенного союза «тройки» вызвали у Киргизии необходимость принятия ответственного решения о выборе пути и направления дальнейшей интеграции и потребовали активного рассмотрения вопроса присоединения к Таможенному союзу с учетом экономических условий, а также выявления наилучшего способа для присоединения в рамках действующих обязательств перед ВТО. В ходе этой работы Правительство страны должно сбалансировать экономические преимущества и недостатки торговых отношений с государствами Таможенного союза в противовес снижению стоимости торговых объемов и, как следствие, ослабевающих связей со странами – членами ВТО.

Таким образом, в сложных политических условиях Киргизия должна сделать непростой выбор: либо интегрироваться в Таможенный союз и пренебречь обязательствами

перед ВТО, либо оставаться членом ВТО и оказаться в экономической изоляции со стороны своих основных торговых партнеров.

В этой связи представляется целесообразным провести исследование состояния экономики и внешнеторгового сотрудничества Киргизии, чтобы ответить на ключевой вопрос: улучшится ли экономическое развитие и благосостояние Киргизии за счет тесной интеграции с системой высоких тарифов Таможенного союза, основанных на действующей тарифной системе России, или же страна будет лучше развиваться с более низкими тарифными ставками и открытой торговой системой, принятыми в процессе вступления в ВТО в 1998 г.

В данной статье кратко обобщаются имеющиеся данные по товарообороту Киргизии со странами Таможенного союза и другими странами и рассматривается возможное влияние Таможенного союза на существующие торговые потоки, доходы за счет импортных поставок, уровни потребительских цен и занятость населения. По нашему мнению, даже если Киргизия не вступит в Таможенный союз, само существование этого союза значительно повлияет на экономику Кыргызской Республики.

Рассмотрим экономическую ситуацию в Киргизии. Кыргызская Республика – страна с низким национальным доходом на душу населения: $780 в 2008 г. (метод Атласа). Население составляет 5,3 млн человек. Золото, сельскохозяйственная продукция, ткань и энергоносители составляют большую часть экспорта страны. Промышленный потенциал ограниченный.

Республика осуществила ключевые реформы для создания основ рыночной экономики. Около 70% сельскохозяйственных земель являются частными. Существует открытая экономика с либеральным режимом внешней торговли и полной конвертируемостью национальной валюты.

После краха Советского Союза ВВП в 1995 г. составил только половину от уровня 1990 г. Все экономические показатели ухудшились. Гиперинфляция, возрастающая безработица и сокращение реальных доходов привели к резкому повышению бедности.

В 1993 г. введена национальная валюта, освобождены цены, принято рыночное законодательство, преобразованы сельское хозяйство и активы, начались приватизационные процессы. Принят открытый внешний торговый режим. В результате экономика начала восстанавливаться с 1996 г. и с 1998 г. росла в среднем на 5 процентов в год. Сельское хозяйство и пищевая промышленность являются традиционно доминирующими секторами, но в последние годы они отставали от других быстро растущих секторов, таких как легкая промышленность, строительство, коммуникации и торговля.

Наличие теневой экономики в Киргизии является признанным фактом, хотя различные оценки на этот счет имеют очень большую разницу. Существует неизвестное, но большое количество официально незарегистрированных производств, которые работают в тени. Доля теневой экономики в швейной отрасли, по оценкам Министерства экономического регулирования, составляет порядка 50%.

Внешняя торговля Киргизии. С 2001 по 2008 г. внешнеторговый оборот республики, по официальным данным Кыргызской Республики, вырос более чем в 6 раз. Отмечается опережающий рост импорта по сравнению с экспортом, что обуславливает отрицательное сальдо торгового баланса, которое в 2008 г. составило $2,4 млрд. Можно полагать, что эти данные существенно занижают фактическую ситуацию. Согласно статистическим данным Китая по экспорту/импорту в Кыргызстан, которые ВТО, ЕС и США считают достоверными (в отличие от официальных данных Киргизии), в 2009 г. общий товарооборот был в 4 раза больше официальных цифр. Импортные объемы в 3 раза больше – по сравнению с официальными данными, а экспортные объемы были выше в 5 раз. Возможно, даже эти цифры занижены, так как они не отражают нерегистрируемый



(т.е. контрабандный) товарооборот. Эти цифры подчеркивают важность международной торговли для Кыргызстана, особенно транзитной торговли.

Основные торговые партнеры и географические направления внешней торговли Кыргызской Республики за последние годы не изменились. Ниже представлены данные по основным торговым партнерам Киргизии в 2009 г.[1]

Важным фактом во внешней торговле стало то, что Кыргызстан в последние годы превратился в региональный центр реэкспорта в страны Центральной Азии и Россию китайских товаров, а также российских углеводородов в Афганистан. Недавнее исследование Всемирного Банка показало, что 75% киргизского импорта из Китая реэкспортируется в соседние страны, и значительный объем направляется в Россию.[2] С учетом того, что большая часть импорта из Китая потребляется на местном рынке для производства одежды и прочих изделий на экспорт, фактическая доля импорта из Китая для дальнейшего реэкспорта может быть намного выше.

Этому способствуют следующие факторы:

- либеральное фискальное регулирование торговли по сравнению с другими государствами. Введение упрощенного порядка таможенного оформления импортных товаров народного потребления по их весу ($40,15 за кг)[3];

- «прозрачность» границ с Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном. Национальная граница проходит по степной, полупустынной, пустынной, горной и густо населенной местности, которая насыщена проселочными дорогами, а также легко доступна для проезда вне дорог из-за отсутствия демаркационной линии[4];

- коррупция при выдаче сертификатов страны происхождения товаров, экспортируемых из Кыргызстана, когда в целях получения льгот при таможенном оформлении в странах СНГ в отношении китайских товаров выдаются сертификаты, подтверждающие их кыргызское происхождение.

В результате Кыргызстан стал лидером по реэкспорту товаров китайского производства под видом киргизских в другие страны Центральной Азии, Казахстан и Россию.

Объем оптовых продаж товаров на двух крупнейших рынках Кыргызстана за границу в 2008 г. оценивался в $2,7 млрд.[5]

Государственный бюджет и налоги. Доходы бюджета Кыргызстана за прошедший трехлетний период ежегодно увеличивались в среднем на 10 млрд. сом, или примерно на 30% в год. В объеме ВВП доля общих доходов в 2007 г. по отношению к 2006 г. увеличилась на 3,1 процентных пункта, затем в 2008 г. снизилась на 0,4 процентных пункта. Снижение уровня 2008 г. по отношению к 2007 г. связано со снижением поступлений неналоговых доходов и полученных официальных трансфертов.

Наиболее заметный источник государственных доходов представляют налоговые доходы. Объем налоговых сборов за 2006–2008 гг. увеличился с 20 млрд сом до 36 млрд сом. Среднегодовой темп роста составил 30%.

НДС является основным источником поступления налоговых доходов и составил 46% в 2008 г. Примерно ¾ поступлений НДС собирается Государственной таможенной службой (ГТС). В целом, сборы ГТС по НДС,

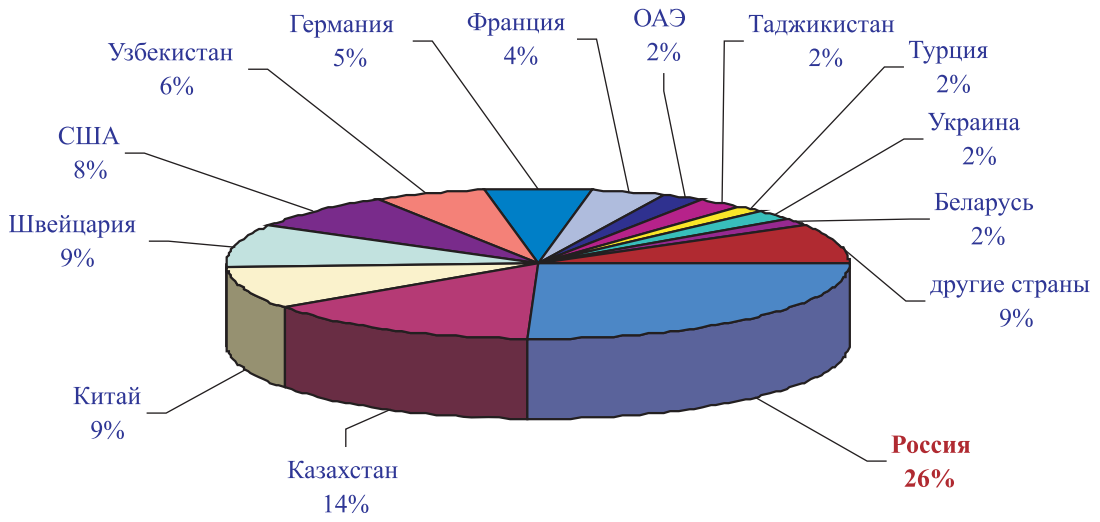
[1] На основе данных официальной статистики, предоставленных Государственной таможенной службой при Правительстве Кыргызской Республики.

[2] Базары и торговая интеграция в странах ЦАРЭС (Всемирный Банк, май 2009 г.), с. 15.

[3] В результате упрощенной процедуры собранные суммы с импорта из Китая составляют только 5% от потенциальной суммы в пошлинах и НДС, если бы ставки взымались по фактической таможенной стоимости, со средней ставкой тарифа 5,1%.

[4] Существенным аспектом при реализации Таможенного союза является то, что в настоящее время Казахстан, явно стараясь контролировать ввоз контрабанды, возводит ограждение с колючей проволокой вдоль кыргызской границы и планирует закрыть несколько пограничных пунктов.

[5] Базары и торговая интеграция в странах ЦАРЭС (Всемирный Банк, май 2009 г.), с. 12.



Основные торговые партнеры Киргизии по товарообороту в 2009 г.

таможенным пошлинам и акцизным налогам обеспечили 41% общих доходов бюджета в 2008 г.

Если сопоставить экономику Киргизии с экономиками участников Таможенного союза, то становится очевидным ее значительное отставание.

Как видно из таблицы, у всех трех стран ТС уровни промышленного развития намного выше, чем в Кыргызстане, и эти три страны намного меньше зависят от сельского хозяйства. Россия и Казахстан сильно зависят от экспорта товаров. В России и Беларуси есть крупные, но относительно неэффективные промышленные секторы, требующие протекционистских тарифов с целью сохранения международной конкурентоспособности. Россия и Казахстан являются крупными рынками для киргизской продукции и важными источниками киргизского импорта, в частности импорта нефтепродуктов. Товарооборот Кыргызстана с Беларусью незначителен.

Членство Кыргызстана во Всемирной торговой организации. Являясь членом ВТО, Кыргызстан имеет обязательство сохранять относительно открытую экономику, соответствующую небольшому размеру и зависимости от импортных поставок. В частности, Кыргызстан принял на себя обязательство связать тарифные ставки на среднем уровне 5,1%; принял нулевые тарифные ставки для таких важных секторов, как авиационная техника, информационные технологии и других секторов; открыл 11 важных секторов услуг. А также принял все требования ВТО в сфере охраны интеллектуальной собственности, стандартов и технического регулирования, средств торговой защиты, лицензирования импорта и других областей. В целом, правовой режим Кыргызстана соответствует правилам ВТО за некоторыми исключениями.

Членство Кыргызстана в ВТО представляет собой серьезное препятствие возможному вступлению в Таможенный союз «тройки». Если Кыргызстан примет более высокий единый внешний тариф Таможенного союза, то согласно Статье XXVIII ГАТТ, ему придется предложить «компенсационные изменения» странам–членам ВТО в целях уравновешивания «не менее благоприятной для торговли» ситуации других стран, существующей на данный момент. Назначение Статьи XXVIII заключается в разрешении повторного проведения переговоров по отдельным тарифным позициям. В рамках таких переговоров повышение по одной позиции возмещается «компенсационным изменением» по другой пози-

Таблица 1.

Общие данные о странах ТС и Кыргызстане*

2008	Киргизия	Беларусь	Казахстан	Россия
ВПП, млрд $	5,00	60,30	135,60	1676,60
Сельское хозяйство, %	26	9	6	6
Промышленность, %	17	39	42	39
Услуги, %	57	53	52	54
Рост ВВП, %	7,6	10,0	3,3	5,6
ВВП на душу населения, тыс. $	0,95	6,23	8,72	11,81
Экспорт, % ВВП	61	54	61	28
Импорт, % ВВП	95	65	40	17
ПИИ, млрд $	0,23			
Почтовые переводы и компенсации, млрд $	1,23	0,45	0,19	6,03
Инфляция, дефлятор ВВП, %	26	16	21	18
Население, млн чел.	5,3	9,7	15,6	142
Рост населения, %	1,1	-0,2	0,1	-0,1

* Цифры для Кыргызстана в этой таблице основаны на официальной статистике. Если применить данные ВТО по импорту из Китая, то объемы импортных поставок составят примерно 250% ВВП, а объемы экспортных поставок – около 170%.

ции. Но такая компенсация будет невозможна, если средняя тарифная ставка увеличится в два раза. Таким образом, Кыргызстан не сможет вступить в Таможенный союз, пока страна выполняет обязательства перед ВТО.

Статья XXIV ГАТТ предусматривает создание Таможенных союзов между странами-членами ВТО. В такой ситуации принцип компенсации Статьи XXVIII также применяется к странам–участникам Таможенных союзов, т.е. повышение тарифов одной страной–членом будет возмещаться снижениями в других членах Таможенного союза от уровня связанных тарифов. В данном случае ни Россия, ни Казахстан или Беларусь не являются странами–членами ВТО. Они не связали тарифные ставки и, следовательно, отсутствует согласованная базовая линия, с которой можно начать переговоры по компенсациям за повышение киргизских тарифов.[6] Поэтому Кыргызстан сталкивается с выбором «или–или»: чтобы присоединиться к Таможенному союзу, придется выйти из ВТО. Так как обязательства перед ВТО по существу несопоставимы с условиями Таможенного союза, на данный момент Кыргызстан не может быть членом обеих организаций.

Таможенный союз и положения Соглашений о свободной торговле СНГ. Для Кыргызстана действуют специальные соглашения о свободной торговле (ССТ) с Россией и Казахстаном (в рамках СНГ и ЕврАзЭС), допускающие беспошлинную торговлю товарами, происходящими с территории этих трех стран. Неизвестно, пожелает ли Россия или другие страны ТС провести повторные переговоры по двусторонним ССТ, но согласно положениям данных ССТ страны-члены имеют право вводить «исключения» из беспошлинного режима. Россия недавно использовала эти полномочия для введения экспортных пошлин на экспорт российского бензина и других очищенных нефтепродуктов «за пределы территории Таможенного союза».[7]

Возможное влияние вступления Кыргызстана в Таможенный союз. В процессе рас-

[6] Текущие члены ТС, видимо, не желают предлагать такую компенсацию. Для Кыргызстана вариантом на данный момент является принятие текущего ЕВТ ТС.

[7] При текущей структуре у России 57% голосов в Комиссии Таможенного союза. Изменение этого соотношения в случае вступления Кыргызстана в ТС скорее всего не даст большой разницы.

смотрения возможного вступления в Таможенный Союз Кыргызстану необходимо оценить ряд возможных последствий. Эти последствия – как положительные, так и отрицательные.

Положительные аспекты заключаются в гарантированном беспошлинном доступе киргизской продукции на рынок Таможенного союза и обеспеченном источнике нефтепродуктов, древесины и других основных товаров, важных для экономики Кыргызстана. Интеграция на рынке Таможенного союза может также привести к снижению затрат на распределение и другой экономии, а также стимулировать прямые иностранные инвестиции из стран–участников Таможенного союза.

Отрицательный аспект: применение относительно высоких тарифных ставок Таможенного союза снизит товарооборот со странами дальнего зарубежья, большинство из которых – члены ВТО. Резко снизится транзитная торговля китайскими товарами, ставшая важной в Кыргызстане за последние годы. Это означает признание преобладания России в установлении правил Таможенного союза – по причине ее официальной значительной роли в руководящих соглашениях Таможенного союза и из-за огромной разницы размера экономики Кыргызстан и экономики России и других стран Таможенного союза. Например, тарифы, предназначенные для защиты российской промышленности, значительно повысят стоимость некоторых статей импорта в Кыргызстан. Также крупные российские компании будут свободно конкурировать с намного меньшими киргизскими производителями, скорее всего не в пользу последних.

Также необходимо отметить, что Россия и Казахстан сильно ориентированы на экспорт сырья, главным образом нефти и газа. Доходы в бюджет в этих странах формируются в основном за счет экспортных доходов, а доходы в бюджет Кыргызстана формируются за счет импортных пошлин и налоговых сборов. Если повышенные тарифы Таможенного союза вызовут резкое сокращение импортных поставок из стран, не являющихся членами Таможенного союза, на доходы в бюджет Кыргызстана будет оказано давление.

Сделаем выводы:

- вступление Кыргызстана в Таможенный союз станет значительным шагом к интеграции экономических связей с Россией и другими странами ТС. Это существенно сократит торговые отношения со странами дальнего зарубежья;

- так как государственные доходы в Кыргызстане существенно зависят от импортных пошлин, снижение импортных поставок из стран дальнего зарубежья приведет к значительному сокращению государственных доходов в бюджет, несмотря на тот факт, что средняя тарифная ставка на импорт из стран дальнего зарубежья увеличится почти в два раза. Зависимость Киргизии от доходов с импортных поставок сопоставима с зависимостью России и Казахстана от экспортных доходов;

- поскольку экономика Кыргызстана несоизмеримо меньше экономики России или любой из стран ТС, ему следует ожидать, что структура и деятельность ТС будет направлена на выгоды для более крупных членов. Фактически Кыргызская Республика потеряет возможность определять свою торговую политику;

- введение Единого импортного тарифа Таможенного союза станет ключевым изменением. Примерно 92% Единого импортного тарифа основано на тарифе России, который направлен на защиту российских производителей от импорта и стимулирование перехода потребителей других стран ТС на российскую продукцию;

- в последние годы Кыргызстан сильно зависел от реэкспорта китайских товаров, ввозимых по очень низкой тарифной ставке в рамках «упрошенной процедуры» в Россию и Казахстан и, в меньшей степени, в Узбекистан и Таджикистан. Очевидно, что даже если Кыргызстан не вступит в ТС, усиление мер ТС на киргизско-казахской границе значительно снизит этот вид торговли. Трудность заключается в нахождении способа адаптации к этой ситуации. Одной из возможностей является стимулирование разви-

тия двух основных секторов – сельского хозяйства и текстильной промышленности. Развитие текстильной промышленности зависит от применения низких тарифных ставок на импорт ткани, в комбинации с протекционистскими тарифами на готовые швейные изделия (в рамках ВТО);

- если Кыргызстан не вступит в ТС, на существующую транзитную торговлю с Узбекистаном и Таджикистаном не будет оказано отрицательное влияние, по крайней мере, в краткосрочной перспективе;

- введение Единого импортного тарифа Таможенного союза приведет к повышению потребительских цен. Цены на товары, импортируемые из стран ТС, не изменятся, но цены на товары из стран дальнего зарубежья заметно возрастут;

- Кыргызстан не может вступить в ТС в краткосрочной перспективе в соответствии с обязательствами перед ВТО. Текущий выбор – членство в ТС или ВТО. Так как на данный момент ни одна страна не выходила из ВТО, для Кыргызской Республики это будет крайне серьезным шагом. В долгосрочной перспективе возможна «крупная сделка», когда все действующие члены ТС вступят в ВТО на общих условиях, а Кыргызстан одновременно пересмотрит свои тарифные обязательства и приведет их в соответствии с Таможенным союзом.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация; Таможенный союз; реэкспорт; транзит.

Keywords: the World Trade Organization; the Customs union; re-export; transit.

Д.Ш. Мухамеджанова,
ведущий научный сотрудник Казахстанского института
стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан,
кандидат экономических наук

Стратегия «ускоренной модернизации» дает возможность использовать опыт развитых государств

Особенностью современной мировой экономической ситуации для всех без исключения национальных экономик и международных союзов является вовлеченность в процесс глобальной модернизации и преодоление последствий глобального экономического кризиса, что подразумевает необходимость последовательного проведения преобразований институционального и(или) структурного характера.

Однако эти преобразования имеют разное значение для стран с различным типом экономического развития и характером участия в глобальных процессах. Если для развитых стран принципиальным является реформирование институтов глобального управления для осуществления глобального экономического контроля, то для стран развивающегося рынка, в частности государств СНГ, первоочередные задачи связаны со структурным реформированием экономики и переходом на новые технологические уклады.

На наш взгляд, основным трендом постиндустриального развития становится слияние интеграционных и модернизационных процессов в рамках Единого экономического пространства и, следовательно, рост экономического влияния тех интеграционных со-