

Мнения, приведенные в настоящей презентации, отражают мнение автора и не обязательно отражают мнение или политику Азиатского банка развития (АБР), или его Совета директоров, или правительств, которые они представляют. АБР не гарантирует точность данных, отраженных в презентации, и не возлагает на себя ответственности за последствия при их использовании. Использованная терминология не обязательно соответствует официальной терминологии АБР.

Настоящий документ был переведен с английского языка с целью охвата более широкой аудитории. Однако, английский является официальным языком Азиатского банка развития, и оригинал настоящего документа на английском языке является единственно подлинным (то есть официальным и юридически правомочным) текстом. При цитировании текста необходимо давать ссылку на оригинал данного документа на английском языке. Азиатский банк развития не гарантирует точности перевода и не несет ответственности за любые отклонения от оригинала.

## Торговые отношения Афганистана с соседними странами-членами ЦАРЭС

### Результаты обследования пограничных переходных пунктов в Хайратоне и Шерхан-Бандаре\*

#### *История вопроса*

По просьбе высокопоставленных официальных лиц стран Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) Всемирный банк провел в 2007 году исследование приграничной торговли между шестью странами-членами ЦАРЭС. Отчет «Приграничная торговля между странами-членами ЦАРЭС», основанный на обследованиях, призванных выявить условия ведения приграничной торговли, был представлен на совещаниях Комитета по координации внешнеторговой политики ЦАРЭС и СДЛ, которые состоялись в сентябре 2007 года в Маниле.

Однако в данный отчет вошли не все страны-члены ЦАРЭС. Некоторые страны были намеренно не включены в него, а именно: Азербайджан, который не имеет сухопутных границ с другими членами ЦАРЭС; Монголия, которая имеет границу только с Китаем, причем протяженную и слабозаселенную; Узбекистан, поскольку его правительство отказалось от участия в данном проекте. Еще одна страна — Афганистан, была обследована не полностью: анализ включал три пограничных переходных пункта (ППП) на афгано-таджикской границе, однако оказалось невозможным собрать группу экспертов из Афганистана, которая бы провела опросы на афганской стороне границы в сжатые сроки, предусмотренные проектом.

Настоящий отчет, подготовленный по просьбе правительства Афганистана, позволяет восполнить этот пробел. В документе обобщаются результаты обследований, проведенных в мае 2008 года с афганской стороны, на двух ППП: Хайратон, который связывает Афганистан и Узбекистан, и Шерхан-Бандар, связывающий Афганистан и Таджикистан. Поскольку основная часть торговли Афганистана со всеми странами-членами ЦАРЭС, за исключением Азербайджана, Китая и Монголии, проходит через эти ППП, они представляют собой прекрасную отправную точку для получения более полного представления об этой торговле и о препятствующих ей факторах. Сведения были собраны шестью группами исследователей, которые провели интервью по заранее подготовленным вопросам на обоих ППП с таможенниками, пограничниками и сотрудниками иммиграционной службы, водителями такси и грузовиков, торговцами, покупателями и продавцами на рынке.

Афганский таможенный и пограничный режим, регулирующий перемещения людей, товаров и транспортных средств, одинаков на обоих ППП. Можно сказать, что различия в

---

\* Настоящий отчет, подготовленный исследовательской группой во главе с Саумья Митрой, в состав которой вошли Бартломей Камински и Матин Холматов, основывается на результатах обследований и интервью по заранее подготовленным вопросам, проведенных национальной группой IDC в Афганистане. Исследовательская группа выражает свою признательность за предоставленные рекомендации Аннет Диксон (директору Всемирного банка по Центральной Азии) и Сене Экен (МВФ). Всемирный банк благодарит швейцарское правительство за щедрую поддержку проведения данного исследования.

интенсивности движения через эти ППП, в известной степени объясняются различиями в степени режимных ограничений, действующих со стороны Таджикистана и Узбекистана. В соответствии с этим показателем таджикский режим представляется более мягким по отношению к приграничной торговле, чем узбекский режим. Исследовательская группа не обнаружила мелких торговцев на хайратонском ППП: все торговцы занимаются переправкой крупных партий сырьевых товаров (топливо, сортовое железо и древесина).

Поскольку ни Афганистан, ни его соседи, входящие в ЦАРЭС (Таджикистан и Узбекистан), не представляют данные о внешней торговле в базу данных ООН COMTRADE, проанализировать двухсторонние торговые потоки между этими странами не представляется возможным. Одномоментные данные, полученные в результате наблюдений проводившей опросы группой, не могут быть представлены в более широкой перспективе. Тем не менее они позволяют составить представление об официальной, или обычной, торговле и о нерегистрируемых торговых потоках, как они выглядят с афганской стороны. Что более важно, они указывают на значительный потенциал этой торговли, который не может быть реализован из-за ограничительного торгового режима Афганистана и его партнеров. Хотя Таджикистан принял некоторые меры, направленные на упрощение приграничной торговли с Афганистаном, ее потенциал еще остается нереализованным.

Далее настоящий отчет построен следующим образом: в разделе 1 представлено общее описание торговли Афганистана со странами-членами ЦАРЭС, уделяя особое внимание двусторонним потокам между Афганистаном и Таджикистаном, с одной стороны, и Афганистаном и Узбекистаном, с другой. В разделе 2 оцениваются условия, с которыми сталкиваются афганские торговцы в Хайратоне — ППП на границе с Узбекистаном. В разделе 3 потоки товаров, людей и транспортных средств в Хайратоне сравниваются с соответствующими потоками в Шерхан-Бандаре — ППП на границе с Таджикистаном. В разделе 4 дается более общая характеристика торговых барьеров, которые были выявлены в ходе обследований, проведенных на этих двух ППП. В разделе 5 представлена оценка ущерба для благосостояния, обусловленного существующим режимом, регулирующим торговые потоки между соответствующими странами, и выдвигаются предложения о мерах, благодаря которым можно было бы облегчить приграничную торговлю.

### ***1. Торговля с членами ЦАРЭС сквозь призму двух ППП***

Несмотря на то что Афганистан граничит с тремя странами-членами ЦАРЭС (Китаем, Таджикистаном и Узбекистаном), торговые отношения с этими странами остаются ограниченными вследствие географических факторов, проблем безопасности, связанных с наркоторговлей, узкого экспортного ассортимента Афганистана и слаборазвитой инфраструктуры, несмотря на некоторые ее улучшения в последнее время. Северный Афганистан связан с центральноазиатскими республиками посредством дорог, мостов и баржевого транспорта. Подступы к границе Афганистана со странами-членами ЦАРЭС, длина которой составляет около 1400 километров (в том числе 1206 километров) или 26 процентов общей протяженности афганских границ, затруднены вследствие высокогорья (например, на границе с Китаем ППП отсутствует), плохих автодорог и отсутствия в Афганистане железных дорог.

Под влиянием географических условий количество ППП, связывающих Афганистан с его соседями, входящими в ЦАРЭС, довольно мало: всего десять ППП — два на границе с Узбекистаном и восемь на границе с Таджикистаном, из которых три открыты лишь для местных перевозок. Главными ППП, через которые проходит основная часть торговли с соответствующими странами, являются Хайратон на границе с Узбекистаном и Шерхан-Бандар на границе с Таджикистаном. На остальных ППП нет возможностей для обработки крупных торговых или автотранспортных потоков, в то время как в Хайратоне и в Шерхан-Бандаре

имеются мосты, построенные в соответствии с международными сейсмическими стандартами, и иные пограничные сооружения, позволяющие справляться с крупными потоками товаров.

После начального всплеска в 2003–2004 годах афганская торговля со странами-членами ЦАРЭС вступила в фазу застоя, два важных исключения составляют Китай и Таджикистан, торговля с которыми характеризовалась активным ростом. Однако увеличение товарообмена с этими странами не было достаточным для того, чтобы компенсировать общее снижение значимости для Афганистана торговли с ЦАРЭС с точки зрения ее доли в совокупном товарообороте страны<sup>1</sup>. Средние темпы роста торговли с ЦАРЭС в 2004–2006 годах составляли 22 процента, что значительно ниже средних темпов роста совокупной внешней торговли страны, составивших 31 процент. Как следствие, доля стран-членов ЦАРЭС в общей внешней торговле Афганистана снизилась со своего пикового значения в 8,3 процента, достигнутого в 2004 году, до 5,9 процента в 2005 году и 6,9 процента в 2006 году. Примерно 90 процентов этого товарооборота приходится на две страны: Китай и Казахстан.

Рынки ЦАРЭС более важны для афганских импортеров, чем для афганских экспортеров. В 2006 году доля ЦАРЭС в общем импорте составила 7,3 процента, тогда как его доля в экспорте равнялась 1,5 процента. Последний показатель упал на целый процент по сравнению со своим максимальным значением 2,5 процента, достигнутым в 2004 году, а в 2005 году составил 2 процента. Напротив, доля ЦАРЭС в общем импорте увеличилась в 2006 году по сравнению с 6,2 процента в 2005 году, хотя и оставалась по-прежнему ниже своего уровня 2004 года, когда она составила 8,9 процента.

Двумя основными импортерами в Афганистан из стран-членов ЦАРЭС являются Казахстан (49 процентов в 2006 году) и Китай (40 процентов), причем первый поставляет нефть, а второй — промышленные товары. Несмотря на непрерывный и быстрый рост импорта из Таджикистана, его доля в общем импорте Афганистана в 2006 году снизилась (таблица 1).

Таджикистан представляет собой главный рынок для афганского экспорта, и на его долю приходится 87 процентов всего афганского экспорта в страны ЦАРЭС, хотя доля Таджикистана в общем экспорте Афганистана, составляющая 1 процент, крайне мала. При этом афганский экспорт в Таджикистан также демонстрирует признаки застоя: он более чем удвоился в 2004 году, а затем снова снизился (таблица 1).

**Таблица 1: Торговля Афганистана с Таджикистаном и доля Таджикистана в общем объеме афганской торговли со странами ЦАРЭС (в тысячах долларов США и процентах)**

	2002	2003	2004	2005	2006	LSG
	Сумма в тысячах долларов США					2004–2006
экспорт	273	1455	3636	3091	3820	2,5
импорт	6930	6380	8470	13310	16450	33,2
	Доля Таджикистана в общей афганской торговле с ЦАРЭС (в процентах)					
экспорт	71,4	70,2	77,9	63,5	87,2	5,6
импорт	10,2	6,6	4,8	7,1	6,0	11,2

Источник: Рассчитано по базе данных DOT МВФ.

<sup>1</sup> Эти расчеты не включают Узбекистан. База данных DOT (Direction of Trade) МВФ не содержит сведений о направлениях торговли данной страны.

Хотя мы и не располагаем детализированными данными по торговле Афганистана с его партнерами по ЦАРЭС, проведенные на двух ППП обследования позволяют получить одномоментные данные по этой торговле. Поскольку эти пункты являются самыми крупными ППП, через которые осуществляется товарооборот с Центральной Азией, они представляют собой прекрасный наблюдательный пункт в отношении этой торговли и ее ограничений. Во-первых, эта торговля носит по большей части односторонний характер, то есть импорт Афганистана намного превышает его экспорт. Имеющиеся агрегированные данные полностью подтверждают это наблюдение, хотя и с оговоркой. Хотя в целом в 2004–2006 годах общий афганский экспорт составил лишь примерно 8 процентов от общего афганского импорта, доля афганского экспорта в Таджикистан была намного больше и составила приблизительно 25 процентов от афганского импорта из Таджикистана (таблица 1).

Во-вторых, ассортимент товаров, экспортируемых из Афганистана в Таджикистан и Узбекистан, ограничен (в основном изюм). Ассортимент афганского экспорта в Таджикистан несколько более разнообразен: он включает не только изюм, но также картофель и цемент. Топливо, стекло, цемент и сортовое железо являются главными статьями импорта из Узбекистана, тогда как древесина и топливо (сжиженный нефтяной газ) представляют собой основные группы продуктов, поставляемых в Афганистан из Таджикистана или через него.

В-третьих, приграничная торговля как с Таджикистаном, так и с Узбекистаном слабо развита, она ведется, пусть и в ограниченных масштабах, через афгано-таджикскую границу. Число людей (около ста), ежедневно пересекающих Шерханбандарский ППП, более чем в два раза превышает соответствующий показатель Хайратона. Кроме того, доля мелких челночных торговцев в их числе значительно выше. Почти все люди, прибывающие из Таджикистана, проходят через таможенную очистку, т.е. декларируют транспортируемые товары при превышении планки в 55 килограммов для товаров повседневного пользования, которые они могут беспощинно провезти в Афганистан. В Хайратоне лишь приблизительно одна пятая лиц, пересекающих границу со стороны Узбекистана, подает таможенную декларацию. Лица, декларирующие товары, как правило, являются представителями больших торговых фирм, «ширкаты», ведущих официальную, или обычную, торговлю, а не торговлю челночно-рыночного типа<sup>2</sup>.

С другой стороны, однако, крупные «ширкаты» могут на деле подавлять торговлю. По рассказам очевидцев, они довольно успешно добиваются для себя монопольного положения на некоторых рынках, не допуская на них другие фирмы.

В целом официальные двусторонние торговые потоки между Афганистаном, с одной стороны, и Таджикистаном и Узбекистаном, с другой стороны, относительно невелики, однако потенциал для роста торговли через эти два ППП значителен, на что имеются две причины. Во-первых, по мере ремонта и строительства новых дорог и мостов, соединяющих Афганистан с его соседями в Центральной Азии, эти торговые пути станут более доступными и привлекательными, в результате чего Афганистан сможет превратиться в транспортный узел между центральной и южной Азией. Они откроют не имеющей выхода к морю Центральной Азии доступ к трансафганским транспортным коридорам, которые соединят их с морскими портами в Карачи (Пакистан) и Бендер-Аббас (Иран).

Во-вторых, между населением Северного Афганистана и обитателями Узбекистана и Таджикистана имеются культурные и этнические связи. В приграничном афганском населении

---

<sup>2</sup> Следует отметить, однако, что число торговцев не всегда является точным показателем интенсивности торговых связей, хотя это применимо к обоим ППП. На начальном этапе торговцы пересекают границу, чтобы заключить свои сделки, а после того как с партнерами установятся доверительные отношения, для доставки товаров покупателям/оптовым торговцам используются грузовики с наемными водителями.

преобладают таджики с вкраплением значительного узбекского меньшинства. Это открывает возможности для широкой приграничной торговли при условии смягчения пограничного режима в этих трех странах-членах ЦАРЭС.

## **2. ППП в Хайратоне: нетронутый потенциал приграничной торговли?**

Значение Хайратона как ППП между Афганистаном и Узбекистаном (рисунок 1) обусловлено рядом факторов. Во-первых, это единственный пограничный пункт, который имеет эффективные транспортные связи с большей частью Центральной Азии, а также современное таможенное оборудование. До завершения в 2007 году строительства моста, соединяющего Шерхан-Бандар с Нижним Пянджем в Таджикистане, это была единственная дорога, ведущая в Афганистан из Центральной Азии.

Узбекский город Термез, расположенный в нескольких километрах от Хайратона, имеет железнодорожное сообщение как с Душанбе, столицей Таджикистана, так и с Ташкентом, столицей Узбекистана, которое дополняется современными таможенными службами. Открытое в 2003 году и построенное при поддержке Азиатского банка развития современное таможенное управление позволяет проводить тщательный досмотр транспортных средств и грузов, способствуя тем самым росту перевозок через границу<sup>3</sup>. Новое здание таможни в Хайратоне имеет два порта. Порт номер 1, где обрабатываются грузы, доставленные водным транспортом, и порт номер 2, где разгружаются товары, доставленные по железной дороге (см. рисунок 1).

Во-вторых, Хайратон находится на рубеже двух относительно хорошо развитых соседствующих регионов, соединенных «Мостом дружбы», перекинутым через реку Амударья. Афгано-узбекский «Мост дружбы» является единственным путем в Афганистан. Находящаяся с узбекской стороны Сурхандарьинская область, столица которой город Термез с населением примерно в 150 тысяч человек, является крупнейшим в Узбекистане поставщиком длинноволокнистого хлопка и центром добывающей промышленности (нефти, природного газа и угля). Сельское хозяйство в области представлено, прежде всего, животноводством, хлопководством и производством зерновых культур, и в меньшей степени садоводством и виноградарством. Она располагает хорошо развитой транспортной инфраструктурой, причем в Термезе находится единственный в Центральной Азии речной порт на Амударье. С другой стороны границы расположена провинция Балх со столицей в городе Мазари-Шариф, который является вторым по величине городом Афганистана после Кабула с численностью населения примерно 1 миллион человек. Он находится всего в трех с половиной часах езды от Кабула, двух часах от таджикской границы и примерно трех часах езды от Хайратонского ППП. Главенствующую роль в местной экономике играет сельское хозяйство, основными возделываемыми культурами являются пшеница, рис, кукуруза, кунжут и чина посевная.

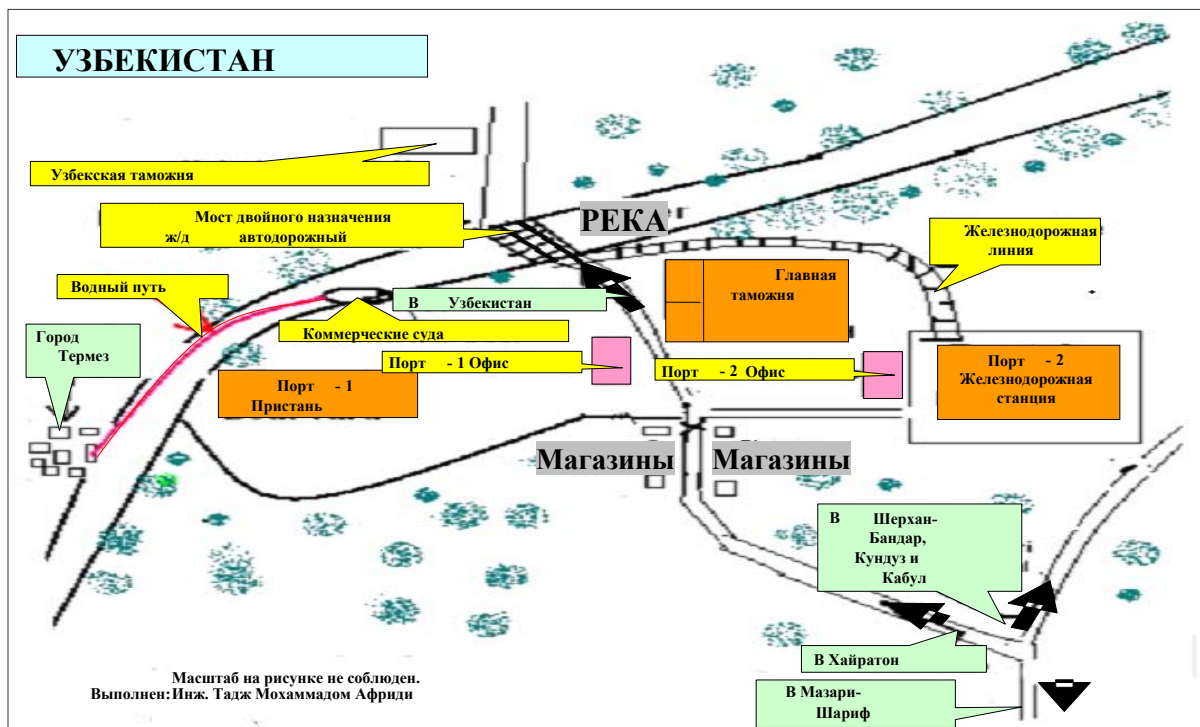
В-третьих, инфраструктура, которая могла бы поддерживать приграничную торговлю, если бы имелись в наличии соответствующие административные условия, уже развита с афганской стороны<sup>4</sup>. Примерно в 3–4 километрах от Хайратона на дороге, ведущей к Мазари-Шарифу, находится базар с примерно 150 прилавками, где продается широкий круг товаров, включая прохладительные напитки, печенье, жевательные резинки и тянучки, телефонные карточки, мыло, полотенца, фрукты, овощи и т.п. Крупнейший базар региона — это Мандай, расположенный в Мазари-Шарифе. На нем торгуют главным образом потребительскими товарами, импортируемыми из Китая и Пакистана, в то время как сельскохозяйственная

<sup>3</sup> Подробнее об этом см. [http://www.adb.org/Media/Articles/2003/3625\\_Uzbekistan\\_Key\\_Customs\\_Facility/](http://www.adb.org/Media/Articles/2003/3625_Uzbekistan_Key_Customs_Facility/), откуда информация для данной работы взята 21 августа 2008 года.

<sup>4</sup> Поскольку при проведении исследования не было доступа на узбекскую сторону границы, приведенные комментарии основываются на наблюдениях и данных, собранных в Афганистане.

продукция, в том числе произведенная по ту сторону рассматриваемой границы, фактически отсутствует. К числу проходящих через Хайратонский ППП товаров относится главным образом промышленное сырье (например, топливо, стекло, сортовое железо), доставляемое в Афганистан, а также небольшие партии изюма, отправляемые в Узбекистан. Эти товары не характерны для приграничной торговли, хотя и здесь следует оговориться: было отмечено несколько партий резиновой обуви, мыла и растительного масла, которые можно было бы рассматривать как местную торговлю. Однако в период обследования они были довольно редки.

**Рисунок 1: Размещение пограничных сооружений в Хайратоне**



Учитывая относительную обеспеченность ресурсами этих двух соседствующих областей, разделенных Амударьей, очевидно, что потенциал взаимовыгодных экономических отношений используется еще далеко не в полной мере. Ведется лишь очень небольшая приграничная торговля региональными излишками продукции. Относительно мало людей пересекает границу (примерно 60 человек в обе стороны ежедневно): однако, даже если они пересекают границу, то отнюдь не регулярно. Среди «регулярно пересекающих границу» преобладают те, кто делает это раз в месяц, их доля составляет примерно две трети. Кроме того, среди пересекающих границу людей нет мелких челночных торговцев, которые обычно занимаются приграничной торговой деятельностью.

### 3. Афгано-таджикский ППП в сравнении с Хайратонским ППП

Шерхан-Бандар (расположенный в северной провинции Кундуз), является главным ППП, который связывает Афганистан с Таджикистаном. Это оживленный пункт пересечения границы,

который характеризуется гораздо большей интенсивностью товарных и людских потоков, несмотря на то что мост был открыт только в июле 2007 года, а новые таможенные службы были введены в действие лишь в конце 2007 года<sup>5</sup>. «Мост дружбы» заменил собой паромное сообщение, которое ежедневно позволяло перевозить лишь 60 автомобилей и при этом функционировало не круглый год. Учитывая относительно короткий промежуток времени, минувший с момента открытия моста до проведения нами обследования в мае 2008 года, можно ожидать значительного роста перевозок через эту границу.

Хотя суда все еще остаются излюбленным способом пересечения границы, которым пользуется примерно половина людей, пересекающих границу, количество пересекающих границу грузовиков значительно больше, чем в Хайратоне: 50 грузовиков в Шерхан-Бандаре в сравнении с двумя в Хайратоне. Это означает, что пропускная способность моста, составляющая до 1000 транспортных средств в сутки, используется лишь в очень незначительной мере.

**Таблица 2: Движение людей через Хайратон и Шерхан-Бандар**

	Хайратон	Шерхан-Бандар
Число людей, пересекающих границу ежедневно	60	100
Процентная доля людей, пересекающих границу раз в неделю	32	60
Процентная доля людей, пересекающих границу раз в месяц	66	25
Процентная доля людей, пересекающих границу ежедневно	2	15
Процентная доля людей, пересекающих границу		
на автомобиле	45	5
на судне	17	60
на грузовике	15	35
по железной дороге	20	н/п
другим способом (пешком или на велосипеде)	3	2
Транспортный поток по видам транспорта в сутки		
автомобили	20	5
грузовики	2	50
суда	1-2	6
поезда	1-2 в неделю	н/п

Источник: Опрос и наблюдения в мае 2008 года.

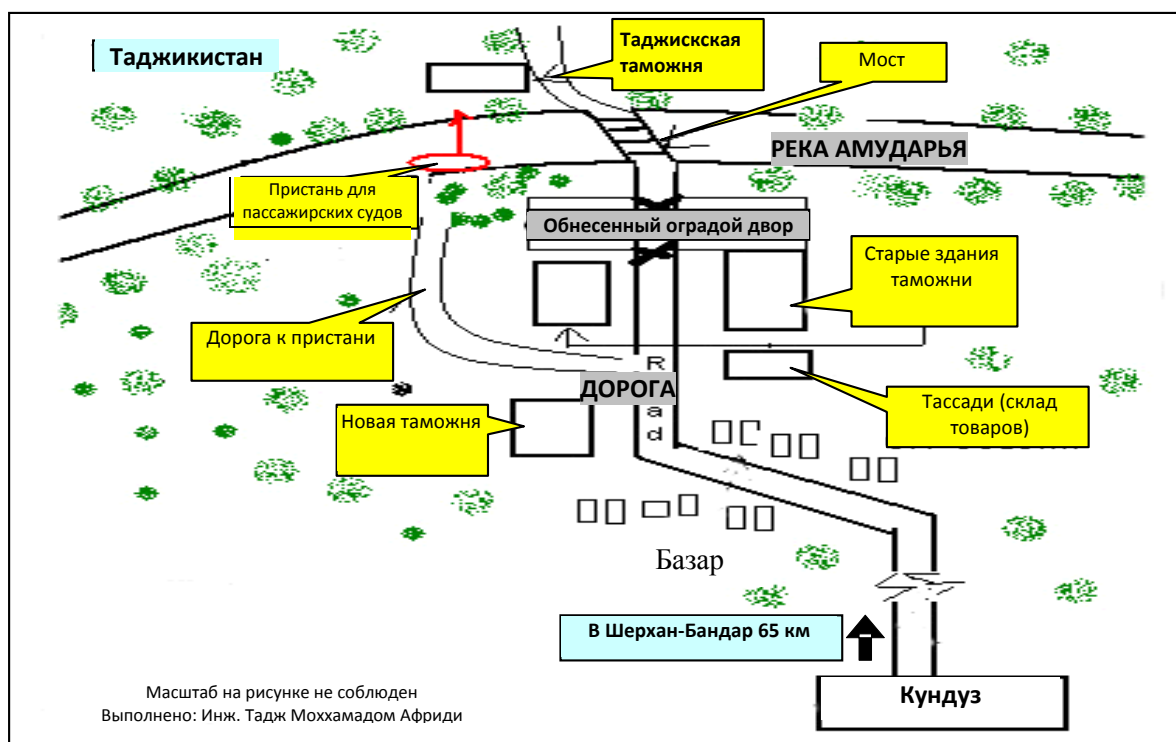
Еще одно различие между двумя ППП заключается в том, что движение людей через Шерханбандарский пункт указывает на более интенсивную приграничную торговлю, чем в

<sup>5</sup> Мост, строительство которого финансировали США при участии Норвегии и который был сооружен итальянской компанией, был открыт в июле 2007 года. Новые гостиницы по обеим сторонам границы, а также ресторан и заправка на таджикской стороне были открыты еще до завершения строительства этого 670-метрового моста. Когда будет закончена установка современных пограничных пунктов и таможенного оборудования, включающих в себя современное оборудование для сканирования транспортных средств и грузов, пропускная способность будет составлять до 1000 грузовиков в день. Пограничные мощности уже вступили в строй в конце 2007 года. Мост сократил расстояние между Душанбе и морскими портами примерно наполовину.

Хайратоне. Косвенных свидетельств тому множество. Во-первых, наличие ежедневно пересекающих границу лиц. Около 100 человек пересекают Шерханбандарский ППП каждый день, что в два раза больше, чем в Хайратоне. Некоторые из них являются «часто пересекающими границу лицами»: они перемещаются за границу на один день, что указывает на наличие определенной приграничной деловой активности.

Во-вторых, хотя примерно три четверти людей, пересекающих границу, не подают таможенных деклараций, все они имеют значительное количество багажа. В соответствии с афганскими таможенными процедурами, человек может провозить без таможенного оформления до 55 килограммов багажа. С таджикской стороны благодаря нормативным актам, направленным на упрощение приграничной торговли с Афганистаном<sup>6</sup>, 31 группа товаров из Афганистана освобождена от налогов и прочих пограничных сборов<sup>7</sup>. Кроме того, частное лицо может провозить без каких-либо пошлин и налогов до 50 килограммов товаров, общая стоимость которых не превышает 1000 долларов США.

**Рисунок 2: Размещение ППП в Шерхан-Бандаре**



Важно и то, что по оценкам примерно одна треть товаров, пересекающих границу, имеет местное происхождение — это либо сельскохозяйственная продукция, либо местные товары. Эти товары, среди прочих товаров, продаются на базаре, расположенном вблизи нового здания таможни (см. рисунок 2). В стоимостном выражении основными импортируемыми товарами являются древесина и сжиженный нефтяной газ, а экспортируемыми – картофель и цемент.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Республики Таджикистан № 397 от 2 октября 2002 года «О мерах по улучшению организации приграничной торговли в Республике Таджикистан».

<sup>7</sup> Мясная и пищевая продукция подлежит фитосанитарному контролю.

Хотя оба ППП с их мостами обеспечивают жизненно важную связь между севером и югом для Центральной Азии (с портами Ирана и Пакистана на юге) и для Афганистана (с Центральной Азией и Россией на севере), оказываемое ими воздействие на приграничный товарообмен различно. Как представляется, объем приграничной деловой активности выше на Шерханбандарском ППП, чем на Хайратонском ППП, несмотря на более высокий уровень экономического развития прилегающей области Узбекистана по сравнению с соответствующей таджикской областью. Хотя это отчасти может быть обусловлено отсутствием эффективного оборудования для регулирования потоков через границу, контроля за ввозимыми и вывозимыми товарами в Хайратоне, действующий по другую сторону границы режим также может оказывать воздействие на приграничную торговлю. С этой точки зрения, таджикский режим представляется более мягким, хотя в некоторых отношениях он оставляет желать лучшего<sup>8</sup>.

#### **4. Препятствия для приграничной торговли и являющийся их следствием ущерб для благосостояния**

Приграничная торговля существенно зависит от: а) *свободы передвижения людей*, т.е. возможности людей регулярно пересекать границу без крупных неофициальных поборов; б) *свободы перемещения товаров*, т.е. возможности людей регулярно пересекать границу без необходимости платить взятки, помимо запретительно высоких пошлин, налогов или пограничных сборов; в) *свободы перемещения транспортных средств*, т.е. возможности людей пересекать границу на своем собственном пассажирском транспорте или на легких транспортных средствах из приграничных районов и г) *качества инфраструктуры*, в том числе условиями на ППП. Эти условия переплетаются между собой: например, безвизовый въезд не даст полную свободу для приграничной деловой активности, если люди не смогут перемещаться на своих транспортных средствах и вынуждены будут проходить через дорогостоящие таможенные процедуры, или если слабая техническая оснащенность будет сдерживать потоки товаров и людей через границу. Иными словами, если не выполняются все вышеназванные условия, приграничная торговля будет вестись в ограниченном объеме, в результате чего общество понесет существенный ущерб в уровне благосостояния, а сама торговля может даже прекратиться.

Ни на одном из обследованных ППП эти условия не выполняются полностью. Что касается *свободы передвижения людей*, то имеются значительные преграды, мешающие людям перемещаться через границу. Для перехода через границу требуется действительный паспорт с визой и удостоверение личности. Однако, поскольку каждый раз, когда человек пересекает границу, в его паспорт ставится штамп, страницы паспорта быстро заполняются, что не стимулирует более частое пересечение границы. Следует также отметить, что обычно визы обходятся дорого (как правило, стоимость визы в несколько раз превышает местную среднюю месячную заработную плату) и получение их местными жителями затруднено, так как консульства находятся далеко. Упрощенный режим для лиц, часто пересекающих границу, или резидентов приграничных районов отсутствует.

*Свободному перемещению товаров* препятствуют многие ограничения, часть из которых обусловлена нормативными актами, тогда как другие носят неформальный характер. Пересекающие границу товары поступают в Афганистан главным образом из Таджикистана и

---

<sup>8</sup> В 2003 году Правительство Таджикистана развернуло программу, направленную на облегчение приграничной торговли с Афганистаном. В рамках этой программы были открыты ППП, а также базары на таджикской территории, и сняты некоторые ограничения для доступа людей и товаров на базары (см. *Cross-Border Trade within the Central Asia Regional Economic Cooperation («Приграничная торговля в рамках группы стран Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества»*), World Bank, Washington, D.C. 2007). Пока нет признаков того, чтобы эти меры применялись на таджикской стороне Шерхан-Бандарского ППП.

Узбекистана и включают топливо, сжиженный нефтяной газ, строительную стальную арматуру, древесину, обувь, мыло, листовое стекло и т.п. Ассортимент вывозимых из Афганистана товаров представлен главным образом статьями транзитной торговли, проходящей через Афганистан, и включает цемент, подержанную одежду, цитрусовые и т.п. Афганский экспорт состоит, прежде всего, из изюма и картофеля и носит сезонный характер. Торговля осуществляется при посредничестве оптовых торговцев, стоящих между лицами, осуществляющими внешнюю торговлю, и розничными торговцами.

Нормативные ограничения, действующие в Узбекистане, носят более жесткий характер, чем соответствующие ограничения в Таджикистане, причем в отношении товаров, ввозимых в Афганистан, они мягче. Частные лица, отправляющиеся в Узбекистан, не могут провозить из соседних стран товары на сумму более 50 долларов США, а в июле прошлого года этот лимит был дополнительно снижен еще до 25 долларов США<sup>9</sup>. Как упомянуто выше, Таджикистан освобождает от уплаты таможенных пошлин и прочих налогов 35 видов товаров, ввозимых из Афганистана, тогда как Афганистан устанавливает лимит в 55 килограммов для товаров, ввозимых в страну частными лицами. Ограничения, запрещающие въезд грузовиков, зарегистрированных на другой стороне границы, приводит к еще большему росту транзакционных издержек из-за расходов на разгрузку и погрузку товаров.

*Перемещение транспортных средств* весьма ограничено. Для проезда легковых автомобилей требуется предъявление специальных документов, включающих не только регистрационную карточку транспортного средства, но и государственное разрешение. Грузовики не могут проезжать на соответствующие таможенные территории. Перевозимый ими груз должен быть снят и затем погружен на грузовики импортеров после завершения таможенного досмотра. Этот процесс не только занимает много времени, но и является дорогостоящим.

Как следствие, режим, регулирующий передвижение людей и товаров из Афганистана оставляет желать лучшего во всех трех отношениях. Существующий режим не позволяет людям перемещаться на своих транспортных средствах и возводит значительные препятствия на пути развития торговых связей между сопредельными областями. Заявления хайратонских и шерханбандарских таможенных чиновников и пограничников о том, что благодаря низкой интенсивности движения прохождение через ППП людей и товаров осуществляется гладко и легко, практически без ожидания, необоснованны. Беседы с торговцами и водителями такси и грузовиков, свидетельствуют об очень длительном времени ожидания, которое еще более усугубляется необходимостью разгрузки и погрузки товаров и затрат времени на другие пограничные процедуры. Кроме того, частые перебои с подачей электричества еще больше увеличивают время ожидания на обоих ППП.

Что касается *качества инфраструктуры*, то, несмотря на значительные улучшения, произошедшие в течение последних двух лет, проблемы, связанные с перебоями в подаче электроэнергии, сохраняются и ведут к значительным задержкам. В отсутствие резервных генераторов для энергоснабжения электрооборудования на ППП, в особенности кранов, которые используются для разгрузки и погрузки товаров на поезда в Хайратоне и грузовики в Шерхан-Бандаре, частые перебои в энергоснабжении (особенно ощутимые в Хайратоне) удлиняют время ожидания на границе, и до окончательной таможенной очистки товаров может проходить до нескольких дней.

Более того, наемные водители жалуются на отсутствие заведений общественного питания и гостиниц, потребность в которых особенно обостряется, когда им приходится несколько дней ожидать разгрузки своих товаров для досмотра и последующей их погрузки.

---

<sup>9</sup> См. постановление Таможенного комитета № 1196-1 от 11 июля 2008 года.

Сочетание ограничений, урезающих «три свободы», и оставляющей желать лучшего инфраструктуры создает благоприятную среду для взяточничества. В то время как одни неофициальные выплаты позволяют сократить время ожидания и сэкономить затраты на соблюдение нормативных требований (например, на получение фитосанитарных и прочих официальных сертификатов и разрешений), другие просто являются чистым вымогательством. Например, полиция не разрешает водителям устраиваться на ночлег поблизости от ППП, если они не заплатили взятку. Время ожидания достигает в среднем примерно 44 часа, причем разброс очень велик (от минимальной оценки в 16 часов до максимальной в 84 часа). Кроме того, водители грузовиков должны платить взятки за каждый грузовик, и их размер зависит от перевозимого груза. Самые высокие взятки, или «ришват», установлены за цемент (250 долларов США за грузовик), за ним следуют картофель (100 долларов США) и сжиженный нефтяной газ (90 долларов США).

Таможенники и пограничники отрицают наличие каких-либо неофициальных платежей; тем не менее, все остальные респонденты указывают на систематические неофициальные платежи. Респонденты единодушны по поводу вымогательств денег со стороны местной полиции на ППП, предъявляемых к ним пока они ожидают таможенной очистки товаров.

В целом, все это довольно неблагоприятные условия, чтобы позволить людям добывать средства к существованию, которые обычно можно заработать благодаря повседневной приграничной торговле. Хотя товары и пересекают границу, сложившиеся условия отнюдь не благоприятствуют развитию тесных торговых связей между сопредельными областями. Как следствие такого рода ограничений не вызывает никакого удивления тот факт, что лишь очень немногие афганцы или афганские семьи живут за счет ежедневного пересечения границы в целях ввоза или вывоза небольших партий товаров.

Ущерб от всех этих упущенных возможностей значителен. Опыт других стран в полной мере доказывает, что приграничная торговля не только благотворно сказывается на уровне жизни и доходов торговцев, но и способствует укреплению местного производства, а также стимулирует развитие сферы услуг (таких как услуги хранения, транспортировки и вспомогательные услуги на местных базарах). Воздействие приграничной торговли на занятость и доходы более значительно в сельской местности в отдаленных областях, вроде тех, что расположены вдоль афгано-таджикской границы<sup>10</sup>. Спрос и предложение товаров и услуг создает доходы и занятость для людей, работающих на базарах и занятых деятельностью, связанной с базарами и торговлей.

Некоторые страны-члены ЦАРЕС (Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан), которые одновременно являются членами ЕврАзЭС (Евразийского экономического сообщества) в значительной мере устранили барьеры для приграничной торговли. В торговле других «соседствующих» пар, таких как Афганистан-Таджикистан и Афганистан-Узбекистан, аналогичный прогресс достигнут не был. Особого внимания заслуживает схема, вступившая в действие благодаря соглашению, заключенному между Китаем и Казахстаном, именуемая далее «Коргасская» модель. Как представляется, связанные с нею положительные эффекты для благосостояния населения сопредельных областей довольно значительны. К их числу следует также отнести увеличение доступа к более дешевому импорту со стороны потребителей, живущих в других областях соответствующих стран (подробнее см. вставку 1).

---

<sup>10</sup> См. *Cross-Border Trade within the Central Asia Regional Economic Cooperation* («Приграничная торговля в рамках группы стран Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества»), World Bank, Washington, D.C. 2007.

### **1. «Коргасская» модель**

Китайско-казахский Коргасский ППП служит примером приграничного сотрудничества, выходящего за национальные рамки, режима, благоприятствующего развитию приграничной торговли, при котором выигрывают жители сопредельных областей обеих стран.

На приграничной торговле благотворно сказываются две ключевые меры: Во-первых, резиденты Панфиловского района Казахстана, находящегося на границе с Китаем, могут въезжать в Китай без визы, если пребывают там не более одного дня. Освобождение от требования иметь визу играет важную роль, так как виза стоит дорого и ее можно получить только в Алматы, которая находится примерно в 300 километрах от Жаркента.

Во-вторых, некоторые грузы, привозимые в Казахстан из Китая, не облагаются пошлинами. Грузы, масса которых не превышает 50 килограммов, а стоимость 1000 долларов США, могут быть ввезены в Казахстан без уплаты каких-либо пограничных платежей. Что касается крупной челночной торговли, то поставки сельскохозяйственной продукции до 10 тонн и поставки промышленных товаров до 2 тонн, стоимость которых не превышает 10 тысяч долларов США, подлежат упрощенной таможенной процедуре, при которой взимается единая ставка в размере 17 процентов (14 процентов НДС и 3 процента — таможенный сбор) от стоимости груза.

Благодаря этим государственным мерам приграничная торговля стала самым важным источником занятости в Жаркенте, крупнейшем городе Панфиловского района Казахстана. По скромным подсчетам, в приграничной торговле напрямую занято 3250 человек. По оценкам торговцев, каждый из них создает рабочие места по еще для 1–2 человек: одного продавца на рынке и одного человека для хранения товара или осуществления местных перевозок. В приграничной торговле Жаркента занято почти 20 процентов экономически активного населения, тогда как в переработке сельскохозяйственной продукции занято 10 процентов, в промышленности 7 процентов, а в сельском хозяйстве 7 процентов. Если добавить к этому официальные данные по транспорту, занятому главным образом обслуживанием Коргаса микроавтобусами и такси, то получится, что почти 30 процентов экономически активного населения Жаркента зависят от приграничной торговли. Принимая во внимание общую демографическую нагрузку на население трудоспособного возраста в Казахстане, в Жаркенте один житель из шести непосредственно зависит от доходов, создаваемых благодаря приграничной торговле.

С точки зрения доходности, приграничная торговля столь же прибыльна, как и любая другая экономическая деятельность, несмотря на тот факт, что торговцы работают лишь в течение двух третей года. По словам торговцев, валовая прибыль составляет 25–30 процентов от стоимости каждой сделки, из чего следует, что величина годовой прибыли всей совокупности местных торговцев достигает 3,31 миллиона долларов США, или свыше 1650 долларов США на торговца за две трети года. Торговцы явно имеют более высокие доходы, чем продавцы и работники, занимающиеся доставкой товара на базар. Для того чтобы учесть это, расчеты сделаны исходя из двух ставок заработной платы. Эта сумма сопоставима со средней годовой заработной платой в Жаркенте, составляющей 2100 долларов США.

### **5. Выводы и рекомендации**

Ни афгано-таджикская, ни афгано-узбекская пары стран не поддерживают на обследованных ППП каких-либо режимов, которые в явном виде содействовали бы развитию приграничных экономических связей. Хотя правительство Таджикистана планирует создать зоны свободной торговли в некоторых районах, расположенных возле афганской границы, никаких результатов в этом направлении пока не достигнуто, не считая открытия базаров вблизи некоторых ППП.

Существующий режим, регулирующий движение товаров и людей в Афганистан и из него, не облегчает обычную торговлю и не создает каких-либо стимулов к развитию приграничной торговли. Несмотря на значительные улучшения в пограничной инфраструктуре Афганистана, условия въезда и выезда никак не изменились. Частным лицам требуются визы: это условие в сочетании с практикой проставления крупных

штампов в паспорт при каждом переходе через границу препятствует перемещению людей. Кроме того, запреты на въезд грузовиков, включая легкие грузовики, и необходимость получения специальных разрешений для пассажирских автомобилей создает дополнительные преграды на пути людей, едущих за рубеж. Хотя формальные афганские таможенные правила довольно либеральны и открывают возможность для челночной торговли, препятствия, ограничивающие передвижение транспортных средств через границу, существенно мешают ее дальнейшему росту.

Приграничная торговля, также принципиально зависящая от нормативного режима по другую сторону границы, не демонстрирует сколько-нибудь заметных тенденций к бурному росту, хотя некоторые признаки усиления торговой активности можно заметить на афганско-таджикском ППП в Шерхан-Бандаре. В то время как из этого отнюдь не следует, что торговля на афгано-узбекском Хайратонском ППП совсем не растет, суть дела состоит в том, что потенциал такого рода торговли намного выше, учитывая уровень развития сопредельных областей.

Правительства Афганистана, Таджикистана и Узбекистана могли бы взять за образец «коргасскую» модель, при которой либерализация движения людей и товаров распространяется только на резидентов сопредельных областей. Однако это потребует двусторонних переговоров. В одностороннем порядке правительства могут устранить некоторые препятствия, например, ввести проставление въездных и выездных штампов на отдельном листе бумаги, выдаваемом пограничными властями, а не в паспорте, что позволило бы уменьшить частоту его замен. Они должны принимать меры, которые бы позволили значительно сократить время ожидания, улучшить возможности парковки для транспортных средств, ожидающих таможенной очистки, и применять санкции для борьбы с взяточничеством. В одностороннем порядке можно также отменить нормативные положения, запрещающие легким грузовым транспортным средствам пересекать границу, и необходимость запрашивать государственное разрешение на въезд пассажирских автомобилей. Однако эти меры не приведут к подлинному расцвету приграничного товарообмена, если правительством соседней страны не будут приняты такие же встречные меры.

Вывод заключается в том, что всем трем правительствам следует рассмотреть вопрос об устранении барьеров для ведения приграничной торговли, ограничивающих движение людей, товаров и легких транспортных средств.

- Первый вопрос можно решить за счет внедрения коргасской модели для резидентов приграничных районов, дав им возможность безвизового въезда на срок до двух дней.
- Второй вопрос можно решить за счет значительного снижения или даже отмены пограничных сборов с грузов, не выходящие за установленные лимиты.
- Решение третьего вопроса потребует открытия ППП для легких транспортных средств (микроавтобусов и фургонов), принадлежащих резидентам приграничных районов. Открытие свободного въезда в определенные географические зоны для микроавтобусов и пассажирских транспортных средств, зарегистрированных в приграничных областях, позволило бы существенно снизить ограничения, препятствующие приграничной торговле.