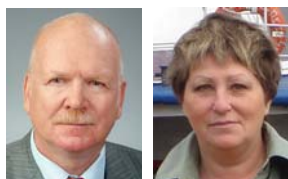


Транспортно-транзитный потенциал Санкт-Петербурга и таможенная политика

М. М. ПИМОНЕНКО, канд. физ.-мат. наук, доцент кафедры «Логистика и коммерческая работа» Санкт-Петербургского государственного университета путей сообщения, директор Северо-Западного центра транспортной логистики,

Е. Ю. ТИМОФЕЕВА, канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента таможенного и страхового сервиса Университета сервиса и экономики, Санкт-Петербург



В условиях увеличивающегося товарооборота России с сопредельными государствами возрастает роль Петербурга как транспортно-транзитного узла. Это заставляет задуматься о развитии логистики, повышении эффективности перевозок и облегчении операций, связанных с таможенным оформлением грузов. Однако политика таможенных властей ведет к росту пробок, убыткам бизнеса, удорожанию товаров для потребителя, снижению инвестиционной привлекательности города и развитию коррупции. Необходимы изменения в законодательстве, а функции таможенного контроля должны быть отнесены к государственным услугам.

фактивно формировать логистические связи в сфере транспортных услуг.

Склады построены

За последние годы правительство Санкт-Петербурга совместно с ведущими институтами города в области проектирования транспортной инфраструктуры разработало целый комплекс документов, посвященных развитию транспортно-логистической инфраструктуры. Принятая в 2007 г. стратегия развития транспортно-логистического комплекса Санкт-Петербурга исходит из удвоения к 2020 г. объемов грузоперевозок через этот субъект Федерации [5], что можно признать вполне обоснованным, учитывая приведенные выше данные отечественной статистики.

Примечательно, что в этой стратегии предусматривался комплексный подход к проблеме создания условий для совершенствования логистики, включая планы развития складских комплексов классов «А» и «Б». Такие складские площади были дефицитными на рынке в 2007 г., и до сих пор спрос на них превышает предложение. Для формирования оптимальных грузопотоков в регионе размещение этих комплексов было отнесено с развитием дорожной инфраструктуры, в том числе КАД и ЗСД.

В соответствии со стратегией на окраинах промышленных зон Петербурга были выделены земельные площади. В северных районах города, в том числе в районе Парнаса и станции Ручьи, построили и ввели в действие крупные терминальные комплексы. Выбор территорий был продиктован интенсивностью грузопотоков, идущих, например, с севера, в том числе из Финляндии. Соответственно, в Шушарах и Красном Селе строились комплексы, аккумулирующие южные грузопотоки.

Транспортный коллапс

Складские комплексы в северной части города (стоимостью 1,5–2 млрд руб. каждый) в совокупности могут об-

Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. декларирует цели и перспективы развития города, исходя из его статуса крупнейшего международного центра делового сотрудничества, интегрированного в мировую экономику. В документе сказано: «Развитие Санкт-Петербурга как крупнейшего российского торгово-транспортного центра международного значения, расположенного на Балтике, предусматривает принятие мер по стимулированию движения экспортно-импортных грузов через Санкт-Петербург или непосредственно прилегающие к нему территории, упрощение порядка пересечения границы и прохождение таможенных процедур, строительство новых таможенных терминалов». Там же читаем: «через Санкт-Петербург будет осуществляться более 50 % объема экспорта Российской Федерации в страны Европейского союза и более 50 % импорта Российской Федерации из стран Европейского союза. В Санкт-Петербурге возрастет число предприятий, занимающихся обслуживанием грузов: сортировкой, упаковкой, сборкой. Этот сектор наряду с транспортной отраслью будет обеспечивать основную долю доходов экономики Санкт-Петербурга» [1].

Намерения развивать петербургские внешнеторговые и логистические международные связи были подтверждены и на состоявшейся в Северной столице

в сентябре 2011 г. IV Международной конференции «Транспортно-транзитный потенциал» [2].

Верная стратегия

Статистические данные последних 2 лет показывают, что кризисные явления 2008–2009 гг. удалось преодолеть. Динамика перевозок и внешнеторгового оборота достигла докризисного уровня. По данным Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга, объем внешней торговли увеличился за 2010 г. на 16,3 % и составил 31,3 млрд долл. В 2010 г. город торговал со 184 странами мира и занял первое место как по импорту, так и по экспорту среди регионов Северо-Запада России [3].

Оптимистично выглядят и оценки западных экспертов в отношении динамики торговых связей. По данным таможенной статистики Финляндии, товарооборот между нашими странами, формирующий транзитные потоки грузов через регион Санкт-Петербурга, за последние годы существенно вырос: только за I квартал 2011 г. он составил 23 млрд долл., что на 19 % больше, чем в аналогичном периоде 2010 г. [4].

Таким образом, можно сделать вывод, что выбранный несколько лет назад курс на развитие транзитного потенциала города был вполне оправдан. Географическое положение города и научно-производственный потенциал региона, включая потенциал развития систем связи и коммуникаций, позволяют эф-

работать примерно 50 % всего грузопотока Санкт-Петербурга. При такой пропускной способности и с учетом провозглашенного таможенными органами принципа «одного окна» вполне логичный шаг — размещение на этих площадках таможенных постов. Представители правительства города и таможенных органов согласовали его с учетом задач по выводу таможенных постов из жилых районов Санкт-Петербурга.

Однако в течение 2010 г. Петербург и весь Северо-Западный регион не раз лихорадило от закрытия очередного таможенного поста. Поочередно прекратили работу два поста на севере города, ежедневно обслуживавшие 400–500 грузовиков: «Выборгский» на терминале «Осиновая Роща» корпорации «Стерх» и «Пискаревский» на терминале «Транссфера». Эти действия таможенные органы объясняли необходимостью реализации концепции о переносе таможенного оформления к местам, приближенным к границе.

Безусловно, подобные объяснения не выдерживают никакой критики. После закрытия постов на севере города таможенный пост был передислоцирован на терминал «Южный», расположенный гораздо дальше от российско-финской границы, откуда направляется основной поток транзитных грузов. Естественно, это вызвало транспортный коллапс, поскольку грузоперевозчики теперь были вынуждены пересекать город с северной окраины на юг и больше недели не могли передать для таможенного оформления грузы, ввезенные в Россию. Ситуацию усугубила возросшая нагрузка на дорожную сеть.

Все достигнутые с городом договоренности и концепции были забыты. Городские власти пытались выразить свое отрицательное отношение к происходящему, однако последовательности и упорства в отстаивании своих собственных концепций им, видимо, не хватило.

Далее произошло еще одно событие, взбудоражившее транспортную общественность, — закрытие таможенного поста «Южный» на старейшем в городе терминале «Совавто» в Шушарах. В начале декабря 2010 г. пост «Южный», рассчитанный на прием 800 автотранспортных средств, был переведен на расположенный поблизости терминал «Руслан», вмещающий только 100 машин. Перемещение поста всего лишь на 200 м в сторону, но на неподготовленную и гораздо меньшую территорию (3 га у «Руслана» против 25 га у «Совавто») породило масштабные проблемы.

Запоздалое уведомление менеджеров «Совавто» и небольшие размеры терминала «Руслан» в совокупности привели к тому, что на границе выросла многокилометровая пробка. Примечательно, что и это перемещение поста объяснялось реализацией Концепции о переносе таможенного оформления к местам, приближенным к государственной границе Российской Федерации.

Обратный результат

В чем суть концепции о переносе таможенного оформления к местам, приближенным к границе, и какова ее цель? Изначально решения были приняты на пограничной комиссии и затем закреплены как основные направления деятельности российского правительства (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1663-р) [6]. Концепция была направлена на инфраструктурное развитие приграничных субъектов и снижение транспортной нагрузки на крупные города. Результаты ее реализации — во всяком случае в Санкт-Петербурге — говорят сами за себя.

Тем не менее действия региональных таможенных органов, не получив критического осмысления со стороны ФТС России, были одобрены и поддержаны. Предполагается дальнейшее сокращение количества таможенных постов, в том числе в Санкт-Петербурге и на прилегающих территориях [7]. План мероприятий по реализации концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе РФ предусматривает разработку плана вывода таможенного декларирования товаров из Санкт-Петербурга и с прилегающих к нему территорий региона деятельности Санкт-Петербургской таможенной с 1 ноября 2011 года [8].

На сегодняшний день таможенные органы рапортуют о создании новых таможенных постов. Так, в начале 2011 г. был открыт таможенный пост «Пушкинский» (поселок Шушары, Московское шоссе). В итоге сейчас на южном направлении работают «Пушкинский», «Шушарский», «Южный», «Красносельский», «Юго-Западный» и «Гатчинский» таможенные посты. Мы не беремся судить о необходимости их всех, но закрытие одних и открытие других постов на одном направлении и явно не приближенных к границам Российской Федерации заставляет задавать вопросы.

Справедливости ради заметим, что и в северной части города взамен двух закрытых таможенных постов был открыт новый. Это «Белоостровский»,

расположенный на территории склада временного хранения ООО «Северные ворота» на границе с Ленинградской областью, севернее от кольцевой автомобильной дороги и на километр восточнее шоссе E18 «Скандинавия». Он сможет принимать до 200 машин в день. Насколько месторасположение нового поста выгоднее, чем двух предыдущих, и надолго ли сохранится существующая пространственная конфигурация таможенного контроля, остается загадкой, во всяком случае для бизнес-сообщества.

Непредсказуемость пугает инвесторов

Следует отметить еще один важный момент. Мировой опыт размещения складов и организации таможенного контроля дает повод усомниться в целесообразности перемещения таможенного оформления на границы. Неудивительно, что существует даже список товаров, сформированный ФТС России, проведение таможенных процедур по которым на границе нецелесообразно.

Отсутствие необходимой инфраструктуры, систем связи, а также достаточного кадрового потенциала пограничных территорий России заставляет задуматься о перспективах инвестиций, вкладываемых в приграничную инфраструктуру. Не исключено, что новые бизнес-объекты может постигнуть судьба их предшественников, возведенных в русле ранее выдвинутых концепций. Примером тому служит построенный и открытый в 2005 г. терминал «Восход» в районе пограничного пункта пропуска «Торфяновка», который сначала получил лицензию склада временного хранения, но, в связи с очередным зигзагом таможенной политики, проработал в этом качестве не более года.

Цены растут

Можно лишь догадываться о подоплеке предпринимаемых действий по реализации концепции, но очевидно одно: из-за непредсказуемости политики федеральных органов власти на региональном уровне убытки несут не только бизнесмены, вложившие огромные деньги в строительство терминалов. Вынужденная концентрация товаров на ограниченном числе складов увеличила цены на их услуги, что косвенным образом сказывается и на стоимости конечных продуктов потребления в регионе. Дезавуированной оказалась и политика властей Петербурга, что, безусловно, влияет на экономику



города в целом и снижает его инвестиционную привлекательность.

Возможно, цели концепции переноса таможенного контроля на границу отчасти и были бы оправданы. Сама по себе возможность таможенного оформления в любом из выбранных декларантом таможенных органов, в том числе пограничном, предусмотрена и российским, и международным законодательством. Однако в настоящее время реализация данной концепции связана со множеством неудобств для хозяйствующих субъектов.

Мы уже упоминали об отсутствии инфраструктуры, систем связи и кадров. Компании, ведущие внешнеэкономическую деятельность, вынуждены создавать штат сотрудников в приграничных районах для осуществления операций по оформлению товаров или организовывать работу вахтовым методом. При этом такую возможность имеют только очень крупные компании. Более мелким предприятиям приходится обращаться к услугам таможенных представителей. Стоимость услуг специалистов по таможенным операциям, при довольно низкой их квалификации по сравнению с петербургскими специа-

листами, в пограничной полосе России почти в два с половиной раза выше, чем в удаленных от границы районах.

Недостижимые технологии

Вероятно, выходом из сложившейся ситуации могла бы стать осуществляемая сейчас политика интенсивного внедрения информационных технологий в деятельность таможенных органов, в том числе электронного декларирования и удаленного выпуска товаров. В тексте концепции о переносе таможенного оформления к местам, приближенным к государственной границе Российской Федерации, содержится следующее положение: «Концепция следует основным положениям Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола от 26 июня 1999 г., предусматривающей использование предварительной информации, ее передачу в электронной форме, а также Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли (приняты Всемирной таможенной организацией в июне 2005 года)» [6].

Например, перед Выборгской таможней поставлена задача к 2012 г. оформ-

лять на пограничных постах не менее 500 деклараций на товар в сутки [8]. Однако в условиях постоянных перебоев с системами связи и коммуникаций реализация этих технологий, естественно, невозможна. При этом следует иметь в виду, что Выборгская таможня — одна из наиболее оснащенных в техническом отношении пограничных таможен России.

«Одно окно» в ВТО

В большом городе технических и кадровых проблем, естественно, намного меньше, что и делало его более привлекательным для логистического сервиса. Сейчас в Петербурге и на прилегающих к нему территориях находится свыше 200 складов. Большинство из них работают более 10 лет. Разумеется, не на всех из них есть таможенные посты. Связывать существование склада временного хранения с размещением на его территории таможенного поста вроде бы и нет достаточных оснований, однако анализ существующей практики и законодательства позволяет выявить ряд подводных камней.

Перспективы вступления России во Всемирную торговую организацию

(ВТО) предполагают выполнение требований рамочных стандартов этой организации. Одним из таких требований является реализация технологии «одного окна», при которой участник внешнеэкономической деятельности должен получать весь комплекс услуг в одном месте. Теоретически любой из терминалов, включенный в реестр складов временного хранения таможенных органов, мог бы обеспечить реализацию этого принципа, организовав услуги по электронному взаимодействию с таможенными органами, в том числе, например, на основе так называемого контрактного аутсорсинга. Для этого достаточно было бы заключить договоры с компаниями, предоставляющими услуги таможенных представителей, и с компаниями, обеспечивающими квалифицированные услуги по электронной передаче данных. Такое взаимодействие с информационными центрами таможенных органов было бы вполне эффективным и взаимовыгодным и для бизнеса, и для государства.

Коррупция и конкуренция

На наш взгляд, основным препятствием для разрешения данного вопроса является законодательная норма, требующая, чтобы товары, перевозимые из места прибытия на таможенную территорию таможенного союза, доставлялись в место нахождения таможенного органа [9]. Необходимость доставки товаров на определенные склады, где есть таможенные органы, создает условия для перенаправления транспортных и товарных потоков в пользу отдельных владельцев складов и, следовательно, является нормой, способствующей коррупции.

При отсутствии развитой системы связи и коммуникаций реализация концепции переноса таможенного контроля к местам, приближенным к государственной границе Российской Федерации, по существу является техническим барьером реализации участниками внешнеэкономической деятельности своего права выбора места декларирования товара. Между тем, в соответствии с требованиями международного таможенного законодательства, это право определено и в Таможенном кодексе Таможенного союза, и в законе РФ «О таможенном регулировании».

Таким образом, очевидно, что комплекс законодательных и технических барьеров, обилие несогласованных

друг с другом концепций различного уровня не только вносит дезорганизацию в сферу бизнеса, но и препятствует реализации стратегии экономического развития таких крупных центров, как Санкт-Петербург.

Вступление России в ВТО приведет к ужесточению конкуренции на всех рынках страны, что заставит отечественные компании искать способы выиграть в конкурентной борьбе. На рынке логистических и транспортных услуг конкуренция, особенно со стороны иностранных компаний, и сейчас весьма ощутима. Доля иностранных компаний хоть и невелика, но в последние годы стремительно растет. Российские компании вправе ждать в том числе и правительственной поддержки своей конкурентоспособности.

Принятый Государственной думой 7 июля 2010 г. закон Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» позволяет отнести к сфере государственных услуг весь спектр деятельности государственных учреждений, в том числе и операции по таможенному контролю [10]. Предполагалось, что этот закон создаст законодательную базу для реализации правительственной административной реформы, одной из целей которой является расширение и повышение качества государственных услуг.

Примечательно, что на официальном сайте ФТС России к госуслугам относят лишь незначительный перечень направлений, в основном связанных с опубликованием различных реестров. Функции же по таможенному контролю, по мнению ФТС России, к государственным услугам не относятся [11]. На наш взгляд, такая позиция не соответствует ни формулировкам данного закона, ни так называемым международным источникам таможенного права (Международные конвенции и стандарты ВТО) [12], не говоря уже о том, что Таможенным кодексом Таможенного союза и Законом РФ «О таможенном регулировании» предусмотрены таможенные сборы за проведение таможенных процедур, и это подтверждает отнесенность действий по таможенному контролю к разряду государственных услуг. Стремление же таможенных органов рулить транспортными потоками следует отнести скорее не к услугам, а к своеобразному виду государственного бизнеса.

Таким образом, одной из первоочередных задач мы считаем внесение изменений в существующее законода-

тельство. В частности, должен быть изменен абзац 3 п. 1 ст. 220 Таможенного кодекса Таможенного союза, где содержится требование направления товаров непосредственно в место нахождения таможенного органа [9]. Эта норма практически сводит на нет все преимущества автоматизации таможенных органов, создает условия для коррупционных проявлений и наносит ущерб как представителям бизнеса, так и экономике регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года. — URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения — 18.09.2011).
2. Материалы IV Международной конференции «Транспортно-транзитный потенциал» 20–21 сентября 2011 г. — URL: <http://globalport.ru> (дата обращения — 27.09.2011).
3. Внешняя торговля Санкт-Петербурга в 2010 г. — URL: www.kvs.spb.ru.
4. Материалы конференции, проведенной в рамках VII Международной выставки «Таможня Северо-Запад — 2011». — URL: www.tks.ru.
5. Стратегия развития транспортно-логистического комплекса Санкт-Петербурга. — URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения — 18.09.2011).
6. Концепции о переносе таможенного оформления к местам, приближенным к государственной границе Российской Федерации. — URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения — 10.10.2011).
7. Материалы встречи должностных лиц ФТС России с представителями иностранных компаний, состоявшейся 31 августа 2011 г. — URL: www.customs.ru (дата обращения — 06.10.2010).
8. Таможня дает концепцию. — URL: <http://www.kommersant.ru> (дата обращения — 09.10.2010).
9. Таможенный кодекс Таможенного союза: [принят решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17. — URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения — 16.09.2011).
10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон: [принят Государственной думой 7 июля 2010 г.; одобрен Советом Федерации 14 июля 2010 года № 210-ФЗ]. — URL: <http://pravo.ru> (дата обращения — 15.09.2011).
11. Перечень государственных услуг (работ). — URL: www.customs.ru (дата обращения — 06.10.2010).
12. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (совершено 23 июня 2005 г. в Брюсселе). — URL: <http://www.tks.ru> (дата обращения — 20.09.2011).