

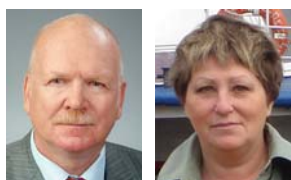
Таможенный контроль и таможенная инфраструктура в условиях международной экономической интеграции

М. М. ПИМОНЕНКО, канд. физ.-мат. наук, доцент кафедры «Логистика и коммерческая работа»

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



Создание Таможенного союза предполагает дальнейшую интеграцию России в международный рынок. Данный процесс тормозится из-за сложности и противоречивости таможенного законодательства, а также недостаточно рациональной организации таможенной инфраструктуры. Для решения этих проблем необходим комплексный подход, при котором внедрение информационных технологий синхронизировалось бы с правоприменительной практикой.

участникам внешнеэкономической деятельности. Если раньше ее основу составлял Таможенный кодекс Российской Федерации, то теперь это целый комплекс законов и документов. Он включает в себя Таможенный кодекс Таможенного союза, решения комиссии Таможенного союза, закон «О таможенном регулировании РФ» и другие законы Российской Федерации (Налоговый кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Закон РФ о таможенном тарифе и др.), а также международные договоры, заключенные либо между странами — участниками Таможенного союза (на сегодняшний день таких договоров около 80), либо между какой-либо из стран Таможенного союза и третьими странами. Последние действуют на основе их взаимного признания странами — участниками союза.

Структура комплекса законодательных актов, регламентирующая сферу международной торговли, представлена на *рис.*

С 1 июля 2010 г. начал действовать Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана, цель создания которого состоит в улучшении экономических отношений между странами, облегчении международной торговли, расширении рынков сбыта продукции стран — членов Таможенного союза и усилении позиций стран-участниц на мировом рынке товаров и услуг.

Необходимо отметить, что важным аспектом формирования союза как на законодательном уровне, так и в практической деятельности таможенных органов всех уровней является ориентация на дальнейшую интеграцию стран-участниц в мировую и европейскую систему международных отношений, в том числе на вступление во Всемирную торговую организацию. Для этого необходим учет различий в уровнях и специализации экономического развития стран — участниц союза, учет экономических интересов всех сторон переговорного процесса и одновременно унификация законодательства и правоприменительной практики.

В условиях союза все принимаемые решения непосредственно сказываются на эффективности деятельности всех участников процесса перемещения товаров, работающих в сфере международной торговли. Внедрение новых правил законодательного регулирования сложных и динамичных процессов зачастую бывает сопряжено с опреде-

ленными трудностями. В связи с этим критическое осмысление результатов работы в изменившихся условиях всегда полезно и даже необходимо.

Оценивая первые результаты работы в условиях Таможенного союза, можно отметить, что у его участников наряду с рядом преимуществ возникли и определенные сложности.

Законодательная база: препятствия и динамика

Образование Таможенного союза повлекло за собой значительное усложнение законодательной базы, которой надлежит руководствоваться

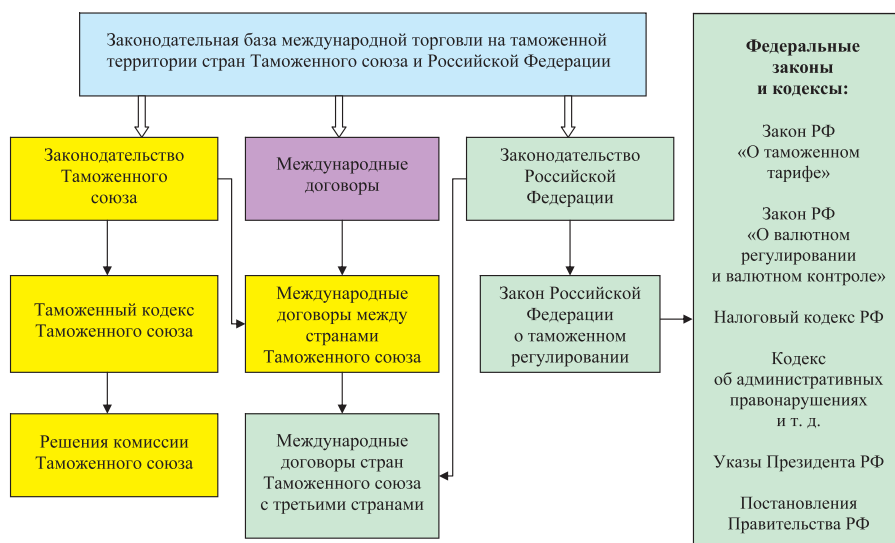


Рис. Комплекс законодательных актов, регламентирующих сферу международной торговли

К позитивным моментам, безусловно, следует отнести тот факт, что Таможенный кодекс Таможенного союза и Закон Российской Федерации «О таможенном регулировании» достаточно четко определяют и разграничивают те сферы законодательного регулирования, к которым относятся, и дополняют друг друга без очевидных противоречий.

Трудности же возникают, во-первых, из-за многочисленности законодательных актов, во-вторых, из-за их спорных моментов касательно их статуса. Таможенный кодекс Таможенного союза, решения комиссии Таможенного союза, а также международные договоры между странами Таможенного союза имеют статус документов, относящихся к нормам международного права. Международные договоры, заключенные странами — членами Таможенного союза имеют аналогичный статус. Они действуют на основе их взаимного признания странами Таможенного союза. Однако на сегодняшний день соответствующие решения приняты далеко не по всем заключенным договорам. В результате, несмотря на то что в Федеральном законе «О таможенном регулировании» указано, что в задачи Российской Федерации входит исполнение заключенных ею международных договоров, коллизий, связанных с приматом норм международного права, по всей видимости, не избежать [1].

Сложность таможенного законодательства, в свою очередь, обуславливает повышение требований к профессионализму организаций, которые работают на рынке таможенных услуг, включая сегмент услуг по консалтингу. При этом у них появилась возможность расширения сферы деятельности, в том числе за счет расширения внутреннего спектра предоставляемых услуг, связанных с комплексной юридической и судебной поддержкой и обеспечением взаимодействия с таможенными органами в случаях, когда выявляются расхождения в юридической трактовке законодательных актов.

Следует признать, что при всех трудностях законотворческий процесс в рамках Таможенного союза и практическая деятельность в сфере регулирования внешнеторговой деятельности, безусловно, движутся по пути, определенному мировым экономическим сообществом. Таможенный кодекс Таможенного союза и Федеральный закон «О таможенном регулировании» содержат нормы, позволяющие осуществить масштабное внедрение стандар-

тов ВТО [2]. В частности, в практику вводятся:

- сотрудничество таможенных администраций;
- обмен электронной информацией и внедрение систем предварительной передачи данных о товарах при перемещении их через таможенную границу;
- опора на системы выявления риска при таможенном контроле;
- формирование среды бизнес-партнерства, т. е. экономических операторов, пользующихся специальными упрощениями при гарантии ответственности за проведение таможенных операций.

Применение электронных технологий

В настоящее время можно констатировать, что создана законодательная основа для внедрения новых подходов к реализации таможенных процедур. Основные ее составляющие:

- предварительное информирование до пересечения товаром таможенной границы;
- электронное декларирование;
- удаленный выпуск товара на основе информационного обмена между таможнями.

По сути, без применения электронных технологий было бы невозможно реализовать целый ряд таможенных операций. Отдельные положения новых законодательных актов, регламентирующих таможенную деятельность, хоть и не содержат упоминания об электронных документах, тем не менее существенно упрощают возможность применения электронного документооборота на практике, поскольку отвечают логике внедрения электронных технологий. Таково, например, положение о возможности представления документов после выпуска товаров и предоставления декларации в любой таможенный орган, уполномоченный принимать декларации.

При условии освоения участником внешнеэкономической деятельности всех вышеупомянутых технологических аспектов работа с товарами могла бы стать полностью виртуальной, так как в этом случае электронными операциями будет покрываться вся цепочка перемещения товара, от уведомления на границе до выпуска.

Комиссия таможенного союза решила и целый ряд практических проблем:

- утверждены структуры и форматы электронных копий декларации на товары и транзитной декларации,

корректировки декларации на товары;

- утверждены структуры и форматы электронных копий декларации таможенной стоимости и формы корректировки таможенной стоимости и таможенных платежей;
- предусмотрена разработка инструкции о порядке представления и использования таможенной декларации в виде электронного документа.

Внедрение электронных технологий в практику работы таможенных органов приводит к существенным изменениям в самых различных сферах. В частности, могут измениться цепочки поставок продукции, меняется пространственная организация таможенной инфраструктуры.

Организация складской и таможенной инфраструктуры: необходима синхронизация

Санкт-Петербург и Ленинградская область имеют значительный потенциал для развития транспортной логистики. Особенно перспективными в этом отношении являются перевозка и перевалка международных транзитных грузов, что обусловлено географическим положением региона.

Несмотря на влияние экономического кризиса в 2008–2009 гг., когда наблюдался спад во многих сферах экономики, включая и международную торговлю, по данным экспертов, общий объем международных перевозок через Санкт-Петербург к 2020 г. удвоится [3]. Наиболее динамично будут расти перевозки из стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в первую очередь из Китая, на российский рынок, по маршрутам межконтинентальных контейнерных морских перевозок до основных портов-хабов в Европе и далее до российских портов на побережье Балтийского моря.

Это направление рассматривалось в качестве приоритетного для экономического развития территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области на состоявшейся недавно Международной конференции «Транспортно-транзитный потенциал» [4].

Правительство Санкт-Петербурга разработало и приняло концепцию развития терминально-складских комплексов, предусматривающую развитие высокотехнологичных складов классов А и Б в промышленных зонах на въезде в город на пути основных товарных потоков. К настоящему времени эта концепция частично реализована: построены новые терминалы в Красном Селе, Ручьях, Осиновой Роще,



т. е. как на южном, так и на северном направлениях. Характерно, что при их строительстве планировалось обеспечить комплексный подход к оказанию таможенных услуг, предоставляемых как бизнесом, так и государством. Иными словами, на данных терминалах были созданы таможенные посты.

Однако для последних лет характерны существенные изменения в развитии таможенной инфраструктуры. Это связано как с реализацией концепции переноса таможенного контроля к местам, приближенным к таможенной границе, так и с сокращением количества таможенных постов. В прошлом году в СМИ неоднократно поднимались проблемы, связанные с закрытием Выборгского и Пискаревского таможенного постов [5].

Бизнес-сообщество оценивает закрытие таможенных постов по сути как закрытие складов временного хранения: в таком случае происходит немедленная переориентация товаропотоков на те склады, где есть таможенные посты. В результате недавно построенные крупные высокотехнологичные склады становятся убыточными. Перевозчики стоят в очередях на терминалах, где расположен таможенный пост, и тоже несут убытки. Грузополучатели не имеют возможности ускорить процесс получения товара. По данным экспертов, в результате закрытия таможенных постов цены на услуги складов временного хранения выросли в 1,5–3 раза.

Тем не менее процесс ликвидации таможенных постов планируется продолжить [6]. В настоящее время на территории Санкт-Петербурга расположено 10 таможенных постов Санкт-Петербургской таможни и 5 постов Балтийской таможни. При этом количество складов временного хранения, находящихся в зоне деятельности данных таможен, — более 200, и многие из них работают более 10 лет. Таким образом, зависимость существования

склада временного хранения от наличия на нем таможенного поста не является жесткой. В то же время очевидно, что эффективность работы данных складов и возможность ускорения совершения таможенных операций в определенной мере связана с синхронизацией пространственной организации складской и таможенной инфраструктур.

Внедрение новых технологий, основанных на электронной передаче данных, казалось бы, должно устранить возникшие пространственные и организационные противоречия. Действительно, законодательство позволяет направить электронную декларацию в любой таможенный орган, правомочный принимать и регистрировать таможенные декларации. Владельцам складов временного хранения было бы достаточно организовать дополнительный сервис по заполнению и передаче таможенному органу электронной декларации на товары на территории склада, либо став таможенными представителями, либо, что экономически выгоднее, организовав предоставление таких услуг на условиях аутсорсинга. Тем не менее закон (абзац 3 п. 1 ст. 220 Таможенного кодекса Таможенного союза) требует, чтобы товары, перевозимые из места прибытия на таможенную территорию Таможенного союза, доставлялись в место нахождения таможенного органа [7]. Исключение делается только для уполномоченного экономического оператора, который может размещать на своих складах товар, не доставляя его туда, где находится таможенный орган. Целесообразность существования данной нормы является, на наш взгляд, спорной по следующим основаниям:

- финансовые требования по обеспечению деятельности складов временного хранения (2,0 млн руб. — сумма страхования гражданской ответственности и 2,5 млн руб. — сумма обеспечения деятельности уполномоченного экономического оператора (1 млн евро); склады временного хранения и организации, имеющие статус уполномоченного экономического оператора, должны обеспечить хранение товара в соответствии с установленными требованиями и вести учет и отчетность, предусмотренную законом, что, на наш взгляд, дает достаточные гарантии соблюдения требований таможенного законодательства;
- необходимость доставки товаров на определенные склады создает усло-

вия для регулирования транспортных потоков в пользу отдельных владельцев складов и, следовательно, является нормой, способствующей коррупции;

- в условиях мегаполиса, наряду с увеличением необоснованного пробега транспортных средств, эта норма способствует росту нагрузки на дорожную сеть и создает угрозу возникновения пробок на дорогах (например, в Санкт-Петербурге при ликвидации таможенных постов на севере города транспортный поток был переориентирован на Южный таможенный пост);
- существование данной нормы противоречит принципу выборочности таможенного контроля, построенного на системе рисков;
- преимущества модернизации технологии работы таможенных органов на основе внедрения электронной передачи данных в полной мере не реализуются.

Еще одна проблема связана с недостаточным внедрением систем связи и коммуникаций, из-за чего у бизнеса возникают проблемы как с отслеживанием цепей поставок, так и с организацией эффективного взаимодействия с таможенными органами.

ЛИТЕРАТУРА

1. О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федер. закон: [принят Государственной думой 19 ноября 2010 г.; одобрен Советом Федерации 24 ноября 2010 г. № 311-ФЗ]. — URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения — 14.09.2011).
2. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (приняты 23 июня 2005 г. в Брюсселе). — URL: <http://www.tks.ru> (дата обращения — 16.09.2011).
3. Стратегия развития транспортно-логистического комплекса Санкт-Петербурга. — URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения — 18.09.2011).
4. Материалы IV Международной конференции «Транспортно-транзитный потенциал», 20–21 сентября 2011 г. — URL: <http://globalport.ru> (дата обращения — 27.09.2011).
5. Транспортников о закрытии таможенного поста в Санкт-Петербурге не предупредили. — URL: <http://www/tks.ru> (дата обращения — 16.04.2011).
6. Таможня: закрытие постов в Санкт-Петербурге — часть долгосрочной концепции. — URL: [http://www/auto29.ru](http://www.auto29.ru) (дата обращения — 14.04.2011).
7. 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).