

## **ТЕМА НОМЕРА / РАЗВИТИЕ КОНТЕЙНЕРНЫХ ТЕРМИНАЛОВ**

### **ТАМОЖНЯ ТОЖЕ – ЗА УСКОРЕНИЕ – ОПЕРАЦИЙ В ПОРТАХ**

**Динамичное восстановление и рост контейнерных перевозок в России в настоящее время сопровождается развитием контейнерных терминалов – модернизацией и повышением пропускной способности существующих и строительством новых. Однако не только создание дополнительных физических мощностей и инфраструктуры подходных путей к ним необходимо для того, чтобы справиться с растущими грузопотоками. Нужно усовершенствовать систему логистики перевозок и, что не менее важно, систему контроля, досмотра и оформления экспортно-импортных грузов в пунктах пропуска через государственную границу РФ. О том, каким видит в этом плане развитие контейнерных терминалов в морских портах российская Таможня и какие шаги на этом участке своей деятельности она предпринимает, журналу «МП» рассказала заместитель начальника главного управления организации таможенного оформления и таможенного контроля Федеральной таможенной службы России Лариса Коршунова.**

**«МП»:** Лариса Павловна, в настоящее время все больше товаров перевозится в контейнерах, в связи с чем в России происходит рост объемов внешнеторговых перевозок контейнерных грузов, увеличение мощностей имеющихся контейнерных терминалов и создание новых. Каковы, с Вашей точки зрения, перспективы развития в нашей стране контейнерных перевозок и новых терминалов в морских портах?

- Последние 10-15 лет участниками перевозочного процесса все активнее используются контейнерные перевозки. И этот подход вполне объясним. Использование контейнеров позволяет наиболее гибко выстраивать логистические цепочки, наиболее эффективно осуществлять перевалку товаров с одного вида транспорта на другой, а также, используя возможность мультимодальных перевозок, обеспечивать сохранность товаров.

Полагаем, что глобальная контейнеризация перевозок не может оставить в стороне и Россию. По нашему мнению, возможности для использования таких схем перевозки в российских портах имеются. В наиболее крупных морских портах таких, как Большой порт Санкт-Петербург, Владивосток и Находка, необходимая инфраструктура, включая подъездные железнодорожные пути, уже создана. В новых портах, например, в Усть-Луге - инфраструктура находится на завершающей стадии строительства.

**«МП»:** Главная задача и для государства, и для транспортного комплекса - усовершенствование процедур оформления и контроля грузов при пересечении государственной границы, сокращение времени на все эти процедуры. Однако сегодня российской таможней досматривается большая часть контейнеров, в то время как в мире принят выборочный досмотр. Как планирует решать ФТС России вопрос выборочного досмотра, и что делается в этом направлении?

- Учитывая, что мощности автомобильных пунктов пропуска на границах Российской Федерации в значительной степени уже исчерпали себя, ФТС России проводит работу,

направленную на стимулирование перевозок товаров в контейнерах железнодорожным транспортом, в том числе с перевалкой в морских портах.

Необходимо четко разделять и понимать термин «выборочный досмотр». Таможенное законодательство Российской Федерации - это Таможенный кодекс РФ 2003 года и Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС) - четко устанавливают, что таможенный контроль строится на принципе выборочности. При этом установлено (статья 94 ТК ТС), что таможенные органы при проведении таможенного контроля ограничиваются только теми формами, которые достаточны для соблюдения таможенного законодательства, и при выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками (СУР).

Работа по выстраиванию системы управления рисками ФТС России ведется с 2004 года. Для того чтобы продемонстрировать как она ведется, хочу привести несколько цифр.

По итогам 11 месяцев 2011 года (общие цифры по всем видам международного сообщения) таможенными органами было зарегистрировано прибытие более 1,5 млн партий товаров, при этом под действие СУР попали более 37 тыс. партий, из них таможенный досмотр был проведен в отношении 9 тыс. партий, что составило 0,6% от общего объема ввезенных партий товаров.

Если взять применение системы управления рисками в отношении товаров, помещаемых под таможенные процедуры и операции, отличные от операций прибытия, то здесь картина следующая: всего оформлено более 2,5 млн партий, под действие СУР попали около 790 тыс. партий, из них досмотрено – 181 тыс., что составило 6,8% от общего числа партий товаров.

Таким образом, если в целом говорить о применении СУР в отношении ввозимых товаров, то доля их досмотров составила 4,5%.

Как видите, цифры говорят сами за себя. И утверждение о том, что таможенные органы досматривают большую часть контейнеров, прибывающих морем, очень сильно преувеличено. Если посмотреть цифры по вывозимым товарам, то они еще меньше: оформлено более 2 млн партий товаров, а досмотрено – 15,35 тыс., что составило около

0,7%.

Самыми главными показателями работы таможенных органов на этом направлении можно назвать следующие: по итогам применения СУР возбуждено более 23 тыс. дел об административных правонарушениях и 477 уголовных дел. Общая сумма наложенных штрафов составила более 2 млрд рублей.

**«МП»: Какие меры, направленные на ускорение прохождения контейнерных грузов через таможню, повышение качества таможенных процедур и таможенного оформления, принимаются и будут осуществляться в будущем на российской Таможне? Как продвигается идея информатизации таможенных процедур? Какие другие инновации готовятся Таможней для улучшения работы контейнерных терминалов?**

- Вопрос сокращения времени проведения государственного контроля в морских портах является для нас не менее важным, чем для участников ВЭД.

В 2009 году с изданием Типовой схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в морских пунктах пропуска была заложена основа бескомиссионного оформления судна, то есть без проведения государственного контроля непосредственно на борту судна, что позволило значительно сократить общее время осуществления контролируемых операций в порту. Подготовленные ФТС России правовые акты также предусматривают данное упрощение.

Помимо этого ФТС России проводит работу по внедрению в морских портах новых информационных таможенных технологий. Так, в отношении морских судов и перемещаемых ими товаров работа по внедрению безбумажных технологий проводится

ФТС России в течение последних двух лет. В настоящее время готовится к изданию ряд документов, в которые включены принципиально новые положения, направленные на совершенствование и ускорение таможенного контроля морских судов. Главным новшеством разработанных документов является внедрение перспективных таможенных технологий, предусматривающих представление документов и сведений о морских судах и перемещаемых ими товарах в электронной форме до фактического прибытия морских судов. Данная возможность будет реализована двумя способами:

- путем подачи юридически значимых документов и сведений, заверенных ЭЦП;

- посредством Web-портала «Электронное представление сведений».

Первый вариант требует, во-первых, наличия у заинтересованного лица ЭЦП, а во-вторых, подключения в соответствии с установленными требованиями информационных систем участников ВЭД к информационным системам таможенных органов.

Участникам перевозочного процесса также предоставлена альтернатива - представление предварительной информации через портал ФТС России. В данном случае не требуется подключение систем участников ВЭД к системам таможенных органов. Предварительная информация подается через Интернет. В отношении морского транспорта функции портала будут расширены в 2012 году.

Использование предварительной информации будет осуществляться как при регистрации прибытия товаров, так и при регистрации убытия товаров, в том числе для использования из базы данных электронных копий деклараций на товары, оформленных с использованием электронной формы декларирования.

Представление предварительной информации предполагает ряд упрощений, например:

- выборочное участие должностных лиц в комиссионном оформлении судов;

- совмещение грузовых операций и контролирующих действий таможенных органов.

То есть если представлены все необходимые для таможенного контроля документы и сведения и отсутствуют признаки нарушения таможенного законодательства, то уполномоченное должностное лицо разрешает выгрузку товаров с борта судна. При этом в соответствии с Типовой схемой организации пропуска через государственную границу в морских пунктах пропуска таможенный контроль осуществляется после осуществления санитарно-карантинного контроля в отношении лиц, а также действия по пограничному контролю судна и членов экипажа судна. Таким образом, осуществление выгрузки товаров с борта судна будет невозможно до окончания пограничного контроля.

ФТС России также проводится работа по упрощению процедуры таможенного транзита товаров, которые перевозятся морскими судами с последовательным заходом в несколько российских портов. Разработан и вступил в действие Приказ от 27.05.2011 г. №1075 «Об установлении особенностей таможенного транзита в отношении товаров, перемещаемых морским транспортом», предусматривающий следующие упрощения при перевозке иностранных товаров в контейнерах:

1) если морское судно осуществляет последовательные заходы в два и более морских портов и при этом маршрут такого передвижения сопряжен с пересечением государственной границы, то в каждом из морских портов таможенными органами совершаются таможенные операции, связанные с прибытием товаров и их убытием. Процедура таможенного транзита в этом случае не применяется;

2) если последовательные заходы судна в порты осуществляются без пересечения государственной границы, то таможенные операции, связанные с прибытием товаров, совершаются в первом морском порту захода. Товары помещаются под процедуру таможенного транзита и такая процедура максимально упрощена:

- в качестве транзитной декларации используются дополнительные экземпляры декларации о грузе или судового манифеста и прилагаемые к ним копии коносаментов;

- не требуется представление электронных копий транзитных деклараций;

- не требуется принятие таможенным органом отправления мер обеспечения соблюдения таможенного транзита (обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов, таможенное сопровождение, установление маршрута перевозки товаров).

Применение данного приказа, по нашему мнению, позволит сократить время таможенного контроля при перемещении товаров морским транспортом и при этом сохранить надлежащий контроль за такими перевозками.

**«МП»: Отвечают ли пожеланиям и планам Таможни условия работы пунктов пропуска на российских контейнерных терминалах? Какова картина в целом, и что бы Вы изменили в работе пунктов пропуска? Все ли замечания и пожелания таможенников исполняются причастными к работе пунктов пропуска службами и ведомствами, а также участниками транспортного процесса и бизнеса?**

- Анализ ситуации в морских портах показывает, что простои морских судов зачастую происходят по причинам не зависящим от таможенных органов и связаны с тем, что грузовые комплексы морских торговых портов попросту не приспособлены под возрастающие объемы грузоперевозок.

Практически во всех морских портах отсутствуют склады временного хранения. В связи с этим для осуществления временного хранения товаров используются места разгрузки и перегрузки в портах. При этом в таких местах зачастую отсутствуют надлежащие условия хранения и оборудования для проведения досмотров.

Учитывая этот фактор и сложившуюся практику, таможенное законодательство отнесло места разгрузки и перегрузки товаров в морских портах к местам временного хранения. Таким образом, на оператора морского терминала или владельца места временного хранения распространяются права и обязанности владельца СВХ.

При этом в целях оптимизации процесса учета товаров, находящихся на временном

хранении в порту, в новой нормативной базе учтены технические аспекты взаимодействия таможенного органа и оператора морского терминала при временном хранении с использованием штатных программных средств таможенного органа и программных средств владельца места временного хранения.

Есть также другой вопрос, который нас беспокоит. Факты отсутствия надлежащего обустройства морских портов также подтверждаются информацией из Росграницы. Некоторые пункты пропуска в морских портах до настоящего времени не открыты в установленном порядке. Кроме того, работа по установлению пределов морских пунктов пропуска до настоящего времени также не завершена.

**«МП»: ФТС России является одним из инициаторов создания «сухих портов». Как реализуются планы по их созданию и внедрению связанных с их появлением новых процедур? Каковы главные результаты? На подступах к каким портам уже действуют «сухие порты»?**

- В докризисный период наиболее крупные морские контейнерные терминалы столкнулись с проблемой нехватки портовых мощностей для перевалки контейнеров. В этой связи одним из способов разгрузки морских пунктов пропуска и одновременно повышения эффективности таможенного администрирования перемещаемых через них товаров, по нашему мнению, является развитие института «сухих портов».

Для себя мы определили, что «сухой порт» - это терминал, расположенный в некотором удалении от морского пункта пропуска, но позволяющий осуществлять временное хранение и перевалку значительного количества товаров с одновременным переносом ряда операций таможенного контроля из зоны таможенного контроля в порту в «сухой порт».



Первым этапом реализации технологии «сухого порта» стало издание в 2010 году Приказа ФТС России №510 «Об утверждении Порядка осуществления таможенных операций с товарами при прибытии на таможенную территорию Российской Федерации в морских портах и их перемещении из мест прибытия в места временного хранения». Данный приказ содержал некоторые упрощения порядка перемещения товаров с территории морского порта на территорию внутреннего терминала, где будет осуществляться их временное хранение. Эти упрощения предусматривали:

- возможность представления лицом, которому будет выдаваться разрешение на транзит, сокращенного перечня сведений (только тех сведений, которые содержатся в документах, подтверждающих заключение договора морской перевозки);

- использование в качестве транзитной декларации транспортных документов, оформляемых на плечо этой перевозки.

Несмотря на все преимущества, которые предоставлял упрощенный порядок, приказ, к сожалению, не нашел своей практической реализации в морских портах. Возможно, одной из причин этого стал «неподъемный» для участников ВЭД размер генерального обеспечения уплаты таможенных платежей, установленный приказом, который не должен был быть менее 300 млн рублей.

Вместе с тем, с формированием Таможенного союза таможенное законодательство претерпело существенные изменения, и была подготовлена новая технология. В рамках этой технологии мы используем положения ТК ТС, позволяющие помещать товары на временное хранение непосредственно при их прибытии в морском порту и затем перемещать их без применения процедуры таможенного транзита на внешний терминал.

В настоящее время на таможенных постах Турухтанный и Кронштадский Балтийской таможни проходит экспериментальное применение данной технологии. Положительные результаты эксперимента позволяют широко применить данную технологию на других таможенных постах. В ФТС России уже разработан проект соответствующего нормативного акта, который проходит внутриведомственное согласование. Полагаем, что принятие и реализация этого проекта позволят придать дальнейшее продвижение технологии «сухого порта».

**«МП»:** В проекте соглашения стран-членов ЭСКАТО дано международное определение термина «сухих портов». Соответствует ли этому термину российская практика создания «сухих портов»? В чем отличие и в чем сходство? Каковы особенности российской действительности?

- Действительно, в настоящее время Комитет по транспорту Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН разрабатывает соглашение «по сухим портам». ФТС России на постоянной основе принимает участие в этой работе. В соответствии с утвержденной ЭСКАТО терминологией под «сухим портом» понимается транспортно-логистический комплекс, который предоставляет услуги по техническому обслуживанию и временному хранению контейнерных и иных типов грузов импортного и экспортного назначения с возможностью организации таможенного досмотра и оформления груза непосредственно на территории комплекса.

По мнению ФТС России, с точки зрения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства РФ о таможенном деле, и исходя из предложенного ЭСКАТО понятия «сухих портов», основой «сухого порта» в Российской Федерации может стать склад временного хранения (СВХ), так как в соответствии с пунктом 1 статьи 168 ТК ТС местами временного хранения товаров являются СВХ и иные места в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза.

В настоящее время в Реестр владельцев СВХ на территории РФ включено более 700 владельцев СВХ, перечень которых размещен на официальном интернет-сайте ФТС России ([www.customs.ru](http://www.customs.ru)). «Сухие порты», как этого требует ЭСКАТО, должны быть расположены в непосредственной близости от основных международных транспортных маршрутов. Основные транспортные магистрали, проходящие по территории РФ, на которых должны быть расположены «сухие порты», должны быть определены Минтрансом России.

При этом необходимо отметить, что владельцем СВХ в РФ в соответствии с частью 1 статьи 69 Федерального закона от 27.11.2010 г. №311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» может стать любое заинтересованное

российское юридическое лицо, включенное в Реестр владельцев СВХ. Таможенные посты и структурные подразделения таможен могут находиться в помещениях, принадлежащих лицам, осуществляющим деятельность в сфере таможенного дела, только по инициативе указанных лиц.

Предоставление на СВХ помимо временного хранения дополнительных услуг, в том числе по техническому обслуживанию контейнерных и иных типов грузов, как этого требует предложенное ЭСКАТО понятие «сухого порта», также может осуществляться исключительно по инициативе владельца СВХ. Как видите, в настоящее время возможность создания «сухих портов» в России в контексте понятия, предложенного ЭСКАТО, зависит исключительно от заинтересованности частных лиц, и любой транспортно-логистический комплекс или СВХ сможет при соблюдении определенных условий стать «сухим портом» международного значения.

Перечень «сухих портов» международного значения будет формироваться на основе предложений каждой страны.

**«МП»: Назовите ключевые проблемы, тормозящие развитие контейнерных перевозок в морских портах России? В каких портах они особенно ярко проявляются, и что предпринимает ФТС, чтобы их нейтрализовать?**

- ФТС России регулярно проводит мониторинги сроков нахождения контейнеров в морских портах. По результатам таких мониторингов мы неоднократно отмечали, что время проведения таможенного контроля в портах, включая выпуск товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, соответствует срокам, установленным ТК ТС, и составляет лишь незначительную часть от общего времени нахождения контейнеров в морских портах. По имеющейся статистике, до 90% контейнеров с товарами находятся на временном хранении по не зависящим от таможенных органов обстоятельствам как до начала проведения таможенных операций (от 1 до 5 суток), так и после выпуска декларации на товары (от 1 до 3 суток).

Среди факторов, влияющих на сроки нахождения товаров в портах, в том числе следующих транзитом через территорию РФ, можно выделить следующие:

- 1) сложность внутреннего портового документооборота;
- 2) нехватка подъездных путей в местах перевалки;
- 3) в ряде морских портов слабая развитость терминальных систем, необходимых для организации мультимодальных перевозок контейнерных грузов;
- 4) неоправданно завышенный железнодорожный тариф.

Одной из основных проблем является отсутствие в портах единого заинтересованного лица, ответственного за координацию работы как государственных органов и служб, так и организаций, предоставляющих различные услуги в порту.

К сожалению, каждая из таких организаций, предоставляющих услуги по обработке и обслуживанию морских судов, проведению погрузочно-разгрузочных операций, хранению грузов в порту заинтересована исключительно в решении своих коммерческих вопросов, что в итоге приводит к длительному нахождению грузов в портах.

Наличие всех этих проблем характерно для всех портов Российской Федерации. ФТС России может отвечать только за те вопросы, которые входят в ее компетенцию. А здесь, как видите, проблема многофакторная, и совершенно очевидно, что наряду с дальнейшим сокращением времени проведения таможенных операций необходимо сокращать время осуществления операций стивидорами, таможенными представителями, декларантами, времени оказания грузовых, складских, экспедиционных и транспортных услуг.

**«МП»: Какие существуют пробелы в законодательстве, которые мешают работе таможенных органов в морских портах, в частности на контейнерных терминалах? Какую работу проводит ФТС России, чтобы избежать существующие проблемы, как на практике, так и в законодательстве?**

- Необходимо отметить, вопрос ускорения и совершенствования государственного контроля в морских портах зависит не только от таможенных органов. И усилий только Федеральной таможенной службы не достаточно. Этот вопрос комплексный и требует проработки со всеми государственными органами исполнительной власти, осуществляющими контроль в портах.

Это касается и ФСБ России, в связи с тем, что выгрузка товаров возможна только после завершения пограничного контроля, и Минсельхоза России и Минздравсоцразвития России, с которыми необходимо проработать вопрос перевода разрешительных документов, представляемых в настоящее время в бумажном виде, в электронную форму.

Для примера можно взять рейтинг, подготовленный Всемирным банком, - «Ведение бизнеса – 2012» (Doing Business – 2012), которым зафиксировано сокращение в 2011 году в России количества требуемых государственными контролирующими органами, службами портов и контейнерных терминалов, банками документов, необходимых для каждой партии перемещаемых товаров. Так, при импорте требуется коносамент, акт приема-передачи грузов, счет-фактура, таможенная декларация, таможенная декларация импорта, отчет о проверке, упаковочный лист, документ о терминальной обработке, контракт и платежные документы.

Из всех перечисленных документов только таможенная декларация оформляется исключительно для таможенных целей. Необходимость подготовки остальных документов определена требованиями международных договоров РФ, международных правил транспортировки и страхования грузов, действующего законодательства РФ (гражданского, транспортного, валютного, законодательства о запретах и ограничениях при перемещении товаров через таможенную границу), а на таможенные органы

возложен лишь контроль наличия этих документов.

Таким образом, изменение сложившейся ситуации возможно лишь путем скоординированной работы федеральных органов исполнительной власти, в компетенции которых кроме осуществления таможенного контроля находятся такие вопросы, как организация транспортного сообщения внутри страны, организация работы морских портов, создание современной портовой инфраструктуры, установление прозрачного порядка формирования тарифов на ПРР и другие портовые услуги, развитие конкуренции в морских портах и многое другое.