

# ГДЕ, КОМУ И КАК РАЗМЕЩАТЬ ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ?



## ИЛЬЯ ЯНБАЕВ

Эксперт Поволжской логистической ассоциации по таможенной логистике, руководитель юридической службы ХК ЛОГОПРОМ

Уже длительное время наиболее острыми проблемами современной российской таможенной логистики являются отсутствие прозрачной и эффективной процедуры создания, ликвидации и определения мест нахождения таможенных органов и действенного механизма участия или хотя бы статистического учета мнения предприятий ВЭД по данным вопросам. Принимаемые таможенными органами решения по данному вопросу не имеют системного характера, не соответствуют установкам первых лиц государства и порой расходятся как с российским законодательством, так и с международными нормами. Существующий порядок, а в данном случае отсутствие ясных нормативных критериев, говорит только об одном — это абсолютное и непререкаемое право ФТС России, которая не должна никому и никак обосновывать причины принятия того или иного решения относительно мест размещения таможенных постов.

### ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ

В условиях отсутствия целенаправленной государственной политики по развитию логистики, «самостоятельная» деятельность таможенных органов становится ключевой в координации движения внешнеторговых и транзитных грузопотоков, развитии таможенно-логистического, транспортно-экспедиционного секторов экономики, созданию реальной конкуренции, благоприятного инвестиционного климата и т.д. К чему в реальности привела эта концептуальная деятельность, все прекрасно знают из череды прокатившихся по стране скандалов, связанных с переносом и закрытием таможенных постов в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и других городах. Деятельность, которая поставила малый и средний бизнес в сфере внешнеэкономической деятельности в крайне тяжелое положение. Впрочем, по-русски правильный термин звучит иначе, учитывая конечную цель обозначенных преобразований — принуждение участников ВЭД со стороны таможенных органов «обращаться» в определенных коммерческих структурах.

В рамках деятельности Поволжской логистической ассоциации обсуждение этой проблемы и определение возможных вариантов ее решения активно ведутся с 2009 года. Последовательно были пройдены все судебные арбитражные инстанции, вплоть до ВАС РФ, реализована работа с Федеральной антимонопольной службой РФ, Генеральной прокуратурой РФ, налажено активное взаимодействие с экспертами, представителями научного сообщества, участниками ВЭД, крупными промышленными предприятиями. Иными словами, был приобретен серьезный практический и теоретический опыт.

### ПРАВОВОЙ ЭКСКУРС

Ныне действующий правовой механизм создания, ликвидации и определения места нахождения таможенных органов был сформирован в 2003 году и закреплен в Таможенном кодексе и Приказе ГТК РФ (преобразованный впоследствии в ФТС России). Указанные документы предусматривали, что компетенцией в

сфере определения места нахождения таможенных органов обладал федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, то есть ГТК. В 2010 году в ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», аналогичная правовая конструкция была сохранена.

В ноябре того же года Россия присоединилась к Киотской конвенции «О совершенствовании и гармонизации таможенных процедур», в п. 3.1 генерального приложения которой указано, что при определении компетенции и места расположения таможенных органов и их часов работы учитываются, в частности, потребности торговли. Статья 14 ФЗ «О таможенном регулировании» вполне соответствует требованиям названной конвенции. Так, например, в ней определено, что таможенные органы находятся в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. Однако другие места нахождения таможенных органов определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела, исходя из объема пассажиро- и товаропотоков, степени интенсивности развития внешнеэкономических связей субъектов РФ, уровня развития транспортных коридоров и транспортной инфраструктуры, потребностей участников внешнеэкономической деятельности и транспортных организаций.

И эта норма, несмотря на ее соответствие Конвенции, в полном объеме, к сожалению, де-факто не работает.

В подзаконных актах ФТС России прописано, что целесообразность определения или изменения местонахождения таможенных органов должна быть обоснована региональной таможней. Однако ни одного критерия целесообразности в нормативных актах не приведено. Более того, процедура создания и ликвидации таможенных органов не определена вовсе. Из содержания нормативных актов следует, что этот вопрос находится исключительно в ведении ФТС России, которая самостоятельно принимает решение относительно количества таможенных постов. Из чего следует, как показывает практика, субъективный и непрозрачный подход, мало учитывающий мнение и желание непосредственного участника ВЭД.

А вместе с тем это мощнейший рычаг для ограничения конкуренции. Именно география расположения таможенных органов непосредственно влияет на направление грузопотоков по таможенной территории Российской Федерации в режиме внутреннего таможенного транзита, а также на уровень издержек участников ВЭД. Неудачные решения по расположению приводят к повышению себестоимости продукции, снижая конкурентоспособность российских предприятий по отношению к иностранным. Важность последнего в свете вступления России в ВТО сложно переоценить.

### ТАМОЖЕННЫЙ ПАРАДОКС

В качестве примера негативного воздействия подобных решений ФТС России на участников таможенного рынка, можно привести «приказ о совершенствовании Нижегородской таможни», принятый в 2009 году, согласно которому Сормовский таможенный пост подлежал ликвидации. Решение, поразившее своей некомпетентностью и абсурдностью и принятое, по словам участников ВЭД, без учета интересов региона, экономических обоснований и мнения представителей бизнес-структур. Решение парадоксальное еще и тем, что в течение трех предыдущих лет руководство ФТС признавало данный таможенный терминал, включающий крупнейший в ПФО склад временного хранения ООО «Терминал», лучшим по техническому оснащению и одним из самых перспективных. Побывало там и начальство во главе с руководителем ФТС Андреем Бельяниновым. Начальству все понравилось. СМИ даже процитировали главу ФТС, что «теперь он знает, как должен выглядеть современный таможенный терминал».

Через Сормовский таможенный пост и СВХ ООО «Терминал» ежемесячно оформлялось более 30% деклараций в режиме импорта и более 50% деклараций в режиме экспорта от общего количества деклараций на территории Нижегородской области. Среди основных клиентов СВХ — 70% крупнейших промышленных пред-

приятый региона. Достоинства таможенного поста были определены исключительно той складской инфраструктурой и техническими возможностями, которыми владеет СВХ «Терминал».

Общая площадь СВХ более 30,5 тыс. м<sup>2</sup>, в том числе крытый склад более 3 тыс. м<sup>2</sup> и офисная площадь более 2 тыс. м<sup>2</sup>. СВХ имел самую большую по площади зону таможенного контроля. Терминал принимает как автотранспортные (по отдельной от городских улиц магистрали, с проходящей в 5 км, федеральной трассы М7), так и железнодорожные грузы (по подъездному пути от железнодорожной станции Починки Горьковского отделения ГЖД); осуществляет работу с негабаритными и крупнотоннажными грузами до 45 тонн, с грузами в контейнерах, опасными грузами. Терминал открыт для приема вагонов всех типов и контейнеров по параграфам 8Н и 10Н. Железнодорожные пути заходят непосредственно на открытую площадку СВХ вместимостью 4 вагона, есть крытые железнодорожные пути вместимостью 3 вагона. В сутки терминал технологически может обработать в экспортно-импортном направлениях до 100 вагонов и платформ.

«Терминал» — единственный в регионе СВХ имел лицензию на хранение алкогольной продукции. СВХ аттестован на прием ветеринарных и подкарантинных грузов и является официальным складом в Нижегородской области, осуществляющим хранение изъятых и арестованной продукции в интересах Приволжской оперативной и Нижегородской таможен. СВХ оборудован досмотровой спецтехникой, рентгеновской и системами радиационного контроля, необходимой контрольной техникой; обеспечен системами онлайн-видеонаблюдения и системами электронной связи (в том числе для электронного декларирования).

### УСТОЙЧИВАЯ ТЕНДЕНЦИЯ

В результате ликвидации таможенного поста СВХ «Терминал» оказался единственным складом Нижегородской области, находящимся в территориальной изоляции от таможенных органов на расстоянии более чем в 30 километров.

Все это привело к тому, что:

- уже не соблюдался принцип «одного окна»;
- у участников ВЭД, желающих разместить груз на территории СВХ «Терминал», увеличивались транспортные издержки, так как груз первоначально должен был быть представлен в место доставки (место нахождения таможенного органа) и уже только после этого направлялся на СВХ в другом городе;
- принятие на хранение и досмотр таможенных грузов осуществлялся на СВХ «Терминал» как минимум на 1 сутки дольше, чем на других СВХ, так как приходилось ждать, когда со стороны таможенного поста приедет соответствующий сотрудник таможни.

Попытка оспорить приказ о ликвидации поста не увенчалась успехом, поскольку арбитражные суды всех инстанций уже осенью 2010 года окончательно утвердили свою позицию о том, что право ФТС РФ ликвидировать таможенные посты является абсолютным.

В течение весны 2011 года более чем 25 участников ВЭД, в число которых вошли крупнейшие промышленные предприятия региона (ОАО НАЗ «Сокол», ОАО Завод «Красное Сормово», ОАО «Нижегородский машиностроительный завод», входящие в оборонно-промышленный комплекс страны), отправили нам письменные обращения в ФТС России о том, что данные предприятия крайне заинтересованы в создании на базе СВХ «Терминал» таможенного отдела. Соответствующее заявление об открытии отдела вместе с письмами участников ВЭД было направлено в Приволжское таможенное управление. Однако, несмотря на столь многочисленные просьбы участников ВЭД, ПТУ ФТС России отказало в открытии отдела, кратко сославшись на то, что считает это нецелесообразным.

И региональное Управление ФАС России, привлеченное для проверки данных действий ФТС РФ, и Генеральная прокуратура также посчитали, что ФТС в данном случае действовало в рамках предоставленных полномочий. И снова видим абсолютные полномочия ФТС, которые преобладают над интересами торговли, защищаемыми Киотской конвенцией, и интересами участников ВЭД, защищаемыми ФЗ «О таможенном регулировании».

### ЧЕХАРДА С ПОСТАМИ

В результате усилий ФТС по жонглированию таможенными постами грузопоток был переведен из промышленной зоны на окраине Нижнего Новгорода в центр Нижнего Новгорода — на Таможенный пост ГАЗ и ст. Костариха и в город Дзержинск. Что касается злключения участников ВЭД при использовании площадок, находящиеся в зоне деятельности Дзержинского таможенного поста, то они достойны сюжета отдельного многосерийного трагикомического фильма.

Вначале зона таможенного контроля была размещена на узкой двухполосной улице города, рядом с гаражным массивом и городским туберкулезным диспансером. При ежесуточном потоке в 150 машин, на всей этой улице могло разместиться не более 50. Затем таможенный отдел был открыт на СВХ, который арендовал площадку на промзоне завода по производству гипсокартона зарубежной фирмы. Сквозь зону таможенного контроля проходила железная дорога, по которой регулярно проходили российские грузы. Отсутствовало необходимое весовое оборудование, рентген-установка, погрузочно-разгрузочная техника. Зимой по причине отсутствия снегоуборочной техники и образовавшихся снежных завалов въезд на СВХ был попросту запрещен. Издержки грузополучателей в данном случае никого не интересовали. В 2011 году, очередной переезд — на СВХ РОСТЭК, который через год закрывается, «в связи с неоднократным привлечением к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области таможенного дела». Таможенный отдел переносят на СВХ Технопром, в состав учредителей которого входит тот же РОСТЭК.

И снова СВХ расположен на одной из главных магистралей г. Дзержинска, к тому же внутри технического кольца трамвайного депо. Как пишет газета «Дзержинское время», жители части города уже несколько месяцев пишут жалобы на круглосуточные скопления под окнами грузовых машин, ждущих разрешения заехать на СВХ. Кроме того, на складе отсутствуют железнодорожный подход, необходимое оборудование для обработки крупногабаритного груза и контейнеров, нет возможности расширения, а значит, обслуживания больших импортных потоков.

По совокупности данных факторов снова было инициировано рассмотрение вопроса о размещении данного отдела в качестве лучшей альтернативы на базе более современного СВХ «Терминал». И снова отказ без объяснения причин.

Все это наглядно показывает, насколько существенна для бизнеса в целом обозначенная выше проблема.

### ВРЕМЯ ПЕРЕМЕН

Для решения сложившейся проблемы от Поволжской логистической ассоциации было решено вынести на обсуждение Координационного совета следующие вопросы:

1. Формирование прозрачного механизма определения мест таможенного декларирования, расположении таможенных терминалов и т.д. и т.п., возможно, включающего конкурсные процедуры, базовыми критериями которых будет размещение таможенных органов на СВХ класса А, отвечающих всем современным требованиям — мультимодальность, возможность принимать и обрабатывать грузы в контейнерах, крупногабаритные грузы и пр.
2. Привлечение участников ВЭД, профильных транспортно-логистических ассоциаций и др. бизнес-сообществ при установлении мест таможенного декларирования, расположении таможенных терминалов и т.д. и т.п., что предусмотрено ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» и Киотской конвенцией.
3. Формирование нормативно-регламентированного действенного механизма надзора над определением мест таможенного декларирования, расположении таможенных терминалов и т.д. и т.п. и наделение соответствующими полномочиями ФАС России.

*На основе текста выступления на заседании координационного совета по оптимизации внешнеторговых и транзитных потоков при Комитете Государственной Думы по транспорту.*