



Аналитическая записка

Сентябрь 2013

Транзит грузов автомобильным транспортом через Беларусь: состояние и перспективы до 2025 г.¹

Аналитическая записка, подготовленная в рамках международного проекта «Логистика янтарного берега», посвящена вопросам транзита грузов через Беларусь. В работе дается количественная оценка объемов транзита автомобильным и железнодорожным транспортом, предлагается методология оценки законодательства в сфере транзитных перевозок на основе *индекса сложности транзита*, представляется прогноз количества транзитных поездок до 2025 г. Работу завершают рекомендации по развитию транзитного потенциала страны.

Авторы: Дмитрий Бабицкий, Екатерина Трубович

¹ Данная работа является коротким переводом аналитического отчета «Транзитный потенциал Таможенного союза», написанного в рамках проекта «Логистика янтарного берега», частично финансируемого Европейской комиссией (Amber Coast Logistics, www.ambercoastlogistics.eu). Полная версия отчета доступна на английском языке по указанному выше адресу.

Введение

Беларусь занимает стратегически важное положение в транзите между Европейским союзом (одним из крупнейших мировых рынков) и Российской Федерацией (одним из основных поставщиков ресурсов в мире). По оценкам, базирующимся на статистической информации из различных источников, через территорию Беларуси проходит около 12% железнодорожного и автомобильного транзита грузов из/в Россию. По итогам 2010 года в физическом выражении это составило 63 млн тонн, из которых 43 млн тонн были перевезены железнодорожным транспортом (примерно 8,5% от всего экспорта России по железной дороге) и 20 млн тонн – автомобильным (примерно 80% внешнеторгового автотранспортного оборота России). Торговые потоки между Беларусью и Россией и Беларусью и ЕС (так же, как и транзитные потоки) с 1995 года выросли в 3-4 раза. Более того, в соответствии с результатами проведенных расчетов, общий внешнеторговый оборот грузов в Беларуси превышает 100 млн тонн. Для подобного роста существует несколько причин, преимущественно макроэкономического характера.

В то же время существуют определенные искусственные барьеры, которые сдерживают рост транзитных грузопотоков. Среди них – некоторые аспекты таможенного законодательства, технические и инфраструктурные ограничения, особые требования к водителям транспортных средств и т.д.

Анализ, проведенный авторами данного исследования, показывает, что степень влияния этих ограничений на транзитные потоки сопоставима с влиянием макроэкономической ситуации в регионе. Таким образом, одна из целей исследования – классификация барьеров и оценка их влияния на потоки транзитных грузов. Другой целью было разработать рекомендации для снижения этих барьеров, что сделает Беларусь более привлекательной для грузоперевозчиков, и составить прогноз транзитных потоков на тот случай, если эти рекомендации будут выполнены.

1. Анализ статистических данных о торговых потоках

Двусторонние торговые отношения между Беларусью и Россией

ЕС и Россия – два ключевых торговых партнера для Беларуси. В 2010 году общий товарооборот Беларуси с ЕС составил 15,1 млрд долл. США, с Россией – 27,8 млрд долл. США.

В физическом выражении объем перевозимых грузов между Беларусью и Россией достиг в 2010 году 14 млн тонн. Аналогичные данные для Беларуси и ЕС, к сожалению, отсутствуют. Подчеркнем, что речь идет только о железнодорожных и автомобильных перевозках грузов; трубопроводный транспорт в рамках данного исследования не рассматривался.

При этом доля товаров, перевозимых автомобильным транспортом, в двусторонней торговле между Беларусью и Россией составила в 2010 году 34% (4 722 тонны). Этот показатель увеличился с 2000 года почти в 3 раза. Однако в соответствии с прогнозами² на 2015 и 2020 годы темпы роста автомобильных перевозок грузов

² Прогноз Интеграционного комитета ЕврАзЭС.

должны замедлиться. В целом же, предположительно 2/3 автомобильных грузопотоков представляют собой экспорт из Беларуси в Россию.

Позиция Беларуси в транзите из/в Россию

Одним из важнейших торговых партнеров России является Европейский союз: именно на европейский рынок поставляется значительная часть сырья, экспортируемого Россией (в целом, сырье составляет около 90% экспорта Российской Федерации). В свою очередь, ЕС поставляет в Россию продукцию с высокой добавленной стоимостью, например, машины и оборудование, автомобили, товары повседневного спроса. Таким образом, объемы грузоперевозок из России в несколько раз превышают встречные.

Беларусь является чрезвычайно важной транзитной страной для российского экспорта и импорта. Не принимая во внимание трубопроводный транспорт (занимающий, несомненно, лидирующие позиции в объемах экспорта), а также морской транспорт³, Россия в 2010 экспортировала 511,8 млн тонн грузов по железной дороге и 6 млн тонн автомобильным транспортом. Что касается импорта, то железнодорожным транспортом в страну было доставлено 98,7 млн тонн грузов, автомобильным – 19,1 млн тонн. Как для экспортных, так и для импортных потоков используются различные транспортные коридоры, часть из которых пролегает через третьи страны, такие как Беларусь, Украина и страны Балтии.

Транзитные потоки через Беларусь, обслуживаемые Белорусской железной дорогой, в 2010 году составили 45,6 млн тонн, из которых 95% (43,3 млн тонн) следовали из/в Россию. Это означает, что Белорусская железная дорога в 2010 году осуществила около 8,5% российских внешнеторговых перевозок по железной дороге.

Автомобильные транзитные коридоры также играют важную роль в «российском» транзите: 80% внешнеторговых перевозок грузов автомобильным транспортом осуществляется через Беларусь. В 2010 году их объем составил 20 млн тонн из 25,1 млн тонн общего внешнеторгового оборота грузов, перевозимых автомобильным транспортом. Российские операторы занимают 40% данного рынка, доля белорусских перевозчиков составляет около 15 %. По итогам 2010 года 16 млн тонн «российского» транзита по белорусским дорогам было перевезено иностранными операторами и только 4 млн тонн – белорусскими.

Таким образом, объем «российского» железнодорожного и автомобильного транзита через Беларусь составил в 2010 году 63 млн тонн. Из них 43 млн тонн было перевезено железнодорожным транспортом и 20 млн тонн – автомобильным. Это, в свою очередь, составило 12% от общего объема транзита названными видами транспорта. Физические объемы транзита увеличились с 1995 года почти в 4 раза. Еще 14 млн тонн были перевезены непосредственно между Беларусью и Россией и, по нашим оценкам, вдвое больше – между Беларусью и ЕС. В целом же, внешнеторговый оборот грузов в Беларуси железнодорожным и автомобильным транспортом превышает 100 млн тонн в год⁴.

³ Экспорт грузов из морских портов России составил в 2010 году 404 млн тонн.

⁴ Эта оценка сделана на основе официальных белорусских и российских статистических данных. К сожалению, официальные данные о физических объемах внешнеторгового оборота грузов в Беларуси отсутствуют.

2. Анализ нормативно-правовой базы в сфере транзита грузов

Объем транзитных потоков (и объем внешней торговли в целом) зависит от многих переменных. Существует ряд теоретических моделей, описывающих зависимости между внешней торговлей и различными макроэкономическими показателями. Однако помимо макроэкономического и торгового аспектов на объемы транзита также оказывают влияние два основных вида барьеров: физические и нормативные. Физические барьеры в случае Беларуси в основном представлены несовершенством инфраструктуры⁵. Авторы данного исследования сконцентрировались на нормативных барьерах, детально проанализировав массив нормативных документов, регулирующих и регламентирующих процессы, связанные с транзитом грузов через территорию страны.

При анализе нормативно-правовой базы возникает ряд вопросов и проблем:

- Как оценить реальный эффект нормативно-правовых актов?
- Как измерить изменения и сравнить события в различных сферах?
- Каким образом отследить изменения, особенно в правоприменительной практике?

Индекс сложности транзита

Для количественного измерения изменений в правилах, регулирующих международные перевозки в Беларуси, авторами исследования был разработан **индекс сложности транзита**. Данный индекс представляет собой оценку правил транспортировки товаров, хотя бы раз пересекающих белорусскую границу, то есть охватывает экспорт, импорт и транзитные потоки. Отметим, что в фокус исследования попали только автомобильные перевозки.

Индекс имеет сложную структуру, поскольку им оценивается целый комплекс аспектов, связанных с автомобильными перевозками грузов, и состоит из пяти показателей. Перечень показателей включает в себя следующие: таможенное законодательство, технические правила, доступ к рынку (тарифная политика), требования к водителям и другие специфические требования. Каждому из показателей на основе экспертных оценок был присвоен определенный вес.

Индекс рассчитывался на ежегодной основе для периода с 1995 по 2010 год; 1994 год был принят в качестве нулевой точки. Относительное изменение нормативно-правовой базы определяется в пунктах. Таким образом, значение индекса «50» иллюстрирует позитивные изменения, а значение «-30» – негативные. Расчет может производиться как на годовой основе (следующий год сравнивается с предыдущим), так и относительно нулевой точки – 1994 года (кумулятивное изменение).

⁵ Основной параметр – это время, необходимое для пересечения территории страны, которое зависит от эффективной скорости на международных автомобильных дорогах (для автомобильного транспорта) и эксплуатационной скорости на белорусской железной дороге (для железнодорожного транспорта).

В ходе исследования законодательной базы были изучены все, в том числе технические, акты, затрагивающие сектор грузовых перевозок. Однако ретроспективный анализ нормативно-правовой базы в стране с переходной экономикой, какой является Беларусь, – достаточно сложная задача. Иногда существенные требования и правила могут изменяться несколько раз в течение года. Более того, подавляющее большинство вопросов регулируются не законами, принятыми Парламентом, но прямыми актами президента, Совета Министров, а также министерств и государственных комитетов. Большинство нормативных актов находятся в национальной базе данных, хотя возможны и исключения, особенно в части технических актов, что представляло определенное препятствие для объективной оценки. Также следует упомянуть проблему структурирования законодательной базы: один документ может быть легко утерян среди десятка подобных ему. Поэтому после предварительного изучения всей базы нормативных документов были определены так называемые «критические вопросы», касающиеся наиболее приоритетных проблем в рамках каждого показателя. Пользователи индекса могут быть уверены, что при его построении было охвачено как минимум 90% наиболее важных документов, затрагивающих автомобильные перевозки.

Результаты анализа

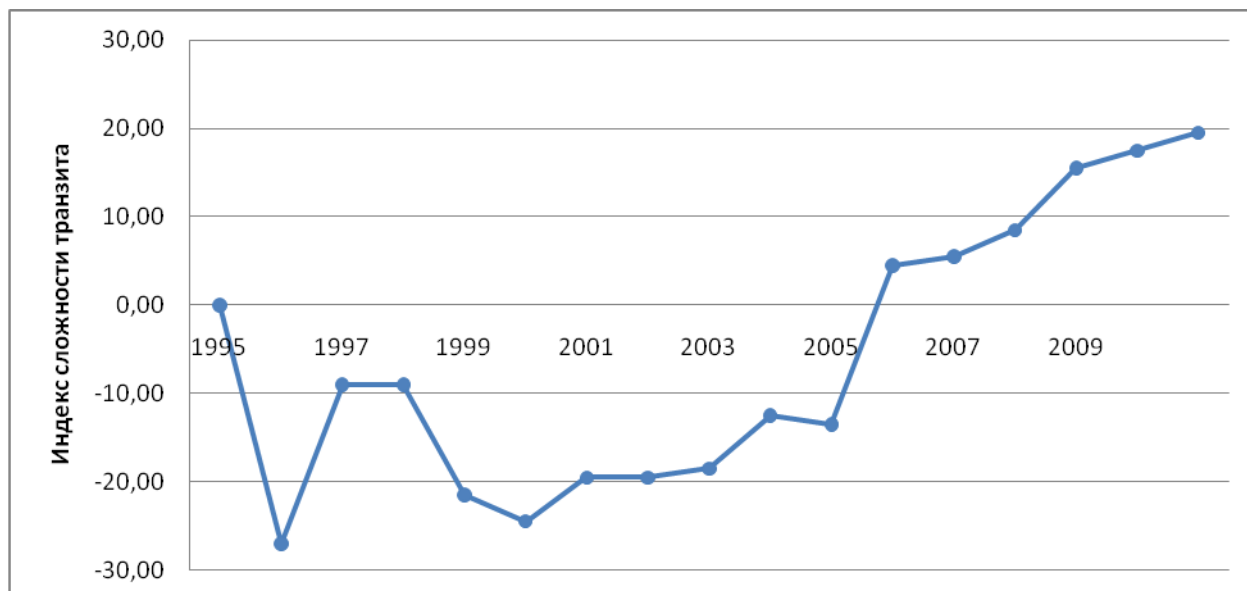
Анализ нормативно-правовой базы показал, что к операторам предъявляется ряд требований (а иногда и запретов) для въезда и пересечения территории Беларуси. Требуется подготовка значительного числа документов, соблюдение определенных стандартов, прохождение множества процедур и проверок, что требует времени, человеческих и финансовых ресурсов. Расходы, связанные с транзитом, могут варьироваться, но они, безусловно, представляют собой ощутимую часть от общей суммы транспортных расходов и, следовательно, ставки фрахта. Перевозчики также подвергаются серьезным рискам (например, в некоторых случаях автомобиль может провести 3-4 дня в очереди на границе) и вынуждены включать премию за риск в ставку фрахта.

К сожалению, технически невозможно рассчитать среднюю стоимость пересечения территории Беларуси грузовым автомобилем. Тем не менее, предлагаемая методология расчета индекса дает определенное представление о том, как эта стоимость изменяется с течением времени. По сравнению с начальной точкой в 1994 году (нулевой уровень), индекс сложности транзита вырос на 19,5 пункта к 2010 году. Это означает, что нормативно-правовая база в отношении транзитных перевозок улучшилась и что перевозчикам стало проще, быстрее и сравнительно дешевле пересекать территорию Беларуси⁶. Тем не менее, изменения на протяжении рассматриваемого периода не были последовательными: они начались с резкого падения значения индекса в 1995 году до -27 пунктов, после чего потребовалось 10 лет, чтобы вернуться к нулевому уровню. С 2005 года изменения в политике властей в данной сфере были более или менее положительными. Значительные успехи были достигнуты в области таможенного законодательства, одного из наиболее чувствительных вопросов для иностранных грузовых операторов. Индикатор «Таможенное законодательство» улучшился на 40 пунктов, сделав наибольший вклад среди прочих индикаторов в общий рост значения индекса.

⁶ В действительности сборы, связанные с транзитом, могли возрасти относительно 1994 года, но по сравнению с ростом цен и ростом общего благосостояния в Беларуси они снизились.

Кроме этого, еще два показателя улучшили свои значения за это время: доступ на рынок и требования к водителям (на 15 и 30 пунктов соответственно). Остальные два – технические правила и другие требования – демонстрировали снижение, однако смогли восстановиться до нулевого уровня к 2010 году.

Рисунок 1. Индекс сложности транзита, 1994-2010 гг.



Источник: собственная разработка.

3. Прогноз транзитных потоков до 2025 г.

Факторы, влияющие на транзит

Как уже отмечалось ранее, на транзит воздействует множество факторов, среди которых определенное место занимают сложность и дороговизна административных процедур, связанных с транзитом. Для определения влияния данного фактора на объемы транзита была рассчитана корреляция между двумя показателями: годовыми значениями индекса сложности транзита и количеством транзитных поездок через Беларусь по процедуре МДП в период с 1995 по 2010 гг. Результат оказался вполне ожидаемым: коэффициент корреляции составил 0,950, что свидетельствует о статистически значимой зависимости двух показателей. Подобные расчеты были произведены также и для данных об абсолютных объемах ВВП Российской Федерации в долл. США. Зависимость также оказалась статистически значимой (коэффициент корреляции – 0,935).

Результаты расчетов позволяют заключить, что объем транзитных перевозок по автомобильным дорогам Беларуси зависит в первую очередь от совокупного платежеспособного спроса в России на товары, произведенные в ЕС или поступающие из других регионов мира через морские порты сообщества. Таким образом, рост ВВП России вызовет прямо пропорциональное увеличение объемов транзита через нашу страну в том случае, если условия транзита не ухудшатся (в противном случае перевозчики будут искать альтернативные пути). Перспективы роста транзитных потоков рассмотрены далее.

Прогноз ВВП России и индекса сложности транзита до 2025 г.

Для определения прогнозных значений количества транзитных поездок через Беларусь необходимо определить возможные изменения как в ВВП Российской Федерации, так и в условиях транзита.

В первом случае авторы работы опирались на долгосрочный прогноз макроэкономического развития российского правительства, базирующийся на трех сценариях: негативном, нейтральном и позитивном (см. Таблицу 1). Во втором – на прогнозные показатели индекса сложности транзита, рассчитанных также для трёх сценариев. Сценарии представляют собой: 1) позитивный, 2) умеренный и 3) негативный, учитывающие изменения, описанные ниже. Необходимо подчеркнуть, что все три сценария предполагают увеличение значения индекса, в том числе и негативный. Причиной этому служит вступление Беларуси в Таможенный союз, которое состоялось после 2010 года (конец исследуемого периода).

Позитивный сценарий:

1. Беларусь подписывает соглашение о свободной торговле с Европейским Союзом и становится членом Всемирной Торговой организации.
2. Несущая способность белорусских дорог постепенно улучшается; не вводятся никакие сезонные ограничения предельно допустимых нагрузок на ось.
3. Плата за доступ к сети белорусских дорог остается неизменной.
4. Беларусь вводит безвизовый режим с ЕС.
5. Отменяется обязательное конвоирование.

Умеренный сценарий:

1. Таможенное законодательство несколько улучшается, особенно в области определения таможенной стоимости товаров.
2. Технические требования к транспортным средствам остаются прежними.
3. Плата за доступ к сети дорог остается прежней.
4. Требования к водителям (страховка, визы и т.д.) остаются прежними.
5. Использование принудительного конвоирования постепенно сокращается и к 2025 году полностью отменяется.

Негативный сценарий:

1. Большинство параметров остаются на прежнем уровне (с учетом, однако, роста индекса в связи с вступлением Беларуси в Таможенный союз).
2. Постепенное ухудшение инфраструктуры приводит к сокращению максимально допустимой нагрузки на ось.
3. Увеличивается стоимость доступа к дорожной сети.

Для каждого из трех сценариев была проведена оценка и сделан расчет значения индекса сложности транзита в Беларуси на 2015 и 2025 годы. Результаты представлены в таблице:

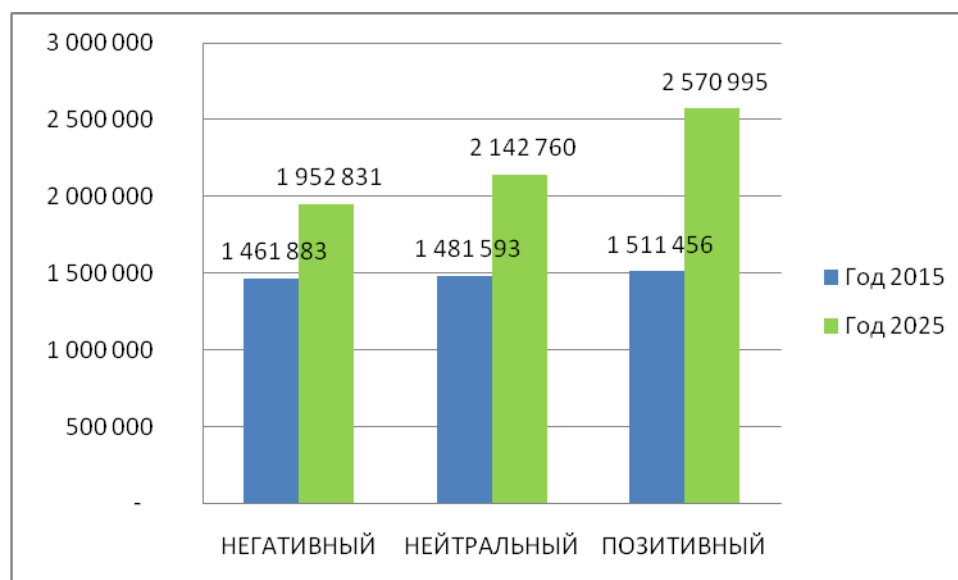
Таблица 1. Прогнозные значения факторов, влияющих на транзит

Сценарии	Позитивный	Умеренный	Негативный
Индекс сложности транзита, пункты (1994 год = 0)			
2015	56,5	50,5	49,5
2025	105,5	61,5	28,5
ВВП РФ, млрд USD			
2015	2223	2173	2140
2025	3997	3280	2962

Источник: собственные расчеты, Министерство экономического развития РФ.

С учетом этих прогнозных значений было экстраполировано число транзитных поездок для каждого из сценариев в 2015 и 2025 годах. Результаты представлены на Рисунке 2 и Рисунке 3.

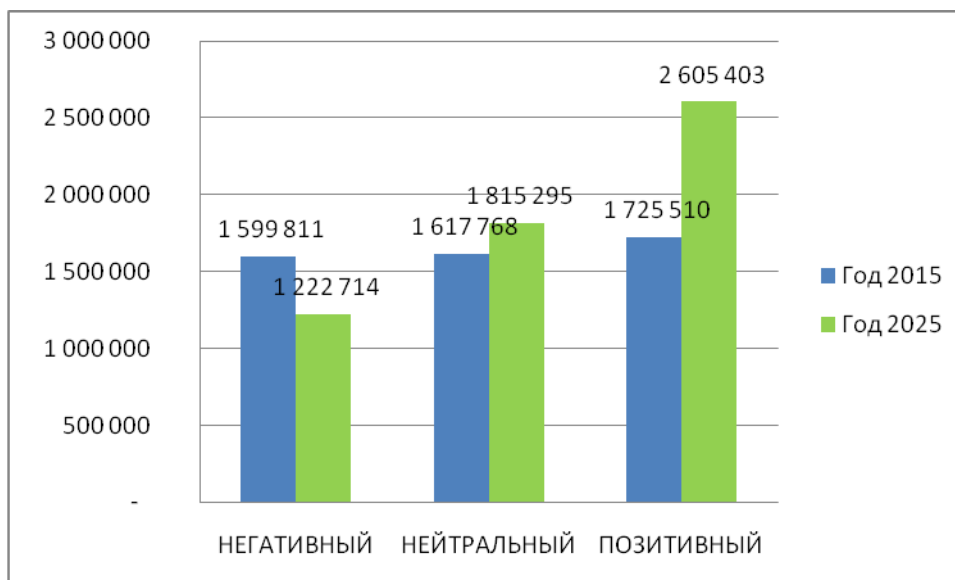
Рисунок 2. Прогноз числа транзитных поездок на основе индекса сложности транзита



Источник: расчеты авторов.

Примечательно, что разница в количестве поездок в 2015 году во всех трех сценариях относительно невелика: от 1,6 млн в негативном до 1,73 млн поездок в позитивном сценарии. Однако уже к 2025 году картина принципиально меняется: число транзитных поездок в случае негативного сценария сокращается (даже относительно 2015 года) до 1,2 млн в год, при умеренном – увеличивается на 200 тыс. до 1,8 млн. В условиях позитивного сценария число транзитных поездок к 2025 году превысит 2,5 млн.

Рисунок 3. Прогноз числа транзитных поездок на основе прогноза ВВП РФ



Источник: расчеты авторов

В результате, самые большие отклонения между этими двумя прогнозами можно наблюдать в негативном сценарии. Негативный сценарий из прогноза ВВП России, несмотря ни на что, предполагает значительный рост показателей, в то время как негативный прогноз для индекса сложности транзита более пессимистичен и предполагает существенное снижение значения индекса. В умеренном же сценарии наблюдаются довольно близкие значения, отклонение составляет около 10-15%. Это показывает, что оценочные значения вполне согласуются и могут рассматриваться как фактический прогноз числа транзитных поездок.

И прогноз на основе ВВП РФ, и прогноз исходя из значений индекса сложности транзита дают более чем 2,5 млн транзитных поездок через территорию Беларуси в 2025 году в случае реализации положительного сценария. Учитывая также умеренный прогноз ВВП, наиболее вероятно, что потенциальное количество транзитных поездок будет находиться в коридоре 2-2,5 млн к 2025 году.

Это означает, что Беларусь должна провести серьезную подготовку к принятию такого объема транзита. Несомненно, более чем двукратное увеличение числа транзитных поездок приведет как к перегруженности в пунктах пересечения границ и на основных международных магистралях, так и увеличит продолжительность поездок, что в свою очередь приведет к росту расходов для грузоперевозчиков. Все это не оставляет большого пространства белорусским властям для маневра: им необходимо упростить процедуры транзита, если они хотят, чтобы грузоперевозчики не предпочли другие маршруты и способы перевозки грузов. При негативном сценарии перенаправления части транзитных потоков в обход территории Беларуси рост количества поездок будет незначительным – всего до 1,5 млн.

Заключение и рекомендации

Рекомендации белорусскому правительству и другим заинтересованным сторонам, представленные ниже, базируются на ряде предположений:

1. Поток грузоперевозок автомобильным транспортом между Россией и ЕС возрастет к 2025 году примерно в 2,5 раза (в сравнении с 2010 г.);

2. Для достижения данного объема транзита грузов белорусские власти должны осуществить ряд изменений в законодательстве, касающемся транзита;

3. В случае, если никакие из предложенных мер не будут реализованы (негативный сценарий), возможности транзитной сети Беларуси будут ухудшаться, и она потеряет свою привлекательность.

Авторы исследования в полной мере осознают, что вопросы транзита в настоящее время находятся на повестке дня белорусского правительства, и принимаются серьезные усилия, чтобы повысить транзитный потенциал страны. Тем не менее, для дальнейшего расширения транзитных возможностей страны в политике властей должны быть реализованы некоторые изменения.

1. Белорусское правительство должно способствовать интеграции страны в мировые и региональные экономические и политические блоки, такие как ВТО и ЕС. Любой вид соглашений о свободной торговле со странами региона следует рассматривать как имеющий чрезвычайно позитивное влияние на торговлю, транзит и, следовательно, экономическое благосостояние. Визовые соглашения с ЕС, как те, что существуют у Украины и Грузии, будут играть важную роль в повышении транзитного потенциала Беларуси.

2. Сближение белорусского законодательства с законодательством ЕС в сфере транспортировки грузов должно стать одной из главных целей Парламента, Правительства и Министерства транспорта Беларуси. Основное внимание должно быть уделено техническим стандартам (в равной мере для транспортных средств и инфраструктуры), перевозке опасных грузов и методам фитосанитарного контроля.

3. Устаревшие требования, являющиеся препятствием для транзита, должны быть немедленно устранены. В первую очередь это касается обязательного конвоирования отдельных товаров, которое следует отменить в кратчайшие сроки. Другие специфические требования к транзитным перевозкам грузов также нуждаются в пересмотре. Те из них, которые не соответствуют международной практике, должны быть доработаны либо отменены.

4. Необходимо дальнейшее совершенствование таможенных правил. Приоритет должен быть отдан упрощению процедур, снижению объема бумажной работы, ускорению обработки информации (в том числе с использованием любых возможных ИТ-решений). Настал подходящий момент для внедрения лучших мировых практик в национальные таможенные правила, особенно тех, которые касаются проверки таможенной стоимости импортных товаров.

Также следует отметить, что возможности увеличения объемов транзита зависят не только от нацеленности белорусского правительства на совершенствование нормативно-правовой базы. Необходимо принимать во внимание физические препятствия для транзита грузов, такие как пропускная способность пограничных пунктов и особенности инфраструктуры. Однако эти вопросы выходят за рамки данного исследования.