

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ и оценка принимаемых мер по формированию
оптимального размещения по Российской Федерации
территориальных таможенных органов»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.1.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год, пункт 3.1.15 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Провести анализ и оценку принимаемых Федеральной таможенной службой мер по формированию оптимального размещения по Российской Федерации территориальных таможенных органов.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Нормативные правовые акты, регулирующие размещение таможенных органов по территории Российской Федерации, а также определяющие порядок и источники финансирования осуществления ими соответствующих полномочий. Положение о ФТС России и положения о создаваемых территориальных органах. Регламенты ФТС России, предусматривающие порядок организации деятельности территориальных органов. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы. Объемы бюджетных ассигнований, выделяемых на обеспечение деятельности таможенных органов, результативность и эффективность использования бюджетных средств, федеральное имущество, закрепленное за таможенными органами, эффективность его использования. Результативность деятельности таможенных органов, критерии эффективности оценки деятельности таможенных органов и их исполнение.

Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, документы, обосновывающие ее мероприятия, планируемый эффект от ее реализации и информация о результатах выполнения мероприятий, предусмотренных Концепцией. Результаты научно-исследовательских работ по разработке топологии и концептуальных основ программы организации таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

Концепция развития таможенных органов Российской Федерации и результаты осуществленных ФТС России мероприятий по формированию оптимального размещения таможенных органов.

Объект исследования (анализа)

Федеральная таможенная служба.

Исследуемый период деятельности: 2007-2009 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 29 октября 2009 года по 5 февраля 2010 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

В ходе проведения настоящего аналитического мероприятия проанализировано исполнение 26 законодательных и других нормативных правовых актов, регламентирую-

щих деятельность, создание, ликвидацию, реорганизацию таможенных органов и их структурных подразделений, использование бюджетных средств (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность, развитие и размещение по Российской Федерации территориальных таможенных органов

Существующее в настоящий момент расположение таможенных органов и таможенно-логистических объектов создавалось в течение продолжительного периода - с 1991 года.

В СССР руководство таможенным делом осуществлялось Министерством внешней торговли СССР через Главное таможенное управление, которое являлось частью государственного аппарата в сфере управления таможенным контролем, при этом таможенные органы размещались на государственной границе.

25 октября 1991 года указом Президента РСФСР № 161 образован Государственный таможенный комитет России. Указом Президента РСФСР от 15 ноября 1991 года № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» было разрешено заниматься внешнеэкономической деятельностью всем предприятиям, учреждениям и организациям вне зависимости от форм собственности, что привело к значительному росту внешнеторговых операций. В 1992 году в связи с образованием новых государств, с которыми ранее не было осуществлено международно-правовое оформление государственной границы, проведены неотложные меры по организации охраны таможенной границы и осуществлению таможенного контроля в Российской Федерации. Указанная работа была возложена на Государственный таможенный комитет Российской Федерации. В настоящий момент, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 года № 459 «О Федеральной таможенной службе», уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями является Федеральная таможенная служба. Руководство деятельностью ФТС России осуществляет Правительство Российской Федерации.

По итогам 2009 года в доход федерального бюджета перечислено платежей, администрируемых ФТС России, на сумму 3519804,95 млн. рублей, в том числе: от импорта - 1343883,32 млн. рублей; от экспорта - 2042204,32 млн. рублей. По сравнению с 2008 годом таможенных платежей перечислено на 1174749,18 млн. рублей меньше, или на 25 % (в 2008 году - 4694,5 млрд. рублей).

Перечисления в доход федерального бюджета таможенных платежей при импорте и экспорте в 2003-2007 годах представлены в таблице:

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Экспорт	294,8	655,6	1351,9	1895,8	1834,9
Импорт	462,8	563,9	750,3	947,4	1392,8

Расходы на обеспечение деятельности Федеральной таможенной службы в 2009 году составили 60313,5 млн. рублей и снизились по сравнению с 2008 годом на 1774,7 млн. рублей, или на 2,9 процента.

Объемы использования бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности ФТС России в 2007-2009 годах представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование	Рз, ПР	2007 г.	2008 г.	2009 г. ¹
Федеральная таможенная служба		55517756,47	62088243,33	60313495,1
Общегосударственные вопросы	01	51848120,70	57021693,64	54317710,6
обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора	0106	51837752,58	57011525,82	54304489,9
международные отношения и международное сотрудничество	0108	10368,12	10167,82	13220,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	446267,48	485171,04	507008,9
жилищное хозяйство	0501	446267,48	485171,04	507008,9
Образование	07	1075708,38	1592343,08	1268952,6
профессиональная подготовка и переподготовка и повышение квалификации	0705	-	26088,09	49667,6
высшее и послевузовское профессиональное образование	0706	1075708,38	1566254,99	1219285,0
Здравоохранение, физическая культура и спорт	09	874255,80	1137365,92	2074536,5
стационарная медицинская помощь	0901	874255,80	365886,03	819350,3
амбулаторная помощь	0902		255285,52	307468,7
санаторно-оздоровительная помощь	0905		516194,37	947717,5
Социальная политика	10	1273404,12	1851669,65	2145286,5
пенсионное обеспечение	1001	1269417,11	1835188,56	2113244,1
социальное обеспечение населения	1003	3987,00	16481,09	32042,4

¹ По предварительным данным, дата подготовки отчета ФТС России - 19 марта 2010 года.

На современном этапе основными документами, определяющими направления развития таможенных органов и размещения таможенных органов, являются Концепция развития таможенных органов Российской Федерации, Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, и Стратегия Федеральной таможенной службы до 2020 года.

Концепция развития таможенных органов Российской Федерации

Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 2225-р) определены основные цели, задачи и направления развития таможенных органов на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Целью Концепции является определение наиболее эффективных методов реализации задач в области таможенного дела в соответствии с международными стандартами и законодательством Российской Федерации.

Достижение указанной цели обеспечивается путем решения следующих задач:

- повышение качества таможенного регулирования, способствующее созданию условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, поступлений доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных товаропроизводителей, охраны объектов интеллектуальной собственности, максимальное содействие внешнеторговой деятельности;
- совершенствование таможенного администрирования, в том числе развитие системы управления рисками на основе осуществления таможенных процедур в соответствии с международными стандартами, основанными на последних достижениях в области информационных и управленческих технологий;
- укрепление взаимодействия с российскими, зарубежными и международными органами и организациями в борьбе с терроризмом, контрабандой оружия, наркотиков и контрафактной продукцией, а также при обеспечении экономической, экологической и радиационной безопасности.

Концепция следует основным положениям Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года, 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).

Концепцией определены следующие мероприятия по совершенствованию таможенного администрирования:

- обустройство государственной границы Российской Федерации;
- создание современных складских таможенно-логистических терминалов;
- размещение таможенных органов Российской Федерации только в помещениях, являющихся федеральной собственностью;
- развертывание сети стационарных и передвижных инспекционно-досмотровых комплексов;
- внесение изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты с учетом анализа правоприменительной практики и изменений, вносимых в международные стандарты;
- внедрение новых информационно-технических средств обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации;
- создание единой межведомственной автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля, в том числе сопряжение баз данных налоговой службы и таможенных органов Российской Федерации;
- создание операционного центра для обработки информации и принятия решений;
- совершенствование технологии формирования и ведения данных таможенной статистики в соответствии с международными стандартами;
- усиление таможенного контроля после выпуска товаров в обращение на таможенной территории Российской Федерации (осуществление контроля на основе методов аудита).

Концепция реализуется в 2 этапа:

- I этап (2005-2007 годы) - дальнейшая гармонизация законодательства Российской Федерации с общепризнанными нормами в области таможенного дела;
- II этап (2008-2010 и последующие годы) - в основном будут завершены строительство и обустройство объектов таможенной инфраструктуры.

Минэкономразвития России и Минфин России 15 апреля 2005 года утвердили План мероприятий по реализации Концепции развития таможенных органов Российской Федерации.

Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации

Целями Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (одобрена решением коллегии ФТС России от 29 августа 2008 года, Государственной пограничной комиссией 9 июля 2009 года), являются:

- совершенствование таможенного администрирования за счет внедрения в практику таможенного оформления новых технологий таможенного оформления, предусматривающих внедрение института предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах, использование полнофункциональной модели системы управления рисками с актуализированной ценовой информацией о ввозимых товарах в соответствии с особенностями конъюнктуры мирового рынка на момент осуществления соответствующей процедуры контроля, возможности осуществления декларирования товаров и представления документов в электронной форме;
- инфраструктурное развитие приграничных субъектов Российской Федерации;

- снижение транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом;

- обеспечение взимания в полном объеме обязательных к уплате таможенных платежей.

Усиливающаяся неравномерность инфраструктурного развития между внутренними и приграничными субъектами страны заостряет проблему чрезмерной транспортной нагрузки на крупные российские города, которая может быть решена при развитии транспортно-логистической инфраструктуры в крупных транспортных узлах, за пределами городов с одновременным перераспределением таможенных операций между таможенными органами внутри страны и в приграничных субъектах Российской Федерации, развитием таможенно-логистической инфраструктуры преимущественно в местах, приближенных к государственной границе.

При этом создание инфраструктуры для длительного хранения товаров, а также осуществление дополнительной промежуточной перевалки товаров при реализации Концепции не требуется. Это позволит в полной мере реализовать принцип транспортно-логистической технологии доставки грузов «от двери до двери» без увеличения срока осуществления поставки товаров.

Реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, предусматривает решение комплекса взаимосвязанных задач:

Задача	Результат решения задачи
Совершенствование нормативной правовой основы организации таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации	Создание правовой базы для развития необходимых транспортно-логистической и таможенной инфраструктур, осуществления таможенного оформления на современном уровне
Развитие сотрудничества между ФТС России и таможенными администрациями иных государств в сфере применения Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли	Обеспечение комплексного управления международной цепью поставок товаров для достижения большей определенности и предсказуемости, совершенствование системы таможенного оформления и таможенного контроля
Совершенствование государственного контроля	Оптимальное размещение контрольных органов в приграничных субъектах Российской Федерации в интересах совершенствования системы государственного контроля
Развитие таможенно-логистической инфраструктуры в крупных транспортных узлах за пределами крупных городов приграничных субъектов Российской Федерации	Повышение эффективности системы движения товаров делает более доступными транспортно-логистические услуги с учетом осуществления таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации
Развитие и совершенствование таможенной инфраструктуры	Реконструкция существующих и создание новых объектов для обеспечения эффективного функционирования таможенных органов
Совершенствование системы таможенного оформления и таможенного контроля	Повышение эффективности таможенного администрирования. Функции таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, должны быть направлены на пропуск товаров и транспортных средств с минимальными временными затратами и исключать осуществление полного цикла таможенного оформления товаров. Система управления рисками должна обеспечить таможенное оформление товаров, подпадающих под профили риска, в приграничных субъектах Российской Федерации. Перенос основного акцента на контроль до ввоза товаров и после выпуска товаров
Совершенствование правоохранительной и антикоррупционной деятельности таможенной службы Российской Федерации	Создание условий для повышения эффективности деятельности таможенных органов в приграничных субъектах Российской Федерации в борьбе с таможенными правонарушениями и коррупционными проявлениями
Подготовка и переподготовка кадров (должностных лиц таможенных органов и специалистов в области таможенного дела)	Создание кадрового потенциала для таможенных органов Российской Федерации, а также условий для обучения специалистов в области таможенного дела в приграничных субъектах Российской Федерации
Развитие социальной сферы в интересах обеспечения эффективной работы таможенных органов в приграничных субъектах Российской Федерации	Развитие системы социального обеспечения должностных лиц таможенных органов

Наиболее существенным нововведением Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, является перенаправление части товаропотоков для проведения таможенного оформления и таможенного контроля в места, приближенные к государственной границе Российской Федерации.

В Концепции предусмотрена целесообразность сохранения действующего порядка таможенного оформления и таможенного контроля в отношении товаров, таможенное оформление которых осуществляется в местах, максимально приближенных к местонахождению получателей или их потребителей и производителей. В частности, предлагается сохранить существующий режим для: сырья, ввозимого российскими промышленными предприятиями, для обеспечения бесперебойного их функционирования с учетом непрерывного технологического цикла; экспресс-грузов; культурных ценностей; ряда других товаров, включая товары, ввозимые в качестве гуманитарной и технической помощи, а также для предупреждения и ликвидации стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, ФТС России учтены свойства той или иной категории товаров, и не происходит полный перевод всей системы таможенного оформления и таможенного контроля к государственной границе Российской Федерации.

В Концепции учтены материально-технические, кадровые и иные ресурсы территориальных таможенных органов, их возможность осуществлять таможенное оформление товаров - таможенное оформление в приграничных субъектах Российской Федерации товаров, которые требуют особых условий хранения и (или) для таможенного оформления которых необходимы специальные знания (фармацевтические, лекарственные средства, скоропортящиеся продукты питания, живые животные, подакцизные товары, объекты экспортного контроля, продукция военно-технического сотрудничества и др.), возможно после развития специализированной таможенно-логистической инфраструктуры, создания соответствующего экспертно-аналитического потенциала, способствующего качественному выполнению функций таможенных органов по обеспечению соблюдения запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а также укомплектования таможенных органов специалистами, обладающими необходимой квалификацией.

Реализация Концепции предусматривает 2 основных этапа:

- I этап (2009-2010 годы) - проведение работ по подготовке значительного расширения существующей практики таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации: подготовка нормативно-правовой базы в области таможенного дела; определение перечня таможенных органов, расположенных в приграничных субъектах Российской Федерации, которые имеют достаточную инфраструктуру, оборудование и кадровый состав для реализации первоочередных проектов по осуществлению таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации; подготовка финансово-экономического обоснования совершенствования технологий для осуществления таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, на основании данных научно-исследовательской работы;

- II этап (2011-2020 годы) - осуществление таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации. Предполагается за счет развития и совершенствования таможенно-логистической инфраструктуры и транспортной инфраструктуры в приграничных субъектах Российской Федерации оптимизировать таможенное оформление товаров и транспортных средств, перемещаемых автомобильным транспортом (до 2012 года) и железнодорожным транспортом (до 2020 года).

В настоящий момент в ФТС России разработан только 1 показатель, характеризующий эффективность реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, что не позволяет в полной мере производить оценку достижения поставленных в ней задач и эффективности деятельности по организации оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

Указанный показатель позволяет определить долю количества оформленных грузовых таможенных деклараций по товарам, ввозимым автомобильным транспортом, оформленным в приграничных таможенных органах, в общем количестве оформленных грузовых таможенных деклараций по товарам, ввозимым автомобильным транспортом.

Стратегия Федеральной таможенной службы до 2020 года

Стратегическая цель, которую ставит перед собой Федеральная таможенная служба, - развитие до уровня, достаточного для надежного обеспечения экономического развития Российской Федерации, качественного таможенного регулирования в интересах создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных товаропроизводителей, объектов интеллектуальной собственности, максимального содействия внешней торговле, эффективной борьбы с административными правонарушениями и преступлениями в сфере таможенного дела.

I этап (2010-2012 годы) реализации Стратегии нацелен на создание необходимых институциональных основ и технологических условий системного перевода Федеральной таможенной службы на качественно новый уровень развития.

Предполагается создание таможенно-логистической инфраструктуры Федеральной таможенной службы в соответствии с Концепцией таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации. Оптимизируются структура и функции таможенных органов. Положения Стратегии согласовываются с концепциями (стратегиями, программами, планами) федеральных органов исполнительной власти и бизнес-сообществом.

Наращиванию транзитного потенциала Российской Федерации способствует система мер по упрощению таможенных процедур по оформлению транзитных грузов, а также эффективное функционирование таможенной инфраструктуры, формирование и последующее развитие Таможенного союза на пространстве ЕврАзЭС, создание единой автоматизированной информационной системы таможенных органов.

II этап (2013-2020 годы) реализации Стратегии предполагает дальнейшее повышение эффективности деятельности Федеральной таможенной службы по всем направлениям. В рамках данного этапа будут продолжены развитие и совершенствование институциональной и таможенной инфраструктуры, направленные на создание новой технологической базы (информационные, инновационные, таможенные технологии), развитие социальной сферы таможенных органов.

Особое внимание будет уделено развитию сети таможенно-логистических терминалов и транспортной инфраструктуры в приграничных субъектах Российской Федерации в рамках реализации целевых программ, комплексных федеральных и региональных проектов.

Анализ существующей структуры и расположения таможенных органов

Структурно ФТС России состоит из центрального аппарата, 7 региональных таможенных управлений (по числу федеральных округов) и 5 таможен центрального подчинения. В составе центрального аппарата ФТС России имеются 22 управления.

За период 2007-2009 годов численность таможенных органов сократилась на 105 единиц, или на 12,4 %, в том числе: за счет сокращения числа таможен на 23 единицы (16,9 %); таможенных постов - на 82 единицы (11,6 процента).

Информация о численности бюджетных учреждений, входящих в систему таможенных органов, представлена в таблице:

	(ед.)			
	1 января 2007 г.	1 января 2008 г.	1 января 2009 г.	1 января 2010 г.
Центральный аппарат	1	1	1	1
Региональные таможенные управления	7	7	7	7
Специализированные таможенные управления	4	4	4	4
Таможни	136	126	121	113
Таможенные посты	709	694	675	627
Представительства ФТС России за рубежом	8	8	8	8
Медицинские и оздоровительные учреждения	5	5	5	5
Российская таможенная академия	1	1	1	1
Филиалы Российской таможенной академии	3	3	3	3
Государственный научно-исследовательский вычислительный центр ФТС России	1	1	1	1

Характеристика региональных таможенных управлений (по состоянию на 1 января 2008 года):

- Центральное таможенное управление состоит из 25 таможен, 1 оперативной таможни, 187 таможенных постов;
- Северо-Западное таможенное управление состоит из 21 таможни, 2 оперативных таможен, 122 таможенных постов;
- Южное таможенное управление состоит из 13 таможен, 1 оперативной таможни, 86 таможенных постов;
- Приволжское таможенное управление состоит из 16 таможен, 1 оперативной таможни, 73 таможенных постов;
- Уральское таможенное управление состоит из 10 таможен, 1 оперативной таможни, 58 таможенных постов;
- Сибирское таможенное управление состоит из 18 таможен, 2 оперативных таможен, 77 таможенных постов;
- Дальневосточное таможенное управление состоит из 16 таможен, 1 оперативной таможни, 56 таможенных постов.

К таможням центрального подчинения ФТС России относятся:

- Внуковская таможня, имеющая в своем составе 2 таможенных поста - грузовой и пассажирский;
- Домодедовская таможня, имеющая в своем составе 4 таможенных поста - на аэродроме Раменское, на аэродроме Чкаловский, грузовой и пассажирский в международном аэропорту «Домодедово»;
- Шереметьевская таможня, имеющая в своем составе 2 таможенных поста в международном аэропорту «Шереметьево»;
- Центральная акцизная таможня, имеющая в своем составе 19 таможенных постов;
- Центральная энергетическая таможня, имеющая в своем составе 4 таможенных поста.

Число таможен и таможенных постов, находящихся в международных аэропортах, составляет 5 таможен и 50 таможенных постов. Расположение указанных таможенных органов обусловлено проходящими экспортно-импортными потоками через аэропорты. В 2009 году открыт таможенный пост в аэропорту г. Грозный, Чеченская Республика.

Число таможенных постов в морских портах Российской Федерации составляет 34 единицы, что также обусловлено расположением морских портов и проходящими через них экспортно-импортными потоками.

Система таможенного оформления товаров в Российской Федерации ориентирована на осуществление большинства операций таможенными органами, расположенными в местах, отдаленных от государственной границы страны, как правило, в крупных городах, являющихся транспортными узлами. При этом таможенные органы, расположенные в приграничных районах, осуществляют, главным образом, первичный контроль. Из 83 субъектов, входящих в состав Российской Федерации, в 35 субъектах находятся таможенные органы, осуществляющие таможенное оформление и таможенный контроль в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

При этом, как показывает анализ, по состоянию на 1 января 2008 года большая часть таможенных постов - 568 постов из 694 постов, или 81,8 %, находились в местах, отдаленных от государственной границы Российской Федерации и не участвовали в пропуске внешнеторговых товаропотоков через государственную границу:

	Количество таможенных постов, ед.	Количество таможенных постов, находящихся в местах, отдаленных от государственной границы страны, ед.	Доля таможенных постов, находящихся в местах, отдаленных от государственной границы страны, %
Северо-Западный федеральный округ	131	90	68,70
Центральный федеральный округ	205	191	93,17
Южный федеральный округ	91	74	81,32
Приволжский федеральный округ	78	67	85,90
Уральский федеральный округ	58	48	82,76
Сибирский федеральный округ	79	56	70,89
Дальневосточный федеральный округ	52	42	80,77

Причем, в таких субъектах Российской Федерации как г. Санкт-Петербург и Ленинградская область на 1 января 2008 года из 36 таможенных постов 29 постов (80,56 %) находились в местах, отдаленных от государственной границы страны. Из 205 таможенных постов, находящихся на территории Центрального федерального округа, включающего 18 субъектов Российской Федерации, в Москве и Московской области расположено 102 таможенных поста, или 49,8 процента.

Количество таможенных постов в федеральных округах представлено в таблице:

(ед.)

	Количество таможенных постов	Количество таможенных постов, находящихся в местах, отдаленных от государственной границы страны
Северо-Западный федеральный округ	131	90
Центральный федеральный округ	205	191
Южный федеральный округ	91	74
Приволжский федеральный округ	78	67
Уральский федеральный округ	58	48
Сибирский федеральный округ	79	56
Дальневосточный федеральный округ	52	42

Доля оформленного в 2008 году экспорта и импорта территориальными таможенными органами, расположенными в приграничных субъектах Российской Федерации, составляет, соответственно, 36,9 % и 33,7 % от всего объема экспортно-импортных операций.

Таким образом, существующее размещение территориальных таможенных органов носит ярко выраженный централизованный характер, главным образом для крупнейших транспортных узлов - Московского и Санкт-Петербургского, товарные потоки сначала концентрируются в столичном и крупных региональных центрах, а потом направляются к получателям. При этом складывается ситуация, когда образуются встречные перевозки, и товаропоток, идущий на осуществление таможенного оформления после его проведения, направляется в обратную сторону.

Основной объем импорта в Российскую Федерацию поступает железнодорожным транспортом - 58 % от общего объема импорта, а основной объем экспорта осуществляется морским транспортом - 42,8 % от общего объема экспорта.

Анализ импорта и экспорта по весу в 2008 году представлен в таблице:

	Вид транспорта						Всего
	а/м	авиа	ж/д	морской	прочий	трубопроводный	
Импорт	24,09	0,12	92,84	32,18	1,47	9,12	159,82
Экспорт	8,96	0,02	186,56	345,62	5,76	260,66	807,58

(млн. т)

Вместе с тем стоимость продукции, ввозимой автомобильным транспортом, и стоимость продукции, экспортируемой морским транспортом, выше по отношению к другим видам транспорта. Доли видов транспорта в импорте и в экспорте по стоимости товаров в 2008 году представлены в таблице:

Вид транспорта	Доля по стоимости товаров в 2008 году	
	импорт	экспорт
Морской	19,9	48,8
Автомобильный	55,2	3,5
Стационарный	0,4	28,1
Железнодорожный	15,7	16,4
Воздушный	6,8	2,4
Прочие	2,0	0,7

(%)

Такая ситуация объясняется тем, что автотранспортом завозятся высокотехнологичные дорогостоящие товары как инвестиционного, так и потребительского назначения, в то время как железнодорожным и морским видами транспорта - сырье и продукты питания, имеющие низкую удельную стоимость.

Наиболее интенсивно (более 100 т в сутки на 1 сотрудника) на пропуск импортного грузопотока используются железнодорожные пункты пропуска: Зауралье, Карталы (Тобыл), Суземка, Кулунда (Шарбакты) и Орск, и пункты пропуска в морских портах: Находка, Восточный и Новороссийск. На пропуск экспортного грузопотока наиболее интенсивно (более 600 т в сутки на 1 сотрудника) используются железнодорожный пункт пропуска Суземка и пункты пропуска в морских портах: Приморск, Восточный, Новороссийск, Находка, Мурманск, Усть-Луга и Туапсе.

Анализ мер, принимаемых Федеральной таможенной службой по оптимальному размещению таможенных органов

Положениями статьи 405 Таможенного кодекса Российской Федерации определено, что таможенные органы находятся в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. Другие места нахождения таможенных органов определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела, которым в соответствии с ранее указанным Положением о Федеральной таможенной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 года № 459, является Федеральная таможенная служба, исходя из объема пассажиро- и товаропотоков, интенсивности развития внешнеэкономических связей отдельных регионов, потребностей транспортных организаций, экспортеров, импортеров, других участников внешнеэкономической деятельности.

Исходя из сложившейся ситуации с имеющимися товарными потоками и расположением таможенных органов существует обоснованная необходимость осуществления переноса таможенных органов и проведения таможенных процедур к государственной границе Российской Федерации, а также создания в пределах крупных транспортных узлов, но за границами городов крупных таможенно-логистических терминалов, что нашло отражение в Концепции развития таможенных органов Российской Федерации,

Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, и в Стратегии Федеральной таможенной службы.

Основными направлениями реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, являются совершенствование системы таможенных органов, развитие инфраструктуры и совершенствование системы таможенного оформления и таможенного контроля, что приведет к ускорению таможенного оформления и осуществлению на таможенно-логистических терминалах, расположенных в пределах 30-километровой зоны от линии таможенной границы по пути следования транспортных средств из пункта пропуска в глубь страны.

Таким образом, будет оптимизирована существующая схема таможенного оформления, а использование предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах ускорит таможенное оформление, вследствие чего будет обеспечено снижение транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации. В отношении видов транспорта, которыми перемещаются товары, в рамках Концепции в среднесрочной перспективе предусматривается осуществление таможенного оформления товаров, перемещаемых автомобильным, железнодорожным (частично) и морским транспортом.

В соответствии с приказом Федеральной таможенной службы от 6 мая 2008 года № 534 «О совершенствовании организационно-структурной работы в таможенных органах Российской Федерации и в учреждениях, находящихся в ведении ФТС России» органом, осуществляющим рассмотрение и выработку предложений о создании, ликвидации, реорганизации таможенных органов и их структурных подразделений, перераспределении штатной численности между таможенными органами, утверждении и изменении типовых структур, является организационно-структурная комиссия. ФТС России по результатам работы организационно-структурной комиссии в период 2007-2009 годов издано 73 приказа (63 приказа - за период 2008-2009 годов) о структурных изменениях (ликвидация, реорганизация и др.) таможен и таможенных постов. Так, в 2009 году осуществлена реорганизация Гродековской, Подольской, Великолукской, Московской восточной, Московской южной, Московской западной, Наушкинской, Толмачевской таможен в форме присоединения к другим таможням.

Следует отметить, что I этап реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, уже позволяет увидеть некоторые результаты.

В результате работы по организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, доля экспорта, оформленного таможенными органами, расположенными в приграничных субъектах Российской Федерации, в 2009 году по сравнению с 2008 годом, по экспертной оценке, выросла на 7,5 процентного пункта, импорта - на 6,1 процентного пункта.

Так, с учетом положений Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, на основании приказа Федеральной таможенной службы от 26 сентября 2008 года № 1197 «О ликвидации Московской северной таможни» в целях совершенствования системы таможенных органов, расположенных в Центральном федеральном округе, реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, проведены мероприятия по ликвидации Московской северной таможни.

Проведение мероприятий по ликвидации Московской северной таможни, а также реорганизация Московской восточной, Московской южной, Московской западной та-

можен позволило ФТС России сократить штатную численность таможенных органов, расположенных в г. Москве и Московской области и подчиненных Центральному таможенному управлению, с 4015 единиц на 1 января 2009 года до 2719 единиц на 1 января 2010 года, то есть на 32,3 %, и перераспределить ее в дальнейшем в таможенные органы, расположенные в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации. Имущество передано в Центральное таможенное управление, Центральную оперативную таможню, Московскую западную таможню.

Из центра Санкт-Петербурга за пределы кольцевой автодороги вынесены 3 таможенных поста, ликвидированы 3 из 4 таможенных постов, сконцентрированных на территории промышленной зоны Парнас (Выборгский район Санкт-Петербурга). По состоянию на 1 января 2010 года в Санкт-Петербурге ФТС России сохранены лишь те таможенные посты, нахождение которых в городской черте является обоснованным, в частности, таможенные посты Балтийской и Пулковской таможен, расположенные в пунктах пропуска, а также специализированный Василеостровский таможенный пост.

В Перми в 2009 году из центра города выведены 2 крупных таможенных поста - Свердловский и Дзержинский, относящиеся к Пермской таможне. При этом Дзержинский таможенный пост был ликвидирован с передачей функций и штатной численности Пальниковскому таможенному посту Пермской таможни. Как следствие, товаропотоки как входящие, так и исходящие направлены по объездным дорогам Перми, и был разгружен центр города.

В настоящее время таможенное оформление производится на 627 таможенных постах (в 2008 году - 694 таможенных поста).

В 2010 году в рамках исполнения плана мероприятий по реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, ФТС России планируется ликвидация таможенных постов Александров Гай и Озинский Саратовской таможни, Башнефтехимзаводы, Салаватского Башкортостанской таможни, Соликамского, Чайковского Пермской таможни, Новокуйбышевского, Сызранского Самарской таможни, Зеленодольского Татарстанской таможни, вывод за пределы г. Кстова Кстовского таможенного поста Нижегородской таможни, г. Саратова - Саратовского таможенного поста Саратовской таможни, г. Казани - Казанского таможенного поста Татарстанской таможни, г. Набережные Челны - Набережночелнинского таможенного поста Татарстанской таможни. Также предполагается произвести вывод за пределы Москвы подчиненных Центральной акцизной таможне таможенных постов, осуществляющих таможенное оформление товаров, перемещаемых автомобильным транспортом.

По результатам научно-исследовательских работ по определению перспективной топологии (расположения) таможенных органов исходя из мест концентрации внешнеторговых грузопотоков на основных транспортных магистралях и прогнозного состояния транспортной инфраструктуры Российской Федерации, проведенной для ФТС России, предлагается к 2020 году оставить 128 таможенных постов, в том числе: 39 таможенных постов, обслуживающих товаропотоки, перевозимые автотранспортом; 12 таможенных постов - в составе железнодорожных объектов; 28 таможенных постов - в составе смешанных автомобильно-железнодорожных объектов; 37 таможенных постов - в морских портах; 12 таможенных постов - в аэропортах. Таким образом, существующее в настоящее время число таможенных постов (627 постов) к указанной дате будет сокращено более чем в 4,8 раза.

Одним из важных вопросов Концепции развития таможенных органов является размещение таможенных органов только в помещениях, являющихся федеральной собственностью. Планом по реализации Концепции развития таможенных органов Россий-

ской Федерации, утвержденным 15 апреля 2005 года Минэкономразвития России и Минфином России, предусмотрены мероприятия по устранению зависимости таможенных органов от коммерческих организаций за счет размещения таможенных органов на собственных площадях со сроком исполнения - 2006-2010 годы.

По состоянию на 1 января 2010 года из 113 таможен на правах аренды находятся (полностью или частично) помещения 15 таможен, из 627 таможенных постов на арендуемых площадях находятся 434 таможенных поста. На указанную дату общая площадь таможенных объектов с учетом арендуемых площадей составляла 1325,12 тыс. кв. м, в том числе арендуемых площадей - 284,04 тыс. кв. метров.

Общая информация о площадях зданий и помещений, занимаемых таможенными органами, представлена в таблице:

	(тыс. кв. м)			
	1 января 2007 г.	1 января 2008 г.	1 января 2009 г.	1 января 2010 г.
Общая площадь таможенных объектов (таможенных органов)	1421,85	1474,59	1516,74	1325,12
из них арендуемая	275,84	269,37	259,96	284,04

Таким образом, вопрос с размещением таможенных органов в помещениях, являющихся федеральной собственностью, требует полноценного решения. При этом, как показывает анализ, федеральный бюджет несет излишнюю нагрузку за счет арендных платежей.

Расходы на аренду помещений таможенными органами выросли в 2008 году по сравнению с 2007 годом более чем на 20 % и составили 420,8 млн. рублей. Арендные платежи продолжили рост и в 2009 году (537 млн. рублей) превысили расходы 2008 года на указанные цели на 116,2 млн. рублей, или на 27,6 процента.

Перенос таможенного оформления и таможенного контроля в отношении значительной части товаров в приграничные субъекты Российской Федерации потребует не только больших финансовых вложений, но и создаст определенный дефицит квалифицированных кадров, поскольку расширение кадрового состава обусловлено необходимостью освоения новыми сотрудниками таможенных органов методики работы со сведениями, поступающими в порядке предварительного информирования (включая использование программного обеспечения).

При этом необходимым условием для обеспечения возникающей в связи с реализацией Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, новой потребности приграничных таможенных органов в сотрудниках является переезд должностных лиц из других регионов, которая, по оценке ФТС России, составит 4863 человека.

По предварительной оценке, для обеспечения служебным жильем должностных лиц таможенных органов (приобретение и строительство служебного жилья) потребуются средства федерального бюджета в размере 14076,86 млн. рублей.

При этом необходима организация комплекса мероприятий по социальной поддержке и стимулированию переезда квалифицированных должностных лиц внутренних таможенных органов, и представляется необходимым принятие нормативного правового акта, который комплексно и четко урегулировал бы процедуру проведения организационно-штатных мероприятий в таможенных органах, а также обеспечил бы систему гарантий сотрудникам при их проведении.

ФТС России разработан проект указа Президента Российской Федерации «О мерах по социальной защите должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, проходящих службу в таможенных органах, осуществляющих таможенное оформление и таможенный контроль в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации», предусматривающего обеспечение жильем сотрудников таможенных

органов, единовременные выплаты при заключении служебного контракта (1 год - 30 тыс. рублей, 3 года - 100 тыс. рублей, 5 лет - 180 тыс. рублей) и зачет должностным лицам таможенных органов в стаж службы для назначения пенсии и установления надбавки за выслугу лет срока службы один месяц за полтора месяца службы. В настоящее время проект указа дорабатывается с участием Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, Минрегиона России и Минфина России.

Принятие мер по оптимальному размещению территориальных таможенных органов в рамках Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, базируется на внедрении новых технологий таможенного оформления - предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах, что делается с целью ускорения товарооборота через таможенную границу Российской Федерации, сокращения времени таможенного оформления, внедрения безбумажных технологий при таможенном оформлении и таможенном контроле, повышения эффективности таможенного контроля посредством использования дополнительной информации о перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации товарах и транспортных средствах.

Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция, 1999 год) предусматривает необходимость при разработке таможенных процедур использования предварительной информации и обеспечения передачи ее в электронном виде.

При использовании системы предварительного информирования процедура таможенного оформления значительно упрощается и требует существенно меньше временных затрат за счет предварительного получения от перевозчика документов и сведений, предусмотренных Таможенным кодексом Российской Федерации, и использования их при оформлении процедуры внутреннего таможенного транзита.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2008 года № 139-р было принято предложение ФТС России о проведении переговоров о подписании протокола об обмене предварительной информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенные границы государств - участников Содружества Независимых Государств.

Динамика количества стран - торговых партнеров России, с которыми заключены соглашения о предварительном информировании таможенных органов, о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах: в 2006 году - 2 государства; в 2007 году - 5 государств; в 2008 году - 7 государств; в 2009 году - 12 государств (Китайская Народная Республика, Турецкая Республика, Киргизская Республика, Республика Словения, Монголия, Украина, Республика Индия, Республика Узбекистан, Республика Эквадор, Республика Молдова, Республика Хорватия, Япония).

Вместе с тем внедрение предварительного информирования осложнено рядом проблем:

- до настоящего времени не определен статус документа предварительного информирования;

- предварительное информирование не является обязанностью субъекта внешнеторговой деятельности, что исключает возможность повсеместного введения предварительного информирования о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации.

Таким образом, существует необходимость закрепления на законодательном уровне обязательного характера предварительного информирования перевозчиками таможенных органов о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, что позволит ускорить проведение процедур таможенного оформления.

Создание таможенно-логистических терминалов и развитие таможенной инфраструктуры

Внесение изменений в действующую систему таможенного оформления товаров должно сопровождаться внесением изменений в действующую систему государственного контроля перемещаемых товаров в целом, в том числе путем применения современных информационных технологий, и должно базироваться на необходимом изменении таможенной инфраструктуры в привязке к развитию транспортно-логистической инфраструктуры приграничных субъектов Российской Федерации. При этом реализация Концепций и Стратегии Федеральной таможенной службы до 2020 года требует развития таможенной инфраструктуры за счет создания таможенно-логистических терминалов.

Так, Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации предусмотрено создание современных складских таможенно-логистических терминалов в целях реализации новых подходов в работе таможенных органов.

Согласно документам ФТС России таможенно-логистический терминал - комплекс зданий, сооружений, территорий, объединенных в единое целое, в пределах которого оказываются услуги, связанные с таможенным оформлением товаров и транспортных средств, их хранением, транспортировкой в глубь страны, а также иные сопутствующие услуги, расположенный в непосредственной близости от пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации.

При этом понятие таможенно-логистический терминал можно разделить на 2 составляющие: коммерческую и таможенную.

К коммерческой составляющей можно отнести осуществление услуг, связанных с транспортировкой, хранением, таможенным оформлением товаров. Для оказания коммерческих услуг на территории таможенно-логистического терминала расположены склады, офисные здания, стоянки для транспортных средств, а также объекты, на территории которых оказываются сопутствующие услуги (пункты питания, гостиницы, страховые компании и т. д.)

К таможенной составляющей, основой которой для формирования и развития таможенно-логистического терминала являются склады временного хранения, относятся услуги, связанные с выполнением государственных функций по таможенному контролю товаров.

Таможенно-логистические терминалы должны располагаться в пределах полосы местности шириной до 30 км от линии таможенной границы по пути следования транспортных средств из пункта пропуска в глубь страны, прилегающей к дорожной артерии территории или находящейся от нее на расстоянии не более 2 километров. В настоящее время функционируют склады временного хранения (СВХ), которые могли бы стать основой для таможенно-логистических терминалов, но которые располагаются на расстоянии более 30 км от линии таможенной границы.

ФТС России планирует, что реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, потребует создания 48 таможенно-логистических терминалов, в том числе:

- класса А (свыше 300 машин в сутки, с перспективой наращивания до 1500 машин в сутки) - 16;
- класса Б (свыше 300 машин в сутки, с перспективой наращивания до 1000 машин в сутки) - 17;
- класса С (до 50 машин в сутки, с перспективой наращивания до 500 машин в сутки) - 15.

Основные параметры создания таможенно-логистической инфраструктуры в приграничных регионах Российской Федерации представлены в таблице:

Участок госграницы	Количество ТЛТ				Отчетный грузопоток за 2008 г., тыс. т в год	Прогнозный грузопоток на 2020 г., тыс. т в год
	всего	в том числе				
		А	В	С		
Финляндия	4	3	-	1	5381	9004
Эстония	3	1	2	-	904	1503
Латвия	2	2	-	-	2940	4839
Литва	2	2	-	-	834	1330
Польша	2	1	1	-	566	881
Белоруссия	2	2	-	-	7126	11735
Украина	12	4	7	1	3979	7501
Южная Осетия	1	-	-	1	43	89
Азербайджан	1	-	1	-	165	353
Казахстан	10	-	5	5	708	816
Монголия	3	-	-	3	15	35
Китай	6	1	2	3	1434	3228
Всего	48	16	18	14	24095	41314

Объемы финансирования, необходимые для возведения таможенно-логистических терминалов, составляют, по оценке ФТС России, 32400 млн. рублей¹. В настоящий момент источники финансирования строительства таможенно-логистических терминалов не определены.

При этом Планом реализации Концепции, утвержденным Минфином России и Минэкономразвития России 15 апреля 2005 года, предусмотрено создание в 2006-2010 годах условий для развития инфраструктуры и складских таможенно-логистических терминалов, соответствующих мировым стандартам. Реализация данного положения предполагается в рамках реализации механизма государственного и частного партнерства в области таможенной и околотаможенной инфраструктуры.

Вместе с тем нормативными правовыми актами механизм государственного и частного партнерства в области создания таможенной инфраструктуры на настоящий момент не определен.

Создание механизма государственного и частного партнерства в области таможенной и околотаможенной инфраструктуры требует разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов, определяющих взаимодействие таможенных органов и коммерческих структур. При этом требуется исключить возможность коррупционных проявлений при реализации такого механизма партнерства.

Как показывает анализ, на данный момент также не проработан вопрос о выделении земель под размещение таможенно-логистических терминалов.

Как показывает практика, при строительстве объектов таможенной инфраструктуры в приграничных районах возникают проблемы по переводу земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения (длительность согласования и др.) и, как следствие, нарушается земельное и градостроительное законодательство при строительстве таможенных объектов.

В частности, как отмечала Счетная палата Российской Федерации при проверке в 2008 году расходования бюджетных средств на строительство многостороннего автомобильного пункта пропуска «Бугаевка», производство строительных работ осуществлялось с нарушением требований законодательства Российской Федерации (Градостроительного кодекса Российской Федерации и Земельного кодекса Российской Федерации).

¹ Объемы инвестиционных расходов приведены в ценах 2008 года.

Федерации) - земельный участок, на котором осуществлялось строительство, относился к землям сельскохозяйственного назначения и лишь по истечении 2 лет с начала строительства переведен в соответствующую категорию земель.

Как показывает анализ мест предполагаемого расположения таможенно-логистических терминалов, ряд из них будет находиться на территории населенных пунктов исходя из местоположения существующих пунктов пропуска (в частности, МАПП Багратионовская, г. Багратионовск, ул. Коммунальная, 4, МАПП Убылинка, г. Пыталово, ул. Победы, 79), и, таким образом, появится необходимость в подготовке дополнительных земельных участков в застроенном землеотводе. Также существует проблема, заключающаяся в скупке и аренде частными лицами земель вокруг пунктов пропуска, что создаст проблемы в случае создания таможенно-логистического терминала за счет расширения существующих пунктов пропуска.

По предварительной оценке, сумма средств, необходимых на строительство (реконструкцию) служебно-производственных и административных зданий для таможенных органов в рамках Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, составляет 43807,196 млн. рублей, телекоммуникационных узлов и линий привязок таможен, таможенных постов и таможенно-логистических терминалов - 1990 млн. рублей.

В настоящий момент данные средства на осуществление инвестиционных вложений для Федеральной таможенной службы в федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов не предусмотрены. В связи с указанным, ФТС России начата работа по разработке проекта концепции федеральной целевой программы «Таможня на границе (2011-2020 годы)».

Для достижения результатов Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, при разработке на основании развернутой постановки проблемы, включая анализ причин ее возникновения, для обоснования ее связи с национальными приоритетами социально-экономического развития, целесообразности программного решения проблемы на федеральном уровне необходимо разработать развернутые формулировки целей и задач программы с указанием целевых индикаторов и показателей. Индикаторы и показатели, позволяющие оценивать ход реализации федеральной целевой программы «Таможня на границе (2011-2020 годы)» по годам, находятся в стадии подготовки.

Ожидаемый эффект от организации таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации

Итоговый ожидаемый эффект от переноса организации таможенного оформления и таможенного контроля в места, приближенные к государственной границе Российской Федерации, будет складываться за счет:

- увеличения таможенных и налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;
- внешнего эффекта;
- увеличения валового регионального продукта приграничных регионов, возникающего при организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

Увеличение таможенных и налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации за счет организации таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, и связанное с этим внедрение новых технологий, повышающих качество работы таможенных

органов за счет внедрения упрощенных процедур таможенного оформления, электронного декларирования, повысит привлекательность импорта. В результате прогнозируется увеличение до 2020 года таможенных и налоговых поступлений в размере 32,7 млрд. рублей исходя из минимального ежегодного прироста импорта товаров при реализации программы на 0,05 процента.

Внешние эффекты включают в себя:

- сокращение затрат товаровладельцев и перевозчиков на доставку товара в результате таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, ежегодно за счет:

ускорения продвижения товаров за счет сокращения пробега автомобилей, который по оценке составит 22 млн. км в год, что приведет к экономии оборотных средств товаровладельцев (сокращение товарной массы в пути) на 166,4 млн. рублей;

ускорения продвижения товаров за счет сокращения времени таможенного оформления и таможенного контроля, в результате чего экономия оборотных средств товаровладельцев (сокращение товарной массы в пути) достигнет 335,6 млн. рублей;

сокращения затрат на доставку товаров автотранспортом при таможенном оформлении и таможенном контроле в результате снижения затрат на оплату услуг автотранспорта в размере 1980 млн. рублей;

сокращения затрат на доставку товаров автотранспортом после растамаживания в местах, приближенных к государственной границе, - в размере 6093,2 млн. рублей;

экономии топлива автотранспортом при организации таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, - 6212910 кг/год;

- сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух автотранспортом в размере 254,11 т/год, что составит с учетом относительной эколого-экономической опасности для выбрасываемых автотранспортом загрязняющих веществ 2825 т приведенной массы загрязняющих веществ ежегодно. Экономический эффект от снижения загрязняющих выбросов может достигнуть 2,3 млн. рублей, а эффект от сокращения выбросов в атмосферу автотранспортом диоксида углерода (CO₂) и снижения парникового эффекта - 23,9 млн. рублей;

- эффект от снижения транспортной нагрузки на дорожную сеть Российской Федерации - снижение затрат на содержание автодорог в результате сокращения пробега автотранспорта - 59,0 млн. рублей;

- уменьшение числа дорожно-транспортных происшествий на дорогах исходя из зависимости безопасности движения на автомобильных дорогах от пробега автотранспорта, что приводит к снижению числа пострадавших и погибших в ДТП и может обусловить экономический эффект от повышения безопасности движения на автомобильном транспорте в размере 27,9 млн. рублей.

Таким образом, по экспертной оценке, суммарный внешний эффект ежегодно составит 8688,3 млн. рублей.

Увеличение валового регионального продукта приграничных регионов, возникающее при организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, за счет создания новых таможенно-логистических терминалов, осуществляющих обслуживание автомобильного транспорта, и развития бизнеса таможенно-логистической деятельности в результате переноса таможенного оформления и таможенного контроля товаров в приграничные регионы, в 2020 году на 1233,2 млрд. рублей. Реализация программы обеспечит ускоренное развитие приграничных регионов за счет создания новых рабочих мест на таможенно-логистических объектах и в сопутствующих сферах.

Выводы

1. Основными документами, определяющими направления развития и оптимального размещения таможенных органов, являются:

- Концепция развития таможенных органов Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 2225-р);
- Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (одобрена решением коллегии ФТС России от 29 августа 2008 года, одобрена Государственной пограничной комиссией 9 июля 2009 года);
- Стратегия Федеральной таможенной службы до 2020 года (одобрена решением коллегии ФТС России от 26 июня 2009 года).

2. Существующее в настоящий момент размещение таможенных органов носит ярко выраженный централизованный характер, главным образом за счет концентрации товарных потоков в крупнейших транспортных узлах, находящихся в удаленных от государственной границы субъектах Российской Федерации, с дальнейшим направлением после проведения таможенного оформления поступивших грузов получателям.

По состоянию на 1 января 2008 года большая часть таможенных постов - 568 постов из 694 постов, или 81,8 %, располагалась в местах, отдаленных от государственной границы Российской Федерации и не участвовала в пропуске внешнеторговых товаропотоков через государственную границу. Из 205 таможенных постов, находящихся на территории Центрального федерального округа, включающего 18 субъектов Российской Федерации, в Москве и Московской области на указанную дату располагалось 102 таможенных поста, или 49,8 %. В Санкт-Петербурге и Ленинградской области из 36 таможенных постов 29 постов (80,56 %) находились в местах, отдаленных от государственной границы страны.

При этом доля оформленного в 2008 году экспорта и импорта таможенными², расположенными в приграничных субъектах Российской Федерации, составила, соответственно, 36,9 % и 33,7 % от всего объема экспортно-импортных операций.

3. ФТС России, начиная с 2008 года, осуществляется целенаправленная работа по организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

В рамках Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, осуществляется деятельность по совершенствованию таможенного администрирования за счет внедрения в практику новых технологий таможенного оформления, предусматривающих применение системы предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах, что обеспечивает снижение транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации.

В результате проведенных ФТС России мероприятий сокращены численность персонала и количество таможенных постов, расположенных в Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, Перми и других крупных городах, и, как следствие, в них уменьшены товаропотоки, связанные с таможенным оформлением, и снижена нагрузка на транспортную сеть.

По итогам работы по организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, доля экспорта, оформленного таможенными органами, расположенными в при-

² За исключением Центральных акцизной и энергетической, Шереметьевской, Внуковской и Домодедовской таможен, расположенных в Москве и Московской области.

граничных субъектах Российской Федерации, в 2009 году выросла по сравнению с 2008 годом на 7,5 процентного пункта, импорта - на 6,1 процентного пункта, составила, соответственно, 44,4 % и 39,8 % от всего объема экспортно-импортных операций.

4. Как показало экспертно-аналитическое мероприятие, имеется ряд проблем при реализации положений Концепции развития таможенных органов Российской Федерации и Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, и необходима активизация мер по дальнейшей реализации данных документов с целью обеспечения оптимального размещения территориальных таможенных органов и их деятельности.

4.1. Практическая реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, потребует значительных расходов, общая сумма которых в части капитальных вложений инвестиционного характера составляет 92274,1 млн. рублей. Принятие указанной Концепции в настоящий момент не подкреплено соответствующей программой финансирования ее мероприятий, что требует принятия отдельной федеральной целевой программы, которая находится в состоянии разработки, а также ряда нормативных правовых актов, направленных на обеспечение выполнения ее задач.

4.1.1. Для обеспечения организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, необходимы вложения средств на:

- создание таможенно-логистических терминалов в местах, приближенных к местам пропуска через государственную границу Российской Федерации, - 32400 млн. рублей;
- строительство (реконструкцию) служебно-производственных и административных зданий для таможенных органов - 43807,2 млн. рублей;
- телекоммуникационные узлы и линии привязок таможен, таможенных постов и таможенно-логистических терминалов - 1990 млн. рублей.

4.1.2. Потребность приграничных таможенных органов в сотрудниках, по оценке ФТС России, будет обеспечена переездом должностных лиц из других регионов (4863 человека). Расходы на приобретение и строительство служебного жилья за счет средств федерального бюджета составят 14076,9 млн. рублей. При этом необходима организация комплекса мероприятий, включая принятие отдельного нормативного правового акта по социальной поддержке и стимулированию переезда квалифицированных должностных лиц таможенных органов.

4.2. Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации, Планом реализации указанной Концепции в период 2006-2010 годов, утвержденным Минфином России и Минэкономразвития России, Концепцией таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, и Стратегией Федеральной таможенной службы до 2020 года предусматриваются создание и развитие сети современных складских таможенно-логистических терминалов.

4.2.1. Создание таможенно-логистических терминалов предполагается в рамках реализации механизма государственного и частного партнерства в области таможенной и околотаможенной инфраструктуры. Однако нормативными правовыми актами данный механизм не определен.

Создание механизма государственного и частного партнерства в области таможенной и околотаможенной инфраструктуры требует разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов, определяющих взаимодействие таможенных органов и

коммерческих структур. При этом обязательным условием должно быть исключение возможности коррупционных проявлений при реализации подобного механизма партнерства.

4.2.2. Предполагаемый расчетный эффект от увеличения поступления налогов и таможенных платежей в бюджетную систему Российской Федерации за период 2010-2020 годов составит 32,7 млрд. рублей.

Экономия товаровладельцев и перевозчиков от сокращения нерационального пробега автотранспорта и сокращения времени таможенного оформления, выбросов загрязняющих веществ, снижения затрат на содержание автодорог и уменьшения числа дорожно-транспортных происшествий на дорогах ежегодно составит 8688,3 млн. рублей.

Реализация программы обеспечит ускоренное развитие приграничных регионов за счет создания новых рабочих мест на таможенно-логистических объектах и в сопутствующих сферах. В связи с созданием новых таможенно-логистических терминалов, осуществляющих обслуживание автомобильного транспорта, и развитием бизнеса таможенно-логистической деятельности валовой региональный продукт приграничных субъектов Российской Федерации может увеличиться за период 2010-2020 годов на 1233,2 млрд. рублей.

4.3. Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации предусмотрено размещение таможенных органов Российской Федерации только в помещениях, являющихся федеральной собственностью.

Вместе с тем вопрос с размещением таможенных органов в помещениях, являющихся федеральной собственностью, не решен окончательно - по состоянию на 1 января 2010 года территориальные таможенные органы занимают по договорам аренды и безвозмездного пользования 284,0 тыс. кв. м площадей, что составляет более 21 % от общей площади таможенных объектов (1325,12 тыс. кв. м). При этом федеральный бюджет несет излишнюю нагрузку за счет арендных платежей, уплачиваемых таможенными органами, которые по итогам 2009 года составили 537,0 млн. рублей и превысили расходы 2008 года на указанные цели на 116,2 млн. рублей, или на 27,6 процента.

Таким образом, в настоящий момент для реализации положений Концепции развития таможенных органов Российской Федерации и с целью устранения зависимости таможенных органов от коммерческих организаций имеется необходимость активизации работы по размещению таможенных органов только в помещениях, являющихся федеральной собственностью.

4.4. Предусмотренное Концепцией таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, принятие межведомственных планов не осуществлено, и практическая реализация положений данной Концепции осуществляется ФТС России. Межведомственная работа будет осуществляться в рамках реализации мероприятий разрабатываемой федеральной целевой программы «Таможня на границе (2011-2020 годы)».

4.5. Индикаторы и показатели, позволяющие оценивать ход реализации федеральной целевой программы «Таможня на границе (2011-2020 годы)», находятся в стадии подготовки. В настоящий момент в ФТС России разработан только 1 показатель, характеризующий эффективность реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, что не позволяет в полной мере производить оценку достижения поставленных в ней задач и эффективности деятельности по организации оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

5. Реализация оптимального размещения таможенных органов с учетом организации таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, требует развития применения

Вместе с тем существует необходимость определения на законодательном уровне обязательности предварительного информирования перевозчиками таможенных органов о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, что позволит ускорить проведение процедур таможенного оформления.

Предложения

1. Определить механизм государственно-частного партнерства в сфере государственного и частного партнерства при развитии таможенно-логистической инфраструктуры в транспортных узлах, расположенных в приграничных субъектах Российской Федерации, исключив при этом возможные коррупционные риски.

2. Активизировать работу по размещению таможенных органов только в помещениях, являющихся федеральной собственностью, с целью устранения зависимости таможенных органов от коммерческих организаций.

3. Законодательно определить обязательность предварительного информирования таможенных органов перевозчиками о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, что позволит ускорить проведение процедур таможенного оформления.

4. Направить аналитическую записку в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ