

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2008 года № 58К (635) «О результатах контрольного мероприятия «Параллельное контрольное мероприятие по оценке высшими органами финансового контроля Российской Федерации, Республики Беларусь, Литовской Республики и Республики Польша эффективности деятельности государственных органов (служб) в пунктах пропуска на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Министру сельского хозяйства Российской Федерации, руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить информационные письма в Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.

Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Параллельное контрольное мероприятие по оценке высшими органами финансового контроля Российской Федерации, Республики Беларусь, Литовской Республики и Республики Польша эффективности деятельности государственных органов (служб) в пунктах пропуска на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.16 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год, совместное решение о проведении параллельного контрольного мероприятия по оценке высшими органами финансового контроля Российской Федерации, Республики Беларусь, Литовской Республики и Республики Польша эффективности деятельности государственных органов (служб) в пунктах пропуска на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств.

Цель контрольного мероприятия

Выявление причин нерационального прохождения автотранспортных грузопотоков, повышение эффективности деятельности государственных органов (служб) в пунктах пропуска на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность государственных органов (служб) в пунктах пропуска и в пунктах принятия уведомлений на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств.

Объекты контрольного мероприятия

Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Калининградской области, Смоленская таможня Центрального таможенного управления Федеральной таможенной службы, Калининградская областная таможня Северо-Западного таможенного управления Федеральной таможенной службы, Федеральная таможенная служба, Управление государственного автодорожного надзора по Смоленской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Смоленской и Брянской, Калининградской областям, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь (по материалам проведенных проверок).

Проверяемый период деятельности: 2007 год и I полугодие 2008 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия: сентябрь-декабрь 2008 года.

Результаты контрольного мероприятия

Охваченные контрольным мероприятием участки государственной границы Российской Федерации чрезвычайно важны для эффективной интеграции российской экономики в мировое экономическое пространство. Так, через российско-белорусскую границу проходят автомагистрали межгосударственного и международного значения, являющиеся важнейшим транспортным коридором между Россией, государствами - участниками СНГ и странами Европейского союза. Из стран Европейского союза в Российскую Федерацию через территорию Республики Беларусь перемещается под таможенным контролем более четверти общего товаропотока, перемещаемого в Россию автомобильным транспортом. Значительные объемы товаров перемещаются через белорусский участок внешней границы Союзного государства из России в третьи страны.

Особая значимость российско-польской и российско-литовской границ обусловлена тем, что Калининградская область является эксклавом Российской Федерации, вследствие чего товарооборот с остальной частью Российской Федерации осуществляется в основном через территории третьих стран (Литву и Белоруссию). Автодороги области интегрированы в европейскую сеть автомобильных дорог, соединяющих ее со странами Балтии, Финляндией, Польшей, Германией и другими странами. Железнодорожные пути обеспечивают подходы к портовым терминалам, государственной границе Российской Федерации, имеют выходы в сопредельные государства - Литву и Польшу и далее через Белоруссию на основную территорию России, Украину, страны Центральной Азии, Европейского союза.

Особую актуальность приобретает проблема повышения пропускной способности пограничной и таможенной инфраструктуры в условиях быстрого экономического роста страны и динамичного роста объемов российской внешней торговли.

Товарооборот Российской Федерации с Республикой Беларусь в 2007 году по сравнению с 2006 годом возрос на 30,8 % и составил 26084,0 млн. долл. США, в I полугодии 2008 года по сравнению с аналогичным периодом 2007 года - возрос на 61 % и составил 18046,0 млн. долл. США.

В 2007 году экспорт из Российской Федерации в Республику Беларусь составил 17205,0 млн. долл. США, что составляет 131,3 % к объему 2006 года. В I полугодии 2008 года экспортированы товары на сумму 12467,0 млн. долл. США, что составляет 171,3 % к аналогичному периоду 2007 года. Основным объемом в структуре экспорта в Республику Беларусь приходится на минеральные продукты, их доля в 2007 году составила

58,5 % и в I полугодии 2008 года - 64 %; металлы и изделия из них - 12,9 % и 11,6 %; машины, оборудование и транспортные средства - 11,2 % и 9,1 %, соответственно.

В 2007 году из Республики Беларусь в Российскую Федерацию были импортированы товары на сумму 8879,0 млн. долл. США, что составляет 129,7 % к аналогичному показателю 2006 года. В I полугодии 2008 года импорт составил 5579,0 млн. долл. США (171,3 % к аналогичному периоду 2007 года). Основным объемом в структуре импорта из Республики Беларусь приходится на машины, оборудование и транспортные средства, их доля в 2007 году составила 41,8 % и в I полугодии 2008 года - 43 %; продовольственные товары - 16,3 % и 17,3 %; металлы и изделия из них - 11,6 % и 11,4 %, соответственно.

Положительная динамика внешнеторгового оборота наблюдается и со странами Евросоюза. Так, в 2007 году товарооборот России со странами Евросоюза вырос по сравнению с 2006 годом на 19 % и составил 283851,0 млн. долл. США. В I полугодии 2008 года объем товарооборота по сравнению с аналогичным периодом прошлого года вырос на 54,9 % и составил 192019,0 млн. долл. США.

При этом доля товарооборота со странами Евросоюза в общем объеме внешнеторгового оборота России в 2006 году составляла 54,3 %, в 2007 году - 51,3 % и в I полугодии 2008 года - 53,4 %. На долю товарооборота с Республикой Польша в 2006 году - I полугодии 2008 года приходилось 3,2-4 % внешнеторгового оборота России, с Литовской Республикой - 0,8-1 процент.

В 2007 году экспорт из Российской Федерации в страны Евросоюза составил 196565,0 млн. долл. США (111,1 % к объему 2006 года). В I полугодии 2008 года в страны Евросоюза были экспортированы товары на сумму 136892,0 млн. долл. США (157,2 % к аналогичному периоду 2007 года), в том числе в Республику Польша - 11109,0 млн. долл. США и Литовскую Республику - 2459,0 млн. долл. США, что составляет, соответственно, 187 % и 120 % к аналогичному периоду 2007 года. Основным объемом в структуре экспорта в эти страны приходится на топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки, минеральные продукты. Доля этих товаров в структуре экспорта в Республику Польша составила 90,8 %, в Литовскую Республику - 71 процент.

В 2007 году импорт в Российскую Федерацию из стран Евросоюза составил 87286,0 млн. долл. США (141,8 % к аналогичному периоду прошлого года), в том числе из Республики Польша - 4630,0 млн. долл. США и Литовской Республики - 3381,0 млн. долл. США, что составляет, соответственно, 135,8 % и 109,4 % к уровню 2006 года. Основным объемом в структуре импорта из Республики Польша приходится на ядерные реакторы, котлы, оборудование и механические устройства - 11,4 %; электрические машины и оборудование - 9,4 %; пластмассы и изделия из них - 8,7 %. В импорте из Литовской Республики преобладают молочные продукты (27,8 %), а также ядерные реакторы, котлы, оборудование и механические устройства (10,3 процента).

В I полугодии 2008 года импорт из стран Евросоюза составил 55127,0 млн. долл. США (149,6 % к аналогичному периоду прошлого года), в том числе из Республики Польша - 3266,0 млн. долл. США и Литовской Республики - 449,0 млн. долл. США, что составляет, соответственно, 161,1 % и 114,3 % к I полугодию 2007 года. Основным объемом в структуре импорта из Республики Польша приходится на средства наземного транспорта - 17,3 %; ядерные реакторы, котлы, оборудование и механические устройства - 14,3 %; электрические машины и оборудование - 10,7 %. В импорте из Литовской Республики преобладают продукты из натуральных компонентов молока, их доля составляет 15,9 %, а также ядерные реакторы, котлы, оборудование и механические устройства - 11,7 процента.

Граница между Российской Федерацией и Республикой Беларусь

Нормативно-правовое обеспечение вопросов функционирования пунктов контроля на границах и осуществления транспортных перевозок

В соответствии с Соглашением о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года, Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1995 года № 525 «Об отмене таможенного контроля на границе Российской Федерации с Республикой Беларусь», постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 1995 года № 583 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1995 года № 525 «Об отмене таможенного контроля на границе Российской Федерации с Республикой Беларусь» на границе Российской Федерации с Республикой Беларусь отменен таможенный контроль в отношении российских товаров и товаров, происходящих с территории Республики Беларусь.

В условиях Союзного государства основной таможенный контроль и таможенное оформление перенесены на внешнюю границу, там же в соответствии с международными договорами при ввозе товаров третьих стран на территорию Союзного государства осуществляются иные виды контроля: пограничный, миграционный, ветеринарный и фитосанитарный.

В связи с необходимостью проведения мероприятий по упорядочению применения Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП 1975 года (далее - Конвенция МДП 1975 года) в условиях отмены таможенного контроля на границе Российской Федерации с Республикой Беларусь (разграничения ответственности между российским и белорусским национальными гарантийными объединениями международных автомобильных перевозчиков) в соответствии с распоряжением ГТК России от 5 августа 1998 года № 01-14/854 были созданы пункты принятия уведомлений (далее - ППУ) о ввозе товаров по процедуре МДП на территорию Российской Федерации транзитом через территорию Республики Беларусь, на которые возложены функции регистрации въезда с территории Республики Беларусь на территорию Российской Федерации товаров и транспортных средств, перемещаемых по процедуре МДП.

В связи с расхождениями в системах тарифного, нетарифного, налогового и валютного регулирования Российской Федерации и Республики Беларусь руководящими документами ГТК России на ППУ был возложен ряд дополнительных функций по таможенному контролю, которые выполняются в настоящее время.

В соответствии с положениями Соглашения о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь отмена таможенного контроля является завершающей задачей объединения таможенных территорий двух стран. Реализация этой задачи предусматривает выполнение ряда обязательных условий, прежде всего, унификацию мер и создание единой системы тарифного и нетарифного регулирования, валютного и налогового законодательства. В настоящее время определенные Соглашением условия реализованы не в полной мере, что обуславливает осуществление таможенного контроля и функционирование ППУ.

В то же время имеет место несоответствие статуса ППУ, которые в настоящее время являются отделами таможенного оформления и таможенного контроля Смоленской таможни, выполняемым задачам и функциям. Фактически ППУ выполняют функции пунктов пропуска в отношении товаров, происходящих из третьих стран.

В целях упрощения порядка таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых транзитом под таможенным контролем между таможенными органами Республики Беларусь и таможенными органами Российской Федерации, установления единых условий перемещения таких товаров, закрепления статуса применяемых в таможенных целях документов, используемых при транзите товаров,

29 июня 2007 года подписано Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о транзите товаров, перемещаемых между таможенными органами Республики Беларусь и таможенными органами Российской Федерации (далее - Соглашение).

Соглашением определены механизм взаимного признания мер по обеспечению соблюдения таможенного законодательства (обеспечение уплаты таможенных платежей), права и обязанности лиц, участвующих в транзитных перевозках, а также порядок взыскания таможенной задолженности и ее перечисления между таможенными службами Белоруссии и России.

В целом нормы Соглашения имеют прямое действие, вместе с тем имеется ряд статей отсылочного характера, в соответствии с которыми таможенным службам Белоруссии и России необходимо определить:

- отдельным соглашением порядок, регламент и способы обмена информацией о товарах, перемещаемых транзитом между таможенными органами Российской Федерации и таможенными органами Республики Беларусь, о выданных разрешениях на транзит, о завершении транзита, о документах, подтверждающих принятие обеспечения уплаты таможенных платежей, о выявленных таможенных правонарушениях, а также информацией, необходимой для перечисления средств, и другими сведениями, необходимыми для реализации положений Соглашения;

- порядок обмена нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок транзита товаров и применения мер по обеспечению уплаты таможенных платежей, документами, необходимыми для реализации Соглашения;

- порядок обмена между ГТК Беларуси и ФТС России реестрами таможенных перевозчиков.

Соглашение вступит в силу после выполнения необходимых внутригосударственных процедур.

Проверка показала необходимость внесения изменений в отдельные международные соглашения, в частности, в Конвенцию МДП 1975 года по приведению максимальной суммы гарантии по уплате таможенных платежей, действующей в России (50,0 тыс. долл. США), в соответствие с уровнем, действующим в странах Европейского союза (60,0 тыс. евро). Счетная палата неоднократно поднимала этот вопрос на самом высоком уровне, однако существующее различие не устранено и крайне негативно отражается на эффективности процесса перемещения товаров и транспортных средств через границу. Отрицательный эффект тем сильнее, чем ниже падает курс доллара США по отношению к евро.

При превышении суммы таможенных платежей за перевозимый товар над максимальной гарантийной суммой таможенными органами завершается процедура МДП и оформляется национальная процедура доставки товаров во внутренние таможни, что приводит к значительному увеличению количества необходимых процедур и времени пересечения границы. Применение таможенными органами мер по обеспечению уплаты таможенных платежей - таможенного сопровождения и поручительства - при одновременном прибытии большого количества транспортных средств увеличивает время нахождения транспортного средства в зоне таможенного контроля до двух суток.

Решение этого вопроса неразрывно связано с решением и другого аспекта проблемы: превышение суммы причитающихся к уплате таможенных платежей над суммой гарантии, что является одной из основных причин применения сопровождения белорусскими таможенными органами. Высокий уровень количества транспортных средств, доставляемых с территории Республики Беларусь под сопровождением, крайне негативно сказывается на эффективности работы ППУ Красное. В период пи-

ковых нагрузок подразделениями Смоленской таможни ежедневно осуществляется прием от 150 до 200 сопровождаемых большегрузных транспортных средств.

Темпы роста сопровождаемых партий опережают темпы роста объемов грузопотока транспортных средств по процедуре МДП: в 2007 году при росте грузопотока на 35,8 % количество доставленных под конвоем транспортных средств возросло на 84 % (в 2006 году - на 70 процентов).

Из общего количества транспортных средств, доставленных в ППУ под охраной белорусских охранных предприятий, по решению российского таможенного органа сопровождение, как мера обеспечения уплаты таможенных платежей, применено в 2007 году в отношении 15,9 % транспортных средств, в I полугодии 2008 года - 14,9 % транспортных средств. Унификация подходов к применению мер обеспечения уплаты таможенных платежей российской и белорусской таможенных служб положительно отразится на проблеме очередей и снизит затраты перевозчиков.

Нормативно-правовая база, регулирующая порядок осуществления международных перевозок, также требует внесения отдельных изменений в целях совершенствования данного процесса. Так, допустимые весовые параметры транспортных средств, определенные инструкцией по перевозке крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации, утвержденной Минтрансом России 27 мая 1996 года, в ряде случаев значительно ниже, чем в большинстве европейских стран. Действующий порядок выдачи специальных разрешений на перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов при превышении установленных весовых параметров предусматривает их оформление ФГУП «Росдорсервис» в г. Москве сроком до 3 недель.

В этих условиях создаются предпосылки для образования очередей в связи с оформлением запрета на въезд либо ожиданием доставки разрешений.

Унификация российских требований и норм весовых и габаритных параметров с нормами стран Европейского союза с учетом перспектив строительства автомобильных дорог, упрощение порядка выдачи специальных разрешений на перевозку тяжеловесных грузов в случае незначительного превышения весовых параметров позволят повысить пропускную способность ППУ.

Размеры административных штрафов за нарушение порядка осуществления международных автомобильных перевозок, определенный Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, в отдельных случаях более чем в 40 раз ниже применяемых в странах Европы, что не способствует снижению количества нарушений.

Характеристика и перспективы развития пунктов пропуска на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша, в том числе построенных за счет средств Союзного государства, и пунктов принятия уведомлений

На российско-белорусской границе функционируют 16 автомобильных пунктов принятия уведомлений, находящихся в зоне ответственности Смоленской, Брянской, Себежской и Великолукской таможен, из них 5 ППУ (3 - в Смоленской таможне, 1 - в Брянской таможне, 1 - в Великолукской таможне) уполномочены регистрировать уведомления о перевозке грузов по процедуре МДП. Остальные ППУ в основном осуществляют контроль товаров, перемещаемых из Республики Беларусь в Российскую Федерацию, с целью установления статуса товаров и выявления несанкционированного ввоза в Россию товаров третьих стран, выпущенных в свободное обращение на территории Республики Беларусь.

В регионе деятельности Смоленской таможни на границе Российской Федерации и Республики Беларусь функционируют 7 ППУ, из них Красное, Рудня и Понятовка

в соответствии с распорядительными документами ФТС России уполномочены принимать уведомления перевозчиков о ввозе товаров и транспортных средств в соответствии с Конвенцией МДП 1975 года.

Следует отметить крайне неравномерное распределение товаропотоков через российско-белорусский участок границы: около 90 % всех перевозок по процедуре МДП осуществляется через ППУ Смоленской таможни, при этом основной поток - около 75 % - следует через ППУ Красное, расположенный на автомагистрали Брест - Москва. Более 9 % перевозок в 2007 году и 8,4 % в I полугодии 2008 года приходилось на ППУ Рудня; соответственно, 5,7 % и 6,2 % - на ППУ Понятовка.

Анализ основных показателей деятельности ППУ свидетельствует об устойчивой тенденции ежегодного существенного увеличения потока товаров и транспортных средств, перемещаемых в зоне деятельности Смоленской таможни. В 2007 году через ППУ Смоленской таможни зарегистрирован въезд в Российскую Федерацию по процедуре МДП 409,8 тыс. грузовых автотранспортных средств, что выше показателя 2006 года на 35,8 %, в I полугодии 2008 года - 245,2 тыс., что выше показателя соответствующего периода 2007 года на 31,6 %. Сопоставимыми темпами возрастает и объем грузов, ввезенных на территорию Российской Федерации через ППУ Смоленской области по процедуре МДП: в 2007 году - на 30,9 %, в I полугодии 2008 года - на 28,1 %. Стоимость перевозимых товаров росла более высокими темпами: в 2007 году - на 69,3 %, в I полугодии 2008 года - на 71,7 %. Всего в 2007 году перемещено в Российскую Федерацию по процедуре МДП 5685,4 тыс. тонн грузов стоимостью 29881,6 млн. долл. США, в I полугодии 2008 года - 3383,7 тыс. тонн стоимостью 21110,5 млн. долл. США.

Основную долю перемещенного груза составляет импорт в Российскую Федерацию, доля транзита в третьи страны по территории Российской Федерации сократилась с 5,5 % в 2006 году до 3 % в I полугодии 2008 года.

Распределение грузопотока по странам регистрации перевозчиков выглядело следующим образом: доля российских перевозчиков в 2007 году составляла 31 %, польских - 29 %, белорусских - 17 %, литовских - 11 %. В I полугодии 2008 года доля российских и литовских перевозчиков возросла в пределах 2 %, польских и белорусских перевозчиков - несколько снизилась.

Средняя пропускная способность ППУ Красное при проектной пропускной способности 4000 автомобилей в сутки в 2007 году составила 2665 автомобилей (в сравнении с 2006 годом возросла на 17 %), в I полугодии 2008 года - 2729 автомобилей (в сравнении с I полугодием 2007 года возросла на 2,4 процента).

Средняя пропускная способность ППУ Рудня при проектной пропускной способности 2000 автомобилей в сутки в 2007 году составила 815 автомобилей, в I полугодии 2008 года - 743 автомобиля. ППУ Понятовка при проектной пропускной способности 1000 автомобилей в сутки в 2007 году оформлено 312 автомобилей, в I полугодии 2008 года - 309 автомобилей.

В то же время, в периоды пиковой нагрузки пропускная способность ППУ превышала проектную: по ППУ Красное - в 2 раза, по ППУ Рудня - в 1,5 раза. Максимальный показатель оформления грузового автотранспорта в проверяемом периоде составил по ППУ Красное порядка 4000 единиц, по ППУ Рудня - 1500, по ППУ Понятовка - 700 единиц.

Необходимо отметить, что нормы по пропускной способности были установлены для работы указанных пунктов в режиме пунктов пропуска. При этом фактическое количество перемещаемых транспортных средств значительно превышает приведенные данные в связи с тем, что отдельные категории перемещаемых российских и белорусских грузовых и легковых транспортных средств не подлежат учету в связи с отменой контроля и упрощением процедур перемещения между Россией и Белоруссией.

Проблема очередей при ввозе товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и при вывозе из Российской Федерации в пунктах принятия уведомлений периодически возникает на протяжении ряда последних лет.

В 2007 году в ППУ Красное в дни пиковой нагрузки стабильно возникали очереди большегрузных транспортных средств протяженностью несколько километров: в марте-апреле в отдельные дни на подъезде к ППУ скапливалось более 200 грузовых транспортных средств, протяженность очереди достигала 5 и более километров, в декабре - до 425 большегрузных автомобилей, протяженность очереди - около 10 км. В I полугодии 2008 года пиковыми по нагрузке являлись март-апрель и июнь, когда в отдельные дни очереди достигали 5-7 км. Простои транспортных средств в ожидании оформления в ППУ составляли при этом до 3 часов.

Несколько менее сложная ситуация складывается в ППУ Рудня. Небольшое расстояние между расположением белорусских и российских контрольных органов усугубляет обстановку со скоплением транспортных средств. В связи с этим максимальные возникающие очереди протяженностью 1,5-2 км вызывают значительные неудобства в работе белорусских контролирующих служб и нарекания перевозчиков.

Следует отметить, что количество транспортных средств, выезжающих из Российской Федерации без груза, в 1,5 раза превышает количество въезжающих. При этом орган транспортной инспекции Республики Беларусь оформляет удостоверения ввоза транспортных средств на автомобили, зарегистрированные в третьих странах, что способствует периодическому образованию очередей на выезд из Российской Федерации. В дни пиковых нагрузок такие очереди на ППУ Рудня и Красное в 2007 году достигали 7-9 км. В настоящее время ситуация несколько стабилизировалась.

Мощности и инфраструктура ППУ, не претерпевшие изменений с момента ввода в эксплуатацию, не соответствуют динамично возрастающему товаропотоку на участке российско-белорусской границы.

Комплексы зданий и сооружений ППУ (металлические и деревянно-каркасного модульного типа), введенные в эксплуатацию в 1995 году по временной схеме, были приняты на баланс Смоленской таможни с частичным вводом в действие (от 50 % до 80 % готовности). В связи с этим часть работ по обустройству ППУ выполнена не в полном объеме. Все временные здания и сооружения ППУ с 1997 года имеют износ 100 процентов.

Конструктивные особенности ППУ не рассчитаны на обработку достигнутого грузопотока. На всех ППУ отсутствуют расширительные полосы для размещения транспортных средств на период осуществления их оформления и регистрации, в связи с чем таможенное оформление производится с размещением транспортных средств на проезжей части дороги, что в свою очередь препятствует проезду других транспортных средств и создает аварийные ситуации. Отсутствуют накопительные площадки для грузовых автомобилей, накопительная площадка на ППУ Красное имеет недостаточную вместимость, покрывая около трети потребности. При этом порядка 30 % площадки-накопителя выделено под мобильный инспекционно-досмотровый комплекс.

На низком уровне находятся санитарно-бытовые условия ППУ.

Состояние подъездных путей к зонам таможенного контроля ППУ в целом удовлетворительное, за исключением ППУ Узгорки, в котором как подъездные пути к ППУ, так и дорожное полотно в зоне таможенного контроля находятся в неудовлетворительном состоянии.

В 2006-2008 годах ФГУ «Управление автомагистрали Москва - Бобруйск» проведена реконструкция участков автодорог в зонах таможенного контроля и прилегающих территориях на ППУ Рудня и Понятовка. На ППУ Понятовка проблемы, касающиеся дорожной инфраструктуры, на данный момент сняты. В ППУ Рудня в 2008 году в зоне

таможенного контроля расширено дорожное полотно в общем до 5 полос, заменено ве-
совое оборудование. Однако проведенных мероприятий для существующих объемов
грузопотока недостаточно. Не остается свободной полосы для объезда транспортных
средств, в отношении которых осуществляется контроль, что сдерживает движение
транспортных средств и приводит к дорожно-транспортным происшествиям.

Прилегающие участки дорог к ППУ - федеральные трассы и дороги, находящиеся
в муниципальной собственности, находятся в удовлетворительном состоянии, однако
федеральная трасса Витебск - Брянск - Орел на участке Рудня - Смоленск, имеющая по
одной полосе в обе стороны, требует расширения и капитального ремонта.

Прилегающая территория федеральных трасс к ППУ Красное и Рудня имеет доста-
точно развитую инфраструктуру придорожного сервиса (автомобильные заправочные
станции, автосервис, гостиницы, пункты общественного питания и прочее). На подъез-
дах к ППУ, находящихся на автодорогах местного значения, в достаточном количестве
имеются только заправочные станции.

ФТС России разработан и утвержден план реализации мероприятий, направленных
на увеличение пропускной способности ППУ, определены приоритетные направления
развития инфраструктуры, выделены объекты, нуждающиеся в первоочередном обу-
стройстве. В связи с тем, что Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год
и на плановый период 2009-2010 годов» выделение средств на указанные цели не пре-
дусмотрено, ФТС России в июле 2008 года обратилась в Минэкономразвития России и
Минфин России о выделении в 2012-2014 годах дополнительных бюджетных ассигно-
ваний на строительство объектов ППУ. В настоящее время на ППУ в пределах финан-
сирования проводятся ремонтные работы по поддержанию в рабочем состоянии строе-
ний и коммуникаций.

ФТС России и Минтранс России прорабатывается вопрос о возможности расшире-
ния подъездных дорог к ППУ с учетом разделения потоков на грузовое, легковое
и пассажирское направления. Росавтодором подготовлена концепция проекта рекон-
струкции участка автомобильной дороги М-1 Брест - Москва на подъезде к ППУ Красное.

Перевозки товаров железнодорожным транспортом между Россией и Белоруссией
контролируются Новомосковским таможенным постом Смоленской таможни, распо-
ложенным на передаточной станции Смоленск-Сортировочная. В проверяемом периоде
наблюдается тенденция увеличения грузопотока: в 2007 году в Россию перемещено ва-
гонов на 8 % больше, чем в 2006 году. Недостаточны площадь служебного помещения
поста, обеспеченность штатом, условиями и оборудованием, необходимыми для прове-
дения таможенного контроля.

В соответствии с «Программой первоочередного развития таможенной инфраструк-
туры пограничных пунктов таможенного оформления (пунктов пропуска) на террито-
рии Республики Беларусь на период 1997-2000 годов», продленной на 2001 год
в соответствии с директивой Совета Министров Союзного государства от 21 декабря
2000 года № 1, и «Программой первоочередного развития таможенной инфраструктуры
пограничных пунктов таможенного оформления (пунктов пропуска) на территории
Республики Беларусь на период 2002-2004 годы», утвержденной постановлением Со-
вета Министров Союзного государства от 25 января 2002 года № 2 и продленной до
2007 года постановлениями Совета Министров Союзного государства от 17 ноября
2004 года № 23 и от 15 декабря 2006 года № 40, с 1997 по 2007 год за счет средств
бюджета Союзного государства проведено обустройство восьми автодорожных погра-
ничных пунктов пропуска на внешней границе Союзного государства.

Расходы на реализацию программ из бюджета Союзного государства составили
1966,4 млн. рублей (из них отчисления Российской Федерации - 70 %), а также 50,4 млн.

рублей - по Государственной инвестиционной программе Республики Беларусь. Реализация программ завершена в 2007 году. В установленные сроки введены в эксплуатацию восемь автодорожных пунктов пропуска на основных транспортных магистралях белорусского участка внешней границы Союзного государства: Каменный Лог, Брузги, Берестовица, Варшавский Мост, Мокраны, Новая Рудня, Козловичи, Новая Гута.

В ходе реализации программ осуществлено строительство (реконструкция, расширение) пограничных пунктов пропуска на внешней границе Союзного государства, обновлены и модернизированы средства связи и вычислительная техника, внедрены современные технологии таможенного контроля. Это достигнуто за счет увеличения количества полос на въездных и выездных направлениях, усовершенствования технологической схемы взаимодействия государственных служб контроля, сокращения и упорядочения процедур таможенного оформления и контроля, технического оснащения таможенных органов современным оборудованием и оргтехникой.

Созданная инфраструктура обеспечивает проведение эффективного таможенного и иных видов контроля с минимальными затратами времени при пересечении границы. Высокий уровень технической оснащенности позволяет внедрить электронное декларирование товаров и транспортных средств, а также осуществить электронный документооборот между таможенными службами России и Белоруссии, что приводит к ускорению прохождения товаров через границу за счет сокращения времени их таможенного оформления.

В 2007 году в сравнении с 2002 годом товарооборот через эти пункты пропуска увеличился на 53 % и составил 7457,9 тыс. тонн. Доля российских товаров в общем объеме перемещенных товаров увеличилась с 62,5 % до 65,1 процента.

Положительный экономический эффект получили и субъекты хозяйствования за счет сокращения расходов, связанных с простоями на границе и несвоевременностью поступления товаров в Россию и Белоруссию. По информации Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь, потери в результате простоя одного автотранспортного средства составляют около 250-300 долл. США ежедневно.

С целью дальнейшего обустройства внешней границы Союзного государства ГТК Беларуси разработано и направлено для согласования в ФТС России предложение по разработке новой программы Союзного государства «Развитие инфраструктуры автодорожных пунктов пропуска на внешней границе Союзного государства на территории Республики Беларусь» на 2009-2012 годы, включающей в себя мероприятия по обустройству пунктов пропуска Привалка, Урбаны, Григоровщина (Бигосово), Мохро, Верхний Теребежов, а также приграничного грузового терминала Козловичи-2.

Оценка деятельности государственных органов (служб) в пунктах пропуска и в пунктах принятия уведомлений на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств

На российско-белорусском участке границы в зоне деятельности ППУ Красное Смоленской таможни, через который проходит основной поток транспортных средств, с российской стороны размещались 5 постов государственных контрольных служб (в порядке въезда в Российскую Федерацию): пост ветеринарного контроля, пост МВД (ГИБДД) (с 1 октября 2008 года дежурство не осуществляется), пункт весогабаритного контроля, пост транспортной инспекции, таможенный орган.

Данные виды контроля по пропуску через государственную границу грузового автотранспорта осуществляют следующие государственные контрольные органы: Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Брянской и Смоленской областям, Управление автомагистрали Москва - Бобруйск

Федерального автодорожного агентства Минтранса России, Управление государственного автодорожного надзора по Смоленской области Ространснадзора, Смоленская таможня ЦТУ ФТС России.

Непосредственно на территории ППУ при въезде в Российскую Федерацию осуществляются транспортный и таможенный контроль, при выезде из Российской Федерации государственный контроль осуществляется в том же порядке.

В соответствии с распорядительными документами ГТК России (ФТС России) таможенные органы в ППУ исполняют ряд функций, основные из которых:

- регистрация уведомлений о ввозе товаров по процедуре МДП;
- регистрация и таможенный контроль временно ввозимых и вывозимых транспортных средств, зарегистрированных в третьих странах;
- таможенный контроль товаров, происходящих из третьих стран, ввозимых с территории Республики Беларусь.

Временные нормативы для выполнения таможенных формальностей в ППУ распорядительными документами ФТС России не установлены, методика расчета показателя затрат времени на выполнение таможенных формальностей ФТС России предназначена для автомобильных пунктов пропуска, которые построены и введены в эксплуатацию в соответствии с современными требованиями обустройства, и связи с этим не может быть применена в отношении ППУ.

В ППУ Красное время, затрачиваемое таможенным органом на оформление одной транзитной декларации при наличии у лица, получающего разрешение на транзит, необходимых документов и сведений и подачи им электронной копии транзитной декларации, составляет от 15 минут (распорядительными документами ФТС России для автомобильных пунктов пропуска таможен ЦТУ этот показатель установлен на уровне не более 21 минуты), регистрация ввоза на территорию Российской Федерации товаров по процедуре МДП в стандартной ситуации занимает не более 3-4 минут.

Оформление удостоверения ввоза транспортного средства как для физических, так и для юридических лиц составляет в среднем 15 минут (в зависимости от наличия информации об этом транспортном средстве в электронной базе при повторном перемещении через границу).

При этом среднее время оформления транзитных деклараций, затрачиваемое перевозчиками в ППУ с учетом брокерских услуг по созданию электронных копий документов, в зависимости от количества товарных позиций перемещаемого груза, составляет порядка 2 часов.

К увеличению числа оформляемых транзитных деклараций при въезде в Россию и, соответственно, снижению пропускной способности ППУ, помимо упомянутых ранее причин приводит отказ белорусских таможенных органов в принятии от российских организаций гарантийных сертификатов на перемещение товаров в торговом обороте, и направление этих товаров и транспортных средств по национальной процедуре доставки в Смоленскую таможню с внесением залоговых сумм в Республике Беларусь или под сопровождением до границы с Российской Федерацией. В ППУ российские таможенные органы оформляют закрытие белорусской процедуры доставки и открытие внутреннего или международного таможенного транзита этих транспортных средств для дальнейшего следования по территории Российской Федерации. Это приводит к дополнительным временным и материальным затратам перевозчиков и значительной дополнительной нагрузке на должностных лиц ППУ.

Так, в 2007 году в ППУ был завершен внутренний таможенный транзит, оформленный белорусскими таможенными органами, в отношении 4445 транспортных средств, оформлено 2396 транзитных деклараций.

В I полугодии 2008 года в ППУ было оформлено завершение внутреннего таможенного транзита в отношении 2707 транспортных средств и выдано вновь 977 транзитных деклараций.

В то же время постановлением коллегии Таможенного комитета Союзного государства от 23 декабря 2003 года «О применении нормативных правовых актов, регламентирующих порядок перемещения товаров, перевозимых под таможенным контролем между российскими и белорусскими таможенными органами» установлено, что таможенные органы Республики Беларусь и Российской Федерации взаимно признают документы, используемые при доставке товаров и оформленные таможенными органами сторон.

Эффективность деятельности таможенных органов в ППУ характеризуется следующими данными. В среднем в сутки через ППУ Смоленской таможни в 2007 году на въезд в Российскую Федерацию оформлялось 2114 грузовых транспортных средств, что на 86,3 % больше, чем в 2006 году, в I полугодии 2008 года - уже 2448 транспортных средств. Только по процедуре МДП в среднем в сутки через ППУ Смоленской области перемещено в 2007 году 1123 транспортных средства, что выше показателя 2006 года на 35,8 %, а в I полугодии 2008 года - 1350, что на 31,6 % больше, чем в I полугодии 2007 года.

При этом штатная численность ППУ за этот период увеличилась незначительно. Повышение пропускной способности достигнуто в основном за счет повышения интенсивности работы должностных лиц и упрощения технологий контроля отдельных процедур. В то же время, согласно расчетам таможни, среднее время ожидания грузовых автотранспортных средств въезда в зону таможенного контроля (после прохождения весового контроля) не имеет устойчивой положительной динамики: в 2006 году - 13,9 минуты, в 2007 году - 16,5 минуты, в I полугодии 2008 года - 15,7 минуты.

Доля досмотренных автотранспортных средств в общем объеме перемещаемых по процедуре МДП транспортных средств через российско-белорусскую границу в зоне ответственности таможни в проверяемом периоде составляет менее 1 % и имеет устойчивую тенденцию к снижению. Основанием для проведения досмотра, как правило, являются меры по минимизации соответствующих профилей риска. Отмечается положительная динамика эффективности досмотровых операций: в 2006 году - 15 %, в 2007 году - 27 %, в I полугодии 2008 года - 32 процента.

Следует отметить отсутствие условий для проведения досмотров в ППУ, специально оборудованная зона для проведения выборочного досмотра имеется только в ППУ Красное. Полный досмотр транспортных средств производится на складе временного хранения Смоленской таможни, куда транспортные средства перемещаются под таможенным сопровождением, что значительно увеличивает время нахождения транспортного средства в пограничном таможенном органе, только оформление необходимых формальностей занимает до 2 суток. Длительность досмотров в основном составляла 1 день, однако в отдельных случаях - до 12 дней.

Следует отметить значительное количество нарушений таможенного законодательства при перемещении товаров и транспортных средств через ППУ, что отрицательно сказывается на времени прохождения границы транспортными средствами. Так, в 2007 году было заведено 1958 дел об административных правонарушениях, в I полугодии 2008 года - 563 дела. Основная доля нарушений заключается в невывозе с таможенной территории Российской Федерации физическими лицами временно ввезенных товаров и транспортных средств, а также в незавершении в установленные сроки таможенного режима.

В 2007 году в ходе контроля за ввозом товаров по процедуре МДП выявлено 112 правонарушений, что на 30 % меньше, чем в 2006 году, в I полугодии 2008 года - 46 правонарушений.

Наибольшее количество правонарушений, совершенных перевозчиками при перемещении транспортных средств по процедуре МДП, классифицируется как сообщение таможенному органу недостоверных сведений о количестве грузовых мест, их маркировке, наименовании, весе, при этом перевозчиками, зарегистрированными в России, совершено 32 % нарушений, литовскими, белорусскими, польскими перевозчиками - по 13 процентов.

Следует отметить, что в пунктах принятия уведомлений установлены случаи выявления запрещенных или ограниченных к ввозу в Российскую Федерацию товаров третьих стран после прохождения ими контроля в таможенных органах Республики Беларусь, преимущественно с превышением радиационного фона (в 2007 году – 59 партий, в I полугодии 2008 года - 36), без разрешительных документов (лицензии) (соответственно, 188 и 57), с нарушением требований ветеринарного и фитосанитарного надзора (194 и 42).

Проводимый Управлением государственного автодорожного надзора по Смоленской области (далее - Управление) транспортный контроль включает в себя проверку транспортных средств, а также разрешений и других документов, предусмотренных международными договорами Российской Федерации в области международного автомобильного сообщения, и проводится в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1998 года № 1272 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок».

В целях принятия мер, направленных на сокращение времени проведения транспортного контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок на автомобильных пунктах пропуска (далее - АПП) через государственную границу Российской Федерации, приказом Российской транспортной инспекции от 17 декабря 2003 года № 21 утверждена Типовая технологическая схема организации государственного контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок на автомобильных пунктах пропуска, согласно которой на обязательный транспортный контроль транспортного средства затрачивается от 7 минут, углубленный контроль - 8 минут, при выявлении нарушений и применении мер воздействия к нарушителю - до 23 минут.

Фактическое время не превышало нормативное. Однако из-за несоответствия конструктивных особенностей пунктов пропуска имеющему место грузопотоку в ряде случаев время нахождения транспортного средства в пункте пропуска в ожидании регистрации и контроля значительно превышает фактическое время контроля.

В автомобильных пунктах пропуска Управления за 2007 год проверено 1413 тыс. автотранспортных средств, осуществлявших международные автомобильные перевозки грузов и пассажиров, что на 22,1 % больше, чем в 2006 году. За I полугодие 2008 года проверено более 781,8 тыс. автотранспортных средств, осуществлявших международные автомобильные перевозки грузов и пассажиров, что на 17,5 % больше, чем в аналогичном периоде 2007 года.

Количество оформляемых и контролируемых транспортных средств на АПП Красное одним инспектором составляет свыше 100 единиц в смену, а в отдельные дни - до 190 единиц в смену, что, по данным Ространснадзора, в 4,5 раза выше аналогичных показателей по России.

За 2007 год было выявлено 18456 нарушений установленного порядка выполнения международных автоперевозок, а за I полугодие 2008 года - 10531 нарушение. В общем объеме нарушений значительная доля приходится на несоблюдение водителями режима труда и отдыха (в 2007 году - 42 %, в I полугодии 2008 года - 47,5 %), превышение весовых параметров (соответственно, 19,8 % и 15,5 %), отсутствие разрешений на поездку (10 процентов).

Запрещен въезд на территорию Российской Федерации в 2007 году 3313 международным перевозчикам (на 10 % больше, чем в 2006 году), в I полугодии 2008 года - 2344 (на 24,4 % больше аналогичного периода 2007 года). В большинстве случаев основанием запрета является отсутствие специальных разрешений на перевозку тяжеловесных грузов, количество которых в I полугодии 2008 года увеличилось в 3 раза по сравнению с аналогичным периодом 2007 года, и разрешений на поездку (в I полугодии 2008 года - прирост 10,7 процента).

За 2007 год инспекторами автомобильных пунктов пропуска привлечено к административной ответственности 10773 перевозчика, осуществлявших международные автомобильные перевозки (на 3,9 % больше, чем в 2006 году), в I полугодии 2008 года - 6721 (на 24,4 % больше аналогичного периода 2007 года). Из общего количества привлеченных к административной ответственности большинство составляют белорусские перевозчики (в 2007 году - 41 %, в I полугодии 2008 года - 47 процентов).

Согласно Закону Российской Федерации «О ветеринарии» и Федеральному закону «О карантине растений», в соответствии с которыми Россельхознадзор осуществляет свою деятельность, ввоз на территорию России подконтрольной продукции осуществляется в специально оборудованных и предназначенных для перемещения животных, продуктов животноводства и кормов пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 266-ФЗ). Перечень таких пунктов пропуска Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утвержден.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 года № 109 «Об определении перечней пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации специально оборудованных и предназначенных для ввоза на территорию Российской Федерации животных, продуктов животноводства и кормов, подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)» установлено, что до издания Минсельхозом России перечней таких пунктов пропуска соответствующие виды грузов могут ввозиться на территорию Российской Федерации в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, в которых созданы подразделения органов ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля.

Таким образом, осуществление контрольных функций по контролю за ввозом ветеринарной и фитосанитарной продукции на российско-белорусском участке границы Российской Федерации законодательно не определено.

В соответствии с протокольными договоренностями между Минсельхозом России и Минсельхозпродом Беларуси от 11 апреля 2007 года и указанием Россельхознадзора от 13 апреля 2007 года № ФС-ЕН-2/3347 в местах пересечения российско-белорусской границы на автопереходах Селище (Белоруссия) - Красный камень (Россия) и Редьки (Белоруссия) - Красное (Россия) Управлением Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям осуществляется ветеринарный мониторинг, досмотр автотранспорта и контроль ветеринарных сопроводительных документов грузов, подлежащих государственному ветеринарному надзору и ввозимых в Российскую Федерацию из Республики Беларусь.

В то же время Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О создании Союзного государства» и иными двусторонними межгосударственными документами проведение ветеринарного контроля в местах пересечения российско-белорусской границы не предусмотрено.

Россельхознадзором не приняты надлежащие меры для осуществления мониторинга Управлением Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям: не обеспечено размещение специалистов, не созданы условия для досмотра транспорта с импортным мясосырьем с полной выгрузкой товара и отбором проб. Специалисты Управления Рос-

сельхознадзора по Брянской и Смоленской областям размещаются на российском участке российско-белорусской границы на автотрассе Москва - Минск перед ППУ Красное в помещении, находящемся в собственности ООО «ТермАлекс».

В ходе проверки выявлено, что в отношении товаров, происходящих из третьих стран, осуществляется проверка сопроводительных ветеринарных документов, что не предусмотрено вышеуказанными договоренностями. При этом грузоперевозчик обязан оформить заявление с просьбой осуществить ветеринарный контроль. Стоимость оформления заявления сотрудниками ООО «ТермАлекс» составляет 630 рублей, оплата грузоперевозчиками в 2007 году этих услуг составила не менее 7,2 млн. рублей, в I полугодии 2008 года - 8,1 млн. рублей (расчетно).

Размещение специалистов Управления Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям в помещении коммерческой структуры без правоустанавливающих документов может привести к созданию коррупционных составляющих.

За 2007 год на российско-белорусской границе подвергнуто ветеринарному мониторингу 33322 подконтрольные партии грузов (возвращено на сопредельную территорию 36 партий товара, происходящих из Республики Беларусь и стран ЕС), за 8 месяцев 2008 года - 20265 партий (возвращено 28 партий). Причиной возврата в основном являлось отсутствие разрешений на ввоз товара и ветеринарных сопроводительных документов.

Необходимо отметить, что товары, перемещаемые через российско-белорусскую границу из третьих стран, подвергаются документальному ветеринарному контролю 5 раз (от пункта пропуска на внешней границе Союзного государства до таможи назначения). Контроль, осуществляемый специалистами Управления Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям, дублирует действия таможенных органов в ППУ. В результате увеличивается время, затрачиваемое на перемещение грузов через границу, а также увеличиваются расходы перевозчиков.

Взаимодействие Смоленской таможни и Управления Ространснадзора по Брянской и Смоленской областям, исполняющих функции по таможенному и транспортному контролю на российско-белорусской границе, осуществляется путем проведения выездных совместных совещаний, проведения мониторинга по причинам создания очередей на российско-белорусской границе, проведения хронометража времени, затрачиваемого на проведение транспортного и таможенного контроля.

В целях взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов исполнительной власти Смоленской области в сфере защиты государственной границы Российской Федерации при администрации Смоленской области действует Координационный совет по приграничной политике, в работе которого принимают участие таможенные органы и представители Управления Ространснадзора по Брянской и Смоленской областям. В числе результативных решений Координационного совета - реконструкция участков автодорог в зоне таможенного контроля и на прилегающих территориях ППУ Рудня и Понятовка.

Вопросы обустройства ППУ на российско-белорусской границе являются темой ряда совещаний, коллегий федеральных органов власти. На совместном заседании коллегии Минтранса России и ФТС России 9 апреля 2007 года было принято решение о принятии мер по кардинальному улучшению материально-технического и информационного обеспечения деятельности таможенных органов и органов государственного транспортного надзора в ППУ.

Минтрансу России было поручено провести в 2007-2009 годах реконструкцию подъездных путей к наиболее загруженным ППУ, в том числе в целях организации разделного пропуска транспорта. Однако решения реализованы не в полной мере.

Проблемы российско-белорусской границы являются одним из аспектов деятельности Таможенного комитета Союзного государства. Результатом работы Таможенного комитета Союзного государства стал ряд решений, способствующих более эффективному перемещению товаров и транспортных средств через российско-белорусскую границу.

Так, в соответствии с постановлением коллегии Таможенного комитета Союзного государства от 10 июня 2008 года с целью более равномерного распределения товаропотоков определены ППУ, на которых в первоочередном порядке осуществляется оформление товаров, происходящих из Республики Беларусь. Однако данное решение принесет наибольший эффект при условии снятия ограничений нагрузки на ось транспортного средства, установленных в Республике Беларусь на движение по дорогам, ведущим к ППУ Узгорки и Сеньково, для грузовых транспортных средств.

Во исполнение постановлений коллегии Таможенного комитета Союзного государства приняты меры по упрощению порядка таможенного оформления пассажирского транспорта, участвующего в приграничном сообщении; упрощен порядок временного ввоза гражданами Республики Беларусь транспортных средств сроком до 6 месяцев. В рамках деятельности рабочей группы по определению путей поэтапного переноса таможенного контроля с российско-белорусской границы на внешние границы Союзного государства проводится работа по подготовке практических мер по достижению этой цели. Проводится работа по унификации подходов к организации таможенного сопровождения российской и белорусской таможенными службами по вопросам взаимодействия при применении системы управления рисками, вопросам информационного обмена.

В соответствии с постановлением Совета Министров Союзного государства от 30 декабря 2002 года № 51 была утверждена программа «Создание Единой автоматизированной информационной системы Таможенного комитета Союзного государства» на 2003-2005 годы (далее - Программа ЕАИС ТКСГ), которой было предусмотрено финансирование на эти цели из средств бюджета Союзного государства в размере 228,0 млн. рублей, в том числе за счет отчислений Республики Беларусь 83,0 млн. рублей, Российской Федерации - 145,0 млн. рублей.

Главным результатом реализации программы явилось создание информационно-технического ядра для поэтапной интеграции информационных ресурсов белорусских и российских таможенных органов. Осуществлено объединение ведомственных интегрированных телекоммуникационных сетей ФТС России и ГТК Беларуси путем организации цифрового канала между ГНИВЦ ФТС России и Минской центральной таможней, проведено необходимое дооснащение белорусских и российских таможенных органов телекоммуникационным оборудованием. Проведено обеспечение российских и белорусских таможенных органов общесистемными программными средствами для организации информационного взаимодействия по подсистемам ЕАИС ТКСГ первой очереди и осуществлено обучение персонала таможенных органов.

Функционирование объединенной интегрированной телекоммуникационной сети Таможенного комитета Союзного государства на основе высокоскоростного цифрового канала связи «Москва - Минск», созданного в рамках Программы, обеспечивает эффективный обмен электронной информацией между ГНИВЦ ФТС России и Минской центральной таможней в соответствии с Временной технологией обмена электронной информацией о контроле за доставкой товаров, перемещаемых под таможенным контролем, между таможенными органами Российской Федерации и Республики Беларусь.

С использованием программных средств ЕАИС ТКСГ и объединенной интегрированной телекоммуникационной сети Таможенного комитета Союзного государства с 2007 года реализована Технология информационного взаимодействия между таможенными органами Российской Федерации и Республики Беларусь в отношении това-

ров, перемещаемых между Калининградской областью и остальной территорией Союзного государства. В настоящее время эта Технология используется для оперативного и достоверного информирования белорусских таможенных органов о товарах и транспортных средствах перевозчиков, перемещающих товары из Калининградской области на остальную часть территории Российской Федерации транзитом через территории Литовской Республики и Республики Беларусь.

В 2007-2008 годах осуществлены модернизация и доработка программных средств ЕАИС ТКСГ в части обеспечения функциональности запросной технологии при таможенном оформлении экспорта российских товаров на белорусском участке внешней границы Союзного государства. В течение I квартала 2008 года ФТС России и ГТК Беларуси провели эксперимент по практической отработке этой Технологии с использованием программных средств ЕАИС ТКСГ и объединенной интегрированной телекоммуникационной сети Таможенного комитета Союзного государства, который подтвердил ее работоспособность. В настоящее время в соответствии с решениями коллегии Таможенного комитета Союзного государства от 10 июня 2008 года завершается работа по подготовке нормативно-правовой базы реализации Технологии и ее внедрения в белорусских таможенных органах на белорусском участке внешней границы Союзного государства.

Однако не были созданы единые автоматизированные процедуры таможенного оформления и таможенного контроля в российских и белорусских таможенных органах, что потребовало продолжения работы, направленной на поэтапную интеграцию автоматизированных информационных систем таможенных служб посредством расширения состава совместно реализуемых технологий таможенного администрирования по общим таможенным процессам на территориях государств - участников Союзного государства. Для этого предназначена программа Союзного государства «Реализация информационных технологий общих таможенных процессов на территориях государств - участников Союзного государства» на 2008-2010 годы, реализация которой позволит повысить эффективность общих таможенных процессов Союзного государства. Расходы по программе предусмотрены в размере 197,4 млн. рублей, в том числе за счет отчислений Российской Федерации - 123,6 млн. рублей.

В то же время остается еще ряд нерешенных вопросов:

- неурегулированность в рамках Союзного государства вопросов собственности на созданные за счет средств бюджета Союзного государства компоненты информационных систем обуславливает возникновение проблемных вопросов организации и финансирования сопровождения и модернизации программных средств ЕАИС ТКСГ, а также финансирования эксплуатации объединенной интегрированной телекоммуникационной сети Таможенного комитета Союзного государства;

- различия в таможенном и налоговом законодательствах Российской Федерации и Республики Беларусь относительно таможенного оформления и таможенного контроля транзитных и экспортных товаров в определенной степени затрудняют и снижают эффективность использования информации, которой стороны обмениваются при функционировании вышеперечисленных информационных систем в составе ЕАИС ТКСГ;

- отсутствие единых требований к обеспечению информационной безопасности в национальных законодательствах Российской Федерации и Республики Беларусь приводит к усложнению технических решений организации информационного обмена в рамках ЕАИС ТКСГ и затрудняет развитие направлений информационного взаимодействия.

Взаимоотношения в области международного автомобильного сообщения между Белоруссией и Россией регулируются на основе соглашений, подписанных в 1992 году, положения которых носят рамочный характер: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудни-

чества и условиях взаимоотношений в области транспорта, Соглашение между Министерством транспорта Российской Федерации и Министерством транспорта и коммуникаций Республики Беларусь об автомобильном сообщении, которые не конкретизируют вопросы применения разрешительной системы перевозок.

В 2001 году было заключено Соглашение между Министерством транспорта и коммуникаций Республики Беларусь и Министерством транспорта Российской Федерации об организации контроля автотранспортных средств на границе Союза Белоруссии и России с третьими странами. Однако данное Соглашение не было реализовано.

Тема переноса транспортного контроля на внешнюю границу получила развитие на заседании Координационной комиссии по формированию и обеспечению функционирования объединенной транспортной системы Союзного государства, состоявшемся в г. Бресте 7 августа 2008 года, на котором рассмотрены вопросы о плане мероприятий по формированию объединенной транспортной системы Союзного государства на 2008-2010 годы, о решении проблемных вопросов в транспортно-таможенной сфере.

Оценка полноты обеспеченности государственных контрольных органов (служб) в пунктах пропуска и в пунктах принятия уведомлений на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша необходимыми условиями и средствами контроля для осуществления функций по контролю перемещаемых грузов и транспортных средств

Все государственные структуры, являющиеся объектами контроля, в проверяемом периоде профинансированы своевременно и в полном объеме. Нарушений финансовой дисциплины и нецелевого использования бюджетных средств не выявлено, однако Смоленской таможней в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации допущено неэффективное использование бюджетных средств на сумму 13833,45 тыс. рублей:

- на балансе Смоленской таможни с 2000 по 2005 год числилось незавершенное строительство на общую сумму 8108,85 тыс. рублей;
- полученная в централизованном порядке в 2007 году передвижная рентгенотелевизионная установка стоимостью 5720,0 тыс. рублей до настоящего времени не используется;
- однокомнатная квартира, числящаяся на балансе таможни с октября 2006 года, не заселена, оплаченные таможней за счет средств федерального бюджета платежи за коммунальные услуги составили 4,6 тыс. рублей.

В нарушение требований Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» не разграничена государственная собственность на землю и не оформлена государственная регистрация права собственности на земельные участки, на которых расположены ППУ и административное здание Смоленской таможни.

Государственные контрольные органы на российско-белорусском участке границы не в полной мере обеспечены условиями, средствами контроля, техническими средствами и штатом, необходимыми для исполнения своих функций.

Не полностью соответствует нормам обеспеченность Смоленской таможни в технических средствах таможенного контроля, в том числе средствах поиска, досмотровом инструменте, технических средствах идентификации, средствах связи, приборах взвешивания. Имеющиеся в эксплуатации программные средства не в полной мере отвечают требованиям современных программных средств, технические средства морально и физически устарели и в значительной мере выработали свой срок полезного использования.

Следует отметить необходимость обеспечения Смоленской таможни штатными программными средствами ЕАИС для регистрации ввоза товаров и транспортных средств по процедуре МДП и регистрации ввоза товаров и транспортных средств, происходящих из Республики Беларусь. Используемый программный продукт, разработанный таможней в связи с отсутствием какого-либо программного средства, учитывающего специфику учета товаров и транспортных средств на российско-белорусском участке государственной границы Российской Федерации, не прошел сертификацию и не внесен в Фонд программных средств ГНИВЦ ФТС России. При этом он требует доработки в связи с отсутствием возможности автоматической систематизации и анализа баз данных, большим объемом ручного ввода первичных данных, что значительно увеличивает время оформления товаров и транспортных средств.

За исключением ППУ Рудня и Красное таможенные органы не обеспечены высокоскоростными проводными цифровыми каналами. Недостаточна оснащенность ППУ серверами, используемые в качестве серверов обычные рабочие станции требуют списания и замены, в том числе для информационного обмена с Республикой Беларусь, во избежание отказа оборудования и прекращения информационного обмена на неопределенный срок. Необходимо отметить отсутствие сертифицированных программных и технических средств защиты информации.

Управление государственного автодорожного надзора по Смоленской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в связи с существенным ростом потока автотранспортных средств в проверяемом периоде испытывает потребность в увеличении штатной численности. Рабочие места инспекторов установлены в помещениях контейнерного типа с износом 100 %. Общий износ основных средств Управления в проверяемом периоде составил 64,7 процента.

Выявление и обобщение причин и факторов, оказывающих негативное влияние на рациональное формирование грузопотоков, оформление предложений по их устранению

Основной причиной сложившейся ситуации с возникновением очередей на российско-белорусском участке границы на подъездах к основным пунктам принятия уведомлений является несоответствие их инфраструктуры динамично возрастающему товаропотоку. В связи с тем, что транспортные средства, осуществляющие международные перевозки, пересекают внешнюю границу Союзного государства в надлежаще оборудованных, в том числе за счет средств Российской Федерации, пунктах пропуска, на необустроенной российско-белорусской границе возникает скопление транспортных средств. При этом неопределенность статуса ППУ привела к тому, что с момента их сдачи в эксплуатацию по временной схеме финансовых вложений в совершенствование инфраструктуры не осуществлялось.

Поскольку процесс формирования единого таможенного пространства не завершен, решение проблемы очередей на российско-белорусской границе невозможно без кардинальной реконструкции ППУ и дальнейшего упрощения проводимых процедур таможенного и транспортного контроля.

Неравномерность распределения товаропотока между ППУ на границе России и Белоруссии усугубляет ситуацию. Сложившиеся транспортно-логистические потоки формируют основную нагрузку на ППУ Смоленской области, при этом более 77 % товаров и транспортных средств, следующих в Россию по процедуре МДП, перемещается через ППУ Красное, который располагается на автомагистрали М-1/Е-30 Брест - Москва. Через ППУ Красное и Рудня проходит ежедневно в среднем 1250 большегрузных автомобилей. По информации Ассоциации международных автомобильных перевозчиков, этому способствуют и вводимые на территории Республики Беларусь сезонные

ограничения по нагрузке на ось и по температуре атмосферного воздуха при движении по другим республиканским дорогам.

Образованию очередей на ППУ способствуют цикличность грузопотоков, предполагающая наибольшую интенсивность в первую половину недели на въезд в Российскую Федерацию, и обратный поток в конце недели, приводящие к образованию очередей в обоих направлениях.

Ограничения, введенные Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору на перемещение подконтрольных грузов по ряду ППУ привели к дополнительному росту товаропотока через наиболее напряженный ППУ Красное. Осуществляемые территориальными подразделениями данной службы на подъезде к ППУ Красное контрольные процедуры дублируют действия таможенных органов в отношении данных грузов и увеличивают время прохождения контроля на российско-белорусской границе.

В целях повышения эффективности деятельности ППУ требуется совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок осуществления международных перевозок.

Унификация требований к допустимым весовым и габаритным параметрам транспортных средств, процедур оформления специальных разрешений на перевозки тяжелых и крупногабаритных грузов на территории России, государств - участников Содружества Независимых Государств и стран Европейского союза является важным резервом увеличения пропускной способности ППУ на российско-белорусской границе.

Отрицательно сказывается на пропускной способности ППУ несоответствие максимальной суммы гарантии, которая может быть истребована в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Конвенции МДП 1975 года с гарантийного объединения, действующей в странах Европейского союза (60,0 тыс. евро) и в прочих странах (в Российской Федерации и Республике Беларусь - 50,0 тыс. долл. США). Это приводит к кратному увеличению сроков перемещения через границу и росту финансовых затрат перевозчиков. Повышение предела гарантийной суммы на одну книжку МДП позволит значительно упростить процедуру перемещения грузовых автотранспортных средств как через пункты принятия уведомлений, так и через белорусские пункты пропуска.

Непринятие белорусскими таможенными органами в качестве меры обеспечения уплаты таможенных платежей гарантийных сертификатов на перемещение товаров в торговом обороте от российских организаций также приводит к росту конвоируемых транспортных средств.

Решение ряда проблемных вопросов на российско-белорусской границе возможно при взаимодействии с соответствующими службами белорусской стороны. Так, отрицательно сказывается на пропускной способности ППУ Красное значительное количество транспортных средств, доставляемых с территории Республики Беларусь под сопровождением. Совместное решение вопроса унификации подходов к организации таможенного сопровождения российской и белорусской таможенными службами, который предполагает выработку единых критериев применения такой меры обеспечения доставки товаров, как таможенное сопровождение, положительно скажется на пропускной способности ППУ.

Принятое таможенным комитетом Союзного государства решение об определении ППУ, осуществляющих в первоочередном порядке оформление товаров, происходящих из Республики Беларусь, при условии снятия весовых ограничений по движению грузовых транспортных средств, установленных в Республике Беларусь в направлении ППУ Узгорки и Сеньково, будет способствовать более рациональному распределению грузопотока.

Граница между Российской Федерацией, Литовской Республикой и Республикой Польша

Нормативно-правовое обеспечение вопросов функционирования пунктов контроля на границах и осуществления транзитных перевозок

Настоящая проверка показала, что нормативно-правовая база, регламентирующая функционирование пунктов пропуска и деятельность контролирующих служб на границе, требует дальнейшего совершенствования.

В целях реализации положений Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 266-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации», направленных на оптимизацию порядка проведения различных видов контроля государственными контрольными органами в автомобильных пунктах пропуска, Правительством Российской Федерации издан ряд подзаконных нормативных актов.

В то же время, как показала проверка, реализация в полном объеме вступивших в силу с 1 октября 2008 года постановлений Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 года № 480 «Об утверждении Правил представления таможенным органам в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации документов, необходимых для осуществления иных видов контроля помимо таможенного контроля» и № 481 «Об утверждении Правил осуществления таможенными органами в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации отдельных действий по транспортному контролю» в полной мере не возможна в связи с тем, что Правительством Российской Федерации не определены специализированные пункты пропуска, предназначенные для ввоза грузов, подлежащих ветеринарному и фитосанитарному контролю, и перечень отдельных действий таможенных органов по осуществлению этих видов контроля, ответственными федеральными органами исполнительной власти не разработан механизм (порядок) действий государственных органов (служб) в пунктах пропуска: не разработана новая типовая схема организации пропуска через государственную границу Российской Федерации транспортных средств, грузов, товаров и животных в автомобильных пунктах пропуска, в установленный Правительством Российской Федерации срок не разработан порядок информационного взаимодействия при осуществлении контроля транспортной инспекции, фитосанитарной, ветеринарной и таможенной служб, не утверждены типовые требования к оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска, с учетом видов международного сообщения.

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации, на которое возложены функции по созданию, развитию и обеспечению деятельности пунктов пропуска через государственную границу, не исполнило требования постановлений Правительства Российской Федерации: от 1 ноября 2007 года № 734 - в части оформления актов об открытии пунктов пропуска и их паспортизации; от 29 декабря 2007 года № 963 - в части установления и утверждения правил режима в пунктах пропуска; от 26 июня 2008 года № 482 - в части создания администрации пунктов пропуска, на которую возлагаются вопросы содержания зданий, помещений и сооружений с соответствующим технологическим оборудованием и техническим оснащением.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2005 года № 50 утверждено Положение о применении средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации, в котором Федеральной службе безопасно-

сти Российской Федерации предложено определить конкретные средства и методы пограничного контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации. Однако такой ведомственный правовой акт в Пограничном управлении Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Калининградской области отсутствует. Управление в этой части своей деятельности руководствуется приказами Федеральной пограничной службы Российской Федерации, упраздненной в 2003 году.

Характеристика и перспективы развития пунктов пропуска на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша, в том числе построенных за счет средств Союзного государства, и пунктов принятия уведомлений

На территории Калининградской области постановлениями Правительства Российской Федерации установлены 26 международных пунктов пропуска на границах между Российской Федерацией, Литовской Республикой и Республикой Польша. По состоянию на 1 октября 2008 года функционируют 19 пунктов пропуска: 7 автомобильных, 1 воздушный, 5 морских, 2 речных, 4 железнодорожных.

Места перемещения через российско-польскую границу товаров, транспортных средств и физических лиц на территории Калининградской области установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 1992 года № 338 «О подписании Договора между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша по пограничным переходам» и протокола к нему.

На российско-польской границе постановлениями Правительства Российской Федерации установлены 9 международных пунктов пропуска, функционируют 5, из них 3 - автомобильных, 2 - железнодорожных.

В общем грузопотоке через границу Калининградской области на российско-польскую границу в 2007 году приходилось порядка 52 % (1258,9 тыс. тонн), в I полугодии 2008 года - 54 % (615,2 тыс. тонн). Ввоз товаров, включая транзит, составил в 2007 году более 81 %, в I полугодии 2008 года - 96,8 % грузопотока через данный участок границы. В 2007 году в сравнении с 2006 годом отмечено снижение объемов перевозок на 5,3 %, в I полугодии 2008 года в сравнении с аналогичным периодом 2007 года - на 2 процента.

Все автомобильные пункты пропуска (МАПП) на этом участке границы многосторонние, грузопассажирские, режим работы круглосуточный.

МАПП Багратионовск (сопредельный - Безледы) - единственный пункт пропуска на российско-польской границе, через который могут следовать грузовые транспортные средства без ограничений по весу. Действует с ноября 1992 года, в октябре 2003 года завершена его реконструкция. Сегодня это обустроенный, технически оснащенный пункт пропуска. Доля потока грузового автотранспорта через данный пункт пропуска в общем объеме грузопотока на польском направлении в 2007 году и I полугодии 2008 года, соответственно, составила 68 % и 75 процентов.

В 2007 году и I полугодии 2008 года в пункте пропуска было оформлено, соответственно, 590572 транспортных средства (грузовых - 103142, легковых - 408629, пассажирских - 78901) и 265999 транспортных средств (грузовых - 47211, легковых - 191665, пассажирских - 27123).

Проектная пропускная способность составляет 1200 транспортных средств в сутки, в том числе: легковых - 900; грузовых - 100; автобусов - 200. Фактическая среднесуточная нагрузка на пункт пропуска превышает проектную более чем в 1,2 раза, в дни максимальной нагрузки - в 1,5 раза.

Количество полос для оформления автомобилей при въезде в Россию - 10 (для грузового транспорта - 7, легкового - 2, автобусов - 1), на выезд из России - 10 (для грузового транспорта - 7, легкового - 2, автобусов - 1).

Проектная вместимость накопительной площадки для грузового транспорта - 28 автомобилей (по 14 на въезд и на выезд), фактически располагается до 50 автомобилей.

Нагрузка на пункт пропуска колеблется в течение недели, а также по месяцам в зависимости от приближения праздников. В зависимости от роста грузопотока на польской стороне в ожидании оформления в МАПП Багратионовск в проверяемом периоде скапливалось более 80 большегрузных транспортных средств, время ожидания составляло до 24 часов.

Очереди на выезд из Российской Федерации, как правило, отсутствуют. В отдельные дни скапливается 120-150 легковых автомобилей и до 80 грузовых автомобилей, время ожидания оформления составляет до 12 часов в зависимости от интенсивности работы таможенного органа сопредельной стороны.

В то же время через МАПП Мамоново (Гроново) и МАПП Гусев (Голдап), имеющие развитую инфраструктуру, оснащенные необходимыми техническими средствами для проведения всех видов государственного контроля, ограничено перемещение большегрузных транспортных средств.

МАПП Мамоново, введенный в действие в 1994 году, имеет проектную пропускную способность 500 транспортных средств в сутки, фактически пропускает больше в 2 раза: в 2007 году - 1070 транспортных средств, в I полугодии 2008 года - 798 транспортных средств.

МАПП Мамоново (Гроново) открыт для движения легковых транспортных средств и двустороннего движения грузового автотранспорта общей массой до 6 тонн на основании постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 1997 года № 163, Ноты Российской Федерации от 5 марта 1997 года № 48/Н/4Е, Ноты Республики Польша от 4 апреля 1997 года № ДРТ I 214-12-97.

Доля потока грузового автотранспорта через данный пункт пропуска в общем объеме грузопотока на польском направлении в 2007 году и I полугодии 2008 года, соответственно, составила 29 % и 23 процента.

МАПП Гусев (Голдап) действует с июня 1999 года, имеет развитую таможенную инфраструктуру, отвечающую европейским стандартам. Доля потока грузового автотранспорта через данный пункт пропуска в общем объеме грузопотока на польском направлении в 2007 году и I полугодии 2008 года, соответственно, составила 2 % и 3 %. При проектной пропускной способности для грузового транспорта 175 автомобилей в сутки в 2007 году и I полугодии 2008 года оформлялось максимально 30.

С польской стороны в связи с наличием на территории национального природного заповедника установлено ограничение на перемещение через МАПП Гусев (Голдап) грузового автотранспорта, общая масса которого превышает 7 тонн (Нота Республики Польша от 28 декабря 2001 года № ДРТ I 2265-20-2001).

На российско-польской границе строится современный, соответствующий европейским стандартам МАПП Мамоново (Гжехотки). В 2003 году было разработано и утверждено задание на проектирование пункта пропуска. Проектная пропускная способность - 4000 автомобилей в сутки, в том числе 150 автобусов, 2600 легковых автомобилей, 1250 грузовых автомобилей в сутки. Срок начала строительства пункта пропуска - II полугодие 2006 года, ориентировочный срок сдачи - 2009 год.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 828-р ФТС России был подписан с Комиссией Европейских сообществ (далее - КЕС) Меморандум о взаимопонимании по вопросу финансирования

в рамках Программы ТАСИС проектирования и строительства МАПП Мамоново (Гжехотки) через российско-польскую границу.

Финансирование строительства осуществляется за счет федерального бюджета (469,0 млн. рублей с учетом НДС в текущих ценах) и за счет средств Евросоюза (13,3 млн. евро или 480,0 млн. рублей без учета НДС в текущих ценах). По состоянию на 1 июля 2008 года финансовые вложения в строительство МАПП из федерального бюджета составили 117,9 млн. рублей (с учетом НДС), средства Евросоюза - 158,5 млн. рублей (без учета НДС).

Для исполнения обязанностей получателя финансовых средств в соответствии с Меморандумом и нанимающего органа в соответствии с контрактом от 18 июля 2007 года № 2007/126-111 «Проектирование и строительство МАПП Мамоново (Гжехотки) (между ФТС России и СП «Бадприм») и приказом ФТС России от 4 августа 2008 года № 955 создан руководящий комитет с персональным распределением обязанностей и делегированием соответствующих полномочий. ФТС России осуществляет технический надзор за строительством.

Ежемесячно на строительной площадке проводятся совещания с участием представителей КЕС, подрядной организации и нанимающего органа, на котором рассматриваются и протоколируются все рабочие вопросы, возникающие в процессе выполнения контракта. Все работы ведутся в соответствии с графиком, согласованным с нанимающим и финансирующим органами.

По состоянию на 30 августа 2008 года выполнены следующие виды работ по зданиям и сооружениям согласно экспликации: эксплуатационное здание со столовой (40 %); служебно-производственное здание пропуска туристических групп (5 %); здание оформления грузовых перевозок (на выезд - 20 %); здание оформления грузовых перевозок (на въезд - 10 %); боксы углубленного досмотра легкового (20 %) и грузового (30 %) транспорта и прочие.

Ввод в эксплуатацию МАПП Мамоново (Гжехотки), а также внедрение системы предварительного информирования и электронного декларирования позволят практически полностью обеспечить необходимую пропускную способность на российско-польском участке государственной границы.

На российско-литовском участке государственной границы Российской Федерации международное сообщение осуществляется в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Литовской Республикой от 24 февраля 1995 года. Установлено 9 пунктов пропуска, из них 4 - автомобильных, из которых 3 - функционируют по временной схеме, 2 - железнодорожных, 2 - речных.

Общий объем грузов, перемещенных через российско-литовскую границу, в 2007 году составил 1174,0 тыс. тонн, или 48 % грузопотока через границу Калининградской области. Ввоз товаров, включая транзит, составляет 93 % грузопотока. В I полугодии 2008 года снижение объемов перевозок в сравнении с I полугодием 2007 года составило 12 % (в 2007 году - 9,4 процента).

Основной поток грузового автотранспорта через российско-литовскую границу - 54 % в 2007 году и 56 % в I полугодии 2008 года - осуществлялся через МАПП Чернышевское (сопредельный МАПП Кибартай), функционирующий с 1991 года по временной технологической схеме. Пункт пропуска не обустроен (все контрольные службы находятся в приспособленных помещениях, нет стоянки для задержанных автомобилей, досмотра автомобилей, условий для досмотра грузов, отсутствуют погрузо-разгрузочные механизмы, дорога находится в неудовлетворительном состоянии и др.).

Проектная пропускная способность - 400 транспортных средств в сутки, фактическая в 2007 году - 841, в I полугодии 2008 года - 912 автомобилей. Накопительная площадка для грузового транспорта вместо предусмотренных 4 автомобилей, как правило, вмещает до 16.

Нагрузка на пункт пропуска колеблется в течение недели, более высокие показатели приходятся на середину и конец недели, начиная со среды. Также количество транспортных средств увеличивается в канун общегосударственных праздников и школьных каникул, как с российской, так и с литовской стороны.

По данным таможи, в очереди на литовской стороне в ожидании въезда на территорию МАПП Чернышевское в наиболее загруженные дни простаивает более 50 автомобилей. В то же время на территории Российской Федерации в ожидании оформления на въезд на литовскую сторону скапливается более 30 грузовых транспортных средств.

В 2007 году и I полугодии 2008 года в МАПП было оформлено, соответственно, 306856 транспортных средств (в том числе 97810 грузовых) и 165983 (в том числе 50149 грузовых) транспортных средства.

В ноябре 2008 года планировался к сдаче в эксплуатацию новый МАПП Чернышевское с проектной пропускной способностью 1500 автомобилей в сутки, в том числе грузовых - 300.

Стоимость проекта составляла 442,6 млн. рублей (в том числе 138,2 млн. рублей с учетом НДС из средств федерального бюджета и 304,5 млн. рублей или 8 млн. евро за счет средств, выделенных КЕС по программе ТАСИС). По состоянию на 1 июля 2008 года финансирование осуществлено в полном объеме.

Ввод в эксплуатацию автомобильного пункта пропуска Чернышевское, а в дальнейшем автомобильного пункта пропуска Советск (Панемуне) позволит полностью обеспечить необходимую пропускную способность на российско-литовской границе.

Как показала настоящая проверка, новый реконструированный пункт пропуска МАПП Чернышевское имеет серьезные недостатки: схема организации движения транспортных средств нерациональна; размеры стоянок оформляемых транспортных средств недостаточны для обеспечения работы таможенных органов; накопитель для грузовых транспортных средств, оформляемых на въезд в Россию, может вместить всего 7-8 грузовиков (как и на старом МАПП Чернышевское); отсутствуют площади для установки инспекционно-досмотрового комплекса (далее - ИДК).

Для обеспечения функционирования ИДК, организации безаварийных маршрутов движения грузовых транспортных средств и исключения пересечения потоков легковых автомобилей и грузовиков, следующих в противоположных направлениях, необходим дополнительный землеотвод общей площадью 1 га.

Недостатки проекта МАПП Чернышевское отмечались должностными лицами ФТС России в ходе проверки состояния обустройства и организации функционирования пунктов пропуска на российско-литовском участке границы в 2007 году, а также доводились СЗТУ до ФТС России, однако не были устранены.

МАПП Советск (Панемуне) функционирует с 1994 года. Доля потока грузового автотранспорта через данный пункт пропуска в общем объеме грузопотока на литовском направлении в 2007 году и I полугодии 2008 года составила, соответственно, 33 % и 29 %. МАПП должным образом не обустроен, функционирует по временной схеме. Количество полос на въезд - 2, на выезд - 2.

Проектная пропускная способность МАПП Советск планировалось на уровне 2000 транспортных средств в сутки при одновременном строительстве таможенного комплекса по оформлению автотранспорта на въезде в г. Советск, однако данный объект не был построен. На сопредельной стороне в мае 2004 года завершена реконст-

рукция пункта пропуска Панемуне, объект полностью обустроен и функционирует по постоянной схеме, однако его пропускная способность зависит от пропуска автомобилей российской стороной.

В 2007 году пиковая нагрузка МАПП Советск в сутки составила по грузовому автотранспорту 175 транспортных средств, легковому - 917 транспортных средств, в I полугодии 2008 года - изменилась несущественно.

Уровень нагрузки колеблется в течение недели, достигая наивысших показателей, как правило, начиная со среды.

В связи со строительством МАПП Мамоново (Гжехотки) на границе с Республикой Польша в целях создания единого транспортного европейского коридора возникла необходимость увеличения пропускной способности на границе с Литовской Республикой. В то же время увеличение пропускной способности МАПП Советск за счет экстенсивного развития не представляется возможным, так как МАПП расположен на центральной площади города Советска и примыкает к мосту через пограничную реку Неман, который по техническим характеристикам не отвечает современным требованиям.

Объект был включен в Сводный план капитальных вложений ФТС России на 2006 год по не программной части целевой статьи функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации 1020000 «Не программные инвестиции в основные фонды». Согласно письму СЗТУ от 25 сентября 2006 года № 17-03-08/20152ф объект в соответствии с Перечнем строек и объектов непроизводственного назначения финансировался по государственному оборонному заказу на 2006 год, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 825-50 «О государственном оборонном заказе на 2006 год».

В 2007 году и I полугодии 2008 года профинансированы из федерального бюджета разработка проектной документации и госэкспертиза проекта на сумму 5,5 млн. рублей. Всего на 1 июля 2008 года финансирование проекта составило 9,5 млн. рублей. Основные показатели переданного на экспертизу объекта: сметная стоимость - 1971,8 млн. рублей (в ценах I квартала 2008 года); пропускная способность - 4000 автомобилей в сутки, количество полос движения легкового автотранспорта - 10 (въезд, выезд), грузового автотранспорта - 16 (въезд), 10 (выезд).

ФТС России подготовлен проект меморандума между Правительством Российской Федерации и Комиссией Европейских сообществ о взаимопонимании по вопросу финансирования в рамках Программы ТАСИС проектирования и строительства МАПП Советск на российско-литовской границе. Комиссия Европейских сообществ готова профинансировать объект в объеме 10 млн. евро.

Остро стоит необходимость согласованных действий ФТС России и Минтранса России по вопросам строительства объектов таможенной и транспортной инфраструктуры МАПП Советск. По данным ФТС России, завершение работ по строительству МАПП планируется в конце 2011 года, начало его эксплуатации возможно с 2012 года. В то же время, по данным Минтранса России, завершение работ по строительству дороги к нему и мостового перехода через реку Неман планируется в 2013 году. Минтрансу России необходимо активизировать работы с целью одновременной сдачи объектов в эксплуатацию.

МАПП Пограничный (Рамонишкяй) действует с 1995 года и в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Литовской Республикой от 24 февраля 1995 года является многосторонним пунктом пропуска, но считается двусторонним, для его обустройства и создания необходима инфраструктура. Должностные лица государственных контрольных

органов размещены в модульных строениях на ограниченных площадях. Пункт пропуска обустроен по временной схеме. Количество полос на въезд - 1, на выезд - 1.

Проектная пропускная способность пункта пропуска составляет 200 транспортных средств в сутки, фактическая пропускная способность превышает проектную в 6 раз. Доля потока грузового автотранспорта через данный пункт пропуска в общем объеме грузопотока на литовском направлении в 2007 году и I полугодии 2008 года, соответственно, составила 9 % и 13 процентов.

В рамках Федеральной целевой программы «Государственная граница Российской Федерации (2003-2010 годы)» предусмотрено финансирование проектирования и строительства объекта с началом реализации проекта в 2009 году и включением объекта МАПП Пограничный в сводный план капитальных вложений по статье «проектирование». В связи с невозможностью выполнения работ по разработке проекта из-за отсутствия землеотводных документов денежные средства были отозваны.

Проектная пропускная способность пункта пропуска предусматривается на уровне 1000 автомобилей в сутки, в том числе: 850 легковых автомобилей, 130 грузовых автомобилей, 20 автобусов. В то же время на сопредельной стороне, согласно информации Дирекции пограничных контрольно-пропускных пунктов при Министерстве сообщения Литовской Республики, в 2008-2009 годах планируется осуществить реконструкцию действующего пограничного пункта пропуска Рамонишкяй с пропускной способностью до 500 автомашин в сутки.

Необходимо отметить, что полномасштабная реализация проекта реконструкции возможна при принятии заинтересованными странами соответствующего решения о пропуске грузового автотранспорта.

Проверка показала, что для российско-польского и российско-литовского участков государственной границы характерны перемещения физических лиц в рамках так называемой приграничной торговли, что создает дополнительную нагрузку на пункты пропуска. Так, выборочный анализ данных по физическим лицам, неоднократно пересекающим границу на легковых автомобилях в течение дня, показал, что за период с 1 по 5 ноября 2008 года физическими лицами вывезено алкогольной продукции более 8 тыс. литров, табачных изделий - 141932 пачки. За этот период количество физических лиц, осуществляющих перемещение через границу, составило более 10 тыс. человек.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что инфраструктура всех железнодорожных пунктов пропуска не соответствует требованиям, предъявляемым к строительству, обустройству и техническому оснащению международных железнодорожных пунктов пропуска.

На российско-польском участке государственной границы Российской Федерации функционируют 2 железнодорожных пункта пропуска - Железнодорожный-Скандава (проектная пропускная способность - 48 составов в сутки, однако фактически проходит 2-3 состава) и Мамоново-Бранево (проектная пропускная способность - 12 транспортных средств в сутки, в 2007 году и I полугодии 2008 года не достигнута).

На российско-литовском участке государственной границы Российской Федерации функционируют 2 железнодорожных пункта пропуска.

Основной объем перевозок товаров через российско-литовский участок государственной границы Российской Федерации осуществляется через железнодорожный пункт пропуска Нестеров (Кибартай), многосторонний, грузопассажирский. Проектная пропускная способность - 12 транспортных средств, в период пиковой нагрузки в проверяемом периоде оформлялось 30 составов.

Следует отметить повышение активности железнодорожных перевозок: в 2007 году оформлено 13830 составов, в I полугодии 2008 года - 10967.

При этом железнодорожная станция Нестеров не отвечает требованиям, предъявляемым к многосторонним пунктам пропуска, и не позволяет осуществлять надлежащий таможенный контроль за перемещаемыми грузовыми поездами: недостаточно количество подъездных путей, отсутствуют оборудование, подъемно-транспортные средства, технические средства для осуществления надлежащего пограничного и таможенного контроля грузовых поездов. Эти процедуры выполняются на станции Черняховск, расположенной на значительном удалении (61,9 км) от таможенной границы Российской Федерации, на основании Временного соглашения администрации железных дорог Российской Федерации, Литовской Республики и Республики Польша, определившего статус станции Черняховск в качестве передаточной станции. Грузовые составы следуют из Литвы, минуя станцию Нестеров, до станции Черняховск. При этом Черняховск (Кибартай) не является установленным международным пунктом пропуска и не имеет статуса пограничной станции.

Пункт пропуска Советск (Пагегяй) - многосторонний, грузопассажирский, функционирует по временной схеме. Проектная пропускная способность - 10 транспортных средств. Нагрузка на пункт незначительна. Отсутствуют технические средства и оборудование для проведения таможенного контроля.

Доля железнодорожного транспорта в объеме перевозок с территории Российской Федерации составляет до 94 %, при ввозе товаров по процедуре внутреннего таможенного транзита - до 44 %, вывозе по процедуре внутреннего таможенного транзита - менее 1 процента.

В условиях постоянно растущего объема перевозок в обслуживании международного автомобильного сообщения задействованы околотаможенные коммерческие структуры, осуществляющие брокерские услуги и сопровождение грузов. В то же время на совещаниях самого высокого уровня с участием таможенных органов неоднократно отмечалась недопустимость возникновения у перевозчиков дополнительных расходов, связанных с осуществлением процедур государственного контроля.

В соответствии с требованиями статьи 23 Конвенции МДП 1975 года таможенные органы только в исключительных случаях могут требовать при проезде транспортных средств по территории стран Конвенции МДП 1975 года сопровождение за счет перевозчиков. Однако сопровождение грузов, оформляемых в ППУ, осуществлялось на платной основе ЗАО «С.В.Т.С. - Сопровождение». Оплата перевозчиков за услуги сопровождения за 2007 год и I полугодие 2008 года составила не менее 98 млн. рублей (расчетно).

Помимо брокерских услуг, стоимость которых в зависимости от вида услуги составляла до 1200 рублей, в нарушение пункта 2 статьи 14 Таможенного кодекса Российской Федерации ЗАО «РОСТЭК-Смоленск» и ООО «АЛЬФА ТРАНС» взимается плата за автостоянку с транспортных средств, въезжающих в зону таможенного контроля ППУ (в сумме от 200 до 450 рублей). При этом за проверяемый период через российско-белорусский участок границы перемещено 1700 тыс. грузовых транспортных средств.

На территории Калининградской области распространена практика помещения транспортных средств, ожидающих таможенного оформления на подъезде к пунктам пропуска, на специально организованную платную стоянку (накопитель). Так, автотранспорт, направляющийся в МАПП Советск, в обязательном порядке направляется на платную парковку, стоимость которой для грузового автомобиля составляет 250 рублей. Услуги парковки оказывает индивидуальный предприниматель А. А. Куберник.

Оценка деятельности государственных органов (служб) в пунктах пропуска и в пунктах принятия уведомлений на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша при перемещении товаров и транспортных средств

В МАПП через государственную границу Российской Федерации на территории Калининградской области осуществляются следующие виды государственного контроля: санитарно-карантинный, пограничный, иммиграционный, транспортный, ветеринарный и фитосанитарный, таможенный. Согласно Типовой схеме в данной последовательности предусмотрено прохождение государственного контроля при въезде в Российскую Федерацию.

При выезде из Российской Федерации государственный контроль осуществляется в следующем порядке: транспортный, ветеринарный и фитосанитарный, таможенный, санитарно-карантинный, пограничный.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации государственными контрольными органами по пропуску через государственную границу грузового автотранспорта на МАПП являлись Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, Управление ФСБ России по Калининградской области, Управление Федеральной миграционной службы по Калининградской области, Управление государственного автодорожного надзора по Калининградской области, Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Калининградской области, Калининградская областная таможня (до 1 апреля 2008 года - Неманская, Багратионовская и Калининградская таможни).

Государственные контрольные органы, являющиеся объектами проверки, осуществляли свою деятельность в соответствии с функциями, определенными соответствующими нормативными правовыми актами.

Организация порядка пропуска товаров и транспортных средств на МАПП осуществлялась на основании Технологических схем, утвержденных руководителями контрольных органов пункта пропуска, разработанных в соответствии с «Типовой схемой организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в автомобильном пункте пропуска», утвержденной Минтрансом России 25 сентября 1999 года и согласованной ГТК России, ФПС России, Минздравом России, Миграционной службой Российской Федерации и Минсельхозом России.

Действия должностных лиц контрольных органов в целом соответствуют требованиям положений технологических схем, ведомственных инструкций и других правовых актов, контрольные показатели временных затрат на выполнение контрольных процедур выполняются.

В ходе проверки выявлены проблемные вопросы, имеющие место при осуществлении государственными контролирующими органами контрольных функций, влияющие на пропускную способность пунктов пропуска.

Эффективность работы пограничной службы на контрольно-пропускных пунктах российско-польского участка границы Багратионовск и российско-литовского участка границы Советск характеризуется следующими показателями: при проектной пропускной способности контрольно-пропускного пункта Багратионовск - 3500 физических лиц и 1330 транспортных средств фактическая среднесуточная интенсивность движения составляет 3800 физических лиц и 2200 транспортных средств; контрольно-пропускного пункта Советск - при проектных показателях 1000 физических лиц и 400 транспортных средств, фактически - свыше 2000 физических лиц и 900 транспортных средств.

В нарушение Типовых требований по оборудованию пунктов пропуска в МАПП Советск допускается смешение грузового транспорта на въезд и выезд, а также смешение потоков движения легкового транспорта и автобусов.

В ходе анализа деятельности таможенных органов в МАПП Калининградской области установлено, что действующая технология таможенного контроля и таможенного оформления по составу предусмотренных действий и количеству проверяемых документов фактически приближена к декларированию товаров в таможне назначения. При этом должностными лицами таможенного органа только по одной партии товаров проверяется большое количество документов и сведений, производится внесение сведений о товарах, транспортных средствах и документах в электронные формы, в книжке МДП и товаросопроводительных документах проставляется более 35 печатей и штампов. Кроме того, одновременное внесение данных в различные программные средства приводит к дублированию определенных функций и, как следствие, к увеличению временных затрат на оформление документов.

Совершенствование технологии таможенного оформления и таможенного контроля без ущерба качеству контроля целесообразно осуществлять по следующим направлениям:

1. Сокращение количества сведений, вносимых в электронные базы данных таможенных органов. Статьей 73 Таможенного кодекса Российской Федерации установлен полный перечень документов и сведений, которые обязан предоставить перевозчик при международной перевозке грузов. Одновременно статьей 72 федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному в области таможенного дела, предоставлено право сокращения данного перечня.

2. Совмещение таких этапов таможенного оформления как регистрация сообщения о прибытии и оформление разрешения на транзит товаров. Поскольку данные процедуры предусматривают обработку практически одних и тех же документов, их совмещение позволит минимизировать время контроля.

Фактическое время, необходимое на осуществление таможенных процедур в МАПП Калининградской области, в период с 2006 года по I полугодие 2008 года, согласно отчетным данным, не превышало установленные нормативы и снизилось с 23 до 21 минуты.

Однако следует отметить, что в связи со спецификой региона значительную долю товаропотока составляют грузы, состоящие из нескольких товарных партий различных кодов ТН ВЭД России, чтократно увеличивает время таможенного оформления за счет создания электронных копий документов. Особенно обострилась данная проблема в условиях действия распоряжения Правительства Российской Федерации № 960-р в связи с отказом от брокерских услуг и переходом к оформлению электронных копий деклараций сотрудниками таможни.

3. Наиболее перспективным направлением в целях сокращения времени на таможенное оформление является использование процедуры предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации. По предварительным оценкам, ее применение позволяет сократить время нахождения транспортных средств в пунктах пропуска в 3-5 раз.

При этом следует отметить, что несмотря на активную позицию Калининградской областной таможни применение участниками ВЭД предварительного информирования растет низкими темпами. Привлекательность нововведения значительно повысит первоочередное оформление транспортных средств, перемещаемых с использованием этой процедуры, в связи с чем целесообразно изыскать возможность предоставления им отдельной полосы и обеспечить аналогичные преимущества на сопредельной стороне.

4. Устранение дублирующих элементов таможенного оформления транзита. При оформлении транзита таможенными органами осуществляются дублирующие действия по

обеспечению идентификации документов и исключению их подмены и фальсификации: заверение оттиском личной номерной печати нескольких экземпляров комплекта документов на перевозку и упаковка документов в сейф-пакет. В связи с большей защищенностью сейф-пакета от возможной подмены документов более целесообразно ограничиться этой процедурой. Актуально решение данного вопроса и для российско-белорусской границы.

5. Перенос части форм таможенного контроля за ввозимыми товарами, и в первую очередь дублирующих процедур, таких как досмотр с пограничных таможенных органов в таможни назначения, имеющие соответствующие условия для их проведения, позволит ускорить процесс прохождения транспортных средств через пункты пропуска. Тем более что инфраструктура ряда пунктов пропуска не способствует эффективному проведению досмотров.

6. Контроль за временем нахождения транспортных средств в пунктах пропуска, своевременностью прохождения всех видов контроля позволит исключить непроизводительное время простаивания их в пунктах пропуска, а также исключить коррупционную составляющую. Для этой цели возможно внедрение электронной системы управления очередью, установление норматива времени нахождения транспортных средств в пунктах пропуска. Данные функции могут быть возложены на администрацию МАПП.

7. Недостаточность современных технических средств, отсутствие новых технологий таможенного контроля, межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы для однократного ввода информации и сокращения времени обработки документов, позволяющей осуществлять контроль прохождения транспортных средств по видам государственного контроля и таможенного оформления, также являлось фактором, негативно сказывающимся на пропускной способности МАПП.

8. Значительное увеличение времени оформления транспортных средств, а в исключительных случаях - возврат, происходит в результате нарушения международными перевозчиками требований таможенного законодательства и положений Конвенции МДП 1975 года в отношении заполнения транспортных документов и предоставления необходимых документов и сведений. Так, в I полугодии 2008 года в МАПП Багратионовск было выставлено перевозчикам 951 требование о предоставлении документов и сведений в соответствии со статьей 73 Таможенного кодекса Российской Федерации. После предоставления необходимых документов и сведений, что занимает от 1 часа до 1 суток и более, транспортные средства проходят таможенный контроль и выезжают с территории МАПП.

Возврат товаров и транспортных средств, ввозимых с нарушением норм, а также запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, снижает пропускную способность МАПП и в целом составляет невысокий процент от общего грузопотока. Так, в 2007 году возвращено 1112 грузовых транспортных средств, в I полугодии 2008 года - 695. В то же время более половины возвратов приходится на МАПП Мамоново, затрудняя его работу. Кроме того, растут количество и процент возвратов, приходящихся на самый загруженный МАПП на российско-польской границе Багратионовск (в I полугодии 2008 года возвращено 177 транспортных средств, или 25 % от общего количества возвратов по пунктам пропуска в этом периоде).

Анализ этих данных по причинам возврата показал рост возвратов грузов, не прошедших ветеринарный и фитосанитарный контроль.

Эффективность мер, принимаемых таможенными органами Калининградской области, а с 1 апреля 2008 года Калининградской областной таможней, в целях обеспечения порядка перемещения товаров и транспортных средств в МАПП и повышения интенсивности работы таможенных органов можно характеризовать следующими показателями.

Анализ динамики прохождения грузовых транспортных средств через МАПП Чернышевское, на который приходится основная нагрузка на российско-литовской границе, свидетельствует об ежегодном росте их количества. Наибольший рост за ряд последних лет приходился на 2005 год - 36 %. Однако темпы роста имеют тенденцию к снижению (в 2007 году рост составил 9 процентов).

Грузовой транспортный поток, оформленный таможенными органами на МАПП Багратионовск, имеет отрицательную динамику: в 2007 году оформлено в обе стороны 103020 транспортных средств (снижение к 2006 году составило около 1 %), в I полугодии 2008 года - 47420 транспортных средств.

Во II полугодии 2008 года таможеней приняты такие меры по повышению пропускной способности МАПП Багратионовск, как реализация концепции предварительного информирования таможенного органа, применение в качестве технических средств таможенного контроля инспекционно-досмотрового комплекса. Однако на момент проведения проверки темпы позитивных изменений невысоки.

Мониторинг времени прохождения грузовых транспортных средств через МАПП Багратионовск 17 октября 2008 года (максимальный по нагрузке день недели) показал длительное время нахождения транспортных средств в пункте пропуска. Так, среднее время нахождения в МАПП транспортных средств составило 8,5 часа (максимальное - 12 часов, минимальное - 5 часов 40 минут). Основное время нахождения транспортных средств в пункте пропуска приходилось на ожидание таможенного контроля - среднее время с момента въезда до начала таможенного оформления составляет более 5 часов (от 3 часов до 8 часов 25 минут). Длительность таможенного оформления составляла от 2 часов 4 минут до 5 часов 45 минут. Данное время включало и прохождение транспортными средствами осмотра с применением ИДК.

Следует отметить высокие затраты времени на прохождение транспортными средствами осмотра с применением ИДК: время сканирования одной машины с учетом подготовительных процедур составляет 20-25 минут, однако фактически в большинстве случаев затрачивается до 1,5 часа по причине образования очереди в связи с высокой долей автомобилей, проходящих контрольную процедуру (при двухсменной работе ИДК - до 13 % потока, при трехсменной - до 22 % (порядка 40 автомобилей в сутки). При этом эффективность работы ИДК на МАПП Багратионовск низка: с 12 сентября по 1 октября 2008 года осмотрено 424 транспортных средства, в итоге назначено 28 таможенных досмотров, возбуждено 6 дел об административных правонарушениях, по 1 делу наложен штраф в сумме 1,0 тыс. рублей, остальные - в стадии рассмотрения.

Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Калининградской области осуществляет контроль поднадзорной продукции в пунктах пропуска в соответствии с меморандумами между странами Европейского союза и Российской Федерацией, в том числе Меморандумом по безопасности продукции растительного происхождения, поставляемой из Европейского сообщества в Российскую Федерацию в части содержания пестицидов, нитратов и нитритов, подписанным в Брюсселе 26 марта 2008 года.

Пунктом 6 Меморандума предусмотрено, что при обнаружении повторяющихся случаев, когда поставляемые из ЕС партии растительной продукции определенного вида и определенного происхождения не отвечают критериям безопасности согласно требованиям российского законодательства и пункта 4 Меморандума, в отношении содержания пестицидов, нитратов и нитритов, российская сторона может принять соответствующие меры, предусмотренные российским законодательством.

В связи с ввозом на территорию Российской Федерации продукции растительного происхождения, по содержанию пестицидов и нитратов не соответствующей российскому за-

конодательству, на основании данного пункта Меморандума Россельхознадзор письмом от 27 октября 2008 года № ФС-СД-5/10912 проинформировал Генеральный директорат по здравоохранению и защите потребителей Комиссии Европейских сообществ о принятии с 15 ноября 2008 года решения о введении мер, предусмотренных пунктом 6 Меморандума относительно безопасности продукции растительного происхождения, поставляемой из стран - членов ЕС: партии продукции, представляющей опасность для здоровья граждан Российской Федерации в связи с наличием в ней пестицидов, нитратов и нитритов выше максимально допустимых уровней, установленных российским законодательством, подлежат вывозу с территории Российской Федерации или уничтожению.

В пунктах пропуска через государственную границу службой осуществляется первичный государственный ветеринарный и карантинный фитосанитарный контроль, включающий проверку документов и досмотр транспортных средств и грузов.

Показателями эффективности мер, принимаемых в целях обеспечения порядка перемещения товаров и транспортных средств через пункты пропуска, являются следующие результаты деятельности.

Всего в 2007 году при перемещении товаров и грузов через государственную границу Российской Федерации в Калининградской области специалистами Управления Россельхознадзора по Калининградской области досмотрено и оформлено 26347 партий или 1008,6 тыс. тонн продукции, подлежащей ветеринарному контролю, а также 16275,8 тыс. штук и 1424,15 тыс. тонн продукции, подлежащей карантинному фитосанитарному контролю. При этом предотвращен ввоз на территорию Калининградской области поднадзорной продукции, не соответствующей требованиям ветеринарного и фитосанитарного законодательства Российской Федерации, порядка 22 % общего количества перемещенной продукции.

За 9 месяцев 2008 года при перемещении товаров через государственную границу Российской Федерации в Калининградской области досмотрено и оформлено 10413 партий или 592,5 тыс. тонн поднадзорной ветеринарной продукции, из них задержано - 760 партий или 31,4 тыс. тонн, возвращено по декларациям - 157 партий или 3,0 тыс. тонн.

За 9 месяцев 2008 года было досмотрено 14628,9 тыс. штук и 2267,4 тыс. тонн грузов, подлежащих карантинному фитосанитарному контролю. Результатом контроля явилось изъятие и уничтожение подкарантинных материалов весом 3,0 тонны и в количестве 11,0 тыс. штук; выявление зараженной карантинными объектами продукции - 520,2 тыс. тонн и 62,2 тыс. штук. Таким образом, за 9 месяцев 2008 года был предотвращен ввоз на территорию Калининградской области поднадзорной продукции в размере 28,7 % от общего объема перемещенной продукции.

Следует отметить опережающие темпы роста задержанных грузов, подконтрольных ветеринарному надзору: в 2008 году задержано грузов на 30 % больше, чем в 2007 году, в то время как рост среднемесячного объема перемещения грузов составил только 23 процента.

В 2008 году среднемесячный объем перемещенных подконтрольных фитосанитарному контролю грузов в сравнении с 2007 годом увеличился более чем в 2 раза, объем выявленной зараженной карантинными объектами продукции возрос на 60 процентов.

Задержание поднадзорной продукции осуществляется в основном в связи с нарушениями в оформлении ветеринарных сопроводительных документов.

Необходимо отметить, что задержанный автотранспорт находится в пунктах пропуска до устранения нарушений, выявленных при оформлении ветеринарных документов, до 5 дней. Это способствует скоплению автотранспорта в пунктах пропуска и снижению его пропускной способности.

Анализ грузопотока импортной продукции животного происхождения и подкарантинной продукции через государственную границу Российской Федерации в Калининградской области показывает, что наибольшее количество перемещенных товаров было оформлено в МАПП Багратионовск - 61,1 % от общего количества и МАПП Советск - 26,8 %. При этом грузопоток через МАПП Багратионовск ежегодно растет.

Неравномерность распределения подконтрольных Россельхознадзору грузов через пункты пропуска приводит к скоплению автотранспорта на одних пунктах пропуска и практическому отсутствию его на других. Это обусловлено транспортной логистикой (близостью СВХ и перерабатывающих предприятий, хорошим состоянием подъездных путей, неразвитостью инфраструктуры пунктов пропуска со стороны Российской Федерации), а также ограничениями по перемещению большегрузных транспортных средств в ряде пунктов пропуска на границах с Польшей и Литвой.

В целях обеспечения координации деятельности контролирующих служб в пунктах пропуска ежемесячно проводились координационные совещания, основными вопросами которых являлись принятие мер, направленных на сокращение очередей к пунктам пропуска с одной и другой стороны, обмен оперативной информацией между таможенными органами и пограничной службой. В то же время эти мероприятия существенных изменений в положительную сторону в вопросе повышения пропускной способности пунктов пропуска на границе за собой не влекут.

Сотрудничество российских и польских таможенных органов осуществляется в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в таможенных делах от 24 февраля 1995 года, Меморандума между Государственным Министром финансов Республики Польша и ФТС России об усовершенствовании сотрудничества и взаимопомощи в таможенных делах, подписанного 27 сентября 2004 года; российских и литовских таможенных органов - в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах от 24 февраля 1995 года, Соглашения о взаимном признании таможенных документов и таможенных обеспечений от 7 октября 1992 года, Соглашения о таможенном оформлении транзитных грузов от 7 октября 1992 года.

Взаимодействие российских и литовских органов власти, в ведении которых находится контроль за перемещением товаров и транспортных средств, осуществляется путем организации совещаний рабочих групп таможенных служб Литвы и России по решению приграничных и правоохранительных вопросов, встреч руководителей таможенных органов Литвы и России.

Вопросы повышения эффективности перемещения товаров и транспортных средств между Россией и Литвой являются одним из основных направлений деятельности Совета по долгосрочному сотрудничеству между региональными и местными властями Калининградской области Российской Федерации и Литовской Республики, в состав которого входят представители Калининградской областной таможни.

Взаимодействие российских и польских органов власти осуществляется в рамках регулярных встреч руководства таможенных служб России и Польши; встреч начальников приграничных таможен, начальников приграничных таможенных постов (в соответствии с планом взаимодействия Северо-Западного таможенного управления и Ольштынского таможенного управления от 8 апреля 2002 года), в рамках деятельности комиссии по погранпереходам Совета по сотрудничеству Калининградской области Российской Федерации и регионов Республики Польша.

В 2007-2008 годах состоялось 13 совместных заседаний и рабочих встреч представителей Погранслужбы ФСБ России и Службы охраны госграницы при МВД Литов-

ской Республики, в ходе которых рассматривались вопросы совместных мер взаимодействия и сотрудничества в сфере охраны госграницы и пограничного контроля и приняты соответствующие решения, направленные на повышение эффективности взаимодействия сторон и совершенствование механизма текущего обмена информацией по пресечению противоправной деятельности на границе.

Оценка эффективности работы межправительственных рабочих групп по вопросам совершенствования деятельности государственных органов в пунктах пропуска на границе между Российской Федерацией, Литовской Республикой и Республикой Польша проводится в рамках заседаний соответствующих межправительственных комиссий по торгово-экономическому сотрудничеству, координацию деятельности которых осуществляет Минэкономразвития России.

Оценка полноты обеспеченности государственных контрольных органов (служб) в пунктах пропуска и в пунктах принятия уведомлений на границах между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Литовской Республикой и Республикой Польша необходимыми условиями и средствами контроля для осуществления функций по контролю перемещаемых грузов и транспортных средств. Полнота и своевременность финансирования деятельности контрольных служб из федерального бюджета, эффективность и целевое использование бюджетных средств, а также федеральной собственности

Государственные контрольные органы в пунктах пропуска не в полной мере обеспечены условиями и средствами контроля, необходимыми для осуществления их функций. Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Калининградской области по состоянию на 14 октября 2008 года обеспечено техническими средствами пограничного контроля в целом на 83,2 % от уровня, установленного табелем положенности технических средств пограничного контроля, утвержденным установленным порядком 14 сентября 2007 года. На низком уровне обеспеченность техникой киноvideодокументирования и средствами теленаблюдения. При этом контрольно-пропускные пункты Багратионовск и Советск обеспечены техническими средствами в полном объеме.

Обеспеченность служебными помещениями в МАПП Советск дает минимальную возможность выполнения служебных задач по осуществлению специальных проверочных действий и досмотровых мероприятий.

Как упоминалось выше, инфраструктура и мощности ряда МАПП в зоне ответственности Калининградской таможни не в полной мере соответствуют возрастающему товаропотоку. МАПП Чернышевское и Советск, основные автомобильные пункты пропуска на российско-литовской границе, в проверяемом периоде должным образом не были обустроены.

Инфраструктура всех железнодорожных пунктов пропуска не соответствует требованиям, предъявляемым к строительству, обустройству и техническому оснащению многосторонних пунктов пропуска. На МАПП Советск и Чернышевское степень обеспеченности служебно-производственными помещениями представителей контрольных служб неудовлетворительна, на МАПП Пограничный - минимально достаточна.

Ограниченность площадей МАПП отрицательно сказывается на организации движения транспортных средств по этапам контроля и в целом их пропускной способности. Места стоянки (площадки-накопители) транспортных средств на территории пунктов пропуска не соответствуют нормам технической и пожарной безопасности и требуют расширения.

Не все МАПП обеспечены условиями для углубленного досмотра автотранспорта, боксами, погрузо-разгрузочными механизмами. На МАПП Советск, Чернышевское, По-

граничный отсутствовало оборудование для взвешивания грузового транспорта, что является предпосылкой для злоупотреблений и уклонения от уплаты таможенных платежей в полном объеме, а также не способствует исполнению транспортной инспекцией функции по обеспечению сохранности автомобильных дорог.

МАПП не в полной мере обеспечены средствами связи, техническими средствами таможенного контроля, средствами вычислительной техники и автоматизированными программными средствами. Дополнительная потребность МАПП в технических средствах таможенного контроля составляет 653 единицы. Имеющиеся в эксплуатации технические средства в большей части морально и физически устарели и в значительной мере выработали свой срок полезного использования.

Все пункты пропуска включены в ведомственную интегрированную телекоммуникационную сеть ФТС России и обеспечены высокоскоростными цифровыми каналами связи. В рамках единой автоматизированной информационной системы таможенных органов (далее - ЕАИС) эксплуатируются 45 программных средств. Все программные средства, используемые в таможне и на таможенных постах, сертифицированы и входят в фонд алгоритмов и программ ФТС России. Однако ряд программных продуктов требует доработки или усовершенствования и унификации.

Во II полугодии 2008 года на баланс Калининградской областной таможни поступило 6 единиц систем считывания и распознавания номерных знаков автотранспортных средств. Штатная численность таможенных органов в МАПП росла темпами, сопоставимыми с ростом грузопотока и нагрузки на МАПП.

Службы Россельхознадзора, осуществляющие ветеринарный и фитосанитарный контроль в пунктах пропуска Калининградской области, не в полной мере обеспечены условиями для исполнения своих функций. Пункты пропуска, в том числе вводимый в действие реконструированный МАПП Чернышевское, не оборудованы в соответствии с Типовыми требованиями к оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, установленными приказами Минсельхоза России от 23 июня 2008 года № 270 и № 271, что не позволяет в полной мере проводить качественный и оперативный досмотр подконтрольных грузов: досмотровыми площадками и эстакадами для досмотра транспортных средств и животных, складами временного хранения и размещения задержанных грузов, требующих особых условий хранения, оборудованных холодильными камерами. Отсутствуют специальные изолированные помещения для временного размещения подконтрольных товаров. Проведение досмотра осложняется отсутствием оборудования для погрузо-разгрузочных работ.

Пункты пропуска не оснащены средствами для отбора проб, утилизации продукции, необходимым дезинфекционным оборудованием.

Выявление и обобщение причин и факторов, оказывающих негативное влияние на рациональное формирование грузопотоков, оформление предложений по их устранению

Ситуация в пунктах пропуска в зоне ответственности Калининградской областной таможни в целом не является столь проблемной в сравнении с наиболее напряженной обстановкой на российско-белорусском и особенно российско-латвийском (являющемся объектом контроля Счетной палаты Российской Федерации в 2007 и 2008 годах) участках государственной границы Российской Федерации.

В то же время имеет место ряд факторов, оказывающих негативное влияние на рациональное формирование грузопотоков через границу Калининградской области, в том числе в системе европейских транспортных коридоров.

Одной из основных причин неравномерности грузопотоков через границу Калининградской области и снижения привлекательности транзитных маршрутов по территории Калининградской области является отсутствие согласованности между сопредельными сторонами на этапе проектирования и строительства (модернизации) пунктов пропуска. Так, МАПП Гусев, введенный в действие в 1999 году, имеющий таможенную инфраструктуру, отвечающую европейским стандартам, фактически используется не более чем на 70 %. При проектной пропускной способности до 175 грузовых, в том числе большегрузных транспортных средств, в 2008 году фактически оформляется в сутки около 8 грузовых автомобилей общей массой до 7 тонн.

Такое положение объясняется необустроенностью сопредельного пункта пропуска Голдап на польской стороне для перемещения грузовых автомобилей и ограничением на перемещение через МАПП Гусев - Голдап грузового автотранспорта, общая масса которого превышает 7 тонн.

Как пример несогласованности строительства пунктов пропуска сопредельными сторонами: готовность к функционированию польского пункта пропуска Гжехотки, в то время как окончание строительства сопредельного пункта пропуска Мамоново на российской стороне только 2009 год.

Одновременно целесообразно совершенствование механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти на этапе проектирования строительства и реконструкции пунктов пропуска. Так, в настоящее время крайне необходима согласованность действий ФТС России и Минтранса России по вопросам строительства нового пункта пропуска Советск, дороги к нему и моста через реку Неман.

Недостатки при проектировании строящихся (реконструируемых) пунктов пропуска, невнесение своевременных изменений в проекты отрицательно скажутся на пропускной способности пунктов пропуска и повлекут дополнительные затраты бюджетных средств на их устранение. В связи с многочисленными недостатками проекта сданный в эксплуатацию в ноябре 2008 года реконструированный МАПП Чернышевское почти не имеет резервов для роста пропускной способности на грузовом направлении. При этом его проектная пропускная способность на 500 автомобилей в сутки ниже показателя сопредельного пункта Кибартай на литовской стороне. Аналогичная ситуация на строящемся МАПП Мамоново.

Дальнейшего совершенствования требует нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность пунктов пропуска. В этой связи представляется целесообразным активизировать подготовку правительственных и ведомственных актов, направленных на реализацию Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 266-ФЗ, с целью осуществления контрольных функций на границе пограничной и таможенной службами.

В проверяемом периоде одним из факторов, негативно влияющих на пропускную способность пунктов пропуска, явились несоответствие мощности и инфраструктуры пунктов пропуска ежегодно возрастающему товаропотоку. Наиболее остро данный вопрос стоял в отношении МАПП на российско-литовской границе Чернышевское и Советск. Таможенные органы в пунктах пропуска не в полной мере обеспечены условиями и средствами контроля, необходимыми для исполнения своих функций. В то же время, как показала проверка, экстенсивные меры повышения пропускной способности имеют непродолжительный результат.

Инфраструктура всех железнодорожных пунктов пропуска не соответствует требованиям, предъявляемым к строительству, обустройству и техническому оснащению международных пунктов пропуска.

В числе факторов, сдерживающих пропускную способность пунктов пропуска, следует отметить недостаточность современных технических средств таможенного кон-

троля, отсутствие межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы для однократного ввода информации и сокращения времени обработки документов, позволяющей осуществлять контроль прохождения транспортных средств по видам государственного контроля и таможенного оформления, несовершенство применяемых программных продуктов.

Действующая технология таможенного контроля и таможенного оформления по составу предусмотренных действий и количеству проверяемых документов фактически приближена к декларированию товаров в таможене назначения и представляет собой сложный и трудоемкий процесс. Совершенствование технологии таможенного оформления целесообразно осуществлять по следующим направлениям: сокращение количества сведений, вносимых в электронные базы данных таможенных органов, совмещение таких этапов таможенного оформления, как регистрация сообщения о прибытии и оформление разрешения на транзит товаров, устранение дублирующих элементов таможенного оформления транзита, перенос части форм таможенного контроля за ввозимыми товарами с пограничных таможенных органов в таможи назначения, имеющие соответствующие условия для их проведения, более широкое внедрение процедуры предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации.

Выводы

1. В условиях положительной динамики внешнеторгового оборота Российской Федерации со странами Евросоюза и Республикой Беларусь возросла нагрузка на пункты пропуска на западных границах Российской Федерации и пункты принятия уведомлений на российско-белорусской границе. Так, в 2007 году товарооборот между Российской Федерацией и странами Европейского союза возрос в сравнении с 2006 годом на 19 % и составил 283851,0 млн. долл. США, в I полугодии 2008 года в сравнении с аналогичным периодом 2007 года - на 54,9 % и составил 192019,0 млн. долл. США. Доля Европейского союза в общем объеме внешнеторгового оборота Российской Федерации составляет более 50 процентов.

Товарооборот Российской Федерации с Республикой Беларусь в 2007 году в сравнении с 2006 годом возрос на 30,8 % и составил 26084,0 млн. долл. США, в I полугодии 2008 года в сравнении с аналогичным периодом 2007 года - на 61 % и составил 18046,0 млн. долл. США. В общем объеме внешнеторгового оборота Российской Федерации доля Республики Беларусь достигла 5 процентов.

2. Таможенная и транспортная инфраструктура пунктов принятия уведомлений на российско-белорусском участке границы, введенных в эксплуатацию в середине девяностых годов по временной схеме, не соответствует динамично возрастающему товаропотоку. В связи с тем, что транспортные средства, осуществляющие международные перевозки, довольно быстро пересекают внешнюю границу Союзного государства в надлежаще оборудованных пунктах пропуска, на необустроенной российско-белорусской границе образуются очереди.

3. Неопределенность статуса ППУ привела к тому, что с момента их сдачи в эксплуатацию по временной схеме финансовых вложений в совершенствование инфраструктуры не осуществлялось. Комплексы зданий и сооружений ППУ имеют износ 100 %. Конструктивные особенности ППУ не рассчитаны на обработку достигнутого грузопотока. Дорожная инфраструктура и подъездные пути к ППУ создают барьеры на международном транспортном коридоре.

4. В соответствии с программами первоочередного развития таможенной инфраструктуры пунктов пропуска на территории Республики Беларусь с 1997 по 2007 год проведено обустройство 8 автодорожных пограничных пунктов пропуска на внешней

границе Союзного государства, создана развитая инфраструктура с высоким уровнем технической оснащенности. Расходы на реализацию программ составили 1966,4 млн. рублей из бюджета Союзного государства (из них отчисления Российской Федерации - 70 %), а также 50,4 млн. рублей - по Государственной инвестиционной программе Республики Беларусь.

5. Поскольку процесс формирования единого таможенного пространства не завершен и сохраняется необходимость осуществления отдельных форм таможенного контроля на российско-белорусской границе, для снятия напряженности на этом участке требуются кардинальная реконструкция ППУ и дальнейшее упрощение проводимых процедур таможенного и транспортного контроля.

6. Неравномерность распределения товаропотока между ППУ на границе России и Белоруссии, его цикличность усугубляют ситуацию. Сложившиеся транспортно-логистические потоки формируют основную нагрузку на ППУ Смоленской области, при этом более 77 % товаров и транспортных средств, следующих в Россию по процедуре МДП, перемещается через ППУ Красное, расположенный на автомагистрали Брест - Москва.

7. Ограничения, введенные Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору на перемещение подконтрольных товаров по ряду пунктов принятия уведомлений, привели к дополнительному росту товаропотока через наиболее напряженный ППУ Красное. Осуществляемые территориальными подразделениями данной службы контрольные процедуры дублируют действия таможенных органов в отношении данных грузов и увеличивают время прохождения контроля на российско-белорусской границе.

8. Россельхознадзором не приняты надлежащие меры для осуществления Управлением Россельхознадзора по Брянской и Смоленской областям ветеринарного мониторинга в соответствии с протокольными договоренностями между Минсельхозом России и Минсельхозпродом Республики Беларусь. Специалисты Управления размещаются в помещении коммерческой структуры без правоустанавливающих документов, что может привести к созданию коррупционных составляющих.

При этом под видом мониторинга осуществляется проверка сопроводительных ветеринарных документов в отношении товаров, происходящих из третьих стран, для чего коммерческой структурой оказывается платная услуга по заполнению соответствующего заявления. Оплата грузоперевозчиками этих услуг в проверяемом периоде составила не менее 15,3 млн. рублей (расчетно).

9. Важная роль в решении ряда проблемных вопросов на российско-белорусской границе принадлежит Таможенному комитету Союзного государства, активно работающему в отношении поэтапного переноса таможенного контроля с российско-белорусской границы на внешнюю границу Союзного государства, упрощения порядка перемещения через границу российских и белорусских товаров и транспортных средств, товаров, перемещаемых транзитом по территории Союзного государства.

Принимаемые им решения дают практические результаты.

10. Решение ряда проблемных вопросов на российско-белорусской границе возможно при взаимодействии с соответствующими службами белорусской стороны. Так, положительно скажется на пропускной способности ППУ решение вопроса унификации подходов к организации таможенного сопровождения российской и белорусской таможенными службами. Отдельные вопросы более рационального распределения грузопотоков по ППУ и рационального использования транспортной инфраструктуры находятся в компетенции Минтранса Республики Беларусь.

11. В целях повышения эффективности деятельности ППУ требуется совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок осуществления международных перевозок.

11.1. Унификация требований к допустимым весовым и габаритным параметрам транспортных средств, процедур оформления специальных разрешений на перевозки тяжёловесных и крупногабаритных грузов на территории России, государств - участников Содружества Независимых Государств и стран Европейского союза является важным резервом увеличения пропускной способности ППУ на российско-белорусской границе.

11.2. Внесение изменений в Таможенную конвенцию о международной перевозке грузов с применением книжки МДП 1975 года в части приведения максимальной рекомендуемой суммы гарантии по уплате таможенных платежей, действующей в Российской Федерации и Республике Беларусь (50,0 тыс. долл. США), в соответствие с уровнем, действующим в странах Европейского союза (60,0 тыс. евро), будет являться действенной мерой по увеличению товаропотока как через пункты приятия уведомлений, так и через белорусские пункты пропуска, а также позволит сократить затраты перевозчиков на коммерческие услуги по обеспечению мер соблюдения таможенного законодательства.

11.3. В целях упрощения порядка таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых транзитом под таможенным контролем между таможенными органами Республики Беларусь и таможенными органами Российской Федерации, установления единых условий перемещения таких товаров 29 июня 2007 года подписано Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о транзите товаров, перемещаемых между таможенными органами Республики Беларусь и таможенными органами Российской Федерации. Ускорение проведения внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу данного Соглашения, будет способствовать его практической реализации.

12. Ситуация в пунктах пропуска в зоне ответственности Калининградской областной таможни не является столь проблемной в сравнении с наиболее напряженной обстановкой на российско-белорусском и особенно российско-латвийском участке государственной границы Российской Федерации. Государственная граница Российской Федерации с сопредельными государствами на территории Калининградской области активно обустроивается. Европейский союз принимает участие в софинансировании объектов.

В то же время имеет место ряд факторов, оказывающих негативное влияние на рациональное формирование грузопотоков через границу Калининградской области, в том числе в системе европейских транспортных коридоров.

13. Отсутствие согласованности действий на этапе проектирования строительства и модернизации пунктов пропуска между сопредельными сторонами, федеральными органами исполнительной власти приводит к непроизводительным затратам бюджетных средств и их неэффективному расходованию, что не способствует нормализации ситуации на границе и сокращению очередей грузовых автотранспортных средств.

13.1. Одной из основных причин неравномерности грузопотоков через границу Калининградской области и снижения привлекательности транзитных маршрутов по территории Калининградской области является отсутствие согласованности между сопредельными сторонами на этапе проектирования и строительства (модернизации) пунктов пропуска. Так, МАПП Гусев, введенный в действие в 1999 году, при проектной пропускной способности в сутки до 175 грузовых транспортных средств фактически пропускает в среднем 8 грузовых автомобилей общей массой до 7 тонн, что объясняется необустроенностью на польской стороне сопредельного пункта пропуска Голдап для перемещения грузовых автомобилей и ограничением на перемещение через этот пункт пропуска грузового авто-

транспорта массой свыше 7 тонн. Аналогично польский пункт пропуска Гжехотки уже несколько лет полностью готов к функционированию, в то время как пункт пропуска Мамоново на российской стороне будет введен в действие только в 2009 году.

13.2. Одновременно необходимо совершенствование механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти на этапе проектирования строительства и реконструкции пунктов пропуска. Так, в настоящее время крайне необходима согласованность действий ответственных федеральных органов исполнительной власти по вопросу строительства нового МАПП Советск, дороги к нему и мостового перехода через реку Неман.

13.3. Недостатки при проектировании строящихся (реконструируемых) пунктов пропуска, невнесение своевременных изменений в проекты отрицательно сказываются на пропускной способности пунктов пропуска. В связи с недостатками проекта вводимый в эксплуатацию в ноябре 2008 года реконструированный МАПП Чернышевское почти не имеет резервов для роста пропускной способности на грузовом направлении. При этом его проектная пропускная способность на 500 автомобилей в сутки ниже показателя сопредельного пункта Кибартай на литовской стороне. Аналогичная ситуация со строящимся МАПП Мамоново.

14. Дальнейшего совершенствования требует нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность пунктов пропуска.

Правительством Российской Федерации не исполнены отдельные положения Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 266-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации»), направленные на осуществление контрольных функций на границе пограничной и таможенной службами. Необходимо активизировать подготовку правительственных и ведомственных актов, направленных на оптимизацию порядка проведения различных видов контроля в автомобильных пунктах пропуска.

15. Федеральными органами исполнительной власти не исполняются отдельные положения постановлений Правительства Российской Федерации, направленные на обеспечение деятельности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и совершенствование государственного контроля.

15.1. ФТС России не выполнено постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 года № 481 «Об утверждении правил осуществления таможенными органами в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации отдельных действий по транспортному контролю», вступившее в силу 1 октября 2008 года. В МАПП Калининградской области таможенными органами не осуществлялись предусмотренные постановлением действия по проведению транспортного контроля.

15.2. Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации, на которое возложены функции по созданию, развитию и обеспечению деятельности пунктов пропуска через государственную границу, не исполнило требования постановлений Правительства Российской Федерации: от 1 ноября 2007 года № 734 - в части оформления актов об открытии пунктов пропуска и их паспортизации; от 29 декабря 2007 года № 963 - в части установления и утверждения правил режима в пунктах пропуска; от 26 июня 2008 года № 482 - в части создания администрации пунктов пропуска, на которую возлагаются вопросы содержания зданий, помещений и сооружений с соответствующим технологическим оборудованием и техническим оснащением.

16. Проблемными вопросами, сдерживающими пропускную способность пунктов пропуска, являются:

- недостаточно развитая инфраструктура, ограниченность площади ряда автомобильных пунктов пропуска, в особенности МАПП Советск на российско-литовской границе;
- инфраструктура всех железнодорожных пунктов пропуска не соответствует требованиям, предъявляемым к строительству, обустройству и техническому оснащению международных пунктов пропуска;
- несовершенство действующей технологии таможенного контроля и таможенного оформления, по составу предусмотренных действий и количеству проверяемых документов приближенных к декларированию товаров в таможене назначения и представляющих собой сложный и трудоемкий процесс;
- недостаточность современных технических средств и технологий таможенного контроля, низкие темпы внедрения процедуры предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации, позволяющей значительно сократить фактическое время нахождения транспортного средства в пункте пропуска;
- длительная разработка межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы, обеспечивающей сокращение времени обработки документов и контроль прохождения транспортных средств по видам государственного контроля и таможенного оформления;
- отсутствие в ряде пунктов пропуска (Советск, Чернышевское, Пограничный) весового оборудования для транспортных средств, что является предпосылкой занижения таможенных платежей и препятствием исполнения транспортной инспекцией функций по обеспечению сохранности автомобильных дорог;
- несовершенство форм и методов взаимодействия контрольных органов в автомобильных пунктах пропуска.

17. Государственные контрольные органы в пунктах пропуска не в полной мере обеспечены условиями и средствами контроля, необходимыми для исполнения своих функций. Ряд пунктов пропуска не имеет соответствующей инфраструктуры для функционирования и проведения установленных законодательством форм контроля.

18. Финансирование государственных контрольных органов, осуществляющих деятельность в пунктах пропуска на российско-литовской и российско-польской границах и пунктах принятия уведомлений на российско-белорусской границе, производилось в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств. Выделенные средства федерального бюджета использовались в соответствии с действующим законодательством. Вместе с тем в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации Смоленской таможней допущено неэффективное использование бюджетных средств на сумму 13,8 млн. рублей. В нарушение законодательства, регламентирующего отношения в сфере землепользования, не разграничена государственная собственность на землю и не оформлена государственная регистрация права собственности на земельные участки, на которых расположены ППУ и административное здание Смоленской таможни.

19. В условиях постоянно растущего объема перевозок грузов в обслуживании международного автомобильного сообщения задействованы околотамженные коммерческие структуры. На российско-белорусской границе коммерческие организации оказывают платные услуги по предоставлению парковочного места автотранспорту, въезжающему в ППУ для таможенного оформления, что противоречит пункту 2 статьи 14 Таможенного кодекса Российской Федерации.

20. В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 июня 2008 года № 907-р в МАПП Калининградской области размещаются таможенные бро-

керы, деятельность которых не предусмотрена перечнем видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут осуществляться в пределах пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

21. Необходимо отметить, что проблема очередей на автомобильных пунктах пропуска - комплексная проблема, не ограничивающаяся их обустройством и деятельностью государственных органов, обеспечивающих контроль за перемещением грузов. В условиях динамичного роста товарооборота между странами и ежегодного увеличения грузопотока очевидна роль государства в изменении логистических схем с целью полного и эффективного использования транспортного потенциала страны, включая развитие транспортной инфраструктуры на важнейших внешнеторговых путях, создание сбалансированных тарифных условий для привлечения грузов на другие виды транспорта, в том числе железнодорожный и морской.

Предложения

1. Направить представления:

- руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Министру сельского хозяйства Российской Федерации.

2. Направить информационные письма:

- Председателю Правительства Российской Федерации;
- Министру транспорта Российской Федерации;
- руководителю Федеральной таможенной службы;
- директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации (в особом порядке, установленном статьей 5.3.1 Регламента Счетной палаты Российской Федерации);
- руководителю Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации;
- исполняющему обязанности руководителя Федерального агентства по надзору в сфере транспорта.

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КОСОУРОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. И. ЖДАНЬКОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ