

Перемещение товаров и транспортных средств через государственную границу РФ в СЗФО: практика, проблемы и пути их решения

А.В. ЕСАУЛОВ, полковник таможенной службы, заместитель начальника службы Северо-Западного таможенного управления

На территории Северо-Западного федерального округа находятся участки государственной границы Российской Федерации с Норвегией, Финляндией, Эстонией, Латвией, Белоруссией, Литвой и Польшей. На границе с этими государствами (кроме Белоруссии), а также на объектах транспорта, имеется 102 пункта пропуска (места пропуска) через государственную границу Российской Федерации. Учитывая ограниченные объемы публикации, в статье основное внимание будет уделено проблемам, так или иначе затрагивающим работу многосторонних автомобильных пунктов пропуска (МАПП).

После распада СССР возникла острая необходимость развития пограничной инфраструктуры России. Потребность в строительстве новых пунктов пропуска и реконструкции существующих была обусловлена появлением новых участков государственной границы на месте бывших административных границ между республиками СССР, развитием внешнеторговой деятельности и ростом международных перевозок, увеличением числа физических лиц, пересекающих границу.

С начала 90-х и в последующие годы была заложена основа и обеспечено функционирование инфраструктуры пунктов пропуска.

В пределах СЗФО установлено 24 МАПП. Наиболее острой и широко освещаемой проблемой, связанной с работой этой категории пунктов пропуска, являются автомобильные очереди на границе.

Причины очередей перед МАПП и пути их устранения

1. Большая часть автомобильных пунктов пропуска в СЗФО была построена еще в 1990-е годы. В период их проектирования учитывались перспективы роста объемов международных автоперевозок. Но жизнь внесла свои коррективы, резко увеличив объемы внешней торговли.

В настоящее время значительная часть автомобильных пунктов пропус-

ка в регионе требует реконструкции. В условиях роста нагрузки ощущается нехватка полос контроля, боксов досмотра, оборудованных рабочих мест в МАПП.

Так, наиболее загруженным автомобильным пунктом пропуска в регионе деятельности Северо-Западного таможенного управления (СЗТУ) является расположенный на российско-финском участке государственной границы МАПП «Торфяновка». Пункт пропуска был построен более 10 лет назад и за прошедшее время не подвергался реконструкции и расширению в целях повышения пропускной способности.

Инфраструктура пункта пропуска не соответствует значительно возросшим за последние годы объемам автомобильных перевозок. Только за последние 5 лет количество грузовых транспортных средств, проследовавших в Российскую Федерацию через данный пункт пропуска, увеличилось более чем в 2 раза.

Значительный рост нагрузки отмечается и в других МАПП (например, расположенный на границе с Финляндией МАПП «Светогорск» был построен относительно недавно — в 2002 году, но и его пропускная способность в дни пиковых нагрузок превышает проектную по грузовому автотранспорту на въезд в Россию более чем в 5 раз).

Для принципиального решения проблемы очередей необходимо провести реконструкцию МАПП, что потребует выделения значительных бюджетных средств, получения дополнительных участков земли, принятия ряда иных мер, в том числе по завершению затянувшегося организационно периода в связи с созданием Федерального



Мобильный инспекционно-досмотровый комплекс.

агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации.

2. Особую значимость имеет проблема определения проектной пропускной способности как строящихся, так и реконструируемых МАПП.

При строительстве и реконструкции МАПП их проектную пропускную способность определяют таможенные органы, основываясь, в частности, на существующей нагрузке. Однако для подготовки таких проектов необходимы средне- и долгосрочные прогнозы объемов грузоперевозок. Подготовка таких прогнозов потребует комплексного и межведомственного подхода, использования информации и возможностей, которыми располагают Минтранс России и Минэкономразвития. Использование средне- и долгосрочных прогнозов объемов грузоперевозок повысит эффективность строительства и реконструкции МАПП, позволит иметь резерв пропускной способности МАПП не менее чем на 10 лет работы. Аналогичные прогнозы должны готовиться и для других видов пунктов пропуска (морские, речные, озерные, железнодорожные, воздушные).

3. В ряде случаев реконструкция МАПП в целях повышения их пропускной способности невозможна. Такими пунктами пропуска в СЗФО являются МАПП «Ивангород» на российско-эстонской границе в Ленинградской области и МАПП «Советск» на российско-литовской границе в Калининградской области. Пункты пропуска расположены в городах на участках, прилегающих к мостам через пограничные реки. Территории МАПП ограничены берегами рек, а также жилой застройкой. При этом на территории МАПП «Советск» находятся 2 жилых дома, проблема расселения которых не находит своего разрешения уже много лет.

В связи с невозможностью дальнейшего развития данных пунктов пропуска необходимо установить новые МАПП в иных местах, а также построить новые мосты через реки Нарва и Неман. Для реализации этого предложения необходимо заключить российско-эстонское и российско-литовское соглашения о строительстве мостов через пограничные реки и установлении новых пунктов пропуска.

При решении вопроса о расширении МАПП или установлении новых пунктов пропуска встанет проблема получения дополнительных землеотводов. К сожалению, вопрос обеспечения развития пунктов пропуска в Земельном ко-



Жилые дома на территории МАПП «Советск».

дексе Российской Федерации не решен, поэтому представляется необходимым дополнить данный законодательный акт нормами, ограничивающими оборотоспособность земельных участков, прилегающих к пунктам пропуска через государственную границу, прежде всего к МАПП.

4. Размеры очередей перед МАПП определяются не только объемами внешнеторговых перевозок и состоянием инфраструктуры, но и рядом иных факторов. Одна из причин очередей — неравномерность прибытия транспортных средств на границу, обусловленная приходом судов с товарами и транспортными средствами в порты сопредельных государств, режимом работы зарубежных организаций, обеспечивающих перевозочный процесс и др.

Так, расположенные в Финляндии склады и порты, в которых осуществляется погрузка следующих в Россию автотранспортных средств, не работают в праздничные и выходные дни. В ночное время погрузка осуществляется в ограниченном объеме. Такие перерывы в работе приводят к увеличению размеров очередей на границе на въезд в Россию. Организация круглосуточной, без выходных и праздников, работы мест отгрузки товаров позволит обеспечить более равномерную загрузку МАПП и окажет положительное влияние на размер очередей.

5. Значительные очереди перед МАПП являются оборотной стороной низких объемов перевозок товаров железнодорожным транспортом.

Недостаточный объем железнодорожных перевозок обусловлен неприв-

лекательной тарифной политикой, неразвитостью инфраструктуры железнодорожных станций назначения, неудовлетворительным состоянием обустройства железнодорожных пунктов пропуска (ЖДПП).

Министерство путей сообщения Российской Федерации с 1993 года и до момента ликвидации в связи с созданием ОАО «РЖД», отвечавшее за обустройство железнодорожных пунктов пропуска, предпринимало только минимальные действия по выполнению обязанности обустройства ЖДПП. После ликвидации МПС России и до момента создания в конце 2007 года Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации нормативно не был определен орган власти, отвечавший за обустройство железнодорожных пунктов пропуска.

В СЗФО требованиям таможенных органов не соответствует ни один ЖДПП. Но даже в существующих условиях железнодорожный транспорт используется в недостаточном объеме.

В качестве примера можно привести расположенный в Псковской области железнодорожный пункт пропуска «Посинь». Примерно 80% грузового подвижного состава, проследовавшего в Россию за первое полугодие 2008 года через данный ЖДПП, перемещались порожними. В то же время, МАПП «Бурячки», расположенный недалеко от ЖДПП «Посинь», является наиболее загруженным автомобильным пунктом пропуска на границе с Латвией. Размеры очередей перед этим пунктом пропуска в отдельные периоды достигали 1000, а зачастую и более, грузовых

транспортных средств, при том что МАПП работает со значительным превышением проектной пропускной способности.

Автомобильные пункты пропуска не в состоянии выступать в качестве средства, компенсирующего недостаточные объемы перевозок иными видами транспорта. Поэтому для увеличения объемов железнодорожных перевозок необходимо принять организационные, тарифные и иные меры в целях повышения привлекательности железнодорожного транспорта, технического и кадрового оснащения железнодорожных пунктов пропуска. Необходимо также принять меры к возобновлению предварительного информирования в ЖДПП, отмена которого в сентябре 2007 года в связи с действиями железной дороги, отрицательно сказалась на пропускной способности ЖДПП.

6. Межправительственными соглашениями о международном автомобильном сообщении установлено, что перевозки грузов автотранспортом должны осуществляться на основе разрешений, выдаваемых компетентными органами стран, по территории которых или через территорию которых следуют автотранспортные средства.

Компетентные органы соответствующих стран ежегодно передают друг другу взаимно согласованное количество бланков разрешений. В нашей стране компетентным органом по таким соглашениям является Минтранс России.

Количество грузовых автотранспортных средств, следующих через границу, и, соответственно, размеры очередей определяются, в числе прочего, количеством выданных разрешений. Определение количества разрешений, без учета пропускной способности МАПП неизбежно приводит к образованию очередей на границе. Стремление участников ВЭД использовать автомобильный транспорт для перевозок своих товаров понятно и объяснимо, но нельзя игнорировать и пропускную способность МАПП. В противном случае дальнейший рост числа выдаваемых разрешений рано или поздно приведет к коллапсу на границе.

7. Еще один фактор, влияющий на работу автомобильных пунктов пропуска — состояние прилегающих автомобильных дорог (плохая и несвоевременная уборка дорожного полотна, приводящая к снежным заносам, гололеду; качество дорожного покрытия; нехватка полос движения и др.).

В качестве примера приведу автодорогу Светогорск — Выборг. Низкое качество дорожного покрытия, наличие крутых поворотов, подъемов и склонов, ширина дорожного покрытия, по которому происходит двухстороннее движение (в зимних условиях сужается до полутора полос), приводит к заторам и высокой аварийности на этой трассе. В дождь и гололед многие водители грузовых автомобилей предпочитают следовать не через МАПП «Светогорск», а через другие МАПП, что, естественно, увеличивает нагрузку на них.

Вопрос о ремонте данной автомобильной дороги поднимается таможенными органами перед Правительством Ленинградской области уже много лет, и длительное время не находил своего разрешения. Только недавно было принято решение о ремонте трассы.

Приграничные участки автомобильных дорог, как правило, не имеют достаточного количества полос для разделения потока транспортных средств по видам транспорта (грузовой, легковой, автобусы). Сервисная инфраструктура либо отсутствует, либо представлена в недостаточном объеме.

Необходимо, чтобы между российскими и сопредельными зарубежными МАПП (на участке от границы до российского МАПП) имелось по несколько полос движения в каждом направлении отдельно для каждого вида автотранспорта — грузового, легкового и пассажирских автобусов — а также резервная полоса. Это позволит при наличии очереди на одном направлении, например, грузовом, не загораживать проезд к свободным полосам контроля транспорту другого вида. На подъезде к МАПП со стороны России также необходимо создать отдельные полосы для каждого вида транспорта.

Минтранс России, Федеральное дорожное агентство, органы исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации должны принять срочные меры в целях ремонта и реконструкции пограничных автомобильных дорог. Учитывая важность данных объектов транспорта, необходимо издание нормативного акта, регламентирующего требования к таким дорогам, в частности:

- дорожное полотно и количество полос приграничных автодорог не только должны соответствовать пиковому объему перевозок на соответствующем направлении, но и иметь определенный резерв на случай роста объемов перевозок (не менее чем на 5–7 лет);

- примерно за 5–10 км (в зависимости от нагрузки на МАПП, иных местных условий) от въезда в МАПП (со стороны России) должны начинаться полосы движения отдельно для каждого вида автомобильного транспорта — грузовых, легковых автомобилей и автобусов для разделения потоков и исключения ситуации, когда очередь одного вида транспорта осложняет проезд к МАПП другим транспортным средствам;

- на подъезде к МАПП необходимо строительство накопителей для грузового автотранспорта;

- в целях создания бытовых условий для водителей и пассажиров, стоящих в очереди, необходимо создание условий для организации придорожного сервиса на участках дорог, прилегающих к МАПП (туалеты, кафе со стоянками, площадки для сбора мусора и т.п.);

- строительство и реконструкция МАПП должны проводиться одновременно с ремонтом и расширением прилегающих автомобильных дорог.

8. Широко распространено мнение, что причиной очередей на границе являются сложные и забюрократизированные таможенные процедуры. Применяемые в МАПП таможенные процедуры установлены соответствующими нормативными актами и являются не самоцелью, а методом обеспечения соблюдения действующего законодательства в условиях криминализации внешней торговли. Именно путем совершенствования применяемых процедур и информационного обмена таможенные органы смогли почти полностью решить основную проблему 90-х годов — нехватку ввозимых в Россию товаров и транспортных средств в таможенные органы назначения.

В то же время таможенные органы продолжают сталкиваться с регулярным предъявлением автоперевозчиками документов, содержащих недостоверные сведения о наименовании, количестве, весе товаров, с использованием так называемых «двойных счетов», «товаров прикрытия» и тому подобными действиями. В этой ситуации ослабление контроля может нанести государству и обществу значительный ущерб в виде неуплаченных налогов, ввоза опасных для потребителя товаров, последствий совершения иных правонарушений.

Следует также учитывать, что, помимо таможенных органов, в МАПП работают должностные лица иных контрольных органов, осуществляющих пограничный, транспортный, санитарно-каран-

тинный, ветеринарный и карантинный фитосанитарный контроль.

В сложившихся условиях таможенные органы принимают меры, направленные на поддержание пропускной способности МАПП на максимально возможном уровне, изыскивают внутренние резервы в целях сокращения времени контроля на границе без ущерба для качества таможенного контроля.

Пункты пропуска оснащаются современными техническими средствами контроля, в частности, инспекционно-досмотровыми комплексами (ИДК). Использование такого оборудования позволяет с помощью источника ионизирующего излучения получить изображение транспортного средства и перевозимого им груза в разрезе. Опытный оператор ИДК затрачивает на проверку грузового автомобиля всего несколько минут.

В настоящее время ведется реконструкция МАПП «Лудонка» на границе с Латвией, завершается реконструкция МАПП «Чернышевское» на границе с Литвой. Строится новый МАПП «Мамонново-2» на границе с Польшей. Запланирована реконструкция МАПП «Бурачки» на границе с Латвией. Ведется работа в целях принятия решения о реконструкции МАПП «Торфяновка» на границе с Финляндией. Разрабатывается проект строительства МАПП «Советск-2» на границе с Литвой.

В рамках применяемой таможенными органами в пунктах пропуска системы управления рисками число досматриваемых грузовых транспортных средств снижено всего до нескольких процентов.

Позитивный результат приносит расширение практики предварительного информирования пограничных таможенных органов о товарах и транспортных средствах, следующих через границу. Работа по внедрению технологии предварительного информирования в автомобильных пунктах пропуска была начата в 2002 году на российско-латвийском участке государственной границы. В рамках данной технологии таможенным органам по электронным каналам связи направляются необходимые для таможенного оформления и таможенного контроля сведения о транспортных средствах и перевозимых ими товарах. Сведения поступают заранее, до прибытия автомобиля в пункт пропуска.

Процедура позволяет к моменту прибытия транспортного средства в МАПП подготовить документы, необходимые



МАПП «Торфяновка».

для таможенного оформления. Экономия времени оформления в пункте пропуска составляет до 15 минут на один автомобиль, что существенно увеличивает пропускную способность МАПП. Наблюдается положительная динамика и интерес к увеличению объемов предварительного информирования со стороны фирм-автоперевозчиков. Но поскольку предварительное информирование оказывается в форме услуг на добровольной основе, его объемы не покрывают весь объем автоперевозок.

С 2003 года на российско-финском участке государственной границы реализуется проект «Зеленый коридор» с использованием предварительно переданной финской таможенной информации. Высокая степень достоверности этой информации позволяет сократить время таможенного оформления не только в автомобильном пункте пропуска, но и во внутреннем таможенном органе при декларировании товаров. Однако дальнейшее развитие этого проекта фактически заблокировано позицией КЕС.

В настоящее время назрела необходимость введения обязательного предварительного информирования для всех автоперевозчиков. В качестве промежуточного варианта может быть введено обязательное представление перевозчиком, вместе с пакетом документов, электронного вида транзитной декларации по аналогии с электронной копией грузовой таможенной декларации, представляемой в таможенный орган вместе с бумажным видом ГТД.

В рамках проводимых ФТС России международных переговоров с участием ряда стран ЕС в 2009 году планирует-

ся реализация пилотного проекта по предварительному информированию российских таможенных органов таможенными органами ряда стран — членов ЕС.

В соответствии с решением Государственной пограничной комиссии в МАПП «Бурачки» на границе с Латвией проводится эксперимент по организации пропуска в Российскую Федерацию грузового автотранспорта по принципу «одного окна». В рамках эксперимента удалось сократить время таможенного оформления и увеличить пропускную способность МАПП.

В целях сокращения числа контрольных органов, работающих в пунктах пропуска, Правительством Российской Федерации изданы постановления от 26.06.2008 № 480 и № 481. Данными нормативными актами планируется возложить на таможенные органы отдельные действия по транспортному контролю, в настоящее время выполняемые Ространснадзором, а также представлять должностным лицам таможенных органов документы, необходимые для осуществления санитарно-карантинного, ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля.

В статье освещена только часть проблем работы автомобильных пунктов пропуска, а также предложения по их разрешению, но даже приведенные примеры убедительно доказывают, что ликвидация очередей на границе требует комплексного подхода, целого ряда финансовых, инфраструктурных, кадровых, логистических, технических, правовых и иных решений, принятия мер межведомственного характера.