

**Оптимизация работы пунктов пропуска- важный фактор развития
транспортно-логистической инфраструктуры Северо-Запада
II ежегодная международная конференция «Трилогия»
30 октября 2009**

Уважаемые участники конференции!

Росграница и ее задачи

Обустройство государственной границы является сегодня ключевым направлением в реализации пограничной политики Российской Федерации. Важнейшую роль оно играет и в вопросе развития транспортно-логистической инфраструктуры, являясь необходимым условием успешного развития внешнеэкономической деятельности России.

Современный технологический облик границы начинается с пунктов пропуска. Их несоответствие современным требованиям по обустроенности, техническому оснащению негативным образом сказывается как на деятельности участников ВЭД, так и на экономических показателях. Нельзя также забывать о том, что Российская государственная граница должна быть не только достойным лицом, представляющим свою страну, но и отвечать всем требованиям по высокопрофессиональному обеспечению ее охраны.

Именно для решения этих задач Постановлением Правительства РФ от 01.11.2007. № 734 было образовано Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграницы).

В целях активизации этой деятельности и усиления ее практической направленности распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 1492-р., а также приказом Росграницы от 6 ноября 2008 г. № 116 образованы Территориальные органы Федерального агентства по обустройству государственной границы. В Северо-западном регионе Росграницу представляют Северо-Западное территориальное управление.

Непосредственно на Управлении лежит обязанность по координации деятельности подразделений государственных контрольных органов и администраций морских портов, а также железнодорожных и автомобильных станций или вокзалов, как по вопросам содержания зданий, помещений и сооружений пунктов пропуска с соответствующим технологическим оборудованием и техническим оснащением, так и по администрированию деятельности на пунктах пропуска, а также подготовка предложений по совершенствованию транспортной инфраструктуры региона. Успешное выполнение этих задач, очевидно, невозможно без тесного взаимодействия Росграницы, как с федеральными органами исполнительной власти, так и с коммерческими структурами, общественными и другими организациями, участвующими в осуществлении внешнеэкономической деятельности.

Административные функции

Концепция осуществления государственной политики в сфере обустройства государственной границы предполагает новые взгляды и современные подходы к этой деятельности. Росграница должна стать тем единым аналитическим, координационным и управленческим центром, представляющим интересы Российской Федерации, без которого невозможно быстро, эффективно и целенаправленно создать новый облик государственной границы.

Анализ свидетельствует о том, что за исключением обеспечения эксплуатации пунктов пропуска, все остальные функции являются государственными. Их реализация осуществляется Управлением в ходе таких мероприятий, как:

- работа в координационных советах;
- разработка и утверждение технологических схем пунктов пропуска;
- разработка и утверждение распорядка работы;
- утверждение правил режима;
- определение пределов пунктов пропуска;
- подготовка схем территориального планирования в области размещения пунктов пропуска;
- разработка регламентов эксплуатации имущественного комплекса пунктов пропуска;
- мониторинг и паспортизация пунктов пропуска и др.

Функция администрирования делегирована Росграницей своим территориальным органам, в которых определены структурные подразделения, ответственные за реализацию административных функций в пунктах пропуска.

ФЦП

На Росграницу также возложена функция госзаказчика — координатора федеральной целевой программы (ФЦП) «Государственная граница Российской Федерации», благодаря которой финансируется и ускоряется решение насущных приграничных проблем и, в рамках которой должны учитываться потребности всех заинтересованных сторон.

Целью Программы предлагается определить создание благоприятных условий на государственной границе Российской Федерации, в пунктах пропуска и в местах ее пересечения для осуществления внешнеторговой деятельности. В то же время не трудно видеть, что эффективность работы пунктов пропуска также тесно связана с вопросами тарифной политики, политики в сфере развития транспортной инфраструктуры, бюджетирования, территориального планирования. За период 2007-2009 годов в результате принятия не всегда оправданных решений, в первую очередь, в тарифной политике, а также ввиду недостаточности финансирования, направляемого на

обустройство пунктов пропуска, значительно изменялись объемы грузопотоков через пункты пропуска и не только из-за кризиса.

Как известно присутствующим, целый ряд таких проблем связан и с деятельностью пунктов пропуска Северо-западного региона. Участники ВЭД обоснованно выбирали наиболее выгодные для них маршруты, в результате чего, например, российские порты лишились заметной части грузооборота, государство понесло ощутимые финансовые потери. Вернуть их одна из наших приоритетных задач, а это возможно только в процессе тесного взаимодействия всех государственных и коммерческих структур, участвующих во внешнеэкономической деятельности или регулирующих ее.

Следует отметить, что темпы создания элементов федеральной собственности, куда входят и пункты пропуска через государственную границу, зачастую отстают от темпов развития регионов и транспортной инфраструктуры. По мнению (Минтранс - Левитин) наметилось такое отставание и в Северо-западном регионе. Следует признать, что требует оптимизации и реконструкции не только система пунктов пропуска в нашем регионе, но и в Российской Федерации в целом. В числе причин сложившейся ситуации можно назвать и несогласованность действий государственных ведомств между собой, и неготовность государственного финансирования к опережающим темпам создания частной инфраструктуры.

В современных условиях для достижения целей как никогда требуется проявлять государственный подход. В рамках выполнения федеральной целевой программы «Государственно целевой программы РФ 2003-2010 годы, действия которой продлеваются на 2011 год, заказчиком-координатором которой является Росграница, необходима консолидация всех заинтересованных сторон, как на федеральном, так и региональном уровне. Все усилия должны быть направлены на сокращение сроков строительства, сдачу объектов с высоким качеством, доведение объектов приграничной инфраструктуры до уровня современных мировых стандартов.

Приоритетными были и остаются обустройство Балтийского участка государственной границы, на котором сегодня идет строительство сразу нескольких крупных морских портов, и развитие Арктического региона, которым уделяется пристальное внимание, как со стороны Президента, так и Правительством Российской Федерации. Это нашло свое отражение и в проекте федеральной целевой программы. В 2012-2017годах в рамках Программы на обустройство объектов пограничной инфраструктуры по СЗФО планируется выделить 47 млрд. 459 млн. руб.

Невозможность решения всех задач по обустройству государственной границы за счет государственных средств делает одной из приоритетных задачу привлечения частных инвестиций и реализацию механизма частно-государственного партнерства в части развития инфраструктуры прилегающих к пунктам пропуска территорий, на что обращает внимание Правительство РФ. Примером такого сотрудничества являются порт Усть-

Луга, морской пассажирский порт «Морской фасад» и новый пассажирский терминал аэропорта «Пулково».

На сегодняшний день Росграницей ведется подготовка Концепции развития политики Российской Федерации в сфере обустройства государственной границы. Одно из ключевых значений в ней занимает интеграция российских пропускных объектов в глобальные логистические системы. Это стратегически важная для всей отечественной экономики задача. Без современных, хорошо оборудованных и эффективных пунктов пропуска, которых на границах России пока не хватает, выполнить ее нельзя.

Администрирование МПП

Для Северо-западного региона ведущую роль играют морские пункты пропуска. Их слабая обустроенность, недостаточный уровень обеспечения современными информационными системами, нереализованность Межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы (МИАИС), нацеленной на обеспечение эффективного взаимодействия органов государственного контроля и участников ВЭД транспортного рынка на основе электронного обмена данными с использованием механизма «одного окна», является главной причиной низкой конкурентоспособности российских портов по сравнению с зарубежными.

В российских портах до настоящего времени действует архаичная и малоэффективная система проверки и физического досмотра прибывающих и уходящих судов.

Органы государственного контроля требуют для проверки только бумажные документы. При этом в России отсутствует единый список запрашиваемых документов и единый состав данных предварительного информирования, хотя он и определен Международной конвенцией Международной морской организации ИМО ФАЛ 1965 года. Электронной системы информационного взаимодействия между проверяющими организациями (таможня, пограничники, фитосанитарный контроль и др.) не существует. В Российской Федерации нет также и базы данных о судах (грузах, маршрутах и др.), находящихся в текущий момент времени в российских портах, и ожидающих прихода и ухода. Учет информации о состоявшихся судозаходах, грузах и пассажирах также не ведется, что не позволяет в действительности реализовать систему управления рисками (СУР), а также эффективно бороться, в том числе с нелегальной миграцией, оборотом наркотиков и экономическими преступлениями.

При реализации Стратегии развития морской деятельности до 2020 года и на более отдаленную перспективу необходимо синхронизировать мероприятия нескольких федеральных целевых программ..

Это необходимо для того, чтобы развитие морских портов и портовой инфраструктуры происходило в увязке со строительством или реконструкцией соответствующих морских пунктов пропуска через

государственную границу Российской Федерации. В настоящее время есть примеры того, как мероприятия по развитию морских портов проходят без учета необходимости реконструкции пунктов пропуска. Такая ситуация, например, складывается с некоторыми терминалами на Балтике. При этом строительство пунктов пропуска осуществляется с нарушением установленных процедур. Застройщики зачастую осуществляют строительство пунктов пропуска по несогласованному и неутвержденному техническому заданию, с нарушением технических требований, а потом предъявляют пункт пропуска в готовом виде, рассчитывая на политическое решение вопроса его приемки и открытия. Полагая, что в условиях наличия действующих международных договоров и критических сроков их исполнения, Росграница и контролирующие органы под давлением обстоятельств вынуждены будут принять пункт пропуска в том виде, который предложен застройщиком. Считаем, что такой подход не способствует повышению уровня обслуживания на пунктах пропуска, а, следовательно, и работы морского порта в целом. Стратегически важно рассматривать проблему повышения конкурентоспособности международных морских портов в тесной увязке строительства портов с модернизацией морских пунктов пропуска, а также согласованием юридических вопросов, начиная со стадии проектирования.

В перспективе Росграница возьмет на себя затраты по содержанию зданий и помещений контрольных органов в морских пунктах пропуска. Ориентировочно эта задача будет решаться в 2011-2012 годах. В настоящее время проводятся мероприятия по приему на баланс Росграницы только имущества автомобильных пунктов пропуска. На баланс ФГУ Росгранстрой(подведомственная организация Росграницы) уже принято 14 МАПП.

Решение проблем в области совершенствования системы пропуска через государственную границу Российской Федерации и обустройства пунктов пропуска требует анализа ситуации, выработки нового, единого подхода к изменению текущего положения и согласования позиций всех заинтересованных сторон. Немаловажную роль в этом должны сыграть и общественные организации. С целью обеспечения эффективного взаимодействия с ними принято решение о создании при территориальных Управлениях Общественных советов. Создается такой Совет и при СЗТУ Росграницы.

Мониторинг

Транспортная система Северо-Запада является важнейшим элементом транспортного комплекса России. Она обеспечивает около 40% внешнеторгового грузооборота страны. Ее основой являются транспортные комплексы Санкт-Петербурга, Ленинградской, Мурманской и Архангельской областей с развивающимися портовыми комплексами Волго-Балтийской транспортной системы. Внешнеэкономические транспортные потоки на

Северо-западе Российской Федерации, без учета Калининградской области, обслуживает 71 пункт пропуска. Этот участок границы считается одним из самых обустроенных в стране. В то же время сохраняют свою актуальность ставшие, к сожалению, традиционными проблемы очередей на границе, слабого развития приграничной инфраструктуры и низкого уровня сервиса и культуры обслуживания.

В мае-июне 2009 г. сотрудниками Росграницы проводился мониторинг пунктов пропуска Российской Федерации, направленный на ознакомление с фактическим положением дел и подготовкой к приему имущественного комплекса. Если оценивать его результаты в целом, то можно сказать, что выявленное состояние пунктов пропуска можно считать тяжелым. В числе наиболее распространенных проблем можно назвать:

- устаревшие паспорта пунктов пропуска;
- не определенность пределов пунктов пропуска, что не позволяет разработать даже временную технологическую схему;
- нахождение в пределах пунктов пропуска хозяйствующих субъектов не имеющих отношения к контролирующим органам (в ряде портов их численность достигает нескольких сотен);
- не соответствие установленным нормам помещений для контролирующих органов;
- слабое развитие приграничной транспортной инфраструктуры, которая часто не соответствует пропускной способности пункта пропуска;
- охрана территорий ведомственной охраной, либо частными охранными структурами;
- отсутствие Координационных советов или их неспособность к эффективной деятельности.

Последний недостаток усилиями Управления в настоящее время устраняется. СЗТУ Росграницы инициировало создание отсутствовавших координационных советов и направляет свою работу на активизацию их практической деятельности.

Одной из функций Советов является согласование технологических схем пропуска через государственную границу, которые играют особую роль. Именно при их разработке должны достигаться цели оптимизации и повышения эффективности действий контролирующих органов, снижение затрат времени, нацеленные на сокращение затрат участников ВЭД при пересечении государственной границы.

Внимательный подход к разработке технологических схем, их всестороннее согласование контрольными органами и четкое исполнение позволяют решить многие логистические проблемы, возникающие в пунктах пропуска, в том числе минимизировать время прохождения контрольных мероприятий. И эта задача является одной из приоритетных для координационных советов.

Планы и концептуальные подходы

Роль Росграницы в развитии транспортно-логистического рынка – как одного из перспективных направлений развития Северо-западного региона мы видим в повышении конкурентоспособности российских портов и других пунктов перехода государственной границы в международной логической системе транспортных услуг, в первую очередь, за счет совершенствования работы пунктов пропуска.

Основными направлениями деятельности на пути достижения этой цели, по нашему мнению, должны стать:

- повышение оперативности работы контролирующих органов на пунктах пропуска за счет оснащения их современными техническими средствами и строгого выполнения требований технологических схем пропуска;

- внедрение на всех пунктах пропуска технологий «одного окна»;

- введение системы обязательного предварительного электронного информирования, в том числе, в свете Международной конвенции ИМО ФАЛ по облегчению Международного морского судоходства.

- важным инструментом оптимизации работы контрольных органов на границе должна стать Межведомственная интегрированная автоматизированная информационная система (МИАИС) .

- оптимизация транспортных потоков через границы Северо-западного региона с учетом всех видов транспорта и международных транспортных коридоров;

- развитие и совершенствование приграничной транспортной инфраструктуры.

Примером работы в этом направлении может служить деятельность Росграницы в рамках рабочей группы по подготовке доклада Президента на Государственном Совете Российской Федерации в ноябре 2009 года. На заседаниях рабочей группы были рассмотрены предложения по обеспечению инновационного развития транспортного комплекса морских портов, подготовленные экспертной группой Росграницы.

В заключение хочу отметить важность взаимодействия с общественными организациями, представляющими интересы участников ВЭД. Именно для обеспечения более действенного рабочего контакта с ними Росграницей проводится работа по созданию Общественных советов. Мы стремимся повысить инвестиционную привлекательность объектов приграничной инфраструктуры, активизировать механизмы частно-государственного партнерства в сфере обустройства инфраструктуры, прилегающей к пунктам пропуска. Считаем, что общественный совет должен сыграть заметную роль в этом вопросе. Пользуясь случаем, приглашаем все заинтересованные стороны к диалогу.