

# РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБУСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РФ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА  
ПО ОБУСТРОЙСТВУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Дмитрий Александрович Безделов

Концепция реализации государственной политики в сфере обустройства госграницы Российской Федерации (далее – Концепция), одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года №1309-р, раскрывает основные проблемы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики в названной сфере до 2016 года включительно, а также этапы реализации Концепции и ожидаемые результаты.

При подготовке Концепции были выделены основные проблемы в сфере обустройства государственной границы:

- несовершенство нормативного правового регулирования;
- низкий уровень инфраструктуры на государственной границе и недостаточные темпы ее модернизации;
- несоответствие существующей системы пунктов пропуска потребностям государства;
- неурегулированность вопросов права собственности в отношении объектов недвижимого имущества инфраструктуры на государственной границе.

Целями государственной политики в названной сфере являются повышение уровня пограничной безопасности и надежности защиты государственной границы, создание благоприятных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества.

На первом этапе реализации Концепции в 2008–2010 годах предусмотрены внесение изменений в нормативно-правовые акты, реализация действующей и разработка новой федеральной целевой программы, создание и организация деятельности территориальных органов, обеспечение деятельности пунктов пропуска.

Для успешной реализации Концепции прежде всего необходимо внести изменения в законодательные акты и международные договоры, а также подготовить акты Правительства

Российской Федерации и нормативно-правовые акты Агентства по вопросам открытия и реконструкции пунктов пропуска.

В отличие от большинства федеральных органов исполнительной власти, имеющих свою историю (то есть образованных пять и более лет назад), применительно к Росгранице выполнение функций нормативного регулирования сферы обустройства государственной границы осложнялось необходимостью регулирования собственной деятельности практически «с нуля»: решались вопросы нормативного регулирования сферы и издания приказов, регламентирующих служебный распорядок, регламент работы, порядок проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, на проведение закупок, защиту персональных данных гражданских служащих, организацию гражданской обороны и т.д.

За полтора года из более чем 100 организационно-распорядительных документов 33 приказа Росграницы зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве нормативно-правовых актов. По сравнению с другими ведомствами это значительный результат.

В текущем году Росграницей разработаны проекты пяти межправительственных соглашений, касающихся пунктов пропуска через российско-абхазскую, российско-югоосетинскую, российско-латвийскую, российско-норвежскую и российско-монгольскую границы.

Зарегистрированы Минюстом России и опубликованы девять нормативно-правовых актов об открытии пунктов пропуска.

Изданы разработанные Росграницей распоряжения Правительства Российской Федерации об установлении пунктов пропуска на Финляндском вокзале Санкт-Петербурга, железнодорожных станциях Выборг и Бусловская, в аэропорту г. Грозного и временных пунктов пропуска Сковородино и на о. Русский.

Обустройство государственной границы предусматривает оптимизацию системы пунктов пропуска, участие в деятельности межправительственных организаций и взаимодействие с компетентными органами сопредельных государств.

Сейчас готовятся к внесению в Правительство Российской Федерации предложения по дальнейшему улучшению системы пунктов пропуска с учетом перспектив экономического развития Российской Федерации. Например, о приостановлении движения через 14 упрощенных пунктов пропуска в Республике Карелия и Мурманской области и через 2 пункта пропуска Псковской области на российско-эстонском участке. Решение приостановить через них движение позволяет активизировать работу по обмену нотами и организации консультаций относительно их последующего закрытия. Также готовятся предложения о закрытии нефункционирующего железнодорожного пункта пропуска Багратионовск Калининградской области на российско-польском участке, 9 автомобильных и 1 железнодорожного на российско-украинском участке, 7 автомобильных на российско-казахстанском участке, 14 пунктов пропуска на российско-монгольском участке. Кроме того, планируется закрыть в Дагестане на российско-азербайджанском участке автомобильный пункт пропуска Чах-Чах, а на российско-китайском участке в Забайкальском крае автомобильный пункт пропуска Покровка.

Подготовка предложений по оптимизации системы пунктов пропуска должна быть завершена к исходу 2012 года.

Определенные усилия предприняты для организации взаимодействия с компетентными органами сопредельных государств по вопросам функционирования пунктов пропуска.

В частности, подготовлен проект типового соглашения между Федеральным агентством по обустройству государственной границы Российской Федерации и компетентным органом сопредельной страны о взаимодействии и обмене информацией в сфере обустройства пунктов пропуска.

В соответствии с предварительными договоренностями проекты подобных соглашений разработаны и переданы по дипломатическим каналам в Украину, Казахстан, Абхазию, Китай, Норвегию, Латвию, Литву, Эстонию, Финляндию, Монголию и Вьетнам.

Нельзя не отметить и значительный объем задач, которые предстоит выполнить Росгранице в рамках обустройства внешних границ Таможенного союза. Например, разработать унифицированные требования к обустройству пунктов пропуска на внешних границах Таможенного союза, подготовить проекты межгосударственных соглашений по вопросам обустройства внешних границ,



доработать и согласовать с соответствующими органами исполнительной власти Республики Беларусь и Республики Казахстан проект плана по обустройству внешних границ Таможенного союза.

Протяженность границы Республики Беларусь с Российской Федерацией составляет 1283 км, в то время как протяженность границ Беларуси с другими сопредельными государствами – 2332 км (в том числе с Латвией – 170 км, с Литвой – 679 км, с Украиной – 1084 км, с Польшей – 399 км). Протяженность границ Казахстана с сопредельными государствами, кроме России, – 5390 км (в том числе с Китаем – 1560 км, Туркменистаном – 450 км, Узбекистаном – 2310 км, Кыргызской Республикой – 1070 км).

В свете проведения работ по обустройству внешних границ Таможенного союза необходима дополнительная проработка вопроса о корректировке Концепции, разработке стратегии государственной политики России на более длительный период.

Следует использовать опыт зарубежных стран, который в течение 2009 года активно изучался сотрудниками Росграницы в процессе соответствующих визитов, в том числе в страны Евросоюза.

Принципиально важно не повторить практику стран Евросоюза, которые длительное время пытались решать проблемы внешних и внутренних границ (в том числе связанные с незаконной миграцией, наркотиками, организованной преступностью) не комплексно, а путем решения локальных проблем, изданием разрозненных правовых актов.

В конечном итоге, после многих лет проб и ошибок, Евросоюз все равно пришел к необходимости образования ФРОНТЕКСА (Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского союза), являющегося межгосударственным органом по охране и обустройству границ, и к созданию центров сотрудничества приграничных государств, которые решают вопросы оперативного взаимодействия органов внутреннего, пограничного и таможенного контроля.

В марте 2006 года принят Шенгенский кодекс о границах, положения которого в равной мере касаются внутренних и внешних границ Европейского союза, затрагивают интересы как его собственных граждан, так и выходцев из «третьих стран».

Принятый в форме регламента Европейского сообщества, Шенгенский кодекс о границах обладает прямым действием (не нуждается в какой-либо ратификации или трансформации в национальное законодательство).

Бесспорно, что все вопросы, касающиеся заимствования опыта других государств, должны быть тщательно проработаны. Слепое копирование недопустимо. Важно не повторить ошибок.

Для того чтобы эффективнее формировать новый облик государственной границы, в первом полугодии 2009 года завершено развертывание территориальных органов Росграницы. Всего сформировано восемь управлений: семь располагаются в столицах федеральных округов Российской Федерации, восьмое – в г. Калининграде.

В некоторых территориальных управлениях образованы специальные региональные отделы, которые будут заниматься вопросами обустройства пунктов пропуска, например задействованных в подготовке и проведении саммита глав государств и правительств стран – участниц форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, а также в XXII Олимпийских зимних играх и в XI Паралимпийских зимних играх 2014 года в г. Сочи.

Одновременно наша подведомственная организация – федеральное государственное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» – развернула сеть из 24 филиалов, расположенных преимущественно в приграничных субъектах Российской Федерации.

В рамках реализации Концепции Росграницей было проведено комплексное изучение всех пунктов пропуска на границах Российской Федерации. Эта работа была закончена летом 2009 года. Сейчас ведется систематизация и анализ результатов. Все материалы сводятся в единую электронную базу данных. Говорить о каких-то окончательных итогах пока рано, но общая картина уже складывается.

Наиболее обустроенными и технически оснащенными являются воздушные пункты пропуска, то есть пункты пропуска в аэропортах.

Автомобильные пункты пропуска, в особенности на казахстанском и украинском участках границы, обустроены не более чем на 20–25%. На эффективность работы автомобильных пунктов пропуска еще влияет слабое развитие дорожных сетей.



Хуже всего обстоят дела на железнодорожных пунктах пропуска, где отмечается фактически полное отсутствие обустроенности и недостаток технических средств контроля.

Из почти 70 морских пунктов пропуска только 6 обустроены и открыты в установленном порядке. Остальные пункты пропуска необходимо модернизировать.

В ходе мониторинга мы обнаружили, что в некоторых пунктах пропуска расположены гостиницы, АЗС, платные стоянки, ремонтные мастерские и пр. Такого рода услуги в соответствии с законодательством не могут предоставляться на территории пунктов пропуска.

Одна из функций Росграницы – обеспечение функционирования пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, включая их оборудование и техническое оснащение. К исходу 2016 года Росграница должна иметь в своем ведении земельные участки, движимое и недвижимое имущество, необходимое для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Непосредственно эксплуатацию и техническое оснащение пунктов пропуска, а также реконструкцию и строительство будет осуществлять специально образованная для этих целей подведомственная организация – федеральное государственное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (ФГУ «Росгранстрой»).

В 2009 году начался прием на баланс имущества пунктов пропуска, находящегося сейчас у различных федеральных органов исполнительной власти (ФТС России, Минтранса России), органов власти субъектов Российской Федерации, а также частных собственников.

Первый этап – принятие на баланс автомобильных пунктов пропуска. С этой целью ФТС России и Росграницей утвержден план передачи на баланс ФГУ «Росгранстрой» автомобильных пунктов пропуска. Всего запланировано к передаче 107 имущественных комплексов автомобильных пунктов пропуска. Основные мероприятия должны быть реализованы до конца 2010 года.

Одновременно проводится подготовка к приему имущества пунктов пропуска в морских портах и на железнодорожных станциях.

В 2009 году на баланс ФГУ «Росгранстрой» передано имущество 97 автомобильных пунктов пропуска в 31 субъекте Российской Федерации. В этом году работа продолжится.

С 2008 года Росграницей осуществляются функции заказчика-координатора ФЦП «Государственная граница Российской Федерации (2003–2010 годы)». Прежде всего Агентством совместно с государственными заказчиками был оптимизирован расход средств федерального бюджета. Причем оптимизация не приведет к замедлению темпа обустройства государственной границы: капитальные вложения закладываются только в обустройство реально действующих пунктов пропуска.

Подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в действующую ФЦП, которым предусмотрено включение в Программу мероприятий по обустройству пунктов пропуска, задействованных в подготовке и проведении саммита АТЭС-2012 в г. Владивостоке, а также в подготовке и проведении Олимпийских и Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи.

Правительством Российской Федерации фактически скорректированы сроки реализации действующей ФЦП с продлением программных мероприятий до 2011 года.

Соответственно, требуются изменения проекта концепции Федеральной целевой программы «Государственная граница Российской Федерации (2011–2016 годы)», а также корректировка плана реализации мероприятий Концепции государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации.

Реализация Концепции предполагает не только эффективное противодействие проявлению внешних угроз, но и рост внешнеторгового оборота, международного туризма, развитие приграничных территорий.

Эти показатели легко измеряются.

В рамках реализации Концепции можно провести много мероприятий, но они окажутся неэффективны, если не приведут к сокращению сроков процедур пересечения границы и, соответственно, к сокращению финансовых потерь, а также к увеличению пропускной способности пунктов пропуска и оптимизации затрат на их обустройство.