

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**



**О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Специальный доклад

**Калининград
2010**

Введение

Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации:

«1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»¹.

Статья 12 Декларации прав и свобод человека и гражданина"² провозглашает:

«(1) Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

(2) Гражданин РСФСР имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться.

(3) Ограничение этих прав допускается только на основании закона».

Статья 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ также гарантирует право на свободу передвижения:

«1. Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства.

2. Каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную.

¹ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)

² Постановление ВС РФ от 22.11.1991 N 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина"

³ "Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984))

3. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

4. Права, признанные в пункте 1, могут также, в определенных районах, подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе».

В соответствии с законодательством РФ⁴ право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ может быть ограничено в пограничной зоне, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение. Указанный перечень является исчерпывающим и может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

Калининградская область является самым западным регионом Российской Федерации, отделенным от остальной территории страны иностранными государствами и международными территориальными морскими водами.

Специфическое географическое положение области способствует возникновению комплекса проблем реализации права на свободу передвижения и в связи с этим проблем реализации иных прав и свобод человека, как для самих жителей региона, так и для пребывающих (проживающих) на ее территории иностранных граждан, лиц без гражданства.

В связи с расширением Европейского союза возникла угроза транспортной изоляции Калининградской области РФ.

С целью изучения и анализа проблем соблюдения права на свободу передвижения и иных прав жителей Калининградской области и

⁴ Ст. 8 Закона РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 18.07.2006, с изм. от 25.12.2008) "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"

гостей региона Уполномоченным по правам человека по Калининградской области осуществлен мониторинг проблем, связанных с эксклюзивным положением Калининградской области.

В ходе мониторинга исследовались и анализировались международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией; законодательство Российской Федерации и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации; информация по исследуемой теме, полученная из письменных обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, а также обращений, полученных на личном приеме, по телефону, по электронной почте; из средств массовой информации; информация, озвученная в ходе мероприятий с участием Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

Следует отметить, что проблемы реализации прав граждан, связанные с пересечением границы Калининградской области РФ, носят латентный характер, кроме того граждане боятся публично и открыто заявлять о своих трудностях пересечения границы, так как опасаются репрессий со стороны консульских служб, представителей федеральных органов власти, что может негативным образом отразиться на возможности оформления виз, прохождения таможенного и пограничного и иных видов контроля. В этой связи Уполномоченным по правам человека в Калининградской области была предоставлена возможность гражданам обращаться с сообщениями о нарушениях их прав анонимно, по электронному адресу bezviz39@mail.ru.

По результатам мониторинга подготовлен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области», который был представлен Уполномоченным 15 декабря 2010 года на Круглом столе с участием министра экономики Калининградской области, представителей министерства инфраструктуры Калининградской области, МИДа России в Калининграде, консула Республики Польша в Калининграде, зам.начальника Калининградской железной дороги, представителей Агентства по внешнеэкономической деятельности и международным связям, Калининградской областной таможни, Калининградского территориального управления Росграницы, Пограничного УФСБ, авиакомпаний, Минюста РФ в Калининграде, Северо-Западной транспортной прокуратуры, военной прокуратуры, УФМС по Калининградской области, РГУ им.Канта, КЮИ МВД РФ, студентов юридических факультетов,

представителей общественных организаций, жителей Калининградской области.

В ходе мониторинга были выявлены следующие проблемы реализации права на свободу передвижения и иных прав граждан, связанных с эксклавым положением Калининградской области.

1. Проблемы паспортизации

Одна из таких проблем вызвана необходимостью обеспечения граждан *заграничными паспортами*.

Данная проблема появилась в январе 2005 года после вхождения Литвы и Польши в Шенгенскую зону, когда в соответствии с Соглашением Российской Федерации и Литовской Республики о применении упрощенных транзитных документов для наземного транзита⁵ поездка на любом виде транспорта стала возможной только при наличии заграничного паспорта. Жителям региона пришлось в массовом порядке оформлять такие паспорта.

В результате обращений органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в органы государственной власти Российской Федерации по вопросу о необходимости продления срока действия заграничного паспорта, соответствующие изменения были внесены в федеральное законодательство.

Федеральным законом от 21.12.2009 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» внесены изменения, в соответствии с которыми для россиян с 1 марта 2010 года введены биометрические паспорта сроком действия на 10 лет, что должно значительно снизить частоту обращений граждан в подразделения ФМС России за оформлением заграничных паспортов.

Для жителей Калининградской области по-прежнему получение заграничного паспорта остается бесплатным.

Согласно дополнениям, внесенным в Федеральный закон от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федера-

⁵ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики от 20.06.2003 "О порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге"

ции и въезда в Российскую Федерацию"⁶, гражданин РФ при подаче письменного заявления о выдаче загранпаспорта вправе выбрать паспорт со сроком действия пять лет, или паспорт, содержащий электронный носитель информации со сроком действия десять лет.

Тем не менее, до настоящего времени не решены многие проблемы, связанные с необходимостью оформления заграничных паспортов, требуемых для пересечения границы с Калининградской областью РФ наземным паспортом.

Особенностью биометрических паспортов является наличие электронного носителя информации о его владельце. Паспорта оформляются в единственном в России специальном центре в Москве, в связи с чем увеличилось время оформления загранпаспорта, что в ряде случаев играет важную роль при необходимости экстренного выезда за пределы региона, для экономической деятельности.

Необходимо принять организационные меры с целью ускорения процесса оформления загранпаспорта.

Жители Калининградской области жалуются на частые отказы в оформлении загранпаспортов секретносителям, особенно пенсионерам; на длительные сроки оформления загранпаспортов; на очереди в паспортно-визовые отделы.

Необходимо упростить данную процедуру.

УФМС России по Калининградской области принимаются меры для упрощения процедур получения загранпаспортов. В частности, модернизация сайта УФМС России по Калининградской области приводит к сокращению времени процедуры получения паспорта, так как появилась возможность подачи анкеты на загранпаспорт через Интернет. Тем не менее, процедура регистрации и оформления анкеты настолько сложна, что немногие граждане могут ею воспользоваться. Необходимо упрощать, развивать и совершенствовать электронные услуги.

Для оптимизации порядка оформления загранпаспортов Федеральной миграционной службе Российской Федерации следует продолжить принятие мер по совершенствованию существующих Правил оформления загранпаспортов с целью сокращения сроков их оформления и сокращения очередей в отделениях миграционной службы.

⁶ Федеральный закон от 09.03.2010 N 24-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"

Кроме того, в Калининградской области РФ проживают многие категории граждан, которые в силу служебного положения часто пересекают границу Калининградской области, например водители дальних рейсов, железнодорожники, пилоты, бортпроводники и др. Страницы их загранпаспортов при пересечении границы проштамповываются пограничными службами, что вызывает необходимость частой замены загранпаспортов.

Представляется целесообразным совершенствовать, упрощать порядок выдачи загранпаспортов на всей территории Российской Федерации, для чего необходимо внести соответствующие изменения в федеральное законодательство.

2. Проблемы транзита между Калининградской областью Российской Федерации и другими субъектами Российской Федерации

За последние годы условия транзита граждан и грузов между Калининградской областью РФ и основной территорией России поэтапно изменяются в худшую сторону.

До середины 2003 года жители Калининградской области могли на взаимной основе выезжать в Литовскую Республику и пересекать ее территорию **без оформления виз**.

С 2003 года до 1 июля 2007 года россияне – жители Калининградской области могли получать **бесплатные годовые визы** для посещения Литвы и Польши.

После вступления соседних с Калининградской областью РФ государств Литовской Республики и Республики Польша в Европейский Союз жители региона потеряли возможность оформления бесплатных многократных годовых виз для посещения Литовской Республики, Республики Польша. Теперь большинство жителей Калининградской области вправе получить не многократную, а только однократную визу стоимостью 35 евро при представлении приглашения или другого предусмотренного правилами документа.

С 1 июня 2006 года после подписания Соглашения между РФ и ЕС об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС фактически для жителей Калининградской области произошел переход к полному визовому режиму. Упрощения применяются только при оформлении УПД и УПДЖД.

2.1. Проблемы железнодорожного сообщения между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации

При наличии загранпаспорта жители Калининградской области и гости Калининградской области вправе воспользоваться железнодорожным транспортом для выезда из Калининградской области РФ в другие регионы Российской Федерации, в соседние государства и возвращения обратно.

Для возможности осуществления транзита через территорию Литовской Республики необходимо получение ***Упрощённого транзитного документа*** по железной дороге (***УПД ЖД***), для чего требуется не позднее, чем за 28 часов, оформить запрос в консульство Литовской Республики одновременно с приобретением билета в железнодорожной кассе в Российской Федерации. Пассажир обязан получить подтверждение о разрешении пересечения Литовской Республики в железнодорожной кассе до отправления поезда. Таким образом, невозможно экстренно выехать в другие регионы Российской Федерации, в том числе при задержке либо отмене авиа-рейсов из-за погодных условий, при отсутствии загранпаспорта.

Поездки на железнодорожном транспорте связаны также со следующими сложностями.

Время в пути поездов дальнего следования «Калининград-Москва», «Калининград – Санкт-Петербург» (и обратно) составляет 23 часа. Ранее время движения в пути поезда по маршруту «Калининград – Москва «Янтарь» составляло 18 часов, увеличилось на 5 часов за счет остановок для проведения пограничного контроля и таможенного досмотра пассажиров при пересечении границы между Калининградской областью РФ и Литовской Республикой, между Литовской Республикой и Республикой Беларусь. Пограничный контроль и таможенный досмотр пассажиров поездов в Литовской Республике и Республике Беларусь производится, в том числе, в ночное время, что доставляет беспокойство пассажирам, прерывает и ограничивает их ночной сон.

В связи с тем, что на таможенные и пограничные процедуры контроля тратится длительное время (всего 8 таможенных и пограничных осмотров за один рейс) – пассажиры длительное время находятся в пути из Калининграда в Москву, Санкт-Петербург (и обратно).

Кроме того, необходимость оплаты транспортных сборов за пересечение границ иностранных государств (Литовской Республики и Республики Беларусь) приводит к высокой стоимости проезда.

Проблемой для жителей Калининградской области и гостей региона является сокращение количества рейсов поездов по маршруту Калининград-Москва-Калининград - впервые за все время существования данного маршрута. Если раньше поезд «Янтарь» выполнял рейсы ежедневно, то теперь периодически - через день.

Представляется целесообразным применить в Калининградской области РФ опыт международного сотрудничества Санкт-Петербурга и Хельсинки (Финляндия).

С ноября 2010 года РЖД и VR (финские железные дороги) открыто регулярное железнодорожное скоростное сообщение между Санкт-Петербургом и Хельсинки с осуществлением пограничных и таможенных процедур во время движения поезда. При этом время в пути сократилось на 4 часа.

По аналогии с организацией железнодорожного сообщения между Санкт-Петербургом и Финляндией для сокращения времени движения поездов в пути и упрощения процедур прохождения пассажирами пограничного контроля и таможенного досмотра представляется необходимым организовать движение транзитных скорых поездов по маршрутам «Калининград – Москва – Калининград», «Калининград - Санкт-Петербург - Калининград» по новому графику движения, исключив все остановки, кроме технологических, *с проведением пограничного и таможенного досмотра во время движения поезда*, в том числе в Литовской Республике, Республике Беларусь.

В перспективе целесообразно организовать движение высокоскоростного поезда типа Сапсан между Калининградской областью и Москвой. С этой целью необходима электрификация железнодорожного пути от станции Калининград до государственной границы.

При оптимизации процедур пограничного и таможенного досмотров и сокращении времени в пути поездов увеличится пассажиропоток, железнодорожные пассажирские перевозки станут более рентабельными.

Следует также отметить, что уменьшится зависимость от авиаперевозчиков.

Жители Калининградской области и гости региона с благодарностью воспримут такие реформы и чаще будут пользоваться услугами железнодорожного транспорта.

Для этого необходимо проведение переговоров Правительства России с Правительством Литовской Республики и Правительством Республики Беларусь, с руководством ОАО «Российские железные дороги» и министерством транспорта России, с таможенными службами России, Литовской Республики, Республики Беларусь с принятием по итогам соответствующих международных и межведомственных соглашений.

Предлагается провести переговоры с руководством Калининградской железной дороги – филиала ОАО «РЖД», Калининградской областной таможни и иных заинтересованных структур с целью разработки проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об установлении постоянного многостороннего пункта пропуска через государственную границу на Южном вокзале, станции Калининград-пассажирский (Черняховск) и разрешении осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля в железнодорожных подвижных составах, предназначенных для перевозки пассажиров на участке между станциями Калининград – пассажирский (Черняховск) - Нестеров (п. Чернышевское). По результатам переговоров целесообразно подготовить и направить проект распоряжения в Минтранс России с целью внесения проекта распоряжения установленным порядком в Правительство Российской Федерации.

Кроме того, требуется увеличение численности и штата сотрудников пограничных и таможенных служб с целью сокращения времени обслуживания транзитных пассажиров и грузов через границы Литовской Республики и Республики Польша.

Пограничные службы России не оснащены специальным оборудованием для электронного считывания информации о пассажирах в ходе транспортного контроля, в отличие от пограничных служб Литовской Республики, Республики Польша, Республики Беларусь и других государств, в связи с чем в поездах, следующих по территории Калининградской области Российской Федерации, при осуществлении таможенного и пограничного контроля публично по радиопередаче оглашаются персональные данные граждан (Ф.И.О., номер паспорта и пр.), являющиеся конфиденциальной информацией, производится досмотр личных вещей, валюты, ценностей, перевозимых пассажирами, в присутствии соседей, задаются вопросы, касающиеся их частной жизни, что может отрицательным образом повлиять на обеспечение безопасности граждан.

Таким образом, нарушаются нормы Конституции Российской Федерации о неприкосновенности частной жизни и частной собственности граждан и ФЗ от 20.02.1995 N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" о защите персональных данных граждан.

Для сокращения времени прохождения пограничного контроля в поездах необходимо **обеспечить все пограничные службы современным оборудованием для осуществления паспортного контроля граждан** с целью соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, частной собственности, защиту персональных данных (ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 23, 24, 35 Конституции РФ).

Необходимо техническое оснащение таможенных и пограничных служб Российской Федерации, разработка новых инструкций, регламентирующих порядок осуществления пограничного и таможенного контроля на железной дороге.

Требуется также решить проблему необустроенности железнодорожных пунктов пропуска в Калининградской области Российской Федерации, так как ни один из них не отвечает требованиям, необходимым для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля.

В 2010 году в Калининградской области возникли также **проблемы передвижения пригородным железнодорожным транспортом**. Наблюдается тенденция к сокращению маршрутов пригородных пассажирских перевозок, в том числе на Балтийское побережье, в т.ч. в курортный сезон, что ущемляет интересы жителей Калининградской области и гостей региона, особенно малообеспеченных граждан, пенсионеров, садоводов, студентов и школьников, и вызывает их обоснованные нарекания. Это приводит к перегрузкам автомобильного транспорта, к пробкам на автомобильных дорогах.

2.2. Проблемы сообщения между Калининградской областью Российской Федерации и другими субъектами Российской Федерации автотранспортом

Пересечение границы с Калининградской областью РФ возможно и автотранспортом.

Однако для проезда автомобильным транспортом из Калининградской области РФ на основную территорию России необходимо

транзитом пересечь территорию Литовской Республики, для чего требуется оформление Шенгенской визы или упрощенного транзитного документа (УТД).

Оформление УТД стоит 5 (пять) евро, предусматривает пребывание на территории Литвы не более 24 часов и до недавнего времени требовало предоставления подтверждающих документов о необходимости поездки на основную территорию России, что вызывало негодование жителей Калининградской области РФ. Руководство Литовской Республики пошло навстречу жителям Калининградской области РФ, и в настоящее время не требует для оформления УТД предоставления документов, подтверждающих необходимость выезда из одного субъекта Российской Федерации в другой.

Для пересечения территории сопредельных государств на автомобильном транспорте жителям Калининградской области РФ необходимо также приобрести страховой документ по системе «Зеленая карта», минимальная стоимость которого 1600 (одна тысяча шестьсот) рублей (тогда как в соседних странах страховка обходится в 2-3 раза дешевле) и медицинскую страховку.

Человек пересекает транзитом территории сопредельных государств, как правило, в течение 1 суток, тем не менее, страховой сертификат берется из расчета нахождения на территории иностранного государства не менее 15 дней. Выезжая в отпуск в другие субъекты Российской Федерации, человек в течение месяца дважды пересекает транзитом территории соседних государств, к примеру, Литовской Республики, суммарно в течение двух суток, но «Зеленую карту» вынужден покупать на месяц.

Таким образом, жители региона вынуждены тратить существенные материальные средства с целью возможности осуществления транзитных поездок из Калининградской области РФ в другие субъекты Российской Федерации.

Сложившийся порядок с поездками на основную территорию России вызывает возмущение у жителей области и расценивается как дискриминация по признаку места проживания.

Необходимо ставить вопрос о возможности оформления *транзитной* «Зеленой карты», а также о *снижении стоимости* «Зеленой карты» в России, о чем следует ставить вопрос перед Минфином Российской Федерации и Союзом страховщиков России.

Целесообразно также обратиться по данному вопросу в Федеральную антимонопольную службу с целью организации проверки на

предмет соответствия действий страховых компаний при оформлении «Зеленой карты» антимонопольному законодательству Российской Федерации.

В феврале 2010 года депутаты Калининградской областной Думы, обеспокоенные данной ситуацией, обратились к Министру финансов Российской Федерации по вопросу о возможности компенсации жителям Калининградской области РФ либо страховым компаниям расходов, связанных с поездками жителей Калининградской области РФ в другие субъекты Российской Федерации через территории сопредельных государств.

2.3. О проблемах, связанных с авиасообщением

При отсутствии загранпаспорта либо при необходимости срочного выезда за пределы Калининградской области РФ (въезда в нее) граждане вправе воспользоваться услугами авиатранспорта.

При этом гражданам приходится столкнуться с проблемой доступности для жителей Калининградской области авиа-перелетов в другие субъекты Российской Федерации и в другие страны.

В 2009 году вследствие банкротства авиакомпании «КД Авиа» регион лишился одного из авиаперевозчиков, осуществлявшего рейсы из Калининграда РФ в другие города Российской Федерации и в другие страны.

Ежегодно с наступлением летнего периода тарифы на авиабилеты всех авиакомпаний, осуществляющих рейсы на Калининградском направлении, вырастают многократно – на 200-500%. Летом средняя стоимость билета эконом-класса по маршрутам Калининград-Москва составляет от 10 до 18 тысяч рублей (в одну сторону). За такую сумму можно долететь до США, или Канады, или через десятки стран в ЮАР, или в Китай. В сравнении стоимость билетов на такое же расстояние, как между Калининградом и Москвой, в других странах и авиакомпаниях других государств составляет 3-5-6 тыс. рублей.

Главная причина высокого роста цен авиабилетов в недостаточной конкуренции на рынке авиационных пассажирских перевозок.

Территориальное управление Федеральной антимонопольной службы (ФАС) Калининградской области включило авиакомпании «ФГУП ГТК Россия» и ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии» в реестр субъектов, имеющих долю более 35% на рынке пассажирских авиаперевозок по определенным маршрутам.

23 сентября 2010 ФАС по Калининградской области установлено, что доминирующее положение на рынке перевозок по направлению Калининград-Санкт-Петербург занимает ФГУП «Государственная транспортная компания «Россия». ФГУП ГТК «Россия» признано виновным в нарушении Закона о защите конкуренции. Авиакомпаниям выдано предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

1 декабря 2010 ФАС по Калининградской области рассмотрен вопрос о нарушении антимонопольного законодательства компанией «Аэрофлот – Российские авиалинии» на рынке оказания услуг пассажирских авиаперевозок по направлению Калининград - Москва – Калининград, о завышении цен на авиабилеты. ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии» признано нарушившим ч.1 ст.10 Закона о защите конкуренции в части злоупотребления доминирующим положением на рынке пассажирских перевозок по направлению Калининград – Москва, Москва – Калининград, выразившимся в ущемлении интересов других лиц. Кроме того Управление установило нарушение данной авиакомпанией п. 1 ч. 1 ст. 10 – в части назначения монополично высокой цены на услугу авиаперевозки по указанному направлению в период май – июнь 2010 года. Авиакомпаниям выдано предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

Правительством Российской Федерации утверждена программа льготных пассажирских авиаперевозок из Калининграда в Москву и Санкт-Петербург и обратно. Однако воспользоваться льготными билетами смогут только лица моложе 23 или старше 60 лет.

Безусловно, данное решение является существенной поддержкой пенсионеров и молодежи, но не решает проблемы авиаперевозок жителей Калининградской области и гостей региона. Чаще пользуются услугами авиатранспорта представители активной части населения - люди среднего возраста, в первую очередь ведущие экономическую деятельность. Они вынуждены отказываться от авиаперевозок или платить высокие цены за авиабилеты в ущерб бизнесу, семейным отношениям. Зачастую из-за дороговизны билетов жителям региона приходится выезжать за пределы Калининградской области на огромные расстояния на автомобилях. Представляется, что вопрос доступности авиаперелетов в Калининградской области должен решаться для всех категорий авиапассажиров.

В настоящее время жители Калининградской области освоили новые маршруты авиаперелетов в Европу, США и другие страны - через

аэропорты Варшавы, Гданьска, Вильнюса, Риги рейсами авиаперевозчиков, оказывающих более качественные услуги по значительно меньшим тарифам, что явно не способствует развитию отечественного авиатранспорта.

Необходимо разработать Программу развития авиасообщения между Калининградской областью и другими регионами Российской Федерации, другими странами; провести переговоры с целью привлечения в регион иных авиакомпаний (в т.ч. зарубежных) для обеспечения доступности авиаперелетов из Калининграда РФ в другие субъекты Российской Федерации, в другие страны и обратно.

Необходима также Программа развития аэропорта Храброво, так как реконструкция аэропорта не завершена, и он находится в полуразрушенном состоянии, в связи с чем далеко не каждый из солидных авиаперевозчиков согласится работать на Калининградском направлении. Возможно, лучшим вариантом было бы строительство нового современного аэропорта.

Все перечисленные выше трудности, которые встают на пути желающих выехать за пределы Калининградской области либо посетить Калининградскую область РФ, заставляют жителей Калининградской области без особой необходимости не покидать пределов региона, а жителей других субъектов Российской Федерации и других стран делать выбор не в пользу янтарного края, что особенно пагубно сказывается на развитии туризма.

2.4. О безвизовом режиме для пассажиров парома

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2009 г. № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки», с 21 мая 2009 г. вводится безвизовый режим въезда и нахождения в Российской Федерации для иностранных туристов, прибывающих в Россию на срок до 3 суток на пассажирских паромах.

Участники туристической группы – иностранные граждане и лица без гражданства – могут находиться на территории РФ в течение 72 часов без виз в случае проживания на пароме или в ином месте, определенном в групповой туристической программе.

Капитан парома через судового агента должен представить властям российского порта за 72 часа до прихода судна списки прибывающих пассажиров – участников групповой туристической программы и саму программу.

Постановлением Правительства России № 397 утвержден также перечень портов, через которые допускается такой безвизовый въезд в Россию иностранных туристов на паромах. В этот перечень вошли Большой порт Санкт-Петербурга, Пассажирский порт Санкт-Петербурга, Владивосток, Выборг, Калининград, Корсаков, Новороссийск и Сочи.

Безусловно, это положительное решение для жителей Калининградской области. Однако паромное сообщение между Калининградом и Санкт-Петербургом в зимнее время не осуществляется.

До 2010 года перевозка осуществлялась на единственном пароме.

В настоящее время в направлении Балтийск – Усть-Луга работает железнодорожный паром «Балтийск» с периодичностью один раз в неделю. Загрузка составляет в среднем 70%.

Паромная линия Усть-Луга - Балтийск пришла на смену ранее действующей (с 2001 по 2007 годы) линии Санкт-Петербург - Калининград - Германия. Паромное сообщение на линии Усть-Луга - Балтийск - проект федерального значения, одно из звеньев транспортного коридора «Запад-Восток». В начале 2010 года компания прекратила эксплуатацию паромной линии. Сообщение между Усть-Лугой и Балтийском было возобновлено летом 2010 года. Паром курсирует по графику 2 раза в неделю. Постановка его на линию обусловлена необходимостью расширения возможностей альтернативного маршрута доставки грузов и увеличением объемов грузоперевозок из/в Калининградскую область.

С 27 ноября 2010 года на линию Санкт-Петербург – Калининград вышел грузопассажирский паром «Петербург» с периодичностью 2 раза в неделю. Загрузка составляет в среднем 40%.

В 2011 году из Балтийска Калининградской области в Засниц в Германии в обход Польши начал курсировать грузопассажирский паром. Время в пути – 12-14 часов.

Необходимо развивать данный вид передвижения в Калининградской области. Сервис по организации паромных перевозок должен быть круглосуточным, а стоимость услуг значительно снизиться.

2.5. О проблеме выезда за пределы Калининградской области РФ должников

Согласно статье 15 ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» право на выезд из России может быть временно ограничено гражданам РФ в случаях уклонения от исполнения обязательств, наложенных на него судом, до исполнения обязательств или до достижения согласия сторонами. Таким образом, по закону человеку могут запретить выезд за границу по причине неисполнения решения суда, обязавшего его расплатиться с долгом. Такое ограничение длится полгода, но в случае неуплаты может быть продлено. Для возможности реализации права граждан на правосудие эта мера однозначно эффективна. Но, если для жителей основной части России ограничивается право на въезд в другие государства, то для жителей Калининградской области РФ ограничивается возможность въезда в другие субъекты Российской Федерации.

Но основная беда должников заключается в том, что нередко ситуации, когда долг уже выплачен, а информация об этом еще не поступила судебным приставам, а соответственно, и пограничным службам, которые не выпускают граждан за пределы области.

Эта проблема может быть разрешена с помощью улучшения качества программного обеспечения и повышения уровня информатизации. Создание и обеспечение единого информационного пространства между территориальными управлениями ПФ РФ, ФНС РФ, ГИБДД УВД и Управлением ФССП России по Калининградской области обеспечило бы формирование единого банка данных на должников в Российской Федерации и возможность оперативного принятия мер по исполнению решений судов.

3. Проблемы с оформлением шенгенских виз

14 июня 1985 года было подписано Шенгенское соглашение, предусматривающее постепенную отмену пограничного контроля на общих границах между странами-участницами договора.

Шенгенская виза выдается консульством той страны, откуда приходит приглашение, или той, в которой планируется наиболее длительное пребывание, но по ней можно посещать и другие страны, подписавшие Шенгенский договор.

До 1 июля 2007 года жители Калининградской области РФ могли получать *бесплатные годовые визы* для посещения Литвы и Польши. Вступление Литовской Республики и Республики Польша в Европейский Союз привело к прекращению действия двухсторонних межправительственных соглашений о взаимных поездках граждан России, Литвы и Польши.

С 1 июня 2006 года после подписания Соглашения между РФ и ЕС об упрощении выдачи виз гражданами РФ и ЕС единственной категорией, условия для которых ухудшились, стали калининградцы. Фактически произошел переход к полному визовому режиму.

После 1 июля 2007 года жители региона потеряли возможность оформления бесплатных многократных годовых виз. Теперь большинство жителей Калининградской области РФ вправе получить не многократную, а только однократную визу стоимостью 35 евро при представлении приглашения или другого предусмотренного правилами документа.

С 5 апреля 2010 года вступил в силу новый Визовый кодекс стран Евросоюза, являющийся обязательным для всех стран-участниц Шенгенского соглашения, заменивший действующую до этого времени Общую консульскую инструкцию.

Документ унифицирует порядок выдачи краткосрочных виз (на срок пребывания до 90 дней), которые чаще всего получают туристы. Решение о выдаче долгосрочных виз остаются в "национальной" компетенции, то есть этот тип виз консульство каждой из стран будет выдавать по своим правилам.

Визовый кодекс обязывает въезжающих в зону Шенгена иностранных граждан иметь на руках обоснование целей и условий пребывания и располагать средствами для возвращения домой. Кодекс также отменяет возможность вписывать несовершеннолетнего ребенка в визу родителя. На каждого ребенка, вписанного в паспорт родителя, в обязательном порядке подается отдельное заявление и запрашивается отдельная виза.

Согласно кодексу в случае отказа в выдаче визы люди смогут обжаловать такое решение, а консульская служба должна будет его обосновать. До сегодняшнего дня при отказе в выдаче визы консульства ЕС были не обязаны давать какие-либо объяснения. Это нововведение может несколько облегчить ситуацию с выдачей виз, сделать процедуру более прозрачной.

Унифицирована также процедура заполнения анкет: в посольствах разных стран ЕС они были разными, как и комплекты необходимых справок. Теперь анкета во всех консульствах будет одинаковой.

Страны Евросоюза больше не будут выдавать транзитные визы. Вместо них необходимо будет получать обычные шенгенские визы.

Россиянам с детьми путешествие в ЕС теперь будет обходиться дороже. Помимо того, что на каждого ребенка, даже вписанного в паспорт родителей, придется заполнять отдельную анкету, на каждого ребенка старше шести лет нужно будет получить отдельную визу стоимостью 35 евро.

Приведенный выше порядок оформления виз для посещения государств Шенгенской зоны Европы, порождает для жителей и гостей Калининградской области комплекс следующих проблем:

1. Оформление в большинстве случаев только *однократных виз*, которые существенно ограничивают право жителей области на передвижение;

2. Оформление в большинстве случаев платных шенгенских виз для жителей эксклавной области при передвижении в Беларусь и Украину, что также существенно ограничивает их право на свободу передвижения, поскольку за такую свободу жителям Калининградской области приходится оплачивать каждый раз по 35 евро за однократную визу;

3. Необходимость предоставления приглашения или другого предусмотренного правилами документа при оформлении визы;

Необходимость уплаты консульского сбора значительно ограничила возможность *посещения* жителями Калининградской области РФ *Украины и Республики Беларусь*, что ставит их в неравные условия с россиянами, проживающими в других субъектах Российской Федерации, так как тем не приходится для поездки в Украину и Беларусь оформлять шенгенскую визу и оплачивать консульский сбор в размере 35 евро. Для жителей Калининградской области, выезжающих к родственникам в Украину, в Беларусь семьей, расходы на оформление виз возрастают многократно.

Между тем, в регионе проживает около 140 тыс. этнических белорусов и украинцев. В эту цифру не включены члены их семей, а также представители малого и среднего бизнеса Калининградской области, имеющие партнеров в этих государствах СНГ. Тесные родственные и экономические связи оказались существенно осложненными.

В настоящее время ведутся переговоры с Европейским Союзом, с Литовской Республикой, с Республикой Беларусь о возможности выдачи жителям Калининградской области УПД ЖД для поездок в Украину, в Беларусь по аналогии с УПД ЖД в материковую часть России.

С 1 февраля 2010 года действуют новые Правила сдачи документов на оформление виз Генеральным Консульством Польши: появилась возможность оформлять на сайте консульства визовые анкеты. Время получения виз, документы на которую были заполнены в Интернете, сократилось до 4-х дней.

В настоящее время рассматривается возможность заключения *соглашений* между Российской Федерацией и Литовской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Польша *о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий*, в соответствии с которыми вводится безвизовый режим передвижения для жителей приграничных территорий в 30-километровой (50-километровой или более) приграничной зоне.

Сбор за оформление разрешения на местное приграничное движение составит 20 евро.

Соглашение не дает новых существенных возможностей, но может стимулировать полулегальный челночный бизнес, приведет к негативным последствиям, так как ситуация с пересечением границ только ухудшится из-за еще больших очередей на пунктах пропуска. Кроме того, ни на одной из территорий стран соглашений не установлены опознавательные знаки, позволяющие гражданам определить, не пересекают ли они пределов приграничной территории. Принятие соглашения мало повлияет на изменение ситуации, так как планируется всю территорию Калининградской области сделать приграничной территорией. Таким образом, жителям Литовской Республики и Республики Польша не нужно будет беспокоиться о том, что они пересекли границу приграничной территории, тем самым нарушив международное законодательство. Жители же Калининградской области должны будут находиться на территории соседних государств в постоянном страхе, так как выезд за приграничную территорию является серьезным нарушением законодательства, за которое предусматриваются такие же санкции, как при нелегальном пересечении границы, вплоть до запрета посещения всех стран Шенгенского соглашения.

В случае подписания соглашения о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий есть опасение, что остановится про-

цесс переговоров по безвизовому режиму, и никто не захочет слушать доводы о необходимости оформления годовых многократных шенгенских виз без предоставления приглашения под лозунгом того, что «для вас и так все сделали».

Представляется полезным рассмотреть опыт оформления многократных годовых шенгенских виз в облегченном порядке для жителей Санкт-Петербурга, Ленинградской области и всех субъектов Северо-Запада Российской Федерации (кроме Калининградской области РФ) для посещения соседней Финляндии и, соответственно, других стран Шенгенского соглашения, что способствует взаимовыгодному сотрудничеству.

Калининградская область — единственная в России, находящаяся в окружении стран ЕС и Шенгенского договора.

Население Калининградской области — около 1 млн. человек, для которых реализация права на свободу передвижения и связанных с ним иных социально-экономических прав жизненно необходима, особенно в ситуации экономического кризиса.

Тем не менее, для жителей Калининградской области вопрос оформления многократных годовых шенгенских виз в облегченном порядке не решается на протяжении многих лет. Население Калининградской области РФ воспринимает такую ситуацию как дискриминацию по признаку места проживания.

Существует еще несколько проблем связанных с получением шенгенских виз.

В случае получения годовой многократной шенгенской визы с целью въезда в одно государство и осуществления транзита через территорию другого государства по пути в Россию возможен отказ в повторной выдаче визы, если количество «транзитных» штампов другого государства в паспорте будет больше.

При оформлении рабочей визы возникают сложности использования ее для туризма, и, в то же время, невозможно одновременно оформить вторую шенгенскую туристическую визу.

Таким образом, наличие деловой визы не позволяет калининградцам выезжать в выходные дни с целью отдыха.

Введение консульского сбора за оформление виз, необходимость предоставления приглашений и других дополнительных документов привело к сокращению приграничного сотрудничества, социальных контактов между людьми. Действующие правила затруднили реали-

зацию экономических, социальных, культурных прав жителей Калининградской области РФ и жителей соседних стран.

Развитие туризма в Калининградской области РФ — важный элемент экономической составляющей региона. В последнее время область становится популярным направлением для туристов из российских регионов, в основном из Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга, регионов Северо-Запада. Но из-за необходимости оформления заграничных паспортов и виз, на что приходится тратить немало времени и финансовых средств, из-за высокой стоимости проезда в Калининградскую область значительно сократился туристический поток в Калининградскую область из России и других стран.

Для привлечения внимания к проблеме реализации права на свободу передвижения в Калининградской области в 2008 году по приглашению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области с официальным визитом Калининградскую область посетил Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммерберг, принявший участие в Круглом столе по проблемам реализации жителями региона права на свободу передвижения. По результатам проведения мероприятия было принято обращение участников "круглого стола" к органам государственной власти Российской Федерации и Калининградской области, Совету Европы, Евросоюзу по вопросу реализации мер, направленных на упрощение визового и транзитного режимов для жителей Калининградской области. Текст обращения был направлен в структуры Европейского союза, Совета Европы, ООН, председателю Европейской комиссии, европейскому омбудсмену, президентам европейских государств, председателям парламентов, в консульские учреждения, омбудсменам европейских государств, Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, в Совет Федерации РФ, Государственную Думу РФ, МИД РФ, Уполномоченному по правам человека в РФ, депутатам Калининградской областной Думы, в общественные организации. В адрес Уполномоченного из секретариата Совета Европейского союза поступил ответ за подписью представителя по правам человека Генерального секретаря Совета Европейского союза, в котором он выразил мнение Европейского союза о необходимости рассмотрения наиболее оптимальных путей решения вопросов визового и транзитного режимов для жителей региона. Обращение Уполномоченного было поддержано и европейским омбудсменом.

В июне 2009 года Уполномоченный по правам человека и председатель Общественной палаты Калининградской области приняли участие в заседании Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, где был представлен доклад о соблюдении прав человека, связанных с реализацией права на свободу передвижения, в Калининградской области.

В 2010 году в области было создано общественное движение «Калининград – узник Европы». Организаторы движения собирают подписи за предоставление жителям региона права безвизового въезда в ЕС. Собрано более трех тысяч подписей. Параллельно с этим были проведены пикеты у генеральных консульств Литвы и Польши в поддержку своего требования. 25 октября 2010 года группа жителей Калининградской области провела пикет у Европарламента в Брюсселе. Гражданами было направлено обращение к Европейскому Союзу, Европейской Комиссии и Европейскому Парламенту с требованием об упрощении порядка получения шенгенских виз жителями Калининградской области Российской Федерации в целях обеспечения права на свободу передвижения.

Необходимо решать визовые вопросы на уровне переговоров Россия- ЕС в комплексе взаимовыгодных предложений, в том числе в сфере туризма.

Со стороны России целесообразно рассмотреть возможность упрощения оформления виз для иностранных граждан, посещающих Калининградскую область.

На саммите России, Германии, Франции в октябре 2010 года Президент Российской Федерации Д.А.Медведев заявил о необходимости движения в сторону безвизовых отношений.

В перспективе Калининградская область, островок России в центре Европы, могла бы выступить в качестве пилотного региона по введению безвизового режима взаимных поездок граждан РФ и ЕС.

18 февраля 2011 г. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие в заседании Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека, посвященном визиту в Россию Верховного комиссара ООН по правам человека г-жи Наванетхем Пиллэй.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области поинтересовалась у Верховного комиссара, рассматривались ли ею вопросы о соблюдении права на свободу передвижения, считает ли

целесообразным разработать рекомендации по совершенствованию визовых правил с учетом информационных технологий XXI века, в т.ч. по более широкому применению возможности выдачи виз без приглашений.

Уполномоченный по правам человека проинформировала Верховного комиссара о том что в связи с очередями на пунктах пропуска через границы люди вынуждены сутками «жить» в очередях в автомобилях, не имея возможности нормально питаться, отдыхать в нарушение санитарных и гигиенических правил, что приводит к проблемам со здоровьем, оказывает влияние на безопасность дорожного движения. Калининградский омбудсмен спросила г-жу Пиллэй, считает ли она целесообразным принятие мер с целью решения данной проблемы.

Верховный комиссар ООН по правам человека сообщила, что обращает внимание на проблемы жителей «зажатых территорий» и малочисленных групп населения во избежание дискриминации. Она считает, что при обеспечении безопасности необходимо помнить о правах человека, избегать случаев унижения человеческого достоинства и обеспечивать гражданам нормальные условия.

7 марта 2011 года состоялся визит главы МИД РФ Сергея Лаврова в Калининград. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие во встрече министра с региональными властями и политиками. Уполномоченным был передан федеральному министру Специальный доклад «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области». Многие министр взял на заметку и поручил своим помощникам тщательно изучить проблемные вопросы. В частности, министру было предложено добиваться облегчения положения жителей Калининградской области через смягчение визового режима и отмену приглашений при получении виз. В докладе, который Уполномоченный по правам человека передала в МИД РФ, говорится и об оформлении упрощённых проездных документов, выдаваемых в поездах. Предложено проводить таможенные и пограничные досмотры во время движения поездов. Министр поручил своим сотрудникам изучить данный вопрос и подготовить предложения.

Евросоюз пока не готов предоставить россиянам возможность безвизового въезда на территорию ЕС и выдвигает целый ряд предварительных условий - как технических, так и политических.

На пути к введению этого режима промежуточной мерой должно стать оформление *многократных виз без предъявления приглашений* сроком на 1 год и более, что не противоречит Шенгенским соглашениям.

Так, Польское консульство в 2011 году начало выдачу многократных виз сроком на полгода при условии покупки тура в Польшу не менее чем на 3 дня. Многократные визы смогут получить туристы, которые ранее уже получили две однократные шенгенские визы, одна из которых была польской. Визы выдаются в расчете на то, что большинство поездок будут совершены в Польшу. Человек, получивший полугодовую визу, при отсутствии нарушений с его стороны, в дальнейшем может рассчитывать на годовую визу. Если гражданин получил две годовые многократные визы, он имеет право подавать документы на 3-летние и 5-летние визы. Такие визы можно перенести в новый заграничный паспорт, если действие прежнего паспорта уже истекло, а виза еще продолжает действовать.

4. Проблемы таможенного регулирования

Наибольшие нарекания жителей Калининградской области РФ и гостей региона при пересечении границы вызывают вопросы таможенного регулирования.

В частности, по результатам социологического исследования по оценке административного давления ведомств на предпринимателей, работающих в регионе, проведенного с мая по июнь 2010 года, региональным министерством экономики, предприниматели Калининградской области РФ считают основным источником административного давления таможенные органы. 36,39% нареканий было высказано в адрес таможенных органов на территории Калининградской области РФ.

В то же время, жители Калининградской области РФ присылают крайне мало сообщений в адрес государственных органов, в том числе Уполномоченному по правам человека в Калининградской области, о проблемах, которые возникают у них при пересечении границы. Люди боятся жаловаться, опасаясь проблем с таможенниками и пограничниками при повторном пересечении границы.

Большие очереди свидетельствуют о том, что пограничные и таможенные терминалы в настоящее время не справляются с транзитом граждан и грузов через границы Литовской и Польской Республик, в связи с чем необходимо совершенствовать их деятельность.

Жители Калининградской области РФ - участники мониторинга соблюдения права на свободу передвижения, называли следующие проблемы, связанные с деятельностью таможенных органов:

- Очереди на таможенных постах.
- Таможенное оформление грузов занимает 2-3 и более суток (по Таможенному кодексу – до 3 суток!).
- Инфраструктура таможенных терминалов, в т.ч. терминалов для осмотра грузов, животных, не отвечает современным требованиям.
- Длительные несогласованные между разными ведомствами процедуры контроля.
- Проблема с вывозом художественных ценностей, драгоценных металлов и драгоценных камней (при вывозе в другие регионы Российской Федерации на них распространяется режим товаров, вывозимых за пределы Российской Федерации), что создает проблемы как для бизнеса, так и для выставочной деятельности.

Очереди на границах - визитная карточка Калининградской области РФ. Многокилометровые очереди также приходится преодолевать на границе между Литвой и Республикой Беларусь, Литвой и Калининградской областью РФ.

По данным логистического оператора CSNS / RLS – Logistics «40% времени в пути водители проводят в очередях на границах, а взятки чиновникам разных мастей и сотрудникам контролирующих органов достигают почти трети от суммы фрахта».⁷

Водителям грузовых автомобилей приходится жить на границе по несколько суток, ожидая своей очереди, без соблюдения санитарно-гигиенических условий, без нормального питания и условий для отдыха.

В настоящее время принято решение о необходимости строить на пунктах пересечения границы автомобильные логические накопители (АЛН) с кафе, туалетами и прочими удобствами для водителей, что автомобилистов также не устраивает. Необходимо организовать прохождение таможенно-пограничных процедур таким образом, чтобы автомобили быстро пересекали границу, в таком случае у водителей не будет необходимости заходить в кафе и т.д.

В связи с разницей в ценах на акцизные товары, такие как бензин, алкоголь, сигареты, в Российской Федерации и сопредельных государствах, этим обстоятельством пользуются жители из приграничных районов Литвы и Польши, занимаясь полуполюгальной приграничной

⁷ Российская бизнес-газета. 30 ноября 2010 года.

торговлей, которая неизбежно приводит к появлению очередей перед автомобильными пунктами пропуска, на 90% состоящие из мелких торговцев - жителей приграничных районов сопредельных государств.

Многие российские «челноки» потеряли возможность заниматься этим бизнесом – им аннулируются визы в случае нарушений таможенного законодательства соседних стран. Участники этого бизнеса из государств Европейского Союза отделяются в таких случаях штрафами, и в настоящее время очереди на границах из легковых автомобилей состоят в основном из них. Жителям Калининградской области и гостям региона, перед тем как попасть на территорию пункта пропуска, приходится стоять в очереди с участниками приграничного полуполюгального бизнеса.

Длительность очередей перед автомобильными пунктами пропуска зависит от времени года, эффективности работы государственных контрольных органов и других факторов. Особенно очереди возрастают в предпраздничные, праздничные дни.

В настоящее время принимаются меры по обустройству существующих пунктов пропуска и строительству новых.

Особенно важным является развитие пунктов пропуска в направлении на основную территорию Российской Федерации через Литовскую Республику, через которые в основном обеспечивается жизнедеятельность Калининградской области.

В ноябре 2009 года был открыт реконструированный автомобильный пункт пропуска «Чернышевское-Кибартай». Однако данный пункт пропуска имеет недостаточную мощность в связи с тем, что узкая дорога, недостаточно пространства для размещения автомобилей, из-за чего в зимний период было очень сложно убирать снег, проблематично разъехаться автомобилям, а также проехать снегоуборочной технике. Таким образом, пункт пропуска «Чернышевское-Кибартай» нуждается в реконструкции. Существует также настоятельная необходимость строительства новых пунктов пропуска. Ведутся проектные работы по строительству нового пункта пропуска Советск — 2. Следует рассмотреть возможность открытия пункта пропуска в Краснознаменске.

30.11.2010 года открыт новый автомобильный пункт пропуска «Мамоново — Гжехотки», однако и на данном пункте пропуска недостаточно развита инфраструктура.

Строительство пунктов пропуска идет очень долго, слишком много времени занимает оформление документов для пуска их в эксплуатацию.

Необходимо ускорять эти процедуры на федеральном уровне, т.к. это негативно сказывается на развитии инфраструктуры границ по всей стране.

Проблемой является также несогласованность действий на государственной границе таможенных, пограничных, фитосанитарных и иных служб, что, в частности, создает благоприятные условия для развития коррупции.

Для эффективного решения данной проблемы необходимо изучать практику Европейского Союза, упрощать контрольные процедуры, к примеру, вводить процедуру одного совместного досмотра одновременно разными службами.

Упрощение процедур таможенного контроля и согласованности действий их с иными органами, осуществляющими контрольные функции при пересечении границы с Калининградской областью РФ, видится в следующем:

- Ускорение проведения таможенных операций в многосторонних автомобильных пунктах пропуска;
- Создание электронной очереди на пунктах пропуска через границу;
- Совершенствование таможенного законодательства Российской Федерации с учетом эксклавного положения Калининградской области РФ, а также наличия статуса особой экономической зоны;
- Упрощение процедуры таможенного контроля товаров и грузов, в т.ч. по вопросу вывоза (ввоза) с (на) территории ОЭЗ в Калининградской области РФ художественных произведений, товаров, содержащих драгоценные металлы и драгоценные камни;
- Создание таможенного поста, наделенного компетенцией таможенного оформления товаров, содержащих драгоценные металлы и драгоценные камни;
- Открытие дополнительных автомобильных пунктов пропуска, с целью уменьшения очередей и ускорения таможенного оформления товаров и грузов на границе с сопредельными государствами — Литовской Республикой и Республикой Польша;
- Создание «зеленых коридоров» для прохождения таможенного контроля;
- Развитие системы электронного декларирования товаров и грузов;
- Проведение переговоров по поводу сокращения времени прохождения таможенных процедур на пограничных переходах между Ка-

лининградской областью РФ и Литовской Республикой, Республикой Беларусь, особенно для большегрузных автомобилей.

Представляется также, что необходимо расширять возможности осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, от которых зависит возможность реализации права на свободу передвижения. Чиновники должны чувствовать постоянный контроль за их деятельностью со стороны общества, в том числе с использованием exit pools – «опроса на выходе».

Федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области, принятый Государственной Думой в 1996 году, позволил развиваться экономике Калининградской области, используя преимущества географического расположения в Европе.

В 2006 году была принята новая редакция Закона, которой были резко ограничены возможности малого и среднего бизнеса и созданы преимущества для крупного бизнеса. Такой дисбаланс привел к ухудшению условий развития деловой активности малого и среднего бизнеса, что особенно проявилось в период экономического кризиса.

Многочисленные трудности, связанные с преодолением таможенно-ветеринарно-фитосанитарного и прочих видов барьеров делает Калининградский бизнес неконкурентоспособным, как в Европе, так и в России. Все это создает условия для коррупции.

Объективным критерием инвестиционной непривлекательности региона является закрытие ряда консульских учреждений в Калининградской области, ликвидация экономического отдела в консульстве Польши, перевод ряда предприятий из Калининградской области в основную часть Российской Федерации.

Необходимо предпринять срочные меры со стороны Российской Федерации для продления срока действия Закона об особой экономической зоне.

Еще лучшим вариантом было бы принятие Закона не об особой, а о свободной экономической зоне.

***4.1. О реализации свободы художественного творчества
О проблемах вывоза из Калининградской области и ввоза
в Калининградскую область культурных, художественных
и исторических ценностей, драгоценных металлов
и драгоценных камней, янтаря, ювелирных изделий***

По причине эксклавности региона определенные проблемы возникают у жителей Калининградской области при перемещении на тер-

риторию Российской Федерации культурных ценностей, находящихся в собственности граждан РФ.

Вывоз культурных ценностей с территории Калининградской области РФ на основную территорию России автомобильным и железнодорожным транспортом осуществляется с оформлением свидетельства на право вывоза культурных ценностей, а также с уплатой госпошлины, установленной ст. 333.33 Налогового кодекса РФ. При этом в соответствии с Федеральным законом «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15.04.1993 года № 4804-1 выдача свидетельства и оплата госпошлины предусмотрены за право вывоза и временного вывоза с территории Российской Федерации. Данный порядок, безусловно, ограничивает права жителей региона на свободное перемещение культурных ценностей по территории России.

Балтийское управление Росохранкультуры предпринимало попытки решить проблему обязательной уплаты жителями Калининградской области госпошлины за право вывоза культурных ценностей на территорию России, но безуспешно. Представляется, что необходимо разработать и согласовать с Федеральной таможенной службой особый документ на транзит, дающий право жителями Калининградской области на вывоз культурных ценностей на территорию России без процедуры проведения искусствоведческой идентификационной экспертизы заявленных к вывозу предметов.

Экспертиза культурных ценностей проводится на платной основе, размер госпошлины определяется рыночной стоимостью предмета либо на основании предоставляемого владельцем товарного чека, в связи с чем процедура получения свидетельства на право вывоза культурных ценностей на территорию России для жителей Калининградской области еще и материально затратна.

Особенно абсурдно ситуация выглядит в связи с необходимостью проведения экспертизы детских рисунков и иных творческих работ для возможности участия детей в выставках и иных творческих мероприятиях в других регионах Российской Федерации, в соседних европейских государствах.

В такой ситуации заявители вынуждены пользоваться воздушным транспортом, что освобождает от оформления документов, но удорожает стоимость поездок и создает массу других проблем.

В этих условиях значительно ограничивается выставочная деятельность калининградских отделений творческих союзов и организацию персональных выставок калининградских художников на территории России.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области обращались молодые художники, сообщившие о вышеуказанных сложностях реализации своих творческих способностей. Во избежание дополнительных материальных затрат и трудностей оформления документов на вывоз картин, скульптур, графических работ художники были вынуждены перепрофилироваться на такой вид искусства, как боди-арт, где главным объектом творчества является тело человека.

Для жителей Калининградской области существует также проблема, связанная с порядком вывоза из Калининградской области и ввоза в Калининградскую область РФ *драгоценных металлов и драгоценных камней, янтаря*, ювелирных изделий.

Единственным разрешенным законодательством Российской Федерации способом вывоза янтаря из Калининградской области является авиатранспорт. Перемещение янтаря из Калининграда РФ в любой аэропорт трактуется таможеней как перемещение через территорию иностранного государства, проходит длительную и затратную таможенную "очистку".

В соответствии с приказом ФТС России от 15.10.2009 г. №1888 с 01.12.2009 г. создан Калининградский акцизный таможенный пост, подчиненный Центральной акцизной таможене ФТС России. Акцизный таможенный пост функционирует с 01.02.2010 года и находится в Багратионовске Калининградской области.

Однако Калининградский акцизный таможенный пост не является специализированным таможенным постом Центральной акцизной таможни ФТС России, что не дает ему полномочий по совершению таможенных операций с драгоценными камнями и драгоценными металлами.

4.2. Проблемы с перевозкой грузов из Калининградской области в другие регионы Российской Федерации и обратно, вывоза с территории Калининградской области на основную территорию РФ автомобилей и мотоциклов

В Таможенном кодексе Таможенного союза установлена обязательная норма по применению мер обеспечения соблюдения таможенного транзита на всей территории Таможенного союза.

Данная норма применяется для гарантирования доставки товара от таможенного пункта пропуска до места оформления товара.

Ввиду того, что большая часть товара (80%), ввозимого в Калининградскую область, помещается под таможенный режим свободной экономической зоны и освобождается от уплаты таможенных пошлин и налогов, требование обеспечения абсурдно.

В результате применения обеспечительных мер, на банковский счет таможенных органов должна быть перечислена сумма, равная размеру уплаты акциза, пошлин и НДС (около 32% от стоимости товара), которые должны заплатить не собственники товара, а перевозчики.

27 ноября 2010 года Президентом РФ подписан Федеральный закон №311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», вступивший в силу 29 декабря 2010 года.

Статьей 228 указанного закона предусмотрено, что ФТС России устанавливаются особенности таможенного транзита при перевозке иностранных товаров от таможенного органа в месте прибытия до внутреннего таможенного органа.

Вместе с тем, согласно пункту 4 ст. 137 указанного нормативного правового акта обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов не предоставляется в случаях, установленных международными договорами, Таможенным кодексом Таможенного союза, актами Президента РФ или Правительства РФ.

Таким образом, Правительством РФ возможно принятие нормативного акта, предусматривающего отмену обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в случаях транзита товаров по территории особой экономической зоны, за исключением товаров, запрещенных к помещению под таможенный режим свободной экономической зоны в Калининградской области.

Существует также проблема выезда с территории Калининградской области РФ на основную территорию РФ на автомобилях, ранее ввезенных на территорию региона в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны и зарегистрированных на территории области и на мотоциклах.

До настоящего времени не был также урегулирован порядок вывоза физическими лицами мотоциклов как транспортных средств, помещенных под таможенный режим свободной таможенной зоны, с территории Особой экономической зоны в Калининградской области РФ на остальную таможенную территорию Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 г. №375 «О внесении изменений в Положение о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования» установлено, что физические лица, постоянно проживающие в Калининградской области, могут временно, на срок не более двух месяцев, ввозить без уплаты таможенных пошлин, налогов на остальную часть таможен-

ной территории РФ автомобили, ранее ввезенные на территорию Калининградской области в соответствии с таможенным режимом СТЗ и зарегистрированные на территории Калининградской области, при условии внесения залоговых платежей на депозит. В случае если вышеназванные транспортные средства не ввозятся обратно на территорию Калининградской области по истечении установленного срока, в отношении таких автомобилей и товаров таможенные пошлины, налоги взимаются в соответствии с настоящим Положением.

Иногда стоимость залогового платежа превышает стоимость автомобиля.

Все это существенно ограничивает право жителей Калининградской области РФ на свободу передвижения по своей стране. Эти ограничения не касаются выезда в другие государства.

В июле 2010 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект "О внесении изменения в Федеральный закон "Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ". Законопроектом предлагается освободить жителей Калининградской области от уплаты таможенных пошлин, налогов и применения запретов и ограничений, установленных законодательством РФ о внешнеторговой деятельности в отношении транспортных средств, ввезенных на территорию Калининградской области РФ в режиме свободной таможенной зоны, в случае если такие транспортные средства находятся в собственности физического лица, постоянно зарегистрированного в Калининградской области.

С 1 июля 2010 года вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного союза, в соответствии с которым функционирует единое таможенное пространство.

В соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза российские товары перемещаются между Калининградской областью и остальной частью территории Российской Федерации, через территорию государства, не являющегося членом Таможенного союза, в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита.

В рамках Таможенного кодекса подготовлен проект Международного соглашения «Об особенностях перемещения товаров и транспортных средств с территории Калининградской области на остальную часть таможенной территории Таможенного союза, а также остальной части таможенной территории Таможенного союза на территорию Калининградской области.

В соответствии с действующей редакцией Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза⁸ физические лица, владеющие транспортным средством, помещенным под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, не могут вывозить свой автомобиль на территорию Таможенного союза, в т.ч. в Республику Беларусь, что существенно нарушает интересы жителей Калининградской области.

С учетом того, что ранее был свободный выезд таких автомобилей, ежемесячно в Республику Беларусь до введения ограничения выезжало порядка 200 таких автомобилей (ежегодно около 2000 единиц).

По информации ФТС России, данное запретное положение отражает позицию Белоруссии, как одной из сторон по международному договору.

Данная проблема может быть решена в результате обсуждения на Российско-Белорусском Совете вопроса вывоза физическими лицами личных автомобилей, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, из Калининградской области на территорию Республики Беларусь.

С середины 2008 года обострились проблемы, связанные с перевозкой российских товаров в Калининградскую область и обратно по литовскому направлению. Сложилась тенденция резкого снижения грузопотока на калининградском направлении, что связано с неконкурентоспособностью железнодорожных транзитных тарифных ставок по территории Литвы при перевозке грузов калининградского направления в сравнении с портами стран Балтии. Основной трудностью на пути увеличения транзита являются высокие тарифы на железнодорожные перевозки, установленные Литвой.

В целом можно отметить слишком высокую зависимость экономики Калининградской области от тарифов на транспортные железнодорожные перевозки по территории Литвы, Беларуси.

⁸ "Соглашение о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском"

(Вместе с <Перечнями товаров, не относящихся к товарам для личного пользования, запрещенных или ограниченных к ввозу и (или) вывозу, бывших в употреблении товаров, временно ввозимых иностранными лицами>, <Товарами, перемещаемыми с освобождением от уплаты таможенных платежей, с уплатой таможенных пошлин, налогов>, "Порядком определения момента выпуска и объема двигателя авто-, мототранспортного средства")(Заключено в г. Санкт-Петербурге 18.06.2010)

4.3. Проблема с перевозкой из Калининградской области РФ и обратно животных

До настоящего времени остается нерешенным вопрос о транзите живых животных в (из) Калининградскую область. После 1 мая 2004 года Литовской Республикой был введен запрет на транзитную перевозку в (из) Калининградскую область РФ живых животных, мотивированный необорудованностью действующих ветеринарных пунктов на границе с областью для проведения соответствующего вида контроля. Данное обстоятельство привело к тому, что ввоз животных из Калининградской области на территорию других субъектов Российской Федерации может осуществляться только транзитом через Польшу (погранпереход Багратионовск — Безледы) либо паромом через Санкт-Петербург. После того как данная проблема получила определенный резонанс, Литва в виде исключения разрешила транзитный провоз через свою территорию мелких домашних животных в сопровождении их владельцев и спортивных животных по специальным разрешениям. На провоз других категорий (например, скота) продолжает действовать категоричный запрет. Ограничения на транзит животных Комиссия ЕС (КЕС) объясняет с позиции собственного коммерческого интереса, приводя в качестве аргумента экономическую нецелесообразность осуществления ветеринарного контроля животных из-за незначительного количества грузов данного вида. Такой подход к проблеме транзита животных может привести к тому, что в будущем КЕС перестанет считаться с интересами России при решении и других вопросов, имеющих прямое отношение к функционированию экономики Калининградской области.

По данной проблеме необходимо вести переговоры с Европейским Союзом, Комиссией ЕС (КЕС), Литовской Республикой, Республикой Польша.

5. Проблемы въезда в Калининградскую область иностранных граждан

Есть проблемы и у иностранных граждан, приезжающих в Россию. Гражданам государств Евросоюза, приехавшим в Россию, необходимо проходить процедуру миграционного учета, их свобода передвижения по стране ограничена.

До 2011 года согласно нормам Федерального закона от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 23.12.2010) "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" временно проживающие или временно пребывающие в РФ иностранные граждане по истечении трех рабочих дней со дня прибытия в Россию подлежали постановке на учет по месту пребывания. Иностранный гражданин не позднее трех рабочих дней со дня его прибытия должен был представить в орган миграционного учета уведомление о прибытии в место пребывания.

За постановку иностранного гражданина или лица без гражданства на учет по месту пребывания нужно было заплатить госпошлину – по 2 рубля за каждые сутки пребывания, но не более 200 рублей; а также за продление срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства - 2 рубля за каждые сутки пребывания, но не более 600 рублей.

Федеральным законом от 20.03.2011 N 42-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" с 1 января 2011 года срок представления уведомления о прибытии увеличен до 7 дней.

Федеральным законом от 27.07.2010 N 229-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования" с 1 января 2011 года отменена госпошлина за постановку на миграционный учет.

Тем не менее, необходимость миграционного учета иностранных граждан не отменена, тогда как у российских граждан, приезжающих в ЕС, необходимости в миграционном учете нет, и передвигаться они могут свободно по всему Шенгенскому пространству.

Следует *упростить процедуру миграционного учета иностранных граждан* в России.

В ходе мониторинга проблем соблюдения права на свободу передвижения выявлены также следующие проблемы въезда в Калининградскую область РФ иностранных граждан:

1. Существование пограничных зон и территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан в Калининградской области РФ, о которых граждане не знают, их границы не обозначены

(например, поселок Янтарный), но въезд в них ограничен, за нарушение могут быть применены штрафные и иные административные санкции.

2. Необходимость постановки на учет по месту пребывания («регистрации») иностранных граждан в Российской Федерации.

3. Очереди в консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом для получения визы в Россию иностранными гражданами.

4. Иностранным гражданам трудно получить российскую годовую многократную визу.

Очевидно, что руководство Европейского Союза при принятии решения об упрощении визового режима с Российской Федерацией ожидает от российской стороны взаимных уступок. Первостепенным вопросом является решение вопроса об отмене регистрации иностранных граждан в Российской Федерации при краткосрочных визитах.

5.1. Проблема въезда на территорию Калининградской области, связанная с наличием пограничных зон и особых территорий

Проблемой въезда на территорию Калининградской области РФ является наличие пограничных зон и особых территорий на территории Калининградской области.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» разработана инструкция, регламентирующая деятельность пограничных органов по оформлению и выдаче индивидуальных и коллективных пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, разрешений на хозяйственную, промышленную и иную деятельность, содержание и выпас скота, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль государственной границы Российской Федерации на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, промышленную, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов.

Согласно Приказу Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 02 июня 2006 года № 238 «О пределах пограничной зоны на территории Калининградской области» пограничная зона на территории Калининградской области, прилегающая к государствен-

ной границе РФ с Республикой Польша, Литовской Республикой, морскому побережью РФ, установлена в пределах:

1.1. Полосы местности до рубежа, проходящего:

- в муниципальном образовании «*Славский городской округ*» - включая населенные пункты: *Мысовка, Яснополянка, Вишневка, Верхний Бисер, Ленинское, Ржевское, Октябрьское*;

- в муниципальном образовании «*Неманский городской округ*» - включая реку *Тылжа*, населенные пункты *Ветрово, Гудково, Дубравино, Тушино*;

- в муниципальном образовании «*Краснознаменский городской округ*» - включая реку *Шешуппе*, исключая населенные пункты *Краснознаменск, Высокое, Мичурино*, включая населенный пункт *Победино*, курган Инженерный, курган *Ротный*, населенный пункт *Третьяково*;

- в муниципальном образовании «*Нестеровский городской округ*» - включая населенные пункты: *Раздольное, Луговое, Пушкино, Покрышкино, Невское, Вознесенское, Калинино, Краснолесье*; в муниципальном образовании «*Озерский городской округ*» - включая населенные пункты: *Смирново, Гаврилово, Псковское, Чистополье, Конеево, Отрадное, Заозерное, Жигулево, Алешкино, Мальцево, Праслово*;

- в муниципальном образовании «*Правдинский городской округ*» - включая населенные пункты: *Каменка, Зареченское, Знаменка, Железнодорожный, Сопкино, Костюковка, Темкино, Ермаково, Привольное, Седово, Ягодное*;

- в муниципальном образовании «*Багратионовский городской округ*» - включая населенные пункты: *Надеждино, Багратионовск, Нагорное, Дубровка, Долгоруково, Пограничное, Корнево, Новоселово*;

- в муниципальном образовании «*Мамоновский городской округ*» - включая населенные пункты: *Липовка, Мамоново, Балтийское*.

1.2. В муниципальных образованиях «*Зеленоградский муниципальный округ*» (на *Куришской косе*), «*Балтийский городской округ*» (на *Балтийской косе*) – полосы местности шириной 7 километров вдоль государственной границы РФ.

1.3. Территории муниципальных образований «*Советский городской округ*».

Пограничному управлению ФСБ России по Калининградской области предписано организовать установку на въездах в пограничную зону предупреждающих знаков, но фактически на въездах в пограничные зоны предупреждающие знаки не везде установлены. О нали-

чии пограничных зон не всегда подозревают даже сами жители населенных пунктов, расположенных на территории погранзон, тем более о них не могут знать граждане, в том числе иностранные граждане, посещающие вышеуказанные населенные пункты.

Помимо пограничных зон, Постановлением Правительства РФ от 04.07.1992 N 470 (ред. от 23.12.2009) "Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан" в Калининградской области РФ установлены **территории с регламентированным посещением для иностранных граждан** (далее – «особые» территории), въезд на которые ограничен, для иностранных граждан осуществляется по пропускам. Перечень таких территорий установлен Постановлением Правительства РФ от 4 июля 1992 г. N 470 с последующими изменениями.

В Калининградской области такими территориями являются:

г. Балтийск, (за исключением территории, примыкающей к бассейнам N 3 и 4 Балтийской военно-морской базы, общей площадью 29,52 га, северо-западной точкой границы которой является точка, расположенная на береговой линии бассейна N 3 в 30 м юго-западнее поворота цементной дороги, проходящей вдоль берега. От этой точки граница проходит 80 м в северо-западном направлении и, не доходя 8 м до пешеходной дорожки, меняет свое направление на северо-восточное, проходя 135 м до угла каменного забора воинской части. Далее граница участка совпадает с каменным забором воинской части и доходит до его угла, расположенного в 12 м к юго-востоку от трансформаторной подстанции. Далее граница проходит вдоль стены трансформаторной подстанции на расстоянии 3 м от нее, затем поворачивает на 90 градусов к западу, идет до каменного забора воинской части и вдоль забора и стены зданий воинской части до металлического забора, далее вдоль него не доходя 5 м до примыкающего железнодорожного пути, затем вдоль этого пути до пересечения с железнодорожным путем N 54. От этой точки перпендикулярно железнодорожному пути проходит на восток 60 м, далее поворачивает к югу и проходит 87 м до пересечения с южной кромкой подъездной автомобильной бетонной дороги. От этой точки граница проходит вдоль южной кромки этой дороги до контрольно-пропускного пункта воинской части. Затем, повернув на 90 градусов к юго-западу, доходит до пересечения с железнодорожным путем N 57, проходит вдоль него на юго-восток 156 м, затем поворачивает на 90 градусов на южную сторону полосы отвода железнодорожного пути N 55 и идет вдоль нее до начала остряков стрелочного перевода N 119, затем еще

поворот на 90 градусов на запад, далее 30 м и поворот на 90 градусов на юг и затем параллельно железнодорожному пути № 53 до железобетонного забора. Далее граница проходит на запад вдоль забора и стены кирпичного здания, поворачивает на 90 градусов к югу, идет вдоль стены указанного здания до уреза воды Калининградского морского канала и затем продолжается вдоль береговой линии бассейнов № 4 и 3 до исходной точки (карта Балтийска, № 34 - 40, 52 издания 1984 г., масштаб 1:10000), Балтийская коса, Зеленоградский район (за исключением части территории севернее линии Муромское - Коврово - Романово - Грачевка - Отрадное), часть Гурьевского района западнее автомобильной дороги Храброво - Сосновка - Орловка - Калининград (за исключением названных населенных пунктов и автомобильной дороги), часть территории Краснознаменского и Нестеровского районов, ограниченная автомобильной дорогой Кибартай - Нестеров - Высокое - Добровольск - Правдино - Победино, линией Победино - Шилгалей (за исключением названных населенных пунктов и автомобильной дороги).

По данному описанию совершенно невозможно сориентироваться и понять, где находятся границы таких территорий, это возможно только с помощью специально разработанных административных карт с отображением на них «особых» территорий.

Такие карты и карты автомобильных дорог для транзитного проезда иностранцев через эти территории согласно вышеназванному Постановлению Правительства РФ должны быть изданы в необходимом количестве и переданы Министерством иностранных дел РФ в иностранные и дипломатические консульские представительства, аккредитованные в Российской Федерации.

Нам не удалось найти эти карты ни в официальных органах, ни в правовых системах «Гарант», «Консультант+». Таким образом, информация об «особых зонах» фактически недоступна как жителям России, так и иностранным гражданам.

Правила въезда в особые территории Калининградской области для иностранных туристов противоречат логике и здравому смыслу, являются анахронизмом, непонятна сама цель их существования. Периодически это приводит к конфликтам, скандалам, в т.ч. международным. К примеру, в феврале 2009 году сотрудники ГИБДД не пропустили в пос.Янтарный Калининградской области, относящийся к «особым» территориям, генеральных консулов Республики Польша и Федеративной Республики Германии, изъявивших желание принять участие в митинге памяти жертв Холокоста.

В регионе, хотя и декларируется развитие туризма как важной статьи экономики, на деле растут препоны иностранным гостям. На оформление спецпропусков в пограничную зону, а это значительная часть территории области, в том числе с популярными туристическими объектами, уходит от 10 до 60 дней. При этом в пакете документов должны быть миграционные карты, а также копии виз. Выполнить это требование практически невозможно, так как визу получают, как правило, за несколько дней до поездки. А на посещение иностранцами мест с ограниченным допуском, к примеру, приморские города Янтарный, Балтийск, почти весь Зеленоградский район, необходимо подавать документы на заявителя и вовсе за 30 суток.

Транзитные иностранные туристы испытывают трудности с ночлегом в пустующих гостиницах, расположенных в режимных зонах - приграничных городах, таких как Советск, Мамоново, Багратионовск, Неман, так как регистрацию в них можно получить лишь при наличии того же спецпропуска. В результате гостиничный бизнес приграничных районов теряет доходы, а прибывающие в эксклав гости, простояв в очереди на погранпереходе, не могут переночевать в приграничных населенных пунктах, а должны располагаться в гостиницах в других городах региона.

Большинство жителей Калининградской области, тем более иностранные гости региона, даже не подозревает, что новая дорога - Приморское кольцо, ведущая как к побережью Балтийского моря, так и в аэропорт, тоже находится на особой территории. Таким образом, по этой дороге не вправе без специальных пропусков проезжать иностранные граждане. Юридически они могут быть подвергнуты штрафным санкциям за нарушение режима территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан.

Очевидно, что *необходимо пересматривать перечень территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан в Калининградской области*, в том числе исключить из него территорию Приморского кольца.

6. Проблемы обеспечения Калининградской области электроэнергией и газом

В настоящее время при транспортировке природного газа для населения Калининградской области из Российской Федерации через

территорию сопредельных государств Российская Федерация несет дополнительные расходы на транзит (транспортировку) природного газа, которые включаются в стоимость услуг по газоснабжению для жителей Калининградской области.

Несмотря на то, что на сегодняшний день сохранены льготные тарифы на газ, и стоимость транзита через Белоруссию и Литву не включена в тариф, установленный для Калининградской области, стоимость услуг по газоснабжению остается высокой.

С целью решения данной проблемы необходимо под руководством Министерства ЖКХ и строительства Калининградской области выработать предложения в адрес Министерства финансов России по вопросу изыскания возможности компенсации за счет средств федерального бюджета дополнительных расходов на транзит (транспортировку) природного газа для населения Калининградской области из Российской Федерации через территорию сопредельных государств.

Для минимизации зависимости региона от транзита газа, в настоящее время реализуется ряд проектов - идет строительство первой очереди подземного газохранилища в Зеленоградском районе Калининградской области, в 2011 году планируется начать использовать эти резервуары объёмом 80 млн. куб. м. в качестве буфера на случай экстренных ситуаций.

Кроме этого, совместно с Газпромом проектируется строительство выносного терминала по приёму и подачи сжиженного газа.

Жители Калининградской области, бизнес-сообщество вследствие особенностей географического положения Калининградской области РФ испытывают также трудности с поставкой электроэнергии в регион.

По той же причине *тарифы за газоснабжение, электроэнергию и бензин* для населения Калининградской области *значительно выше*, чем в среднем по России.

Заключение

Калининградская область является неотъемлемой частью Российской Федерации, и жители области должны пользоваться всеми правами, гарантированными Конституцией РФ, международными договорами, в том числе правом свободного передвижения по территории России.

Вместе с тем, вследствие особого географического положения Калининградской области, возникает целый комплекс проблем, ограничивающих реализацию права на свободу передвижения жителей Ка-

лининградской области, гостей региона; а также экономических, социальных, культурных, семейных и иных прав, вытекающих из невозможности в полной мере реализовать право на свободу передвижения.

Необходима комплексная работа на федеральном уровне по экспертизе соответствия международного, российского и европейского законодательства в области прав человека в связи с расширением Европейского союза. Необходимость такого мониторинга вызвана противоречиями между нормами российского законодательства и международными нормами, что приводит к нарушению прав и свобод граждан.

Одним из приоритетных направлений государственной политики в отношении Калининградской области должно стать решение транспортных проблем в целях обеспечения возможности устойчивого сообщения области с другими регионами России, выхода российских производителей на важнейшие мировые транспортные пути, уменьшения валютной составляющей их транспортных расходов.

Для этого необходимо:

- сделать Калининградскую область РФ пилотным регионом для отработки **безвизового режима** между Россией и Евросоюзом, начиная процесс с упрощения визового режима для жителей Калининградской области РФ и сопредельных с регионом государств – членов Европейского союза: вести переговоры Россия – ЕС, Россия – Польша, Россия – Литва с целью предоставления жителям Калининградской области **шенгенских годовых и на 2-5 лет многократных виз без приглашений**;

- обеспечить величину суммарного **железнодорожного тарифа** за провоз грузов из других субъектов РФ в Калининград РФ и обратно не выше аналогичного тарифа по территории России;

- решить вопрос **компенсации дополнительных расходов**, связанных с транзитом грузов и пассажиров в (из) Калининградскую область РФ через территории иностранных государств;

- осуществить **строительство автодорог**, которые будут являться составной частью европейских транспортных коридоров;

- **развивать паромное сообщение**:

- завершить **реконструкцию аэропорта**;

- **снизить стоимость авиа-, железнодорожных и паромных перевозок** по маршрутам: Калининград — Москва — Калининград; Калининград — Санкт-Петербург — Калининград;

- осуществить **модернизацию железнодорожной инфраструктуры**;

- перевести **поезда** по маршрутам Калининград-Москва-Калининград, Калининград-Санкт-Петербург-Калининград в экс-

пресс-режим с процедурами таможенного и пограничного досмотров в пути с перспективой организации безостановочного пассажирского транзита через Литву скоростными поездами;

- поезд «Янтарь» перевести вновь в стабильно *ежедневный график движения*;

- *упростить* и усовершенствовать *процедуру прохождения пограничного, таможенного, фитосанитарного и ветеринарного контроля* для грузов, следующих транзитом через Литовскую Республику, Республику Беларусь;

- развивать *пригородное железнодорожное сообщение*;

- принять меры к дальнейшему *развитию пограничных переходов*, расположенных на территории Калининградской области РФ, укомплектованию штатного состава и оснащению необходимыми техническими средствами контроля пересечения границы;

- проводить анкетирование граждан, пересекающих границу для *оценки деятельности пограничных и таможенных служб*;

- при оценке качества работы органов, контролирующих внешнеэкономическую деятельность, учитывать мнение и активность участников внешнеэкономической деятельности, уровень экономического роста в регионе;

- обеспечить *транзит животных* через территорию Литовской Республики;

- пересмотреть *перечень территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан* в Калининградской области, в том числе исключить из него территорию Приморского кольца;

- *отменить регистрацию иностранных граждан* в Российской Федерации при краткосрочных визитах.

Федеральная власть при принятии решений, при проведении согласований проектов законов и подзаконных актов, регламентирующих порядок передвижения граждан и перемещения грузов через границы Российской Федерации должна учитывать особенное географическое положение и статус Калининградской области, специфику региональных проблем, с которыми сталкиваются жители Калининградской области.

Принимая во внимание, что вопросы, которые требуют решения, находятся в сфере компетенции разных органов - Правительства РФ, Президента Российской Федерации, Европейского Союза, правительств сопредельных государств, федеральных министерств и ведомств, для координации действий этих органов, для ускорения ре-

шения проблем транзита по территории сопредельных государств, целесообразно рассмотреть вопрос об учреждении поста Спецпредставителя Президента РФ по Калининградской области, либо наделении соответствующими полномочиями Губернатора Калининградской области.

Это могло бы помочь в ускорении решения вопросов во взаимоотношениях с Европейским Союзом.

Особое географическое положение Калининградской области РФ и связанные с ним проблемы соблюдения прав человека должны быть объектом как международной, так и внутренней политики Российской Федерации. Такая политика должна содержать комплекс мер, в том числе и законодательного характера, предусматривающих дополнительные гарантии для жителей региона и направленных на сохранение целостного административного, правового, культурного и социально-экономического пространства России.

Особое географическое положение Калининградской области РФ может стать не источником проблем, а дополнительным ресурсом, способствующим взаимовыгодному сотрудничеству и развитию России и Европы.

**Уполномоченный по правам человека
в Калининградской области**



Вершинина И.Ф.

P.S. Ситуация с соблюдением права на свободу передвижения постоянно меняется. В процессе работы над Специальным докладом «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области» происходят изменения законодательства, правоприменительной практики. Хочется надеяться, что изменения будут происходить только в лучшую сторону, в интересах прав и свобод жителей Калининградской области, гостей региона.

Уполномоченный по правам человека продолжает мониторинг ситуации с соблюдением права на свободу передвижения в Калининградской области.

О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Специальный доклад Уполномоченного по правам человека
в Калининградской области

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Специальный доклад

Калининград
2010