

**К 10-летию Аппарата Уполномоченного по правам человека
в Калининградской области**

**Межрегиональная научно-практическая конференция
«Проблемы реализации прав граждан
на эффективное управление»**

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

**Уполномоченный по правам человека в Калининградской области
Вершинина Ирина Федоровна**

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».

Статья 12 Декларации прав и свобод человека и гражданина" 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 свобод 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.

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 РФ¹ 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 гостей региона Уполномоченным по правам человека по Калининградской области осуществлен мониторинг проблем, связанных с эксклавным положением Калининградской области. По результатам

¹ 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"

мониторинга подготовлен **Специальный доклад Уполномоченного по правам человека «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области»**, который был представлен на Круглом столе 5 декабря 2010 года в Калининградской областной Думе. Среди проблем, связанных с эксклавным положением Калининградской области, выделены проблемы паспортизации, транзита между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации, железнодорожного и авиасообщения, таможенного регулирования, перевозки грузов и животных, визовые проблемы. Уполномоченным также обращено внимание на проблемы въезда в Калининградскую область иностранных граждан, в частности в связи с необходимостью их регистрации, даже при краткосрочных визитах, а также в связи с наличием погранзон и особых территорий. Специальный доклад размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, направлен в Калининградскую областную Думу, Губернатору Калининградской области, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, другим должностным лицам.

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

1. О проблемах 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 транзита² 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

² Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики от 20.06.2003 "О порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге"

Российской Федерации по вопросу о необходимости продления срока действия загранпаспорта, 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 загранпаспортов.

Для жителей Калининградской области по-прежнему получение загранпаспорта остается бесплатным.

Согласно дополнениям, внесенным в Федеральный закон от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"³, 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.

³ 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"

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. 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.

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.

Необходимо совершенствовать, упрощать порядок выдачи загранпаспортов на всей территории Российской Федерации.

2. О проблемах 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.

3. О проблемах 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).

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, в 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; уменьшится зависимость от авиаперевозчиков.

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, 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.

4. 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.

Ежегодно с наступлением летнего периода тарифы на авиабилеты всех авиакомпаний, осуществляющих рейсы на Калининградском направлении, вырастают

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

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.

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 монопольно высокой цены на услугу авиаперевозки по указанному направлению в период май – июнь 2010 года.

Правительством РФ 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. 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.

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 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.

Нередки 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.

6. О проблемах с оформлением Шенгенских виз

14 июня 1985 года было подписано Шенгенское соглашение, предусматривающее постепенную отмену пограничного контроля на общих границах между странами-участниками 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. 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 могут обжаловать такое решение, а консульская служба должна его обосновать. Это нововведение может несколько облегчить ситуацию с выдачей виз, сделать процедуру более прозрачной.

Страны Евросоюза больше не выдают транзитные визы. Вместо них необходимо получать обычные Шенгенские визы.

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

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

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

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. 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.

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*.

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 реализацию 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. Но из-за необходимости оформления загранпаспортов 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.

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.

На пути к введению этого режима промежуточной мерой может стать оформление *многократных виз без предъявления приглашений* сроком на 1-5 лет и более, что не противоречит Шенгенским соглашениям.

7. О проблемах таможенного регулирования

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

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.

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.

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 приграничной 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 приграничной торговли. Особенно очереди возрастают в предпраздничные, праздничные дни.

В настоящее время Федеральная таможенная служба России прилагает определенные усилия по обустройству существующих пунктов пропуска и строительству новых.

В ноябре 2009 года был открыт реконструированный автомобильный пункт пропуска «Чернышевское-Кибартай». 30.11.2010 года открыт новый автомобильный пункт пропуска «Мамоново — Гжехотки». Ведутся проектные работы по строительству нового пункта пропуска Советск — 2.

Хотя строительство новых пунктов пропуска поможет уменьшить нагрузку на существующие автомобильные пункты пропуска, находящиеся в регионе деятельности Калининградской областной таможни, это в полной мере не сможет решить проблему ликвидации очередей на пунктах пропуска на границе с Калининградской областью РФ, в связи с чем количество пунктов пропуска необходимо увеличивать с целью реализации права жителей Калининградской области и гостей региона на свободу передвижения.

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;
- 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;
- 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;
- Создании электронной очереди на пунктах пропуска;
- Развитие системы электронного декларирования товаров и грузов;
- Проведение переговоров по поводу сокращения времени прохождения таможенных процедур на пограничных переходах между Калининградской областью РФ и Литовской Республикой, Республикой Беларусь, особенно для большегрузных автомобилей.

Необходимо также 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.

Необходимо предпринять срочные меры со стороны Российской Федерации для принятия Закона о свободной экономической зоне.

8. О проблемах 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-I «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, промысловую 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, промысловую, 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 государственной 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, Коневое, Отрадное, Заозерное, Жигулево, Алешикино, 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 наличии 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

№ 55 и идет вдоль нее до начала острьков стрелочного перевода № 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 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 Польши 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.

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.

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 решения 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 и должно стать не источником проблем, а дополнительным ресурсом, способствующим взаимовыгодному сотрудничеству и развитию России и Европы.