

## **ДЕРЖАТЬ ДВЕРЬ ПРИОТКРЫТОЙ: МАЛЫЙ ПРИГРАНИЧНЫЙ РЕЖИМ НА ВОСТОЧНЫХ ГРАНИЦАХ ЕС<sup>1</sup>**

**Андрей Елисеев**

### **Резюме**

Расширение Европейского Союза в 2004 г. и последующее вступление новых членов в Шенгенское пространство в декабре 2007 г. привели к значительному увеличению размеров визовых сборов и усложнению визовых процедур для заявителей. Это проявилось в резком сокращении числа выдаваемых виз жителям Беларуси, Украины и Калининградской области. Своевременным правовым механизмом, позволяющим смягчить отрицательные последствия расширения Шенгенского пространства, стал Регламент ЕС о Малом приграничном движении (МПД), которое позволяет держать границы Европейского союза приоткрытыми для жителей восточного пограничья (для обоснованных поездок с семейными, культурными, социальными и экономическими целями).

Регламент ЕС о МПД, принятый в 2006 г., дает возможность государствам ЕС заключать соглашения с соседними странами о безвизовом режиме пересечения границы для жителей, проживающих в пределах 30-50 километров от границы. По состоянию на середину 2015 г., из 14 участков границы (то есть, границ стран ЕС с Россией, Беларусью, Украиной и Молдовой) на 9 из них действует режим МПД.

В 2008–2014 гг. было выдано около 600 тыс. разрешений на МПД, которые позволили их обладателям совершить миллионы пересечений границы и пребывать в приграничье соседней страны без визы. Действие МПД многогранно, оно влияет как на мобильность жителей приграничья, так и на экономическое и социальное развитие пограничных регионов.

Цель настоящего исследования заключается в анализе действующих и потенциальных МПД на восточных границах ЕС, а также Норвегии как страны Шенгенского соглашения, не являющейся членом ЕС.

---

<sup>1</sup>Данная работа представляет собой сокращенную версию англоязычного исследования, выполненного автором в 2014 году для Финского института международных отношений.

## Оглавление

Резюме .....	1
Введение .....	3
Развитие законодательства Европейского Союза в сфере МПД .....	5
Регламент о МПД как исключение из шенгенского законодательства .....	8
Параметры действующих соглашений о МПД.....	11
Особенности соглашений МПД .....	15
Техническое функционирование режимов МПД .....	16
Торговля акцизными товарами и контрмеры государств .....	18
Почему МПД между некоторыми странами до сих пор не работают .....	20
Заключение .....	24

## Введение

Расширение ЕС в 2004 г. и последующее вступление новых членов ЕС в шенгенское пространство в декабре 2007 г. привели к значительному увеличению визовых сборов и введению более сложных визовых процедур для заявителей. Как следствие, резко уменьшилось число выдаваемых новыми членами ЕС виз, прежде всего, гражданам Украины, Беларуси и жителям Калининградской области России. Регламент о малом приграничном движении (МПД), принятый в 2006 г., стал своевременным правовым механизмом, доступным восточным странам-членам ЕС, для смягчения отрицательных последствий их вступления в шенгенское пространство. МПД позволяет держать границы приоткрытыми для жителей приграничных регионов, посещающим соседнее пограничье по семейным, культурным, социальным и экономическим причинам.

Примечательно, что возможность МПД как исключение из правил пересечения внешних границ ЕС была зафиксирована еще в Шенгенском соглашении, принятом в 1985 г. Однако законодательство Европейского союза, регулирующее МПД, в виде Регламента ЕС о МПД было принято лишь в 2006 г. Он позволяет странам ЕС, а также членам Шенгенского соглашения, не являющимся членами ЕС (Норвегия), заключать соглашения с соседними третьими странами, устанавливающие безвизовый режим пересечения сухопутной границы для жителей пограничья (лица, живущие в 30-50 км зоне по обеим сторонам границы).

В настоящее время на 9 из 14 приграничных секций на восточных границах ЕС (то есть, границы стран ЕС с Россией, Беларусью, Украиной и Молдовой) действуют режимы МПД: между Норвегией и Россией, Латвией и Россией, Латвией и Беларусью, Польшей и Украиной, Словакией и Украиной, Венгрией и Украиной, Румынией и Украиной. МПД между Румынией и Молдовой утратило свою значимость в начале 2014 г., когда Молдова удостоилась безвизового режима с ЕС.

Со времени принятия Регламента о МПД до 2014 г. было выдано около 600 тыс. разрешений на МПД, которые позволили их обладателям миллионы раз пересекать границы и находиться в пограничье соседней страны без виз. Влияние режимов МПД многогранно, с различными следствиями для мобильности приграничного населения, экономического и социального развития приграничных регионов. В некоторых случаях фактор МПД оказывал влияние на общее развитие двусторонних отношений, а иногда оказывал заметный эффект на внутреннюю политику в стране. Режимы МПД хотя и упрощают мобильность жителям приграничья, одновременно могут создавать риски в сфере безопасности и неудобства, связанные с техническим функционированием пограничной инфраструктуры.

Цель работы состоит в анализе действующих и потенциально возможных режимов МПД на восточных границах ЕС и Норвегии. В ней рассмотрены особенности функционирования режимов МПД между странами ЕС, с одной стороны, Россией, Беларусью, Украиной и Молдовой — с другой.

Основные вопросы, на которые данное исследование отвечает, могут быть сформулированы следующим образом:

- Каковы причины принятия Регламента ЕС о МПД?
- В чем сходство и различие между разнообразными двусторонними соглашениями о МПД? Каким образом страны могут сделать правила МПД более удобными для приграничного населения в рамках действующего законодательства ЕС в сфере МПД?
- Насколько эффективны соглашения о МПД с технической точки зрения (т.е., наличие должной приграничной инфраструктуры, доступ к информации о режиме МПД для общественности) и с перспективы безопасности (нарушения со стороны обладателей разрешений на МПД)?

- Насколько режимы МПД влияют на экономику приграничных регионов? В какой степени режимы МПД способствуют контрабанде, какие контрмеры предпринимают страны?
- Почему некоторые страны не желают запускать МПД режимы, в то время как другие, наоборот, весьма активны в этой сфере? Какие причины объясняют отсутствие прогресса или намеренное затягивание запуска ряда режимов МПД, включая между Польшей и Беларусью, Литвой и Беларусью?
- Какова дополнительная ценность соглашений о МПД после предполагаемого запуска безвизовых режимов между ЕС и восточными соседями?

В рамках данного исследования использовалась следующая **методология**:

Основная эмпирическая деятельность в процессе работы над исследованием заключалась в поиске и анализе официальных документов, докладов и заявлений, а также материалов прессы по теме МПД. Поскольку данные о функционировании режимов МПД в опубликованных докладах Европейской комиссии во многом частичные и устаревшие, актуальная информация дополнительно собиралась автором из различных доступных источников. Часть статистических данных и официальные комментарии были предоставлены Европейской Комиссией, министерствами внутренних дел, министерствами внешних дел стран ЕС, а также рядом консульств рассматриваемых стран в ответ на запросы, которые делались в рамках данного исследования.

Полустандартизированные анкеты с возможностью выбора варианта ответа (в большинстве случаев, с использованием шкалы Лайкерта) и открытыми вопросами были подготовлены и разосланы 50 потенциальным респондентам из стран ЕС и восточноевропейских государств. Респондентам, которым предлагалось заполнить анкету касательно определенного режима МПД, в соответствии с их исследовательским и профессиональным интересами, являются в своем большинстве признанными исследователями и практиками в области приграничных исследований, реже — представителями еврорегионов и государственных органов, занимающихся пограничными вопросами. Было получено около 30 заполненных анкет.

## 1. Развитие законодательства Европейского Союза в сфере МПД

Еще до того, как в конце 2006 г. было принято законодательство Европейского союза в сфере МПД, подобные соглашения действовали между отдельными странами ЕС и их соседями. В целом, такой тип сотрудничества уходит своими корнями еще в межвоенное время. Тогда он обычно назывался «малое передвижение» или просто – соглашение об упрощенном порядке пересечения границы.

Так, уже в 1920-е гг. действовали предшественники современных режимов МПД между Польшей и Чехословакией, Польшей и Румынией, Польшей и Германией.<sup>2</sup> В 1933–1938 гг. малое приграничное движение действовало между нацистской Германией и Австрией. После Второй мировой войны появилась дюжина подобных соглашений между различными европейскими странами, как то Францией и Швейцарией (1946), Италией и Швейцарией (1955), Словакией и Венгрией (1963), Румынией и Болгарией (1971), Венгрией и СССР (1985), Германией и Польшей (1992). Некоторые режимы МПД действовали между странами с весьма различными политическими и экономическими системами. Например, МПД между Италией и Югославией (1955), между ГДР и ФРГ, запущенное в 1972 г.

Показательно, что в том же самом 1985 г., когда пятью странами из тогда еще десяти членов Европейского экономического сообщества было подписано Шенгенское соглашение, были заключены соглашения об упрощенном порядке пересечения государственной границы между Польшей, Венгрией и Румынией, с одной стороны, и СССР – с другой. Эти соглашения продолжили действовать в отношении новых стран, образованных после распада СССР. Часть из них была заменена двусторонними соглашениями еще в начале 1990-ых гг. (как в случае соглашения 1993 г. между Венгрией и Украиной), а некоторые прекратили свое действие лишь в 2003 г., накануне расширения ЕС (например, МПД между Литвой и Россией).

Прежние соглашения МПД устанавливали намного более жесткие правила, нежели современные режимы МПД, действующие в соответствии с Регламентом ЕС 2006 г. Обычно приграничные области включали территории не более 10-15 км от границы, максимальная продолжительность пребывания ограничивалась 5-7 днями с фиксированными часами для пересечения границы. Также пользоваться выгодами соглашения могли лишь граждане стран-участниц соглашения, исключая иностранных граждан, законно проживающих в приграничной зоне. Предшественники современных МПД также довольно сильно различались шириной приграничной зоны и категорией лиц, подпадающих под действие соглашений.

Несмотря на введение визовых требований для восточных соседей накануне вступления в ЕС в 2004 г., страны ЕС сохраняли довольно либеральную визовую политику вплоть до своего вступления в Шенгенское пространство в конце 2007 г. Так, до этого времени Польша, Венгрия, Румыния и Словакия выдавали свои национальные визы гражданам Украины бесплатно. С 2003 г. белорусы уплачивали стандартный визовый сбор за однократную национальную польскую визу в размере, эквивалентном 10 евро, за литовскую – около 5 евро, латвийская выдавалась бесплатно. Польская и литовская национальные визы для жителей Калининградской области также выдавались бесплатно до середины 2007 г. Со вступлением новых стран ЕС в Шенген, стандартный сбор за одно- и многократную шенгенскую визу увеличился до 60 евро для граждан Беларуси и до 35 евро для граждан России и Украины. Эта разница объясняется тем, что Россия и Украина, в отличие от

---

<sup>2</sup>См. Подробную информацию по этим МПДв: Mieczysława Zdanowicz, 'Agreements on local border traffic between Poland and neighboring states – selected legal aspects', in Mieczysława Zdanowicz (ed.), *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, Warsaw-Białystok, 2014, pp. 77–80.

Беларуси, заключили соглашения об упрощении визового режима, которые вступили в силу в июне 2007 г. и январе 2008 г. соответственно.

В результате усложнившихся визовых процедур и многократного увеличения платы за визу, количество виз, выдаваемых в Беларуси и Украине консульскими учреждениями соседних стран ЕС, в 2008 г. резко сократилось. Поскольку именно консульства соседних стран традиционно выдают большую долю среди всех стран ЕС, общее число выдаваемых виз также значительно сократилось. В 2008 г. число пересечений границы между Польшей и Россией, Польшей и Беларусью, Польшей и Украиной сократилось на 45,85%, 47,8% и 47,9%, соответственно.<sup>3</sup> В случае Беларуси число пересекающих границу с Польшей в 2008 г. стало даже меньшим, чем в 1990 г., что позволило заявить о «настоящем коллапсе двустороннего перемещения лиц» на польской границе с Беларусью и Украиной.<sup>4</sup> Количество виз, выдаваемых консульствами стран ЕС в Беларуси и Украине, достигло уровня 2007 г. лишь в 2012 г.

**Таблица 1. Шенгенские визы, выданные в 2014 г. в странах Восточного партнерства (за исключением Молдовы) и России<sup>5</sup>**

Страны	Визы	Число виз на 1000 жителей	Население, млн
<b>Азербайджан</b>	69,967	7,4	9,5
<b>Армения</b>	46,757	15,6	3
<b>Беларусь</b>	879,808	92,6	9,5
<b>Грузия</b>	80,967	18	4,5
<b>Россия</b>	5,702,624	39,9	142,9
<b>Украина</b>	1,351,757	29,6	45,6

**Таблица 2. Лидеры по числу шенгенских виз в 2014 г.**

Страна	Визы	Доля от общего числа шенгенских виз, %	Число виз на 1000 жителей
<b>Россия</b>	5,702,624	36,4	39,9
<b>Китай</b>	1,742,013	11,1	1,3
<b>Украина</b>	1,351,757	8,6	29,6
<b>Беларусь</b>	879,808	5,6	92,6

<sup>3</sup>Tomasz Dubowski, 'Local Border Traffic – European Union and Member States' Perspective (based on Polish Experience)', *European Journal of Migration and Law*, 14 (2012), p. 384.

<sup>4</sup>Tomasz Komornicki, 'Flows of persons and goods across the Polish segment of the outer boundary of the European Union – results of a research project' in Tomasz Komornicki et al (ed.), *European Union: External and Internal Borders, Interactions and Networks*, Volume 20 of Europa XXI, Polish Academy of Sciences, Stanisław Leszczycki Institute of Geography and Spatial Organization, Warsaw, 2010, p. 13.

<sup>5</sup>Статистика по 2014 году доступна на сайте Генерального директората Еврокомиссии по миграции и внутренним делам, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm#stats](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm#stats)

<b>Турция</b>	770,342	4,9	9,9
<b>Индия</b>	529,367	3,4	0,41

Для того чтобы смягчить отрицательное следствие расширения ЕС, а точнее – расширения Шенгенского пространства в 2007 г., новые страны ЕС предприняли ряд мер, которые включали в себя оптимизацию деятельности своих консульств, расширение категорий лиц, претендующих на национальные долгосрочные визы, и активизацию двусторонних переговоров по соглашениям о МПД.

Значимость режимов МПД на восточных границах ЕС весьма велика, принимая во внимание большое количество пересечений границы на этом отрезке сухопутной границы ЕС. Более половины всех выдаваемых в мире шенгенских виз приходится на Россию, Украину и Беларусь. При этом Россия и Украина лидируют по абсолютному количеству шенгенских виз. Беларусь, занимающая четвертое место в мире по этому показателю, превосходит Россию и Украину, как и любую другую стану в мире, имеющую визовый режим с ЕС, по числу шенгенских виз на душу населения.

Со времени вступления в силу Регламента ЕС о МПД в 2007 г. гражданам восточноевропейских стран было выдано около 600 тыс. разрешений на МПД. Их обладатели совершили десятки миллионов пересечений границы. На некоторых отрезках границы (Польша-Украина, Норвегия-Россия, Польша-Россия) обладатели разрешений на МПД совершают до половины всех пересечений границы, что подтверждает значимость этого инструмента мобильности для жителей пограничья.

## 2. Регламент о МПД как исключение из шенгенского законодательства

Регламент ЕС №1931/2006, устанавливающий правила МПД на внешних границах стран ЕС и вносящий правки в Шенгенское соглашение, был принят 20 декабря 2006 г. и вошел в действие в начале 2007 г. В преамбуле Регламента говорится, что «*в интересах Союза обеспечить, чтобы границы с соседями не были барьером для торговли, социального и культурного обмена или регионального сотрудничества*».<sup>6</sup> Регламент позволяет странам ЕС заключать и поддерживать двусторонние соглашения с соседними странами, при условии, что такие соглашения полностью соответствуют параметрам, установленным в Регламенте.

Суть Регламента состоит в том, что жители приграничных территорий, у которых есть основания для регулярного пересечения границы, могут получать специальные разрешения, позволяющие им пребывать в приграничной зоне соседнего государства без наличия визы. Такие разрешения выдаются либо консульством, либо другим административным органом страны. Они выдаются минимум на год, максимально – на пятилетний срок. Разрешения могут быть либо в форме наклеек в паспорте, либо представлять собой отдельную карточку. Разрешения МПД могут выдаваться бесплатно, но в любом случае не должны превышать сумму стандартного визового сбора за шенгенскую многократную визу. Разрешения МПД действительны только для пребывания в приграничной зоне. Санкции за нарушение правил включают аннулирование разрешения и запрет на въезд в ЕС. В качестве меры безопасности, страна, заключающая соглашение о МПД, обязана поддерживать постоянный контроль и осуществлять выборочные проверки в приграничных территориях.

Термин «приграничная зона», согласно Регламенту, определен как территория, которая простирается не далее чем 30 километров от границы. Однако если часть административного региона находится в пределах 30-50 километров от приграничной линии, то весь такой регион считается частью приграничной зоны.<sup>7</sup> Дополнительный регламент, принятый в конце 2011 г. как отдельное исключение из Регламента о МПД, позволяет всей Калининградской области считаться приграничной зоной.<sup>8</sup> Территория Польши, которая простирается глубже, чем 30-50 километров от границы и включает ряд крупных городов на севере страны, также признана приграничной зоной. Такое исключение регламент ЕС объясняет «*гомогенным характером Калининградской области*».

МПД (Статья 3 Регламента ЕС о МПД) определен как «*регулярное пересечение внешней сухопутной границы ЕС жителями приграничья с целью пребывания в приграничной зоне, например, по социальным, культурным, обоснованным экономическими причинами либо семейным причинам, в течение периода, не превышающего временные рамки, установленные Регламентом*».

В преамбуле Регламента также говорится, что режим МПД представляет собой исключение «*из общих правил, регламентирующих пограничный контроль лиц, пересекающих внешние границы стран-членов Европейского союза*». Это очень важное правовое замечание, которое

---

<sup>6</sup> Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006, laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0022:EN:PDF>

<sup>7</sup> Следует отметить, что ряд соглашений о МПД, в нарушение Регламента ЕС о МПД, включил территории, лежащие за пределами 50 километров от границы. Например, венгерский город Нирьедьгаза, включенный в сферу действия МПД, располагается в 60 км от украинской границы.

<sup>8</sup> Regulation (EC) No 1342/2011 of the European Parliament and of the Council 13 December 2011 amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area, *Official Journal of the European Union*, L 347/41, 30 December 2011, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32011R1342:EN:NOT>



послужило основанием для важного вердикта, вынесенным Судом Европейского союза по делу, касающемуся продолжительности пребывания в приграничье соседнего государства. Также заслуживает внимания тот факт, что в отличие от Шенгенского кодекса о границах, Регламент о МПД не содержит таких требований для путешествующих, как необходимость обоснования цели и условий предполагаемого пребывания, как и необходимости регламентировать наличие достаточных средств к существованию.

Согласно статье 4 Регламента, жители приграничья могут пересекать внешнюю сухопутную границу соседней страны в рамках МПД при условии наличия у них разрешения МПД и действительного документа, удостоверяющего личность, если они при этом не находятся в Шенгенской информационной системе и не представляют угрозу общественному порядку, внутренней безопасности, общественному здоровью либо международным отношениям любой из стран ЕС.

Для того чтобы соответствовать статусу жителя пограничья, лицо (включая граждан стран, которые не являются сторонами соглашения и лиц без гражданства) должно законно проживать на приграничной территории в течение как минимум одного года. Страны могут договариваться в соответствующем двустороннем соглашении о более продолжительном минимальном периоде проживания. В исключительных и должным образом обоснованных случаях (например, для близких родственников жителей приграничья) может требоваться меньший срок проживания в пограничье, чтобы удовлетворять определению «жителя пограничья». В большинстве действующих соглашениях о МПД такими родственниками признаются супруги, дети до 18 лет и находящиеся на попечении жителей пограничья совершеннолетние лица. Пересечение границы по правилам МПД упрощается по причине меньшего числа систематических проверок в отношении обладателей разрешений МПД, наличия отдельных пунктов пересечения границы (ППГ) и / или полос прохождения контроля для жителей пограничья.

В марте 2013 г. Суд Европейского союза вынес поворотное решение по делу C-254/11<sup>9</sup>, которое касалось интерпретации правил пребывания в соседней приграничной зоне в законодательстве ЕС о МПД. Венгерское правительство заняло позицию, что Регламент о МПД должен рассматриваться как составляющая часть шенгенского законодательства. Последнее позволяет пребывать в шенгенском пространстве на протяжении 90 дней в любой 180-дневный период.

Однако Суд ЕС посчитал, что такое видение противоречит букве и духу Регламента. Суд постановил, что Регламент о МПД представляет собой исключение из шенгенского законодательства, и ограничение продолжительности пребывания периодами времени не превышающими три месяца в течение шестимесячного периода не относится к режимам МПД. Согласно вынесенному решению, обладатель разрешения на МПД *«должен иметь возможность... свободно перемещаться в границах приграничной зоны в течение 3-месячного периода, если его пребывание непрерывно и должен иметь право на последующее 3-месчное пребывание каждый раз после прерывания своего пребывания»*.<sup>10</sup>

Суд также определил, что прерыванием пребывания считается *«пересечение границы между соседствующими страной ЕС и третьей страной, в которой проживает обладатель разрешения на МПД»*. На практике это означает, что обладатель разрешения МПД, в отличие от обладателя шенгенской визы, имеет право пребывать в приграничной зоне непрерывно в

---

<sup>9</sup> Полноназвание судебного кейса: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége v Oskar Shomodi.

<sup>10</sup> Judgment of the Court of Justice of the European Union (Fourth Chamber) on 21 March 2013 in Case C-254/11, <http://bit.ly/1cYZUjh>

течение 90 дней (или менее, в зависимости от периода, который устанавливает двустороннее соглашение<sup>11</sup>), затем возвратиться в свою страну пребывания хоть на минуту, которое считается прерыванием пребывания, чтобы затем снова возвратиться в соседнюю приграничную зону на 90 дней, и так далее. Такая интерпретация правила пребывания представляет собой добавленную ценность для режимов МПД даже после гипотетического введения безвизового режима между ЕС и восточноевропейскими странами.

Компетентный департамент Европейской комиссии, отвечая на запрос автора, сообщил о коммуникации с соответствующими странами ЕС, *«чтобы обеспечить, что все соглашения о МПД применялись в соответствии с решением Суда ЕС в деле C-254/11»*. Страны ЕС проинформировали Еврокомиссию, что начали на практике выполнять интерпретацию Суда ЕС даже без внесения формальных изменений в тексты соответствующих соглашений. Несмотря на это, мониторинг вебсайтов консульских учреждений ряда стран не позволил установить наличие какой-либо публичной информации для жителей приграничной зоны относительно этой важной интерпретации правил МПД.

---

<sup>11</sup> Регламент ЕС о МПД позволяет договаривающимся сторонам определить в соглашении о МПД более короткую максимально разрешенную продолжительность для каждого непрерывного пребывания. Например, Россия и Норвегия договорились о 15-дневном периоде.

### 3. Параметры действующих соглашений о МПД

На 9 из 14 пограничных секций на восточных рубежах ЕС были запущены МПД. Пропорция потенциальных обладателей разрешений на МПД (исходя из числа лиц, которые попадают под категорию жителей пограничной зоны) к общему населению страны варьируется от 1-3% в случае России, Словакии и Польши до 12% — в случае Латвии, и до трети от общего населения страны — в случае Молдовы.

В случае действия соглашений о МПД между Беларусью, Литвой и Польшей доля белорусских граждан, проживающих в пограничной зоне, согласно определению Регламента о МПД, составит около 15% от общего населения страны. При этом следует иметь в виду, что пользоваться выгодами МПД смогут лишь те жители пограничья, которые докажут наличие обоснованных причин для частого пересечения границы. В реальности, популярность того или иного режима МПД зависит от многих факторов, среди которых – особенности процедуры получения разрешения на МПД, цели поездок среди жителей пограничья, доступность других инструментов легального пребывания в соседней стране.

**Таблица 3. Действующие МПД на восточных границах ЕС в хронологическом порядке по дате подписания соглашения<sup>12</sup>**

МПД	Дата подписания	Протяженность границы, км	Население в приграничной зоне страны ЕС	Население в приграничной зоне восточноевропейской страны
<b>Венгрия/Украина</b>	18.09.2007	137	450,000	550,000
<b>Польша/Украина</b>	28.03.2008	542	800,000	1,2 млн
<b>Словакия/Украина</b>	30.05.2008	98	340,000	415,000
<b>Румыния/Молдова</b>	13.11.2009	450	1,7 млн	1,2 млн
<b>Латвия/Беларусь</b>	23.08.2010	141	166,000	65,000
<b>Норвегия/Россия</b>	02.10.2010	196	10,000	32,000
<b>Латвия/Россия</b>	20.12.2010	214	84,000	88,000
<b>Польша/Россия</b>	14.12.2011	232	1,4 млн	950,000

<sup>12</sup>Без учета МПД между Румынией и Украиной, которое вступило в силу в мае 2015 года.

Далее приводится более детальное **рассмотрение действующих режимов МПД.**

### **МПД с Россией**

В настоящее время у России есть три действующих соглашения о МПД — с Норвегией, Польшей и Латвией. Соглашение с Литвой было почти готово, но застопорилось по ряду причин в 2010 г. Переговоры по этому вопросу с Финляндией и Эстонией не начинались по причинам, изложенным в седьмом разделе исследования.

Соглашение с Латвией вступило в силу последним (первые разрешения на МПД были выданы в октябре 2013 г) и не является столь популярным, как МПД с Норвегией и Польшей. С 2009 по 2013 гг. число пересечений границы на единственном норвежско-российском пункте пересечения границы Сторског-Борисоглебск увеличился втрое, достигнув 300 тыс. пересечений в 2013 г. Такое резкое увеличение было отчасти обусловлено запуском соглашения о МПД в мае 2012 г. Уже к ноябрю 2013 г это обеспечило около 50 тыс. пересечений границы обладателями разрешений на МПД. Около половины (54%) пересечений границы, совершаемых норвежцами, приходится на обладателей разрешений на МПД. Основная цель поездок для них — покупка дешевого топлива на российской стороне границы. Несмотря на рекомендации экспертов и норвежского парламента, норвежское правительство затягивает вопрос о предоставлении необходимого финансирования для расширения пункта пересечения границы.

Благодаря согласованным действиям России и Польши, Европейский союз согласился в порядке исключения расширить понятие приграничной зоны для Калининградской области, включив весь регион в действие соглашения о МПД. Примерно такая же по площади часть территории Польши была также признана приграничной зоной. Подписание польско-российского соглашения о МПД многие наблюдатели назвали успехом польского председательства в Совете ЕС. Официальные лица двух стран многократно хвалили действие МПД, отмечая, что оно заметно поспособствовало двусторонним отношениям в экономическом, социальном и культурном измерениях в течение довольно короткого времени после запуска. Некоторые эксперты даже отметили, что *«политическая ценность соглашения более важная, нежели его практическое содержание»*.

Однако и практические выгоды для различных категорий населения от соглашения о МПД не стоит преуменьшать. Опрос представителей местных властей по обе стороны границы, а также местного населения, показывает довольно высокую оценку влияния МПД на региональное развитие. Около 60% жителей польского пограничья и 45% жителей Калининградской области считают, что МПД придает толчок развитию их региона. У местных властей в обеих странах еще более положительное видение на сей счет — лишь 3% респондентов из числа представителей местных властей в Польше и 6% среди опрошенных по калининградскому региону не согласны с тем, что МПД оказывает положительное воздействие на региональное развитие. Еще 28% и 4% респондентов, соответственно, не определились, остальные указали на положительное воздействие.

Согласно данным польского статистического бюро, число пересечений польско-российской границы в течение трех первых кварталов 2013 г. (4,472 млн) превзошло соответствующий показатель за 2011 и 2012 гг. (2,374 и 4,073 млн соответственно). Перемещение через границу на основании разрешений на МПД на польско-российской границе стало почти столь же популярным, как путешествия на основании визы. Основные цели поездок обладателей разрешений — торговля (59%), туризм (53%), семейные обстоятельства (9%).

### **МПД с Украиной**

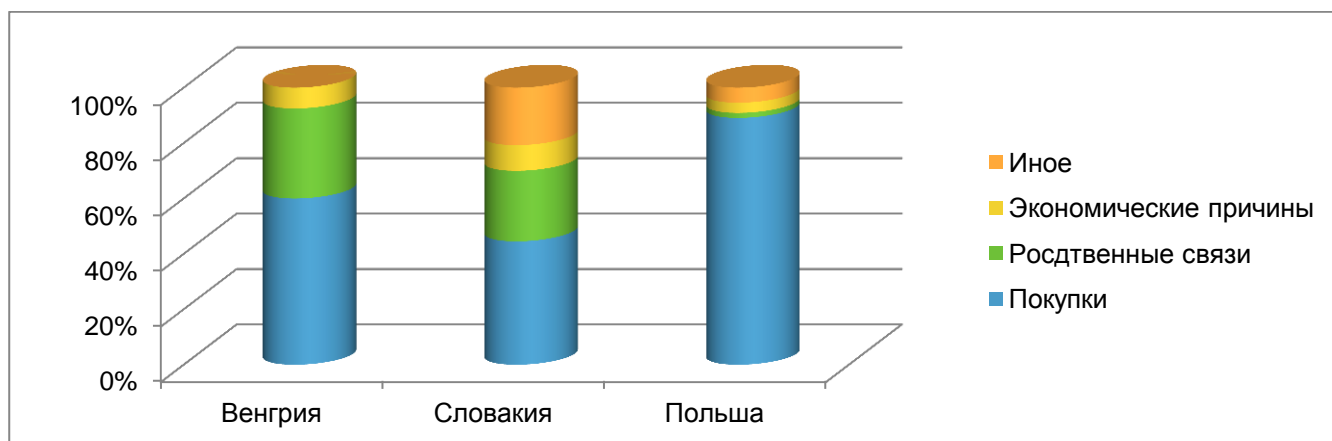
В настоящее время Украина имеет действующие соглашения о МПД со всеми западными соседями – Польшей, Словакией, Венгрией и Румынией. Венгерско-украинское соглашение о МПД стало самым первым подобным соглашением в рамках Регламента ЕС о МПД. МПД со Словакией и Польшей вступили в силу в 2008-2009 гг. Соглашение с Румынией было почти

готово еще в 2009 г., но из-за ухудшения двусторонних отношений и противоречий во взглядах по ряду технических вопросов вошло в силу только в 2015 г.

Поскольку Украина в одностороннем порядке ввела безвизовый режим для граждан ЕС в 2005 г. (для граждан Румынии в 2008 г.), только украинцы пользуются выгодами МПД, их соседи по ЕС посещают Украину в рамках безвизового режима. В приграничных зонах в рамках МПД проживают более 2 млн украинцев. Согласно мониторингу, проведенному в 2011 г., 70% разрешений на МПД, выданных венгерским консульством в Ужгороде, были действительны сроком на 5 лет, 15% — на один год, остальные — сроком действия на 2-4 года. В то же время лишь 12,8% обладателей словацких разрешений были действительны сроком на 5 лет, абсолютное большинство (79,5%) были выданы на минимально допустимый срок — 1 год.

На основании результатов трех опросов с различными методологиями можно с некоторой долей допущения структурировать (см. диаграмму 1) основные цели поездок обладателей разрешения на МПД в зависимости от конкретного пограничья. Следует иметь в виду, что обладатель разрешения может ехать в соседнюю приграничную зону с различными целями. Например, в случае словацко-украинского и венгерско-украинского МПД посещение родственников довольно частая цель пересечения границы, большинство заявок на получение разрешений на МПД на польском пограничье — с целью поездок за покупками и челночной торговли.

**Диаграмма 1. Основные цели поездок обладателей разрешений на МПД на участках границы Украины с Венгрией, Словакией и Польшей**



Источник: создано автором на основании опросов, проведенных Центром стратегического партнерства (Украина)<sup>13</sup> и данных статистического бюро в городе Жешув (Польша)<sup>14</sup>

Число пересечений границы в рамках МПД особенно велико в случае польско-украинского соглашения. В 2012 г. этот показатель составил почти 6 млн, или 48% от всех пересечений границы. При этом на обладателей разрешений на МПД приходится около 40% общих расходов украинцев в Польше. Большинство обладателей разрешений на МПД часто

<sup>13</sup>Информация о венгерско-украинском МПД представляет опрошенных респондентов, получивших разрешения в венгерском консульстве в Берегово, цифры по консульству в Ужгороде немного отличаются. См. Vizovapolitika UgorshhinitaSlovachchinivkonsul'skihustanovahnateritoriiZakarpats'koї oblasti (V-jetap) [inUkrainian], Center for Strategic Partnership, June–August 2011, p. 45, p. 63.

<sup>14</sup>Статистический офис в городе Жешув (Польша) предоставляет распределение целей поездки украинцев, пересекающих украино-польскую границу, без отдельной выборки по обладателям разрешений на МПД, Однако показатели не должны сильно различаться, учитывая, то почти половина пересечений границы предпринимается именно обладателями разрешений на МПД.

пользуются ими. В 2012 г. 74,6% пересекали польскую границу несколько раз в неделю, 6% — ежедневно.

### МПД с Беларусью

Беларусь имеет общие границы с тремя странами ЕС, но единственное МПД действуют лишь с Латвией, начиная с мая 2014 г.. При этом белорусское пограничье с Латвией намного меньше по территории и заселено реже, чем с Литвой или Польшей.

**Таблица 4. Параметры пограничных зон в рамках действующего и потенциальных МПД**

МПД	Длина границы, км	Население пограничной страны ЕС в зоне	Население белорусской пограничной зоны в
Латвия-Беларусь	171	166,000	65,000
Литва-Беларусь	680	800,000	700,000
Польша-Беларусь	605	600,000	920,000

Первоначально все разрешения белорусскими и латвийскими консульствами выдавались сроком действия на один год, хотя двусторонне соглашение позволяет выдачу документов, действующих до 5 лет. В 2014 г. Латвия выдала около 1 600 разрешений на МПД, белорусская сторона — около 9 500, то есть доля их владельцев составляет около 6% от всего населения пограничной зоны Латвии. Во многом тот факт, что белорусская сторона выдает большее количество разрешений латвийским жителям пограничья, чем наоборот, объясняется особенностями миграции в советский период. Многие уроженцы Беларуси, переехавшие в советское время в Латвию, в том числе во второй по величине латвийский город Даугавпилс, в настоящее время посещают своих родителей и других родственников по другую сторону границы. Показательно, что среди всех ныне действующих соглашений о МПД, именно латвийско-белорусское соглашение содержит наиболее подробный список родственных связей, которые позволяют жителям пограничья подавать заявку на получение разрешений. Так, основанием может служить наличие таких родственников, проживающих в приграничной зоне соседнего государства, как бабушки, прабабушки, дедушки, прадедушки, внуки, правнуки, дяди, тети, племянники, племянницы, зятья, невестки, шурины, девери, золовки и др.

#### 4. Особенности соглашений МПД

Регламент о МПД устанавливает определенные рамки функционирования режимов МПД, но оставляет на усмотрение стран такие параметры, как протяженность проживания, чтобы удовлетворять определению «житель приграничной зоны», величина стоимости разрешений МПД и тип родственных связей. Согласно докладу Еврокомиссии 2009 г. о выполнении и функционировании режимов МПД, большинство стран ЕС применяют более жесткие требования к режимам о МПД, нежели те, которые позволяет Регламент: *«ни в одном из двусторонних соглашений не используется полный набор упрощающих мер»*.<sup>15</sup> Со времени публикации доклада был подписан ряд новых соглашений о МПД, а в некоторые из старых соглашений были внесены изменения. Однако ни одно из ныне действующих соглашений о МПД так и не использует либеральных мер, предусмотренных в Регламенте, в полной мере.

**Стоимость разрешения.** В то время как Регламент устанавливает, что разрешения на МПД могут выдаваться бесплатно, лишь два соглашения — между Латвией и Россией, Словакией и Украиной — придерживаются такого принципа. Все остальные устанавливают величину сбора в размере 20 евро.

**Требование по минимальной продолжительности проживания.** Лишь два действующих соглашения МПД — между Латвией и Беларусью, Румынией и Молдовой, а также одно недействующее (между Литвой и Беларусью) — устанавливают минимальный период законного проживания для квалификации «жителем пограничья» один год. Минимальный период во всех других соглашениях МПД составляет три года.

**Период действия.** Многие соглашения предоставляют консульствам право выдавать разрешения, действительные лишь на один год, хотя Регламент о МПД позволяет выдавать такой документ сроком до пяти лет. Лишь в соглашении между Румынией и Молдовой установлен период действия разрешения «от двух до пяти лет», а в случае норвежско-российского соглашения о МПД — три года. Во всех соглашениях о МПД, заключенных Польшей, первое разрешение выдается заявителю на два года, последующие — на пять лет.

**Продолжительность пребывания.** Ряд соглашений МПД ограничивает продолжительность непрерывного пребывания 15 днями (Норвегия-Россия), 30 днями (Польша-Россия, Польша-Беларусь), либо 60 днями (Польша-Украина), вместо максимального периода в три месяца, который позволяет Регламент.

**Медицинская страховка.** Ряд соглашений (Латвия-Россия, Латвия-Беларусь, Польша-Украина, Польша-Беларусь) вводит дополнительное требование о наличии медицинской страховки, что противоречит статье 3 Регламента, которое освобождает обладателей разрешения на МПД от такой необходимости.

Таким образом, во всех соглашениях о МПД существуют возможности для введения более либеральных правил. Предположительно, государственные органы вводят более жесткие требования с тем, чтобы обеспечить дополнительные гарантии безопасности в случае возможных нарушений правил.

---

<sup>15</sup>Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States, COM/2009/0383 final, 24 July 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:03>



## 5. Техническое функционирование режимов МПД

Согласно мониторинговым документам европейского агентства Фронтекс, на восточных границах ЕС следует выделить две основные проблемы. Во-первых, увеличивающийся пассажиропоток в связи с функционированием ряда соглашений о МПД и довольно большим спросом на шенгенские визы в восточноевропейских странах. Во-вторых, увеличивающиеся потоки контрабандных товаров. Рост контрабанды во многом обусловлен ценовой разницей на товары, особенно, в случае акцизных товаров, по две стороны границы. Сигареты, алкоголь и топливо представляют собой основные контрабандные товары, ввозимые в ЕС, в то время как в обратном направлении в качестве отдельной проблемы отмечается перемещение угнанных автомобилей.<sup>16</sup>

В рамках исследования эксперты и практики в области трансграничного сотрудничества оценивали развитие пограничной инфраструктуры на участках границы с действующими МПД. Результаты опроса показали, что ни одна из секций границы не получила оценку «очень хорошо». Инфраструктура всех участков восточной границы ЕС была оценена либо как «хорошо» (Польша-Украина, Польша-Россия, Венгрия-Украина), либо «едва приемлемая» (Норвегия-Россия, Словакия-Украина). Результаты опроса подтвердили выводы ряда более ранних, где было указано на недостаточно развитую инфраструктуру на восточных сухопутных границах, которая недостаточно эффективно справляется с большими пассажиропотоками.

Статья 17(3) Регламента устанавливает, что информация о случаях нарушений Регламента о МПД должна каждые шесть месяцев направляться другим странам ЕС и Еврокомиссии. Однако похоже, что это требование не всегда на практике исполняется. Так, отвечая на запрос автора предоставить доступную статистику о случаях нарушений правил МПД, ответственный департамент Еврокомиссии ответил, что *«Еврокомиссия обладает очень незначительной информацией, в связи с коротким временем, которое прошло после запуска соглашений»*. В действительности со времени запроса все действовавшие соглашения МПД, кроме одного (Латвия-Россия) были запущены гораздо раньше, чем шесть месяцев назад, что требовало отправки коммуникации о нарушениях.

Согласно статье 17 Регламента о МПД, страны ЕС должны обеспечить ситуацию, при которой любое нарушение правил МПД повлечет за собой наказание в соответствии с национальным законодательством. Такое наказание должно быть эффективным и пропорциональным, а также включать возможность аннулирования или изъятия разрешения на МПД.

Как следует из доступной статистики, предоставленной в докладе Еврокомиссии<sup>17</sup>, нарушения правил МПД редки и исключительны. Согласно второму докладу Еврокомиссии о функционировании режимов МПД, *«указания на то, что обладатели разрешений на МПД систематически перемещаются по странам ЕС в нарушение правил, отсутствуют»*. Правда, отсутствие таких сведений может отчасти объясняться возросшей сложностью для пограничных и полицейских служб фиксировать подобные нарушения. Географическая зона наблюдений в случае действия режима МПД значительно расширяется и включает вторую, невидимую границу — ту, которая очерчивает зону действия разрешений на МПД, в 30-50 километрах от собственно пограничной линии.

В период между сентябрем 2008 г. и июнем 2010 г. Словакия зафиксировала всего один случай нарушения правил МПД. Между июнем 2012 г. и октябрём 2013 г. нарушение

<sup>16</sup>Eastern borders annual overview 2012, FRONTEX, Warsaw, July 2012, p. 7, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_AO.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf)

<sup>17</sup>Second report on the functioning and implementation of LBT regimes, op. cit., pp. 5–6.



действующих правил польско-российского режима о МПД было зафиксировано в семи случаях, которые включали 15 совершеннолетних и 2 несовершеннолетних лица. Ни одного случая нарушения правил гражданами Польши в Калининградской области зафиксировано не было. Более ранние опасения польских приграничных органов о том, что режим МПД с Калининградским регионом приведет к увеличению уровня приграничной преступности, контрабанды и нелегальных пересечений границы не подтвердились.<sup>18</sup> Подобные наблюдения предлагает норвежский эксперт Томас Нильсен в отношении норвежско-российского соглашения о МПД: *«Режим МПД отличный показательный пример, доказывающий, что визовая свобода в действительности не означает увеличение нелегальной иммиграции между востоком и западом, и опыт МПД на российско-норвежском пограничье показывает, что увеличения преступности ни на одной из сторон границы также не происходит».*

Польско-украинский режим МПД ассоциируется с самым большим количеством нарушений правил МПД. В 2011 г. было зафиксировано 219 подобных случаев. Из них 157 обладателей разрешений на МПД превысили установленное соглашением время пребывания в приграничной зоне, а 62 лица переместились за дозволенные пределы приграничной зоны.<sup>19</sup> Превышение периода пребывания более не должно представлять собой большую проблему, поскольку страны ЕС должны применять решение Суда ЕС об интерпретации правил пребывания, при котором учитывается лишь период непрерывного пребывания. Принимая во внимание миллионы пересечений польско-украинского отрезка границы обладателями разрешений на МПД, несколько десятков нарушений не выглядят чем-то чрезвычайным.

Совокупность значительных санкций в случае зафиксированного нарушения правил и сравнительно малая стоимость получения шенгенской визы (как и других доступных правовых механизмов мобильности, вроде долгосрочной национальной визы или второго гражданства), делают решения о нарушении правил МПД нерациональными. В связи с тем, что база данных Шенгенской информационной системы и базы данных о безопасности стран ЕС интегрированы для заявителей и на шенгенскую визу и на разрешения на МПД, заигрывание с консульскими учреждениями и пограничными органами с целью проникнуть в шенгенское пространство в случае включенности в «черный список» теряет смысл. Таким образом, политическая озабоченность должна касаться не столько излишне либеральных правил МПД в законодательстве ЕС, сколько недостаточной технической оснащенности пограничной инфраструктуры, а также выливаться в поиск эффективного решения проблем, вызванных увеличившимися масштабами челночной торговли.

---

<sup>18</sup>Kinga Dudzińska & Anna Maria Dyner, 'Small Border Traffic with Kaliningrad: Challenges, Opportunities, Threats', *PISM policy paper*, No. 29 (77), October 2013, p. 5, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=15094](http://www.pism.pl/files/?id_plik=15094)

<sup>19</sup>Согласно презентации представителей Пограничной службы Польши на конференции, посвященной действующим польским соглашениям о МПД, в Университете Белостока 21-22 октября 2013 года.

## 6. Торговля акцизными товарами и контрабанды государств

Мелкая трансграничная торговля — важный аспект функционирования МПД по двум причинам. Во-первых, МПД позволяет достаточно часто осуществлять поездки в приграничную зону соседнего государства, делая их более дешевыми для широких категорий жителей, что способствует увеличению челночной торговли. Ценовые различия стимулируют розничную торговлю сигаретами, алкоголем и автомобильным топливом, а также такими товарами, как лекарства. Во-вторых, увеличенное число пересечений границы мелкими торговцами приводит к увеличению потоков пассажиров и машин через пункты пересечения границы. Это увеличивает загруженность пограничных служб и время прохождения границы для многих других категорий путешествующих.

С одной стороны, если жители пограничья перевозят свои, в том числе акцизные товары, в разрешимых пределах, их деятельность не может считаться контрабандой. С другой — у государственных органов есть веские основания уменьшить экономические стимулы для такого вида местного бизнеса, чтобы упростить пересечение границы для других категорий жителей. Кроме них, от крупномасштабной розничной торговли сигаретами, алкоголем и топливом через границу страдают легально работающие в этой сфере компании, а также государственный бюджет (в связи с уменьшением доходов от акцизов).

Аудит на пунктах пересечения эстонско-российской границы выявил, что примерно четыре из пяти машин пересекают границу с целью закупки автомобильного топлива.<sup>20</sup> Как отмечает исследователь Сергей Голунов в своей книге, посвященной российскому северо-западному участку границы<sup>21</sup>, отношения челноков и местных властей пограничных регионов неоднозначны. С одной стороны, власти зачастую не одобряют такую деятельность. С другой — этот феномен нередко рассматривается как вынужденное зло, которое способствует уменьшению бедности местных домашних хозяйств и таким образом вносит вклад в обеспечение социальной стабильности приграничья.

С целью борьбы с местными автовладельцами, которые перепродают российское и белорусское топливо, Литва, Латвия и Польша в последние годы ужесточили процедуры досмотра всех въезжающих автомобильных средств, включая контроль уровня топлива в топливных баках, и приняли более жесткие законодательные меры. Для польских граждан, направляющихся в соседние восточноевропейские страны, топливо и алкоголь являются основными статьями расходов, составляя до 80% общей суммы расходов в пограничной зоне. Структура предпочтений граждан соседних стран в Польше более разнообразна. Она включает строительные материалы, запчасти для автомобилей, одежду и обувь, бытовые моющие средства и косметику, бытовую технику, теле- и радиоприборы, мясо и другие продукты питания.

В связи с резкой девальвацией белорусского рубля в 2011 г. и возросшей разницей в цене топлива между странами, в том же году в Беларуси были приняты законодательные меры, противодействующие перепродаже автомобильного топлива за рубеж. В июне 2011 г. была введена пошлина на экспортируемое автомобильное топливо в случае поездки за границу на автомобиле чаще, чем каждые пять дней.<sup>22</sup> Несколько месяцев позже этот период был увеличен до 8 дней. Контроль уровня топлива в связи с частыми поездками был введен в

<sup>20</sup> European Commission, *A Study on Common Border Crossing Points Management between Schengen Area and Russia/Belarus*, Draft Study Report, Project No. 2011/277280, Version 1, p. 3, [http://www.ndptl.org/c/document\\_library/get\\_file?folderId=16355&name=DLFE-1602.pdf](http://www.ndptl.org/c/document_library/get_file?folderId=16355&name=DLFE-1602.pdf)

<sup>21</sup> Serghei Golunov, *EU-Russian Border Security: Challenges, (Mis)Perceptions and Responses*, Routledge, 2012, pp. 109–122.

<sup>22</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь №753 «О некоторых вопросах регулирования вывоза автомобильного топлива с территории Республики Беларусь», 10 июня 2011 года.

отношении транспортных средств, поскольку предыдущие правила контроля в отношении водителей обходились путем привлечения разных водителей для одного и того же транспортного средства. В скором времени после принятых мер очереди на западных границах Беларуси сократились на 50%.<sup>23</sup>

В середине 2011 г. Литва внесла изменения в законодательство, регулирующие исключения по НДС и акцизным пошлинам на импортные товары для лиц, въезжающих в страну. Новый закон обязывает лиц, въезжающих в Литву на транспортном средстве из Беларуси и России чаще, чем пять раз в месяц, уплачивать пошлину на все акцизные товары, включая топливо в топливном баке автомобиля.<sup>24</sup> Латвия последовала примеру Литвы и ужесточила правила транспортировки акцизных товаров в 2012 г. Согласно новой редакции латвийского закона «Об акцизных пошлинах», вступившей в силу 1 января 2012 г., импорт акцизных товаров, включая автомобильное топливо, чаще, чем каждые семь дней, считается коммерческой деятельностью и таким образом является объектом обложения акцизом.<sup>25</sup>

Принимая во внимание ужесточение законодательства, регулирующего перемещение автомобильного топлива рядом стран, жители пограничья продолжают находить обходные пути. Например, латвийцы могут отдавать предпочтение въезжать на территорию ЕС через эстонско-российскую границу. Подобная ситуация существует и на литовско-польском «треугольнике»: литовцы закупаются топливом в России и возвращаются через Польшу.<sup>26</sup> Согласно пограничной службе Калининградского региона, 80% автомобильного потока между российским анклавом и Польшей приходится на пересечение границы продавцами топлива.<sup>27</sup>

С 6 мая 2013 г. Польша ввела уплату пошлин на экспорт топлива в случаях, когда лицо пересекает границу чаще 10 раз в месяц. Торговцы топливом ответили массовой протестной акцией, временно заблокировав доступ к двум пунктам пересечения границы. Подсчитано, что «профессиональные» торговцы топливом зарабатывают в месяц сумму большую, чем средняя зарплата в польских восточных районах.<sup>28</sup> В своем сообщении таможенные органы Польши в июне 2013 г. указывали, что, несмотря на новые ужесточенные правила, на протяжении лишь одного месяца автомобилисты импортировали в Польшу около 8,8 млн литров топлива.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> Виктория Терешонок, «После ужесточения норм по вывозу авто топлива очереди на границе сократились больше чем в 2 раза», газета «Республика», №229 (5392), 30 ноября 2011.

<sup>24</sup>IsakymasNr. 1B-392 „DėlKeleivių įvežamų prekių neapmokestinimoimportpridėtinė svertėsmokesčiuirakcizaistaisyklių, patvirtintų LietuvosRespublikosVyriausybės 2004 m. balandžio 16 d. nutarimuNr. 439, 5 punktonuostatųtaikymotvarkosaprašopatvirtinimo“ [inLithuanian], adoptedon 12 July 2011.

<sup>25</sup>Grozījumi likumā “Par akcīzes nodokli” [in Latvian], LatvijasVēstnesis, 204 (4602), 29 December 2011.

<sup>26</sup> A Study on Common Border Crossing Points Management between Schengen Area and Russia/Belarus, op.cit., p. 3.

<sup>27</sup> Ульяна Вылегжанина, «Канистра вне закона», Российская газета, 4 июня 2013 года, <http://www.rg.ru/2013/06/04/reg-szfo/benzin.html>

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup>AdamNawacki, ‘Komunikatdotyczącykontynuowaniazintensyfikowanychdziałań kontrolnychpaliwaprzywożonegonaterytoriumRPprzezpodróżnychwielokrotnieprzekraczającychgranicę naprzejściachgranicznychzFederacją Rosyjską’, CustomsChamberinOlsztyn, 13 June 2013, [http://www.olsztyn.ic.gov.pl/index.php?idz=akt&id\\_akt=888](http://www.olsztyn.ic.gov.pl/index.php?idz=akt&id_akt=888)

## 7. Почему МПД между некоторыми странами до сих пор не работают

Данный раздел посвящен причинам, по которым ряд МПД на восточных границах ЕС до сих пор не был запущен, а в некоторых случаях страны даже не начинали переговоры по соответствующим соглашениям. Пять участков границ бездействующих МПД можно разделить на три группы. Во-первых, в двух случаях (между Литвой и Беларусью, Польшей и Беларусью) соглашения были заключены, но их запуск блокируется одной из стран. Во-вторых, в случае Финляндии-России и Эстонии-России переговоры по соглашениям о МПД вообще не начинались. В-третьих, в случае соглашения о МПД между Литвой и Россией (а до недавнего времени и между Румынией и Украиной) стороны провели активные переговоры, близкие к завершению, которые зашли в тупик по ряду причин.

### Литва-Беларусь и Польша-Беларусь

Соглашения о МПД между Литвой и Беларусью, Польшей и Беларусью были готовы к запуску еще в начале 2011 г. После одобрения парламентом и подписи президента, белорусская сторона в обоих случаях до сих пор не предприняла завершающего необходимого шага для запуска соглашений, а именно не прислала дипломатическую ноту о своей готовности запустить соглашения. Согласно текстам обоих соглашений<sup>30</sup>, они вступают в силу через 30 дней после дня получения последнего письменного уведомления (дипломатической ноты), которая информирует другую сторону о завершении всех необходимых внутренних процедур. Беларусь не направила ответную ноту Вильнюсу и не ответила на два уведомления, направленных Варшавой. Таким образом, хотя в своем втором докладе о функционировании МПД Европейская комиссия полагала, что последним из трех потенциальных МПД вступит в силу именно соглашение Беларуси с Латвией, произошло ровно наоборот.

Как показывают результаты социологического опроса, проведенного в декабре 2012 г. Независимым институтом социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ)<sup>31</sup>, белорусы довольно хорошо осведомлены (37,5% от всего населения) о МПД. Поддержка МПД в зависимости от региона страны крайне неравномерна. В областях, граничащих с ЕС (Брестской, Гродненской, Витебской), число респондентов, поддерживающих запуск МПД, составляет 54,2%, 72,0% и 58,1%, соответственно. В то же время в областях, не граничащих с западными соседями – Минской, Могилевской и Гомельской – доля таких респондентов 36,4%, 23,7% и 40,7%. Эти данные говорят о том, что значительная часть белорусов, проживающих в приграничье с ЕС, хотели бы пользоваться выгодами МПД.

В то же время осведомленность среди населения о том, кто виноват в задержке запуска соглашений о МПД, не очень высокая. Менее четверти респондентов (22,7%) считают, что именно белорусская сторона блокирует запуск режимов МПД. При этом 13% полагают, что виноваты польская и литовская стороны, 10,3% указывают на технические причины, 17,2% заявляют о «других причинах», а остальные 36,8% респондентов не могут дать ответ на вопрос. Кроме нескольких интернет-кампаний по сбору электронных подписей под петицией и раздачи небольшого количества буклетов по МПД, систематической общественной кампании по запуску МПД в Беларуси проведено не было.

---

<sup>30</sup> См. тексты соглашений о МПД с Литвой <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11100239&p2={NRPA}> и Польшей

<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000201&p2={NRPA}>

<sup>31</sup> "'Small border traffic' and big-time politics", Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 1 December 2012, [www.iiseps.org/analitica/18/lang/en](http://www.iiseps.org/analitica/18/lang/en)

Первоначально белорусская сторона предоставила легитимные обоснования промедления запуска МПД. В середине 2011 г. белорусский консул в Белостоке Александр Берибеня объяснил, что задержка с польско-белорусским МПД была вызвана отсутствием специальных принтеров для выдачи разрешений на МПД.<sup>32</sup> Белорусские чиновники также заявляли, что запустят МПД с Литвой после того, как «будет проработан механизм взаимодействия по данному вопросу с Латвией».<sup>33</sup> Впоследствии Беларусь дала понять, что настоящей причиной задержки МПД с Литвой и Польшей являются не технические проблемы, а политические.

Нежелание Беларуси запускать МПД с соседними Литвой и Польшей объясняется рядом политических и экономических соображений. Во-первых, особенно в 2011 г., когда ЕС ввел санкции после президентских выборов в Беларуси, белорусские власти были недовольны поддержкой Литвы и Польши санкционной политики ЕС в отношении Беларуси. По словам Владимира Дражина, бывшего посла Беларуси в Литве, *«латышская сторона немножко иначе вела себя с Белоруссией, поэтому и прогресс [по вопросу МПД] там ощутим»*.<sup>34</sup>

Во-вторых, у белорусских властей вызывает беспокойство предполагаемое увеличение числа поездок в ЕС граждан Беларуси в случае запуска МПД, как по политическим, так и экономическим соображениям. Рост поездок увеличит осведомленность белорусского населения об экономической ситуации в ЕС и соседних Литве и Польше, а также увеличит объемы импорта из этих стран. Даже та сумма, которую белорусы тратят (оценочно, 1–1,5 млрд долл. США)<sup>35</sup> на товары и услуги в ЕС (здесь имеется в виду не регистрируемые в таможенных декларациях объемы трансграничной торговли) в условиях существующего визового режима и без действующих МПД с Польшей и Литвой, очевидно усугубляет финансовую ситуацию в стране. Периодически представители белорусской власти выражают свою обеспокоенность частыми поездками белорусов за границу за покупками. В сентябре 2013 г. Лукашенко даже выступил с идеей введения выездного сбора в размере 100 долл. США для направляющихся за рубеж белорусов.

### **Финляндия-Россия**

Финско-российская граница — самая протяженная (1300 километров) среди всех участков восточной границы ЕС. Приграничные территории заселены в малой степени, относительно населенными участками границы являются лишь территории около Лаппеенранта-Иматра на финской стороне границы и Светогорск-Выборг на российской.<sup>36</sup>

Финские власти считают, что запуск МПД с Россией бесполезен по ряду причин. Отвечая на запрос автора в рамках исследования, директор Департамента международных отношений Министерства внутренних дел Финляндии Лаура Ули-Ваккури (LauraYli-Vakkuri) выделила две основные причины. Во-первых, историческое развитие финско-российского пограничья повлияло на отсутствие семейных связей через линию границы. Во-вторых, гибкая визовая политика Финляндии в рамках шенгенского законодательства позволяет двум странам довольно успешно справляться с управлением трансграничными потоками.

---

<sup>32</sup>JakubMedek, 'TajemniczyMałyRuchGraniczny. Winnesądrukarki i... klimat' [in Polish], Gazeta.pl Białystok, 13 June 2011, [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,9778483,Tajemniczy\\_Maly\\_Ruch\\_Graniczny\\_\\_Winne\\_sa\\_drukarki.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,9778483,Tajemniczy_Maly_Ruch_Graniczny__Winne_sa_drukarki.html)

<sup>33</sup> См. комментарий заместителя министра иностранных дел Игорь Петришенко. «Беларусь через несколько дней запустит в действие механизм малого приграничного движения с Латвией – МИД», Interfax.by, 12 ноября 2011, <http://www.interfax.by/news/belarus/102335>

<sup>34</sup> «Посол Белоруссии в Литве: Главное, чтобы политики не путались под ногами», агентство новостей REGNUM, 11 апреля 2012, <http://www.regnum.ru/news/1520011.html>

<sup>35</sup> Согласно данным Польского статистического офиса в городе Жешув, стоимость товаров и услуг, приобретенных белорусами в Польше в 2012 г. составила около 870 млн долларов

<sup>36</sup>Общая численность населения в городах Лаппенранта и Иматра составляет около 100 тысяч человек, примерно столько же проживает в Светогорске и Выборге.



ПеккаЯрвю (PekkaJärviö), ранее возглавлявший Департамент международных отношений МВД Финляндии, подробнее разъяснил исторический аргумент: в связи с тем, что большинство из 470 тыс. граждан Финляндии, проживающих на территориях, отошедших к СССР в 1944 г., эмигрировали в Финляндию, семейных связей по обе стороны границы практически не сохранилось. ПеккаЯрвю согласен с тем, что в условиях довольно эффективного исполнения Финляндией шенгенского законодательства введение исключений из него в виде МПД лишь *«усложнило бы систему без существующей на то необходимости»*.

Финляндия действительно проводит щедрую визовую политику в отношении российских граждан. Визовые процедуры в финских консульствах довольно либеральные, и финское консульство в Санкт-Петербурге является крупнейшим консульством страны ЕС в мире по показателю числа выдаваемых виз (908 тыс. в 2014 г., из них 98,6% – многократные). Более того, финские туристы, прибывающие в Санкт-Петербург из Хельсинки или в Выборг из Лаппенранты кораблем, могут находиться в России без визы на протяжении 72 часов. Это довольно инновационный и хорошо функционирующий режим, в одностороннем порядке введенный российским правительством в 2008 г.

### **Эстония-Россия**

Прогрессу по МПД между Эстонией и Россией не способствуют довольно напряженные двусторонние отношения. До недавнего времени страны не имели действующего договора о границе. Хотя он был подписан в мае 2005 г., впоследствии между сторонами возник конфликт в процессе ратификации договора в эстонском парламенте. Последний внес изменения в преамбулу договора, добавив отсылку к Тартусскому мирному договору 1920 г. Россия усмотрела в этой правке возможность для Эстонии заявить о своих территориальных претензиях на земли, переданные РСФСР в 1945 г. В результате Россия отозвала свою подпись под двусторонним договором. Новый текст договора был подписан Эстонией и Россией 18 февраля 2013 г. и в настоящее время проходит процедуру ратификации обеими сторонами.

Эстонский эксперт в области эстонско-российского пограничного сотрудничества Маргит Сапе (MargitSäre) приводит неблагоприятный политический фон в двусторонних отношениях в качестве причины, почему переговоры о МПД не были начаты. Впрочем, эстонское Министерство иностранных дел в своем официальном ответе на запрос автора не связывает отсутствие переговорного процесса по МПД с договором о границе и не акцентирует проблемы в двусторонних отношениях. Позиция эстонского правительства заключается в изучении действия МПД между Латвией и Россией перед рассмотрением вопроса о возможном введении аналогичного режима пересечения границы для своих жителей приграничья. Однако, поскольку МПД между Латвией и Россией лишь недавно вступило в силу, *«пока очень рано делать далеко идущие выводы»*.

Кроме выжидательного подхода в отношении существующего МПД между Латвией и России, эстонский МИД предоставил две конкретные причины своего нежелания продвигаться к заключению двустороннего МПД с Россией. Во-первых, высокая стоимость введения такого режима: *«в 2009 г. министерство внутренних дел Эстонии сделало подсчеты, которые показали, что введение такой системы было бы непропорционально затратным»*. В свете активного участия Эстонии в переговорах между ЕС и Россией по вопросам внесения изменений в существующее соглашение об упрощении визового режима и о визовой либерализации, *«было бы сложно обосновать траты на временное введение новой затратной системы пересечения границы»*. Во-вторых, отсутствие необходимой инфраструктуры: *«действие такого соглашения значительно увеличило бы нагрузку на пограничную инфраструктуру, которая даже при текущей интенсивности трансграничных потоков порой не в состоянии гарантировать бесперебойное и быстрое обслуживание»*.

Таким образом, позиция эстонского правительства по вопросу возможного МПД с Россией подразумевает, что такое двустороннее соглашение в принципе могло бы быть введено в будущем.

### **Литва-Россия**

Литва была первой страной, выступившей с предложением к России заключить соглашение о МПД в соответствии с принятым Регламентом ЕС. Переговоры начались в январе 2008 г., и к началу 2009 г. был готов предварительный, одобренный министерствами иностранных дел России и Литвы, текст двустороннего соглашения. Однако соглашение так и не было подписано.

В настоящее время у сторон различные позиции по вопросу МПД на фоне довольно напряженных двусторонних отношений. После договоренности между Россией и Польшей по совместному МПД в конце 2011 г., согласно которому пограничной зоной считается вся Калининградская область и территория на польской стороне примерно в 100 км от границы, Россия настаивала, что готова согласиться на аналогичные условия литовско-российского соглашения о МПД. Однако Литва не проявила желаний следовать польскому примеру. Вильнюс поддерживает идею расширения режима МПД на весь калининградский регион, однако против подобного расширения приграничной зоны на своей территории, которая в таком случае включила бы города Каунас и Друскининкай.

Примечательно, что именно литовский министр иностранных дел выступил с инициативой внесения правок в Регламент о МПД, чтобы привлечь во внимание особый статус Калининградского региона. По словам Виктора Романовского, бывшего главы Департамента международных отношений Калининградской областной администрации, *«Вильнюс предложил обратиться к Европейской Комиссии с инициативой включить всю область в режим МПД»*.<sup>37</sup> Во время своего визита в Москву в 2009 г. литовский министр иностранных дел Вигаудас Ушацкас (Vygaudas Ušackas) обсудил со своим коллегой Сергеем Лавровым возможность совместного обращения министров иностранных дел Литвы, Польши и России к Европейской Комиссии. Подход Литвы сменился после избрания президентом Дали Грибаускайте и смены министра иностранных дел: *«После того, как пост министра иностранных дел занял Ажубалис, литовско-польские отношения ухудшились. Литва прекратила поддержку инициативы Ушацкаса, а почти завершённое соглашение застопорилось»*.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Презентация Виктора Романовского на конференции, посвященной МПД с Польшей, состоявшейся в Университете Белостока 21-22 октября 2013 года.

<sup>38</sup> Там же.

## Заключение

Законодательство ЕС о МПД — своевременное исключение из шенгенского законодательства и важный инструмент для увеличения мобильности приграничного населения в условиях усложнившихся процедур перемещения через границу после расширения Шенгенского пространства. Из 14 участков границы на восточных рубежах ЕС малые приграничные движения были запущены на 9. При этом на трех секциях границы (между Литвой и Беларусью, Литвой и Россией, Польшей и Беларусью) введение МПД застопорилось по различным, включая политические, причинам, а в двух случаях (между Финляндией и Россией, Эстонией и Россией) такие переговоры вообще не начинались.

С технической точки зрения МПД функционируют хорошо, число нарушений минимально. Эффективная работа специализированных агентств ЕС и законодательные меры, принимаемые национальными правительствами, содействуют минимизации угроз безопасности и смягчают отрицательные последствия действия МПД как то крупномасштабная челночная торговля. Впрочем, в некоторых случаях (Словакия-Украина) чрезмерные бюрократические процедур и правила сделали МПД во многом неэффективным и непопулярным.

В целом, режимы МПД в значительной степени способствуют мобильности приграничного населения. Со времени принятия Регламента было выдано около 600 тыс. разрешений на МПД, и их обладатели совершили миллионы пересечений границы. На некоторых участках границы (Польша-Украина, Норвегия-Россия, Польша-Россия), обладатели разрешений на МПД совершают до половины всех пересечений границы. В случае ряда МПД главным мотивом перемещений в соседнее пограничье является челночная торговля (Норвегия-Россия, Польша-Россия, Польша-Украина), в то время как в случае других МПД очень важны поездки, обусловленные семейными связями (Словакия-Украина, Венгрия-Украина, Румыния-Молдова, Латвия-Беларусь).

Случаи пересечения дозволенной приграничной зоны обладателями разрешений на МПД довольно редкие. Во многом это объясняется высокими издержками для нарушителей, вплоть до запрета на въезд в ЕС. Явные угрозы безопасности, связанные с действием МПД, не обнаружены. В то же самое время могут быть улучшены сбор информации о зарегистрированных нарушениях режима МПД и об общем числе выдаваемых разрешений на МПД. Открытым вопросом остается целесообразность внесения изменений в Регламент о МПД с тем, чтобы расширить этот механизм на аэропорты и морские порты, находящиеся в пограничной зоне, не ограничиваясь лишь сухопутными пунктами пересечения границы. Несмотря на эпизодические дискуссии о возможном расширении пограничной зоны подобно российско-польскому МПД на другие участки границы, это крайне вероятно, поскольку органы ЕС ясно заявили об исключительности калининградского случая.

Анализ показал, что проблемы в политических отношениях между странами препятствуют запуску соглашений о МПД. В ряде случаев (Литва-Россия, Литва-Беларусь, Латвия-Беларусь, в некоторой степени — Эстония-Россия, ранее также — Румыния-Украина) соображения политических элит препятствуют прогрессу по МПД, несмотря на явную заинтересованность в нем пограничных сообществ и/или местных властей. В случае литовско-белорусского и польско-белорусского кейсов, важную роль в принятии решений играют также экономические соображения.

Поскольку МПД облегчает пересечение границы и делает его менее обременительным для более широких категорий приграничного населения, это способствует увеличению челночной торговли. В связи с этим государства приняли ряд законодательных мер по противодействию масштабной торговли акцизными товарами, которая отрицательно сказывается на управлении границами. При этом национальные правительства менее активны в деле строительства и обновления приграничной инфраструктуры. Опрошенные



эксперты и практики указывают на недостаточно развитую приграничную инфраструктуру на большинстве участков границы с действующими МПД.

Влияние МПД на отношения стран многогранны. Они не только приносят практические выгоды приграничному населению, но в ряде случаев имеют важное символическое значение. Они в состоянии улучшить двусторонние отношения (как в случае запуска МПД между Польшей и Россией, Норвегией и Россией). В других случаях, наоборот, невозможность договориться по запуску МПД способствовало еще большему охлаждению отношений — как в случае Румынии и Украины до недавнего запуска соглашения, а также частично в случае МПД между Беларусью с Литвой и Польшей.