

СОСТОЯНИЕ И РАЗВИТИЕ МАЛОГО ПРИГРАНИЧНОГО ДВИЖЕНИЯ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

THE STATE AND DEVELOPMENT OF SMALL BORDER-LINE MOTION ARE IN COUNTRIES OF EASTERN EUROPE

*Головач Э.П., Хутова Е.Н.,
Брестский государственный технический университет,
г. Брест, Республика Беларусь
Golovach E.P., Khutova E.N.
Brest state technical university,
Brest, Republic of Belarus*

Аннотация

Целью написания статьи является выявление особенностей реализации соглашений о малом приграничном движении в странах Восточной Европы и направлений их развития.

Summary

The purpose of the article is an exposure of features of realization of agreements about small border-line motion in the countries of Eastern Europe and directions of their development.

Введение

После расширения Евросоюза и присоединения стран к Шенгенскому договору в 2004-2007 годах выезд жителей Восточной Европы на Запад усложнился. В 2006 году в ЕС приняли Регламент о малом приграничном движении. Для этого подписываются соглашения со странами-соседями ЕС о безвизовом движении в пределах 30-50 километров от границы.

Выезд за рубеж для белорусских граждан является уже установившейся традицией и жизненной необходимостью. В 2015 году около 900 тысяч белорусов получили шенген-визы, лидируя по количеству виз на душу населения. Это различные типы виз для целей: налаживания родственных связей, совершения покупок, по бизнесу, для лечения, участия в спортивных и культурных мероприятиях. Все большее количество граждан нуждается в более доступном подходе к решению визового режима, особенно со странами-соседями. Решение этой проблемы возможно путем развития приграничного сотрудничества и реализации межгосударственных Соглашений по малому приграничному движению.

1. Сущность малого приграничного движения и основные положения.

Малое приграничное движение в соответствии с международными договорами (положениями двухсторонних Соглашений государств) предусматривает, что жители приграничных территорий посещают приграничные зоны без виз

(по полученным разрешениям) для поддержания культурных, общественных, социальных или родственных связей, а также по экономическим причинам, не связанным с коммерческой целью, соблюдая правила перемещения через границу и нахождения на территории соседнего государства в соответствующие сроки. Соглашение о приграничном движении не дает права трудовой или предпринимательской деятельности на территории соседнего государства; предусматривает соблюдение правил страны пребывания (таможенных, правил дорожного движения и др.) на приграничной территории [1].

Жители приграничных территорий – это определенная группа лиц, постоянно проживающих на приграничной территории (граждане, либо имеющие вид на жительство) в течение установленного времени, а также члены их семьи, ведущие совместно с ними домохозяйство. (Для членов семьи продолжительность проживания на данной территории не устанавливается). Члены семьи: 1) близкие родственники: супруг (супруга), бабки, деды, несовершеннолетние дети, несовершеннолетние усыновленные и удочеренные, находящиеся под опекой несовершеннолетние дети, несовершеннолетние внуки, несовершеннолетние правнуки; 2) другие родственники (предусмотрены в отдельных договорах): тети, племянники, племянницы, зятья, невестки, шурины, девери, золовки, свояченицы, тесты, тещи, свекры, свекрови и др.

Приграничная зона (территория) – территория в пределах административно-территориальных единиц, примыкающих к государственной границе двух стран, в радиусе 30-50 километров от границы соседнего государства. Список административно-территориальных единиц определяется в приложении к каждому международному договору.

Разрешение на приграничное движение является основой пересечения границы в рамках малого приграничного движения; документ, предоставляющий его владельцу право многократного въезда, выезда и пребывания только на приграничных территориях. Не дает права перемещения за пределы ограниченной зоны, а также въезда по другим визам. Разрешение выдается на срок от 1 года до 5 лет. Соглашение об местном приграничном перемещении (МПП) регулирует количество безвыездного пребывания – как правило, до 30 дней. В случае нарушения установленных правил предусмотрены различные меры наказания (аннулирование разрешения, депортация, штраф в денежном эквиваленте и др.). Органами, выдающими разрешения, являются Консульские учреждения иностранных государств при участии органов местного самоуправления территориальных единиц.

2. Опыт развития малого приграничного движения в Восточной Европе.

В настоящее время соглашения о малом приграничном движении существуют у ряда стран:

1. Польши - с Украиной, Калининградской областью (приостановлено).
2. Украины - с Польшей, Беларусью, Венгрией, Румынией и Словакией.
3. России - с Польшей (приостановлено).
4. Беларуси - с Латвией.

ПОЛЬША. Соглашения о малом приграничном движении приняты Республикой Польша с Украиной и Российской Федерацией.

Малое приграничное движение **между Польшей и Украиной** действует от 2009 года в восьми пунктах пропуска в Волынской и Львовской областях. Согласно Соглашению о перемещении в рамках пограничной зоны, условиями для граждан являются: 1) они не числятся в Шенгенской системе; 2) не представляют угрозы общественности и международным отношениям между Украиной и странами ЕС; 3) имеют разрешение (особую карту MRG), позволяющее пересекать границу по нескольку раз и пребывать на территории Польши до 90 дней. Изменения в Соглашении между Польшей и Украиной о малом приграничном движении (подписаны в декабре 2014 года) включают: 1) продление срока пребывания в приграничной зоне с 60 до 90 дней; 2) освобождение от оплаты консульских сборов при заявлении о выдаче второго и последующего разрешения; 3) сокращение времени ожидания выдачи разрешения; 4) возможность подачи документов в центрах в тех городах, где нет консульских учреждений; 5) отмену обязанности медицинского страхования во время пребывания в приграничной зоне (оплата за медицинские услуги осуществляется за собственный счет); 6) расширение зоны до 50 км и включение в списки населенных пунктов в приграничной зоне: 3 административные единицы в Волынской области и одна во Львовской [2].

С 1 июля 2015 года на пункте пропуска «Угринов – Долгобичув» освоен проект по пешеходному пересечению границы Польша-Украина и работает в экспериментальном режиме до конца 2016 года. На западной границе Украины работает пешеходный переход во Львовской области – «Шегини-Медыка», который используется жителями приграничных областей, имеющих «шопинг-визы», которым по упрощенной процедуре разрешили пересекать границу с целью покупок.

Соглашение между Польшей-Украиной было приостановлено с 04 июля 2016 г. до 02 августа 2016 г. из соображений безопасности проводимого в Польше саммита НАТО (Варшава 8-9 июля) и Всемирных дней католической молодежи (Краков 26-31 июля). С 3 августа 2016 года было возобновлено и привело к очередям на границе [2].

В целом, по официальным данным польских пограничников по МПД с Украиной поток граждан растет на 20-30% в год и уже составляет половину от общего движения въезжающих-выезжающих граждан.

У Польши с Калининградской областью РФ Соглашение о местном приграничном перемещении (МПП) было подписано 14 декабря 2011 г. и начало действовать с 2012 г. [3]. Территории в рамках реализации Соглашения: со стороны РФ – вся Калининградская область; с Польской – часть территории двух воеводств: Поморское воеводство (4 района; города Гдыня, Сопот и Гданьск); Варминско-Мазурское воеводство (11 районов; города Эльблонг и Ольштын) [4]. В разрешенную для нахождения зону попали Гданьск – крупный приморский город (около 500 тыс. человек), Мальброк – исторический центр, Сопот – культурный центр.

МПП Польши дает право находиться на своей территории до 30 дней, но не более 90 дней за 6 месяцев, право въезда может быть многократным. Первое разрешение выдается жителям приграничной территории на двухлетний срок, но не более срока действия проездного документа (заграничного паспорта). Консульский сбор за разрешение на местное приграничное передвижение составляет 20 ЕВРО. Передвижение по МПП возможно только наземным путем. Для получения разрешения необходимо пройти процедуру регистрации на сайте Министерства иностранных дел Республики Польша при помощи системы e-konsulat (аналогично получению шенгенской визы).

ПММ позволило: за период до 4 июля 2016 г. 90% жителей Калининградской области получили заграничные паспорта, 30% – шенгенские визы, ещё 25% – карточки МПД. Это создало благоприятные условия для приграничного обмена, стимулировало на территории Польши строительство торговых центров и гостиниц, развитие сферы услуг. [5]

Действие соглашения было приостановлено 4 июня 2016 г. по соображениям безопасности, в связи с напряженной политической ситуацией пока не предусмотрено его восстановление.

УКРАИНА. Соглашение между правительством Российской Федерации и кабинетом министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов вступило в силу 29 марта 2012 года (заключено в городе Донецке 18 октября 2011 года). Временные ограничения на пересечение государственной границы Украины жителями приграничных регионов Российской Федерации были введены в одностороннем порядке и утверждены Постановлением Кабинета министров Украины № 86 от 4 марта 2015 года. Таким образом, с 16 марта 2015 года Украина вышла из украинско-российского договора о малом пограничном движении. В настоящее время пересекать границу Украины и России как для граждан России, так и для граждан Украины можно только через международные пункты пропуска, подконтрольные центральной власти Украины. Внутренние паспорта граждан РФ и свидетельства о рождении (для детей до 14 лет) для въезда в Украину недействительны. Находиться на территории Украины жители приграничных регионов РФ могут 90 дней в течение 180 дней с даты первого въезда [6].

Применения режима малого приграничного перемещения в странах Восточной Европы предусматривает:

1. Установление четко определенных правил организации.
2. Прохождение процедуры получения разрешений.
3. Создание точной карты приграничных территорий.
4. Информирование жителей приграничья.
5. Создание и обустройство инфраструктуры пунктов пропуска. Реконструкция имеющихся переходов.
6. Установление отличий процедур прохождения всех видов контроля (пограничный, таможенный, санитарный и др.) от общеустановленных.

Преимущества использования малого приграничного движения:

1. Реализация культурной миссии, сближение наций и жителей приграничья, заимствование положительного опыта организации порядка, самостоятельного принятия жизненных решений, соблюдения традиций.

2. Расширение экономического и делового сотрудничества.

3. Повышение благосостояния жителей приграничья, развитие домашних хозяйств и малого бизнеса.

Проблемы, связанные с внедрением малого приграничного перемещения:

1. Активизация товарных потоков, как следствие, возможна контрабанда.

2. Движение вне приграничной зоны (часто не удается проследить перемещение вглубь страны).

3. Увеличение потока пассажиров, возникновение очередей, что требует развития инфраструктуры пунктов пропуска.

3. Развитие малого приграничного движения в Республике Беларусь

Беларусь имеет общие границы с тремя странами ЕС (Польша, Литва, Латвия), но режим малого приграничного движения, начиная с мая 2014 года, действуют лишь с Латвией. Подписанные соглашения с Литвой и Польшей были готовы к запуску еще в начале 2011 года, но до настоящего времени не ратифицированы. Международные договоры о введении упрощенного порядка приграничного движения для жителей приграничных территорий в 2010 году Республика Беларусь заключила с Латвийской Республикой и Литовской Республикой, а затем – Польшей.

Приняты документы: [2]

1. **Положение о разрешении на приграничное движение** для жителей приграничных территорий иностранных государств, которое утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2010 г. № 1877.

2. **Закон Республики Беларусь 31 декабря 2010 года №231-З «О ратификации соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий Республики Беларусь и Латвийской Республики»** (подписано 23 августа 2010 года в г. Рига).

3. **Договор между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о правилах приграничного движения** (подписан 12 февраля 2010 года в г. Варшаве) белорусской стороной не ратифицирован (табл.1)

Таблица 1 – Реализация Соглашений по малому приграничному сотрудничеству в Республике Беларусь

Страна-участник	Дата подписания	Дата вступления в силу	Начало выдачи разрешений
Литва	20.10.2010 г.	не вступило	–
Латвия	31.12.2010 г.	1.12.2011 г. (составление списков, согласование)	1.02.2012 г.
Польша		не вступило	–

Республика Беларусь - Латвия. В рамках приграничного сотрудничества по МПД определены территории с белорусской стороны: 1) Верхнедвинский район - 6 сельсоветов и г. Верхнедвинск; 2) Миорский район – 6 сельсоветов и г. Миоры; 3) Браславский район – 9 сельсоветов, г. Браслав и поселок Видзы; с латвийской стороны: 1) Аглонский край – 4 волости; 2) Дагдский край – 10 волостей и г. Дагда; 3) Даугавпилсский край – 15 волостей и г. Даугавпилс; 4) Зилупский край – 3 волости и г. Зилупе; 5) Шедерская волость Илукстского края; 6) Краславский край – 11 волостей и г. Краслава; 7) Лудзенский край – 5 волостей; 8) Каунатская волость Резекненского края [7].

Органы, принимающие участие в выдаче разрешительных документов: для жителей Латвии: органы местного самоуправления приграничных территорий Латвийской Республики (волостные, краевые); Генеральное консульство Республики Беларусь в Даугавпилсе; для жителей Беларуси: сельский либо поселковый или городской Совет депутатов; Верхнедвинский, Миорский и Браславский райисполкомы; Витебский облисполком; Консульство Латвийской Республики в г. Витебске.

Возможности приграничного сотрудничества предусмотрены в рамках:

- организации или участия на регулярной основе в культурных, образовательных, научных и спортивных мероприятиях, проводимых органами власти и учреждениями Республики Беларусь и Латвийской Республики;
- владения недвижимостью;
- посещения родственников;
- тяжелого заболевания или смерти родственников;
- посещения мест захоронения родственников;
- получения медицинской помощи;
- участия в мероприятиях, связанных с местными традициями и проведением религиозных обрядов;
- осуществления регулярных контактов в сфере хозяйственной деятельности без права ведения трудовой деятельности [2].

Белорусская сторона выдает большее количество разрешений латвийским жителям пограничья, что обусловлено родственными миграционными связями еще советского периода и оговоренным в Соглашении подробным их списком. Срок действия разрешений: один год, хотя двустороннее соглашение позволяет выдачу документов, действующих до 5 лет. В 2014 году Латвия выдала около 1600 разрешений на МПД, белорусская сторона – около 9500, то есть доля их владельцев составляет около 6% от всего населения пограничной зоны Латвии.

Положение о разрешении на приграничное движение определяет единые подходы к организации безвизового въезда и нахождения жителей на приграничных территориях (табл. 2). Однако, имеются и отличия (табл. 3).

Международные договоры с Республикой Польша и Литовской Республикой не вступили в законную силу, особенности сотрудничества со странами приведены в табл. 2 и табл. 3. Социологическая служба Беларуси НИСЭПИ проводила опрос «О малом приграничном движении с Польшей и Литвой», в результате которого выявлено: осведомленность составляет 37,7% респондентов, его поддерживают почти 50% опрошенных [8].

Таблица 2 – Общие условия сотрудничества Республики Беларусь в рамках малого приграничного движения (МПД)

Условия международных договоров	Латвийская Республика	Литовская Республика	Республика Польша
Причина посещения	Причины общественного, культурного либо семейного характера или обоснованные экономические причины		
Места и условия пересечения границы	В пунктах пропуска, открытых для международного и двустороннего сообщения, без виз		
Документы при пересечении границы	Обязаны иметь: разрешение; страховой полис; действительный проездной документ		
Документы для пребывания на территории иностранного государства (в приграничной полосе)	Должны иметь документ, действительный на весь период пребывания, подтверждающий заключение договора медицинского страхования (страховой полис, сертификат), для покрытия понесенных расходов: на лечение при внезапном заболевании и в случае несчастных случаев; - по транспортировке санитарным транспортом в государство места постоянного проживания. Не требуется оформление пропуска на право нахождения в пограничной зоне (приграничной полосе)		
Определение границ территории	Согласно списку административно-территориальных единиц; до 30 км от общей границы		
Размер сбора за оформление	20 евро; освобождаются лица до 18 лет, пенсионеры, инвалиды		
Кем выдается разрешение	Консульскими учреждениями: <u>для жителей приграничной территории Республики Беларусь</u> - консулами Республики Польша в Бресте и Гродно; Консульством Латвийской Республики в г. Витебске; Посольством Литовской Республики в Республике Беларусь; <u>для жителей приграничной территории сопредельных государств</u> - Генеральным консульством Республики Беларусь в Белостоке и Консульством Республики Беларусь в Бяла-Подляске; Генеральным консульством Республики Беларусь в г. Даугавпилсе; Посольством Республики Беларусь в Литовской Республике.		
Срок пребывания	до 30 дней при одном пересечении, но не более 90 дней в течение 6-ти месяцев		
Ответственность	за пребывание в течение более длительного срока; за незаконный выезд за пределы указанной в разрешении приграничной территории (разрешение аннулируется, и лицо несет ответственность в соответствии с законодательством страны пребывания)		

Таблица 3 – Отличия в условиях сотрудничества Республики Беларусь в рамках малого приграничного перемещения (МПП) по странам

Условия между-народных договоров	Латвия	Литва	Польша
Срок оформления разрешения	до 20 дней / 30 (при необходимости)		до 60 дней / 90 (при необходимости)
Порядок подачи документов на разрешение	заявление в территориальные органы с предоставлением перечня документов		предварительная регистрация на сайте, личная подача и получение
Необходимость регистрации	регистрируются в течение 5 суток (не вкл. выходные и праздничные дни), обязаны зарегистрироваться в ОВД по месту фактического временного пребывания; не заполняют миграционную карту	освобождены до 30 дней пребывания, при наличии миграционной карты (оформляется при въезде на границе)	регистрируются в течение 5 суток (не вкл. выходные и праздничные дни), обязаны зарегистрироваться в ОВД по месту фактического временного пребывания; не заполняют миграционную карту
Жители приграничья	постоянно проживающие не менее 1 года, члены их семьи (без ценза «оседлости»)		постоянно проживающие не менее 3-х лет
На какой срок выдается разрешение	на 1 год (предусмотрено от 1 года – до 5-ти лет)	предусмотрено от 1 года – до 5-ти лет	первое – на 2 года, последующие – до 5 лет (не позднее срока действия проездного документа)
Количество жителей приграничья	около 65 тысяч белорусов	около 800 тысяч белорусов	около 900 тысяч белорусов

С принятием соглашений в Беларуси предусматривалось:

- 1) создание и обустройство инфраструктуры пунктов пропуска;
- 2) сохранение общего порядка пересечения государственной границы для лиц, имеющих соответствующие разрешения на приграничное движение, (несколько упрощена процедура осуществления пограничного контроля, таможенный и другие виды контроля для них сохраняются);
- 3) принятие детальной программы по минимизации возможных негативных последствий действия новых правил (нелегальный бизнес и работа);
- 4) принятие мер по информированию жителей приграничья – создание точной карты приграничных территорий (в Литве карманный вариант такой карты);
- 5) увеличение пассажиропотока в 1,5–2 раза.

В рамках проектов, финансируемых ЕС, по Программам трансграничного сотрудничества на 2014 — 2020 годы «Добрососедство: Латвия — Литва — Беларусь» и «Добрососедство: Польша — Украина — Беларусь», предусмотрена реконструкция действующих и создание отдельных пунктов пропуска для МПД (отдельных коридоров). Положительный опыт работы на норвежско-

российской и финско-российской границах показывает возможность создания таких условий; хорошо отлажена и эффективно работает система приграничного перехода Беларусь-Латвия.

Основными причинами невыполнения белорусской стороной официальных соглашений с Литвой и Польшей (по заявлению ю официальных лиц) являются:

– невозможность привлечение достаточного количества ресурсов (финансовых, человеческих);

– малая пропускная способность пограничных переходов (все пункты пропуска на западных границах должны быть модернизированы; с белорусской стороны в зону 50 км попадает 920 тыс. чел. в польском приграничье и 700 тыс. чел. – в литовском);

– возникает много технических вопросов по работе на пограничных переходах, консульских учреждений, которые будут выдавать и визы, и разрешения;

– вероятность, что вывоз из страны валюты белорусами (на приобретение одежды, техники, автозапчастей, продуктов и т. д.), не перекроет ввоз валюты иностранцами (ввоз валюты поляками 80 % осуществляется на приобретение топлива, алкоголя и сигарет); может плохо сказаться на некоторых производствах Беларуси (пищевых, легкой промышленности, бытовой техники) [9].

Направления развития МПД на современном этапе:

1. Реализация межгосударственных соглашений Республики Беларусь со странами Литва и Польша.

2. Упрощение процедуры получения разрешительных документов.

3. Привлечение финансовых ресурсов как в рамках программ ЕС, так и внутренних.

4. Открытие пешеходных и велосипедных пограничных переходов.

5. Развитие туристической инфраструктуры регионов и смежных сфер (гостиничного хозяйства, торговли и общественного питания, медицинской, образовательной, сферы услуг и др.).

6. Изучение общественного мнения о потребности в реализации практики приграничного сотрудничества на основе создания страниц в социальных сетях, проведения социологических опросов, организации встреч и дискуссий.

Список цитированных источников

1. Общее положение международных договоров по приграничному движению. Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Беларусь. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=20856>.
2. Правила въезда в Польшу. Малое приграничное движение. Официальный сайт Международной Организации по Миграции (МОМ) Польши. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.migrant.info.pl>.
3. Федеральный закон «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения» 14 июня 2012 года N 68-ФЗ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=199972>.
4. МПП Польши. Карта МПП (Польша). Василенко Ю. Проект Olz.by. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://olz.by/stati/mpp-polshi-karta-mpp-polsha>.

5. Малое приграничное движение Польши с Украиной и Россией: всё не просто. 23.08.2016. Леонид Спаткай, специально для Belarus Security Blog. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.bsblog.info/maloe-prigranichnoe-dvizhenie-polshi-s-ukrainoj-i-rossiej-vsyo-ne-prosto/>.
6. С понедельника закрывается малое приграничное движение с Россией. 14 марта 2015. Интернет-портал. «ZN.UA». «Зеркало недели. Украина». © 1994–2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://zn.ua/UKRAINE/s-ponedelnika-zakryvaetsya-maloe-prigranichnoe-dvizhenie-s-rossiey-169834_.html.
7. Информационный портал Государственного пограничного комитета Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gpk.gov.by/informatsiya-dlya-peresekeyushhih-granitsu/uproshchyennyu-poryadok-vzaimnykh-poezdok-hiteley-prigranichnykh-territoriy-respubliki-belarus-i-la>.
8. Малое приграничное движение и большая политика. Официальный сайт Независимого института социально-экономических и политических исследований. © НИСЭПИ 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iiseps.org/?p=2827>.
9. Генерал-полковник Леонид Мальцев, председатель Государственного пограничного комитета Советская Белоруссия – № 5 (24887). – Среда, 13 января 2016.

СЭЗ «БРЕСТ» КАК ИНСТРУМЕНТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭКОНОМИКУ БРЕСТСКОГО РЕГИОНА

SEZ «BREST» AS INSTRUMENT OF INVESTMENT ATTRACTION IN ECONOMY OF THE BREST REGION

*Григорьева Н.В.,
Брестский государственный технический университет,
г. Брест, Республика Беларусь
Grigorieva N. V.,
Brest state technical university,
Brest, Republic of Belarus*

Аннотация

В статье рассматриваются элементы привлекательности свободной экономической зоны «Брест» для инвесторов, перспективы ее развития.

Summary

In article elements appeal of a free economic zone «Brest» for investors, the prospects of its development are considered.