
Упражнения по пересечению границы

Томас Нильсен

Разные языки, разница в культурном наследии и экономическом развитии – всё это является барьерами, затрудняющими продвижение трансграничных проектов и контактов между жителями Баренцева региона. Однако наибольшую проблему представляет бумажная работа, предшествующая непосредственному пересечению границы между Россией и другими странами Баренцева региона.

Во время Холодной войны это была одна из самых закрытых границ в мире. Чтобы получить разрешение на пересечение границы на КПП Стурскуг-Борисоглебск, даже при наличии визы, необходимо было обращаться в пограничные органы заблаговременно. С приходом гласности всё больше норвежцев стало получать разрешение на въезд на территорию военизированного Кольского полуострова. В конце 80-х - начале 90-х годов граждане России также стали совершать частные поездки в Норвегию.

За несколько лет число людей пересекающих границу, возросло от «почти никого» до «каждого второго».

Каким же образом сегодня сотрудничают Норвегия и Россия по вопросам пересечения границы? Что можно предпринять для того, чтобы процедура пересечения норвежско-российской границы стала более гибкой и комфортной для путешественников?

Добро пожаловать на занятия по пересечению границы!

Забор из колючей проволоки

Несмотря на то, что на календаре уже 2010 год, наследие времен Холодной Войны в виде взаимного недоверия сохранилось до сих пор. Российская граница с Норвегией и Финляндией – единственная внешняя граница страны с западной Европой, на которой всё ещё стоят заборы из колючей проволоки. Таких оградительных барьеров нет на границе России с Эстонией, Латвией, Беларусью или Украиной. В Азии заборы из колючей проволоки стоят на границе России с Китаем, Монголией и Северной Кореей.

Сегодня кажется естественным, что забор из колючей проволоки вдоль границы двух дружелюбно соседствующих стран стоило давно бы снести. Ведь забор – это символ прошлого. Но, к сожалению, это не единственный барьер, препятствующий пересечению границы.

Смотрите, но не трогайте

Несмотря на то, что любой житель Никеля видит Норвегию из окна своей кухни каждый день, лишь один из пяти был в этой стране.¹ Граница находится всего лишь в нескольких километрах от города, а пункт пересечения – в получасовой езде от Никеля.

Почему же тогда так мало людей пересекают границу?

Отчасти ответ на этот вопрос дают результаты опроса, проведенного по инициативе Норвежского Баренц-секретариата среди населения пограничных городов. По полученным данным, лишь 18 процентов жителей Печенгского района, включая города Никель и Заполярный, бывали в Норвегии.

На вопрос «Вы бы поехали в Норвегию, если бы отменили визовый режим?» 87% ясно ответили «Да». Это приводит к выводу, что существующие требования к оформлению визы отбивают всякий интерес у населения пограничных городов ехать в соседнюю страну.²

Норвежский Баренц-секретариат проводил подобный опрос в 2005 году. Тогда, 17,5% жителей Печенгского р-на ответили, что бывали в Норвегии.³ После 2005 года наблюдался относительно высокий интерес к трансграничному сотрудничеству в связи с появлением новых инициатив между городами-побратимами Печенгского района и коммуны Сёр-Варангер. Со стороны министров иностранных дел России и Норвегии были предприняты меры по усилению приграничного сотрудничества и созданию новых возможностей для получения многолетней мультивизы в Норвегию. Но, несмотря на всё это, в период с 2005 по 2009 год число жителей Печенгского р-на, пересекших границу, возросло меньше чем на один процент.

Тот же опрос показывает, что большая часть мурманчан бывала в Норвегии. В сравнении с 18% в Печенгском р-не, 26% респондентов в Мурманске ответили, что ездили в Норвегию.⁴

Норвежцы хотят ездить в Россию

Такой же результат показал опрос, проведенный на норвежской стороне границы: если бы процедура получения визы была проще, то людей, пересекающих границу, стало бы больше.

В 2009 году университетский колледж в Финнмарке совместно с Баренц-институтом провел исследование среди жителей приграничных районов Норвегии. 46% респондентов ответили, что они «наверняка» ездили бы в Россию чаще, если бы у них было что-то вроде постоянной визы или же визовый режим был бы отменен.⁵

На деле совсем немного норвежцев, отправляющихся в Россию, посещают приграничные города Никель и Заполярный. Большинство из них едут в Мурманск, даже те, кто живет рядом с границей. Этому есть ряд объяснений: Мурманск – ближайший крупный город с насыщенной культурной жизнью, ресторанами, огромными торговыми центрами и широким спектром других возможностей. В то время как пограничные города Никель и Заполярный являются типичными «моногородами», чья экономика полностью зависит от промышленных предприятий и рудников.

Дорогостоящая виза

На российской стороне визовый сбор до сих пор является относительно высоким для населения со средним уровнем дохода. Установленная сумма визового сбора составляет 1500 рублей (35 евро). Тем не менее, последнее соглашение между Россией и Норвегией предусматривает исключения для ряда граждан, таких, как: дети до 6 лет, школьники, члены семей, посещающих своих родственников, студенты, некоторые исследователи, и лица, участвующие в Баренцевом сотрудничестве.⁶

Помимо того, что необходимо оплатить визовый сбор, возникают дополнительные расходы по оформлению загранпаспорта.⁷ Вдобавок транспортные расходы для того, чтобы добраться до генерального Консульства Норвегии в Мурманске; в случае обращения в туристическое агентство для оформления документов и подачи их в консульство – оплата услуг компании. Для жителей более отдаленных районов, таких как Архангельская область, оформить визу в норвежском консульстве в Мурманске, до которого им надо ещё добраться, куда сложнее. Расстояние от Котласа на юге Архангельской области до Мурманска составляет более 1000 км. На поезде дорога займёт несколько дней, а в подобных поселениях нет туристических компаний, оказывающих услуги по оформлению документов на визу.

В последние годы было предпринято несколько мер по смягчению визового режима для граждан российской части Баренцева региона. В 2007 году вступило в силу новое визовое соглашение между ЕС и Российской Федерацией; российско-норвежское соглашение было подписано 8 июня того же года и вступило в силу в 2008 году.

Соглашение включает в себя ряд мер по упрощению процедуры получения визы, например: ограничение максимального срока рассмотрения заявки, максимальная сумма визового сбора, введение многократных виз сроком до 5 лет. Введение *Поморской визы*, созданной специально для жителей Мурманской и Архангельской областей, путешествующих в Норвегию, позволяет обращаться за визой, не имея на руках приглашения от норвежской стороны.⁸

Другой мерой по упрощению процедуры подачи документов на визу стало создание визового портала.⁹ Однако, на деле подача документов через визовый портал не очень удобна для немурманчан. Жители других городов, желающие подать документы на визу, все еще должны приезжать в консульство для предоставления паспорта, фото и страховки, так как эти документы предоставляются лично. Дорога на машине из Никеля до Мурманска и обратно занимает целый день. При условии, что неделю спустя им снова нужно ехать в Мурманск для получения визы, сложно сказать, что подача заявок он-лайн облегчила жизнь как жителям приграничной территории, так и удаленных районов.

В начале 2009 года, сразу после введения визового портала, представитель одной туристической фирмы в Никеле сказал: «Похоже на то, что новые меры были предприняты не для того, чтобы упростить процедуру подачи заявления на визу, а для того, чтобы облегчить работу самим сотрудникам генерального консульства Норвегии в Мурманске».¹⁰

Мобильный офис по оформлению виз

На протяжении 2009 года не раз поднимался вопрос об упрощении процедуры получения виз для жителей приграничья, и даже вопрос о введении безвизового режима. Бывший губернатор Мурманской области Юрий Евдокимов и мэр муниципалитета Сёр-Варангер Линда Рандал предлагали создать в Никеле филиал Норвежского консульства.¹¹

Другой идеей по упрощению процедуры получения виз для жителей Мурманской области является использование мобильного визового офиса, наподобие передвижной библиотеки, которая действует в отдаленных районах Норвегии. Такой визовый автобус с представителями консульства мог бы заезжать в Никель по понедельникам, в Заполярный – по вторникам, в Апатиты – по средам и т.д., охватывая, таким образом, основные города на Кольском п-ве. У людей была бы возможность подавать документы через визовый автобус на главной площади своего родного города, и получать таким же образом уже готовые визы неделю спустя. На сегодняшний момент, Консульство Норвегии также выдает визы в Швецию и Нидерланды, можно было бы легко договориться и о визах в Финляндию.

Поскольку в Киркенесе есть генеральное консульство России, получение визы для населения приграничных районов Норвегии менее проблематично. Тем не менее, при подаче документов на визу, норвежцы обязаны предоставить приглашение от российского партнера, либо гостиницы или турфирмы.¹² Получить приглашение для оформления туристической визы не сложно и не слишком дорого, сумма колеблется от 150 норвежский крон до 500 (18-60 евро). Деловые приглашения и другие типы виз оформить сложнее, и стоят они дороже. В основном из-за того, что в большинстве случаев требуется приглашение напрямую от российского партнера или организации.

Помимо этого, необходимо оплатить сбор за рассмотрение заявления в размере 315 крон (35 евро). Жителям северной Норвегии, которые живут не в Киркенесе, получить визу в Россию сложнее. Туристическое агентство может помочь в оформлении визы, но это потребует дополнительных затрат и займёт больше времени из-за пересылки паспорта в Киркенес или турфирмы в Осло.¹³ Российское консульство России в Киркенесе не разрешает людям пересылать свои паспорта в консульство напрямую по почте. Анкеты и паспорта необходимо подавать лично или через туристическое агентство.

Система выдачи российских виз несколько сложнее, чем процедура получения Шенгенской визы. Если цель поездки – участие в семинаре или конференции, человек не может въезжать в страну по туристической визе. В течение 2009 года у нескольких норвежских делегаций были неприятности с российскими миграционными службами из-за недопонимания и неверного типа визы.¹⁴ Туристическая виза, частная виза, деловая, гуманитарная, журналистская, транзитная, виза на работу и учебу – вот некоторые визы с четким различием целей пребывания.¹⁵ Проблемы часто возникают при смежных серых зонах, когда сложно понять исключительную цель пребывания. Часто они интерпретируются по-разному в зависимости от города в России, куда едет иностранец, или же должностных лиц, проверяющих документы.

Безвизовое передвижение в приграничной зоне

После посещения норвежско-российской границы в июне 2008 министр иностранных дел России Сергей Лавров и его норвежский коллега Йонас Гар Стёрре инициировали разговоры об установлении безвизовой зоны, простирающейся на 30 км от границы в сторону каждой страны. Жители такой зоны смогут пересекать границу без визы при условии, что они находятся в пределах 30километровой зоны.

Официальное предложение российской стороны по данному вопросу было представлено норвежским властям осенью 2008 года.¹⁶ Предлагалось оформить специальные удостоверения для жителей приграничных территорий, позволяющие им пересекать границу без паспорта и прохождения визового контроля. Тридцатикилометровая зона на каждой стороне от границы проходит по большей части Печенгского района и муниципалитета Сёр-Варангер, включая такие города, как Никель, Заполярный и Киркенес. Тем не менее, имея такие удостоверения, жители приграничных территорий имеют право на безвизовое передвижение лишь в пределах зоны. Это означает, что житель Никеля, въехавший в Норвегию по своему приграничному удостоверению через Киркенес, не может продолжать свое путешествие по Норвегии или Европе. Он должен вернуться домой, подать документы на визу, ждать её получения и после пересекать границу уже с паспортом, проходя визовый контроль. То же самое касается жителей Киркенеса, отправляющихся в Никель, и вдруг решающих ехать дальше в Мурманск.

Если такие правила введут, тогда для жителей приграничной территории будет предусмотрена отдельная полоса движения на КПП российской и норвежской границы, чтобы упростить пересечение границы.¹⁷ Тем не менее, они по-прежнему будут обязаны проходить таможенный контроль и осмотр транспортного средства.

Предполагается, что оформить приграничное удостоверение будет дешевле, чем паспорт и действующую визу. Но за исключением этого, мультивиза едва уступает безвизовому передвижению. Необходимо лишь устранить некоторые сложности в получении Шенгенской визы, о чём уже говорилось ранее.

Приведенные ниже меры с норвежской стороны, так же как и приграничное удостоверение, смогли бы упростить передвижение жителей приграничных территорий:

- Открытие визового центра в Никеле/Заполярном (т.е. визовый автобус или консульское отделение)
- Отмена визового сбора для жителей Печенгского района и коммуны Сёр-Варангера
- Создание приоритетной полосы движения на КПП для частых лиц, совершающих частые и регулярные поездки, включая электронную регистрацию транспортных средств
- Осуществление безштампового контроля биометрических паспортов (только электронная регистрация). Такой паспортный контроль позволит водителям, а, может, даже и пассажирам, не выходить из машины во время проверки.

Такие шаги могут быть предприняты уже сейчас без заключения новых соглашений. Существующее соглашение между Россией и Норвегией, а также Шенгенский кодекс о границах, позволяют внести эти изменения. Необходимо, чтобы подобные меры были предприняты и на Борисоглебском КПП с российской стороны. В более долгосрочной перспективе такой же упрощенный режим желателен для всех лиц третьих стран, пересекающих норвежско-российскую границу. Этот шаг будет являться промежуточным этапом, предшествующим вступлению в силу безвизового передвижения между Россией и ЕС.¹⁸

Говоря о сложностях приграничного передвижения и упрощения визовой свободы в 30км зоне от каждой границы, многие норвежцы обеспокоены существующим пограничным режимом на российской стороне. Пограничная зона безопасности представляет собой небольшой отрезок дороги от границы до соседствующих стран, таких как Норвегия, и 25 км на российской территории. Экономическая деятельность и доступ в этой зоне ограничены без специального разрешения от ФСБ. Разнообразные предписания и нормативные акты постоянно меняются. На деле получается, что иностранцам разрешается ехать транзитом по главной трассе (E105/M18), или же останавливаться в городах Никель, Заполярный, а также у придорожного кафе на Титовке. Все другие повороты с главной дороги строго запрещены, если только на то не было получено заранее разрешения от ФСБ, нарушение этого правила может повлечь за собой выдворение из России на несколько лет.¹⁹

Услуги и новые технологии

Система биометрического контроля на границе не нова. Ещё в 2008 году пограничные службы Финляндии стали использовать автоматическую систему контроля в тестовом режиме, применяя технологии биометрической идентификации на территории аэропорта Хельсинки-Вантаа.²⁰

Также в Эстонии, на внешней границе России с Шенгеном, уже существуют пограничные пункты пропуска (Нарва-1 и Койдула), на которых пассажирам разрешается оставаться в машинах во время осмотра.²¹ В Баренцевом регионе, на русско-финском пограничном пункте Салла, некоторым пассажирам тоже разрешено оставаться в машине во время паспортного контроля.²²

К сожалению, у норвежских и финских властей совершенно разные подходы к вопросам выдачи виз и пересечению границы с Россией. Финляндия изучает Шенгенские предписания с целью упрощения процесса пересечения границы с Россией, в то время как Норвегия, похоже, трактует текст Шенгенских предписаний намного строже.²³

Существует много причин, по которым подходы Норвегии и Финляндии различаются, но здесь важно вспомнить о пунктах пересечения на южной границе Финляндии с Россией, где количество людей, пересекающих границу, намного превышает число туристов в отдаленном норвежско-российском севере. Поездки россиян в Хельсинки составляют важный источник дохода для развития местного бизнеса. Положительное влияние русских в столице Финляндии, где находятся главные офисы структур, принимающих решения, наверняка положительным образом воздействует на людей, издающих указы и распоряжения по визовому и пограничному режиму. В Норвегии, наоборот, интересы Осло на северной границе с Россией, ограничены. Помимо этого, многие официальные представители власти в Осло до сих пор несут на себе отпечаток холодной войны. Последние четыре года министр иностранных дел Норвегии Йонас Гар Стёрре уделял большое внимание вопросам упрощения визового режима и пересечения границы с Россией. Тем не менее, представители других министерств и ведомств пока так и не смогли реализовать идеи, которые выразил министр иностранных дел.

Инфраструктура пунктов пропуска

Развитие инфраструктуры имеет большое значение для большего числа пересечений российско-норвежской границы. По подсчетам проектной рабочей группы, созданной Министерством юстиции и полиции Норвегии, число людей, пересекающих границу, в ближайшее будущее возрастет вдвое, что составит 200 000 людей ежегодно.²⁴ В 2008 году общее число лиц, пересекших границу на КПП Стурскуг-Борисоглебск, составило 104 584 людей.²⁵ За последние десять лет число людей, пересекающих границу, превысило 100 000 человек в год, пик пришелся на 2000 год – 131 145 человек.²⁶ Норвежская рабочая группа предлагает создать принципиально новый пункт пропуска Стурскуг, способный обслуживать всё возрастающее количество туристов. Эта инициатива, конечно же, приветствуется, при условии, что её главной целью будет оставаться улучшение качества оказываемых услуг и сокращение времени перехода через границу.

После окончания холодной войны, когда северные жители стали чаще пересекать границу между Норвегией и Россией, пункт пропуска на норвежской стороне неоднократно перестраивался и расширялся. В 1990 году, всего 8000 людей пересекли границу, единственную между страной НАТО и СССР на севере Европы. Сегодня в час-пик этот пункт переполнен до отказа. Хорошая инфраструктура необходима для того, чтобы дать возможность сотрудникам пограничной службы эффективно выполнять свои обязанности, а также улучшить обслуживание пассажиров. Суровый арктический климат, в зоне которого находится пункт пропуска, делает развитие инфраструктуры ещё более значимым. На сегодняшний день на пункте нет ни гаража, где можно было бы разгружать грузовики для проведения таможенного осмотра, ни передвижного рентгеновского сканера для грузового автотранспорта.

План нового пограничного пункта пропуска предусматривает создание всей необходимой инфраструктуры в обозримом будущем. Если эти предложения, стоимость которых оценивается в 17–27 млн. норвежских крон, будут включены в правительственный бюджет на 2011 год, то новый пункт пропуска может быть готов уже к 2013 – 2014 гг.²⁷

Пункт пропуска Борисоглебский

В 2003 на российской стороне был открыт новый пограничный пункт пропуска Борисоглебский. Финансирование, как и само строительство, было предоставлено норвежской стороной. Церемония открытия состоялась в то же время, что и празднование 10-летнего юбилея Баренцева сотрудничества в январе 2003. Главной причиной стало желание норвежской стороны упростить процедуру пересечения границы для пассажиров путём переноса пункта пропуска ближе к фактической границе. Прежний пункт находился примерно в 15 км от границы.

Несмотря на тот факт, что пункты пропуска находятся на расстоянии 200 метров друг от друга, представители российских и норвежских пограничных властей контактируют между собой очень мало. Никаких телефонов, факсов или электронных средств связи, помимо этого сами сотрудниками не пересекают границу, чтобы встретиться и обсудить простые вопросы относительно документов или виз пассажиров. Вопросы решаются на встречах пограничных комиссаров, а также на более редких встречах между главой полиции Восточного Финнмарка и начальником пограничного управления ФСБ по Мурманской области.

Тем не менее, в пиковые часы и этот пункт пропуска заполнен до отказа. Сложно предугадать, сколько времени уйдёт на прохождение границы. С несколькими пассажирами на борту водитель ещё может успеть за 20 минут пройти паспортный контроль, заполнить все необходимые таможенные декларации и пройти осмотр ТС, опять же если нет очереди. Но если вы стоите в очереди за другими машинами, а, может быть, за автобусом или двумя, полными пассажирами, на прохождение границы может уйти несколько часов. Хотя в сравнении с

южными пограничными пунктами пропуска, очередей на российско-норвежской границе практически и нет.

Примером может служить пункт пропуска между Россией и Финляндией Ваалимаа, где очереди достигают нескольких десятков километров в длину, из-за медленных и неэффективных процедур на российской стороне.²⁸

Среди других сложностей для норвежцев, отправляющихся в Россию, можно назвать частые изменения таможенных правил и предписаний относительно иностранных транспортных средств, пересекающих границу. Инструкции, написанные непонятным языком, вместе с незнанием сотрудниками таможни иностранных языков, могут превратить процедуру в сплошное разочарование и излишнюю трату времени. На обоих пунктах недостаточность знания и языковых навыков мешают представителям пограничной службы, таможни и транспортных структур эффективно общаться с пассажирами. Это также мешает им исполнять свои должностные обязанности.

Возросший грузопоток

Расширяющееся экономическое сотрудничество в Баренцевом регионе ведёт к увеличению грузопотока через границу. Одна разработка Штокмановского месторождения в Баренцевом море уже потребует более вместительных пунктов пропуска и персонал, владеющий несколькими языками.

На сегодняшний день, граница открыта с 7.00 до 21.00 по норвежскому времени (9.00 до 23.00 по российскому времени).²⁹ Договор о продлении часов работы с 6 до 11 по норвежскому времени (с 8.00 до 01.00 по российскому времени) был достигнут обеими странами ещё в 2007. Предполагается, что новое расписание работы вступит в силу уже совсем скоро, что играет важную роль для грузоперевозок из Норвегии в Россию. Если пересечь границу рано утром, можно будет задекларировать груз в таможенном отделении в Мурманске, и продолжить путь до конечного пункта назначения в течение одного дня.

Расстояние до Москвы и Осло

За последние 20 лет было предпринято много положительных мер для упрощения процесса пересечения границы между Россией и Норвегией.

Тем не менее, ещё многое предстоит сделать, прежде чем пересечение границы на самом севере Европы, на границе Шенгенского государства и России, станет беспрепятственным процессом. Эта глава показывает, что жители Баренцева региона в целом и жители приграничной территории в особенности являются движущей силой, благодаря которой граница становится более открытой. Первое, что стоит сделать из Упражнений по пересечению границы – это достичь понимания происходящего на пункте пропуска через границу структурами, принимающими решения в Москве и Осло.