

УДК 327 (470+4)

ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

М.В. Борченко

Рассматривается визовая политика РФ и ЕС. Особое внимание уделяется влиянию санкций.

Ключевые слова: визовая политика; Шенгенская система; санкции; безвизовый режим; Российская Федерация; Европейский союз.

VISA REGIME BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE EUROPEAN UNION: TO BE OR NOT TO BE?

M. V. Borchenko

This article is dedicated to a visa policy of the Russian Federation and the European Union. Special attention is paid to the impact of sanctions.

Keywords: visa policy; the Schengen system; sanctions; visa-free regime; the Russian Federation; the European Union.

Российская Федерация и Европейский союз успешно сотрудничают в торговле, энергетике, образовании, культуре и других областях. Одной из наиболее актуальных сфер сотрудничества является визовое регулирование. ЕС имеет безвизовый режим с Австралией, Канадой, США и т. д., но РФ не пользуется благами такого режима [1]. Вопросы, регулирующие въезд в ЕС, осуществляются на основании Шенгенского права. Первоначально правовую базу Шенгена заложил Договор правительства Бенилюкса, ФРГ и Франции 14 июня 1985 г. “О поэтапной отмене контроля на общих границах”, который позже был имплементирован в Шенгенское соглашение 1990 г. и др. документы [2].

ЕС разработал и унифицировал правила визовой поддержки, въезда и перемещения иностранных граждан в общем пространстве, а также виды шенгенских виз [3]. Единая (шенгенская) виза позволяет иностранцу в течение разрешенного визой времени находиться на территории государств-участниц Шенгенского соглашения (краткосрочная виза, действующая максимально 90 дней в течение 180-дневного периода). В зависимости от цели въезда единая виза имеет категории “А”, “В” и “С”. Виза категории “А” предусмотрена для пересечения международных транзитных зон аэропортов государств-участниц Шенгенского соглашения. Виза категории

“В” разрешает иностранцу пересекать территорию шенгенских государств. Виза категории “С” выдается иностранцу для посещения одного или нескольких шенгенских государств [4].

Транзитная виза выдается с целью транзита через территорию страны, входящей в Шенгенскую зону (максимальный срок 5 суток).

В каких случаях нужна транзитная Шенгенская виза? 1) Когда вы летите в страну, не входящую в Шенгенскую зону, с двумя и более пересадками в Шенгенской зоне. 2) Когда вы летите в страну, не входящую в Шенгенскую зону, и делаете пересадку в стране, входящей в Шенген, при этом вы переходите из одного терминала в другой или переезжаете из одного аэропорта в другой. 3) Когда делаете пересадку в аэропорту, не имеющем транзитную зону [5].

Особый интерес представляет визовая политика ЕС в отношении РФ. Главным законодательным актом ЕС, в котором объединены и систематизированы основные правила по визовым вопросам, является Визовый кодекс ЕС 2010 г. [6]. Государства-члены ЕС и РФ связаны обязательствами постепенно упрощать и гибко управлять процедурами выезда и въезда и рассмотреть возможность взаимной отмены въездных виз на основе соглашения между ними. Признается, что более свободное

передвижение и контакты между их гражданами важны в контексте защиты и продвижения прав человека и основных свобод [7]. Данные принципы были описаны еще в 1975 г. в “третьей корзине” Хельсинских соглашений.

В 1975 г. в Хельсинки главы 35 государств подписали Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Основные средства обеспечения безопасности и решения основных задач были заключены в так называемых “трех корзинах”:

1. “Первая корзина”, или политико-военное измерение.

2. “Вторая корзина”, или экономическое и экологическое измерение.

3. “Третья корзина”, или человеческое измерение: согласование обязательств по вопросам прав человека и основных свобод, в том числе свободы передвижения, контактов, информации, культуры и образования, право на труд; равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, определять свой внутренний и внешний политический статус; защита прав человека, мониторинг выборов, развитие демократических институтов – вот лишь часть проблем, которыми занимается ОБСЕ, существующая уже 35 лет [8].

Ключевую роль в институционализации взаимодействия РФ и ЕС играют саммиты Совета ЕС – РФ. С российской стороны в саммитах участвуют президент России и министры, отвечающие за различные сферы сотрудничества с ЕС. ЕС представлен Председателями Евросовета и Еврокомиссии, а также Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности. Постоянный Совет ЕС – РФ с 2010 г. провел восемь саммитов. Проанализировав повестку дня этих саммитов, визовым вопросам, точнее возможности отмены визового режима между РФ и ЕС, было посвящено пять саммитов, что подчеркивает важность диалога по визовым вопросам [9].

Переговоры о безвизовом режиме пересечения границ между РФ и ЕС проходят с 2002 г. Напомним, что Калининград является анклавом РФ и окружен странами ЕС, что породило проблему пересечения границ россиянами. Как мы знаем, удалось удовлетворительно решить вопрос о поездках граждан РФ между Калининградом и Центральной Россией – через территорию Литвы. В Калининградской области 90 % населения имеют заграничный паспорт, 30 % – шенгенские визы, а каждый четвертый житель получил карточку малого приграничного передвижения, позволяющую без визы посещать приграничные регионы Польши. Заграничный паспорт калининградцам выдается бесплатно, за него не взимается госпошлина.

Его наличие – вынужденная необходимость: без заграничного паспорта не получить визы, и не проехать железной дорогой на остальную территорию России через территории Литвы и Белоруссии (заграничный паспорт и виза требуются только на территории Литвы). Процедура получения однократной транзитной визы максимально упрощена: за визой обращаются в РЖД, виза делается в течение суток после обращения и выдается литовским консулом пассажиру уже в поезде [10].

27 августа 2002 г. президент РФ В.В. Путин направил председателю Еврокомиссии и главам государств-членов ЕС предложение рассмотреть вопрос о безвизовых взаимных поездках. ЕС не отверг возможность установления безвизового режима с Россией, а, напротив, на заседании Совета ЕС в Брюсселе 30 сентября 2002 г. принял решение рассмотреть отдельно в качестве долгосрочной перспективы вопрос о возможности установления с Россией безвизовых отношений [11]. В 2003 г. РФ и ЕС подписали Соглашение об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС. Оно было подписано, учитывая ряд официальных документов. В 2007 г. вступило в силу Соглашение об упрощении визового режима между РФ и ЕС, целью которого стало упрощение на взаимных основаниях оформления виз гражданам РФ и ЕС при поездках, не превышающих 90 дней [12]. В 2008 г. глава международного комитета Госдумы К. Косачев заявил, что отмена виз потребует соответствующих мер от российской стороны, но Россия и ЕС готовы через два-три года перейти к полной отмене визового режима [13].

Переговоры о безвизовом режиме проходили вплоть до 2010 г. ЕС разработал “дорожную карту” для отмены визового режима с Россией и представил ее на саммите в Ростове-на-Дону в 2010 г. ЕС предъявил России три основных требования: введение биометрических паспортов, принятие законов о защите данных и улучшение безопасности границ. Но и в случае их выполнения отмена виз не гарантирована [14]. В декабре 2011 г. стороны совместно выработали и одобрили перечень “Совместных шагов по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС” по четырем блокам вопросов: защита документов, включая биометрию; незаконная миграция, включая реадмиссию; общественный порядок, безопасность и правовое сотрудничество; внешние связи. Имплементация этого документа началась в первой половине 2012 г. [15].

Граждане России ежегодно посещают страны Европы (около 9 млн поездок в год). Но в 2014 г. наблюдалось снижение количества граждан Рос-

сии, посетивших страны ЕС [16]. С 1 января 2015 г. отменяется выдача краткосрочных туристических виз (на 72 часа) для граждан стран Шенгенской зоны, Великобритании и Японии, въезжающих в Калининградскую область России. Краткосрочные визы действовали с февраля 2002 г. [17].

Сегодня одной из наиболее “горячих” тем для РФ и ЕС являются санкции США и ЕС. В связи с этим спросим: повлияет ли данная ситуация на визовую политику между РФ и ЕС? Еще в марте 2014 г. ЕС приостановил переговоры с РФ по упрощению визового режима и заключению нового базового соглашения между РФ и ЕС, а также пригрозил ввести визовые санкции, заморозить активы и отменить саммит “Россия – ЕС” из-за ситуации вокруг Украины [18]. Но по мере эскалации конфликта на Украине, Россия приняла решение отменить краткосрочные визы для иностранцев в целях посещения Калининградской области. Упрощенный режим “виза на 72 часа” прекратил действовать с 1 января 2015 г. [19].

Сегодня, несмотря на относительный прогресс в урегулировании конфликта на Украине, ЕС продлил санкции, направленные против России. В списке фигурируют имена 151 человека – представителя РФ, а также 37 юридических лиц [20]. В марте нынешнего года, согласно заявлениям помощника президента США по национальной безопасности С. Райса и министра иностранных дел Германии Штайнмайера, в случае нарушения ополченцами минских соглашений по Украине Россию ждут дополнительные санкции [21]. Буквально через неделю на саммите глав государств-членов ЕС было принято решение воздержаться от продления санкций. Пролонгация санкций будет, мол, зависеть от поведения России, в частности, выполнения минских договоренностей [22].

Таким образом, любые переговоры о введении безвизового режима между РФ и ЕС откладываются на неопределенный срок. Данный конфликт показал России истинное “лицо” Европы, поэтому не удивителен поворот внешней политики РФ на Восток, в страны Латинской Америки и т. д.

Источники

1. Регламент Совета (ЕС) № 539/2001 от 15 марта 2001 года // Восточное партнерство. URL: <http://earmigrationpanel.org/page19831.html>
2. Конвенция о применении Шенгенского соглашения 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики. О постепенной отмене проверок на общих границах. URL: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenconv.htm>;
3. Киютин В.Г. Шенгенская система / В.Г. Киютин, Т.Т. Кыдыров. Бишкек, 2001.
3. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 15 марта 2006 г. № 562/2006 Устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) // Информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/2565031/#ixzz3VpnKSJTb>
4. Единая или Шенгенская виза // Euro Consulting Group. URL: http://www.ecg.lv/ru/actual.php?news_id=4
5. Транзитная Шенгенская виза / А. Комок. URL: <http://blog.kupibilet.ru/transitnaya-shengenskaya-visa/>
6. Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс) // Право Европейского союза. URL: http://eulaw.ru/content/visa-code#_ftn1
7. Официальный сайт Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском союзе. Сферы сотрудничества: Визовые вопросы. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/vizovyyevoprosy>
8. Заключительный акт. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // Organization for Security and Co-operation in Europe/ Helsinki Final Act. URL: <http://www.osce.org/mc/39501>
9. Саммиты Россия – ЕС // Постоянное представительство РФ при ЕС. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/sammity-rossiya-es>
10. Граница Калининградской области. Википедия // Свободная энциклопедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Граница_Калининградской_области
11. Правовые основы сотрудничества России и ЕС в области обеспечения свободы передвижения // Вся Европа.ru. URL: http://alleuropalux.org/?option=com_content&task=view&id=455
12. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза. URL: http://www.travel.ru/formalities/visa/schengen/visa_facilitation.html; Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза. URL: www.constantza.mid.ru/sogl.doc; Текст Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между РФ, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. URL: http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=11

- 291&list=17553,11299,11294,11297,11293,11291; Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия – ЕС от 27 апреля 2004 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://archive.kremlin.ru/interdocs/2004/04/27/0000_type72067_75278.shtml?type=72067; Соглашение об упрощении выдачи виз / Официальный сайт Представительства ФРГ в РФ. URL: <http://www.germania.diplo.de/Vertretung/russland/ru/03-jeka/1-visa/8-rechtsgrundlagen/visaerleichterungsabkommen.html>; Соглашение об упрощении визового режима между Российской Федерацией и ЕС // Официальный сайт Генерального Консульства Испании в Москве. URL: http://www.exteriores.gob.es/Consulados/MOSCU/ru/Servicios_Consulares/Paginas/Visados/Rus-Acuerdo-Facilitacion.aspx
13. РФ и ЕС готовы к отмене визового режима через два-три года / Косачев. URL: <http://ria.ru/politics/20080707/113385306.html#ixzz3UvA1uJ7j>
 14. Химшиашвили П. Когда россияне смогут ездить в страны Евросоюза без виз / П. Химшиашвили, Н. Костенко. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/05/12/kogda-rossiyane-smogut-ezdit-v-strany-evrosoyuza-bez-viz>
 15. Официальный сайт Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском союзе. Сферы сотрудничества: Визовые вопросы. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/vizovye-voprosy>
 16. Романова К. Туризм ныряет в кризис / К. Романова. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2015/03/04-6435381.shtml>;
 17. Подорожали и загранпаспорт, и развод // Тихоокеанская звезда. URL: http://toz.khv.ru/newspaper/chto-to-novenkoe/podorozhali_i_zagranpasport_i_razvod/
 18. Добровольский В. Евросоюз пригрозил Москве визовыми санкциями и заморозкой активов / В. Добровольский. URL: <http://ria.ru/politics/20140306/998499994.html>
 19. Гордеев В. Россия отменила упрощенный режим выдачи виз для посещения Калининграда / В. Гордеев, Е. Антонова. URL: <http://top.rbc.ru/politics/09/12/2014/5486ebc1cbb20f8049945626>
 20. List of persons and entities under EU restrictive measures over the territorial integrity of Ukraine // Council of the European Union (16 February, 2015). URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-release/2015/02/pdf/17022015-russia-sanctions-table---persons--and-entities_pdf/
 21. Евграфов И. США и Германия пригрозили России новыми санкциями / И. Евграфов. URL: <http://www.mk.ru/politics/2015/03/13/ssha-i-germaniya-prigrozili-rossii-novymi-sankciyami.html>
 22. Селиверстова О. Решение Совета о продлении санкций к РФ опубликовано в Официальном журнале ЕС: возможно расширение списка / О. Селиверстова. URL: <http://www.mk.ru/politics/2015/03/14/reshenie-o-prodlenii-sankciy-k-f-opublikovano-v-oficialnom-zhurnale-es-iz-spiska-udalilitolko-pokoynuyu-lyudmilu-shvecovu.html>