

УДК 341.176.1

В. В. Войников

**ОБЛЕГЧЕНИЕ СВОБОДЫ
ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ГРАЖДАН
МЕЖДУ РОССИЕЙ
И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ:
ПЕРСПЕКТИВЫ
И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Рассматриваются правовые аспекты установления безвизового режима между Россией и Европейским союзом и имплементации механизма малого приграничного движения.

This article examines the legal aspects of the prospective visa free regime between Russia and the European Union, as well as the implementation of local border traffic mechanisms.



Ключевые слова: Россия, Европейский союз, безвизовый режим, свобода передвижения.

Key words: Russia, European Union, visa-free regime, freedom of movement.

Безвизовый режим.

Европейский союз, как и любое государственное образование, делит всех въезжающих на его территорию граждан на две группы: те, кому необходима виза, и те, кто освобожден от указанной обязанности. Как и для любого государства, для Европейского союза визовый режим с третьими странами является общим правилом. Исключение из указанного правила, т. е. введение безвизового режима, делается в отношении некоторых государств, как правило на взаимной основе, исходя из оценки конкретного государства по четырем главным критериям:

- 1) характер государственной политики и уровень безопасности;
- 2) уровень нелегальной иммиграции;
- 3) уровень межгосударственных отношений;
- 4) уровень регионального сотрудничества, а также обеспечение взаимности.

Перечисленные критерии содержатся в Регламенте Совета ЕС № 539/2001 от 15 марта 2001 г., определяющем страны, граждане которых обязаны иметь визы при пересечении внешних границ государств-членов Европейского союза.

В силу статьи 77 договора о функционировании Европейского союза [1, р. 1], вопрос об установлении визового или безвизового режима посещения государств-членов ЕС относится к компетенции всего сообщества, на подобные решения распространяется обычная законодательная процедура, т. е. согласие квалифицированного большинства в Совете и Парламенте.

В настоящее время перечень государств, граждане которых освобождены от обязанности получать визу, утвержден регламентом Совета ЕС от 15.03.2001 г. № 539/2001 [2, р. 1].

Исторически Россия находилась в первом списке, однако на протяжении последних восьми лет наша страна последовательно, но пока безуспешно добивается перемещения во второй список. Так, 27 августа 2002 г. президент Российской Федерации В. Путин направил в адрес председателя Комиссии ЕС и глав государств-членов ЕС послание по проблематике жизнеобеспечения Калининградской области в свете расширения ЕС, в котором было предложено рассмотреть вопрос о переходе в перспективе на безвизовый режим взаимных поездок [3]. Данное послание стало официальным началом переговоров по вопросу безвизовых поездок граждан России и стран Европейского союза.

Европейский союз не отверг возможность установления безвизового режима с Россией, наоборот, на заседании Совета ЕС в Брюсселе 30.09.2002 г. было принято решение рассмотреть этот вопрос отдельно в качестве долгосрочной перспективы.

На саммите России и ЕС, приуроченном к 300-летию Санкт-Петербурга 31 мая 2003 г., главы государств сделали совместное заявление, в котором определили безвизовый режим поездок граждан как долгосрочную перспективу [4].

Спустя два года, 10 мая 2005 г., в ходе московского саммита России и ЕС стороны утвердили «дорожные карты» по созданию четырех общих пространств [5], в очередной раз подтвердив свое желание в долгосрочной перспективе отменить визовый режим, а в краткосрочной — завершить переговоры по упрощению визовых процедур.

По мнению Европейской комиссии, российские визовые нормы для европейцев «отличаются жесткостью и носят почти запретительный характер». По данным Комиссии, в 2008 г. страны ЕС выдали краткосрочные визы 3,6 млн граждан России, а Россия — 1,8 млн европейцев, при том что суммарное население 27 стран ЕС в 3,5 раза превышает население России [6].

Однако до настоящего времени механизм «движения» к безвизовому режиму сторонами не согласован. И Европейский союз, и Россия имеют определенный опыт по установлению безвизовых отношений с третьими странами.

В ЕС можно выделить два основных подхода к установлению безвизовых отношений: подписание международного договора и внесение изменений в регламент Совета № 539/2001. Первый способ используется в тех случаях, когда безвизовый режим устанавливается на принципах взаимности. Второй способ применяется тогда, когда третье государство уже применяет безвизовый режим поездок для граждан ЕС.

В России же в соответствии со статьей 6 федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» иностранные граждане или лица без гражданства обязаны при въезде в Российскую Федерацию и выезде из нее предъявить действительные документы, удостоверяющие их личность или признаваемые в этом качестве, и визу, если иное не предусмотрено данным законом, международным договором или указами президента РФ.

Таким образом, законом предусмотрены три способа отмены визовых требований: согласно международному соглашению, по указу президента, посредством внесения изменений в федеральный закон.

На основе анализа опыта Российской Федерации и Европейского союза можно сказать, что чаще всего безвизовый режим устанавливается на основе международного договора. Думается, что в отношении России и ЕС наиболее приемлемым способом может быть подписание международного соглашения [7].

Практика ЕС по установлению безвизовых отношений показывает, что, как правило, этот процесс проходит три этапа: подписание соглашения о реадмиссии; утверждение дорожной карты; внесение изменений в регламент Совета № 539/2001 и (или) подписание соглашения об отмене визового режима (*agreement on the short-stay visa waiver*).

Россия в настоящий момент пока находится на первом этапе, с 2007 года действует соглашение о реадмиссии, идут переговоры по безвизовому диалогу, однако «дорожная карта» по либерализации визового режима не согласована. Накануне саммита Россия — ЕС в Ростове-на-Дону 31 мая 2010 г. комитет постоянных представителей согласовал принятие в отношении России документа по визовому режиму, но данный документ решено было именовать не *дорожной картой*, а *планом действия* (*action plan*). По своему правовому характеру дорожная карта и план действия равны. Однако по сути это разные документы.

Дорожная карта представляет собой документ, содержащий конкретные меры, по завершению которых между ЕС и третьим государством должен быть установлен безвизовый режим, такая карта не содержит конкретных сроков и формально не имеет юридических обязательств, тем не менее по своей природе она предусматривает автоматический переход к безвизовому режиму после выполнения всех требований. Иными словами, после того как государство выполнит все требования, указанные в дорожной карте, ЕС обязан будет предоставить данной стране безвизовый режим. Формально это не накладывает на ЕС обязательства отменить визы в определенный срок, но это вынуждает Евросоюз реагировать, если страна отвечает заявленным критериям.

План действия такого подхода не содержит, т. е. по мере реализации заложенных в нем мероприятий ЕС решит, идти ему дальше или нет, иными словами, всегда есть возможность затормозить данный процесс.

Более того, согласно позиции ЕС, план действия по либерализации визового режима должен быть предоставлен России одновременно с другими странами бывшего СССР (Украина, Молдова и т. д.).

В ходе минувшего саммита Украина — ЕС план действий по либерализации визового режима был предложен Украине.

На саммите в Ростове-на-Дону какого-то прорыва также достичь не удалось, хотя стороны заявили о начале подготовки общего перечня мероприятий по установлению безвизового режима.

На сегодняшний день последними, кому ЕС предоставил безвизовый режим, являются три западнобалканские страны: Сербия, Черно-

рия и Македония. В отношении Албании, а также Боснии и Герцеговины такое решение, очевидно, будет принято в ближайшее время [8].

Принятию решения о предоставлении указанным странам безвизового режима предшествовала оценка исполнения Балканскими странами «дорожных карт». Такие карты содержали в себе четыре основных блока по числу критериев, предусмотренных регламентом Совета № 539/2001:

1) безопасность документов (введение биометрических документов, антикоррупционные мероприятия);

2) нелегальная иммиграция (обеспечение пограничных служб соответствующей инфраструктурой, реформирование национального законодательства в соответствии с требованиями ЕС, имплементация международных инструментов и т. д.);

3) публичный порядок и безопасность (предотвращение коррупции, борьба с организованной преступностью, осуществление тесного взаимодействия с ЕС в уголовно-процессуальной и полицейской сферах, защита информации);

4) международные отношения (обеспечение свободы передвижения, защита основных прав человека).

Подобные «дорожные карты» имеют ярко выраженный односторонний характер, т. е. в них предусматриваются обязательства исключительно одной стороны — третьего государства, обязательства ЕС в данной карте не прописаны. В связи с тем что в последние годы Россия позиционируется как полноправный партнер, вышеуказанный подход представляется не совсем для нее приемлемым.

Малое приграничное движение (local border traffic).

Малое приграничное движение (МПД) представляет собой сравнительно новую форму сотрудничества, позволяющую гражданам приграничных регионов стран ЕС и соседних государств осуществлять поездки к друг другу в упрощенном порядке.

В соответствии с регламентом Совета и Парламента № 1931/2006 от 20 декабря 2006 г. [9] государства-члены ЕС на основе двусторонних соглашений с соседним государством могут устанавливать для своих граждан, проживающих в приграничных регионах, специальный режим для пересечения внешних границ шенгенского пространства. Такой порядок позволяет гражданам, постоянно проживающим в приграничных районах, пересекать границы и находиться в приграничной зоне сопредельного государства. При этом приграничной зоной как для въезда, так и для выезда признается административная единица, расположенная в 30-километровой зоне. Если административная единица выходит за рамки этой зоны, но более чем на 50 километров от границы, то приграничная зона, в пределах которой могут находиться граждане иностранного государства, увеличивается до административной границы данной территории.

Режим малого приграничного движения предусматривает отступление от некоторых требований шенгенского законодательства, в частно-

сти о наличии визы, достаточных средств для проживания и т. д. Вместо виз основанием для пересечения границы такими гражданами служит специальное разрешение (Local border traffic permit). Кроме того, граждане приграничных зон могут пересекать границы в специальных пунктах пропуска либо по специальным полосам, а также находиться на сопредельной территории до 3 месяцев (без соблюдения стандартного требования 90 дней в течение 180 дневного периода), в проездных документах сотрудники пограничной службы не ставят штампы о пересечении границы, а в отношении некоторых граждан пограничные проверки вообще могут носить несистемный характер.

Согласно регламенту ЕС, основная цель данного механизма состоит в ликвидации барьеров в торговле, социальном и культурном обмене и региональном сотрудничестве.

В настоящий момент некоторые страны имплементировали подобный режим на двустороннем уровне. Первое такое соглашение, вступившее в законную силу 11.01.2008 г., было заключено между Венгрией и Украиной [10]. Также подписаны соглашения между Украиной и Словакией, Украиной и Польшей, Молдовой и Румынией.

Достаточно активно ведет переговоры о МПД Республика Беларусь. В настоящее время уже есть соглашения у Беларуси с Польшей (пока не вступило в законную силу), Латвией и Литвой.

Ведутся переговоры по заключению двусторонних соглашений между Болгарией и Сербией, Болгарией и Македонией, Румынией и Украиной, Литвой и Россией, Латвией и Россией и т. д.

Режим МПД представляет собой продукт Европейского права, т. е. подготовлен и реализован в рамках ЕС. Иными словами, он регулирует отношения, связанные с въездом и пребыванием на территории Шенгенского пространства и, безусловно, не может касаться порядка пребывания на территории сопредельного государства. Вместе с тем для запуска данного механизма в конкретном приграничном регионе необходимо, чтобы сопредельное государство в добровольном порядке согласилось имплементировать его на своей территории. Таким образом, государство, с которым устанавливается режим МПД, должно трансформировать нормы, содержащиеся в регламенте ЕС, в свое национальное законодательство.

Режим МПД представляет собой достаточно уникальный пример в области визового законодательства Европейского союза. Особенностью визовой политики ЕС стало то, что компетенция по визовым вопросам постепенно перешла от государств-членов на наднациональный уровень. Развитие законодательства ЕС в данной сфере осуществлялось через принятие унифицированных норм, действующих в рамках всего Евросоюза, при этом государства-члены практически лишились полномочий по решению вопросов, касающихся взаимных поездок граждан, с пограничными странами.

Регламент о МПД не только либерализовал шенгенские правила, но и делегировал государствам-членам полномочия по заключению с сопредельными странами соглашений о взаимных поездках граждан.

В отношении России вопрос о заключении такого соглашения сейчас рассматривается применительно к трем участкам: российско-латвийская, российско-польская и российско-литовская границы.

С одним государством — Норвегией соглашение об упрощении порядка взаимных поездок жителей приграничных территорий Россия уже подписала — 2 ноября 2010 г. [11].

Особое место в переговорном процессе об упрощении порядка взаимных поездок граждан занимает Калининградская область, поскольку в случае имплементации режима МПД она окажется в зоне действия двух соглашений: с Литвой и Польшей.

Калининградская область простирается с юга на север на 90—110 км, а с востока на запад — на 150 км. В случае введения режима малого приграничного движения область окажется поделенной на три части: южная часть области будет находиться в зоне действия соглашения с Польшей, северная — с Литвой, а центральная и северо-западная части, включая крупнейшие города (Калининград, Черняховск, Гусев), а также весь Земландский полуостров со всеми курортными городами останутся вне рамок действия режима малого приграничного движения. По этой причине работа по подготовке соглашения была приостановлена.

В июле 2009 г. Россия, Литва и Польша приступили к подготовке трехстороннего обращения к Европейской комиссии с просьбой рассмотреть вопрос об изменении отдельных положений регламента. Но Литва отстранилась от работы над данным обращением, поэтому в апреле 2010 г. последнее было направлено в Комиссию только со стороны Польши и России. Россия также рассчитывает увеличить приграничную зону и внутри ЕС, включив туда такие крупные города, как Ольштын, Эльблонг и Гданьск, при этом последний находится на расстоянии около 120 км от границы. Данное предложение было продиктовано тем, что Гданьск является излюбленным местом отдыха многих калининградцев, в связи с чем возвращение его в безвизовое пространство отвечало бы интересам жителей области.

Необходимо отметить, что в самой Калининградской области не возлагают особых надежд на механизм малого приграничного движения, большинство жителей региона свыклись с сегодняшним режимом взаимных поездок, некоторые даже получили определенные преимущества от вступления Литвы и Польши в Шенгенское пространство. В отличие от ранее существовавшего порядка посещения приграничных стран теперь нужно платить 35 евро, но зато за эти деньги человек получает шенгенскую визу, действительную на территории не только наших соседей, но и других 25 стран Европы.

Сам механизм малого приграничного движения вряд ли будет популярен среди граждан для использования в туристических целях. Скорее он предназначен для осуществления контактов между родственниками, оказавшимися в силу различных исторических событий по разные границы Шенгенского пространства, или для облегчения передвижения, связанного с работой, ведь в Калининградской области проживают всего около 20 тыс. литовцев и около 4 тыс. поляков.

В зону МПД с Польшей попадают 104,7 тыс. жителей области, с Литвой — 96,7 тыс. жителей, при этом жители Нестеровского района (17,2 тыс.) могут осуществлять поездки и в Польшу, и в Литву.

В случае введения на территории Калининградской области механизм малого приграничного движения будут преимущественно использовать в своих интересах лица, участвующие в приграничной торговле, нередко занимающиеся мелкой контрабандой. И если для малого приграничного движения не будут созданы, как предусмотрено в регламенте, отдельные пункты пропуска или отдельные линии на погранпереходах, то это может еще больше усложнить и без того непростую ситуацию на границе.

С другой стороны, если для жителей приграничных регионов Литвы и Польши открыть всю Калининградскую область, то это, несомненно, будет отвечать интересам региона, поскольку он станет более привлекательным для туристов, бизнесменов и т. д.

Таким образом, исход переговоров по введению режима МПД в Калининградской области во многом зависит от результата рассмотрения обращения в Европейскую комиссию — от того, будут ли внесены изменения в действующий регламент № 1931/2006 в части увеличения приграничной зоны. Вероятно, это может затянуться на достаточно длительное время. Уверенности в том, что ЕС пойдет на такие изменения, тоже нет, поскольку они во многом искажают весь смысл режима МПД. Хотя, с другой стороны, практически во всех регионах, где такой режим вводился, участвующие в нем государства при заключении двусторонних соглашений умышленно нарушали установленные регламентом правила об определении границ приграничных районов. В связи с этим Комиссия в своем отчете, подготовленном в июле 2009 г., согласилась рассмотреть вопрос об использовании в исключительных случаях гибкого подхода к определению приграничных районов, и в случае необходимости внести соответствующие изменения в регламент [12].

На мой взгляд, независимо от решения Европейской комиссии, на территории Калининградской области необходимо имплементировать механизм МПД с учетом требований действующего регламента. Если же изменения в регламент все-таки будут внесены, то это не исключает возможности пересмотреть и соглашение о взаимных поездках граждан.

Список литературы

1. *Treaty on the functioning of the European Union, consolidated version* // Official Journal. 2008. 9 May. P. 115.

2. *Council Regulation (EC) N 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement* // Ibid. 2001. 21 May. P. 1—7.

3. *Сообщение* пресс-службы президента РФ от 27.08.2002 г. о посланиях президента России В. В. Путина председателю Комиссии Европейских сообществ и главам государств-членов Евросоюза. URL: <http://www.academy-go.ru/Site/RussiaEC/News/Putin.shtml> (дата обращения: 11.04.2005).

4. *Совместное* заявление глав государств России и стран ЕС на саммите Россия — ЕС, 31.05.2003. URL: <http://www.eur.ru/neweur/user.php?func=sum7> (дата обращения: 11.04.2005).

5. *Road Map on common space of freedom, security and justice*. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/eu_russia/road_maps_en.pdf (дата обращения: 19.08.2010).

6. *Россия* и Евросоюз начнут решать проблемы безвизового режима. URL: <http://www.rosbalt.ru/2010/05/31/741009.html> (дата обращения: 20.05.2011).

7. *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и Правительством государства Израиль об отказе от визовых требованиях при взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан государства Израиль. URL: <http://palomnic.org/ao/viza/4/> (дата обращения: 19.08.2010).

8. *European Commission* proposes to waive the short-term visa requirement for the citizens of Albania and Bosnia and Herzegovina. URL: <http://www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/reports/41.10%20МЕМО-Visa%20liberalisation%20Albania%20and%20BiH.pdf> (дата обращения: 29.09.2010).

9. *Regulation* (EC) N 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 // Official Journal. L 405. 2006. 30 Dec.

10. *Соглашение* от 18.09.2007 года между Кабинетом министров Украины и Правительством Венгрии о правилах местного пограничного движения. URL: http://jurconsult.net.ua/zakony/zakon_show.php?zakon_id=2327&dbname=laws_rus_2007 (дата обращения: 19.06.2008).

11. *Agreement* between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Russian Federation on Facilitation of Mutual Travel for Border Residents of the Kingdom of Norway and the Russian Federation. URL: http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Grenseboeravtale_ENG.pdf (дата обращения: 19.01.2011).

12. *Report* from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 July 2009 on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) N 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. URL: <http://eur-lex.europa.eu> (дата обращения: 10.03.2010).

Об авторе

Войников Вадим Валентинович, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права, Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: voinicov@yandex.ru

About author

Dr. Vadim V. Voinkov, Associate Professor, Department of International and European Law, Immanuel Kant Baltic Federal University.

E-mail: voinicov@yandex.ru