

ЩЕДРИН Виктор Андреевич
Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова
г. Москва, Россия
viktor-stchedrin@mail.ru

Viktor A. SHCHEDRIN
Lomonosov Moscow State University
Moscow, Russia
viktor-stchedrin@mail.ru

**РОССИЯ И ЕВРОСОЮЗ: НА ПУТИ К
БЕЗВИЗОВОМУ РЕЖИМУ**

**RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION: ON THE
WAY TO VISA-FREE REGIME**

В статье рассматриваются причинно-следственные связи возникновения диалога между Российской Федерацией и Европейским союзом по подготовке соглашения по отмене виз и либерализации визового законодательства. Прослеживается процесс подготовки соглашения. В статье обосновывается стремление российской стороны к скорейшему введению положения о принятии соответствующих мер для трансграничного передвижения граждан России и Евросоюза (безвизовому режиму), а также противодействие этому со стороны еврочиновников. В ходе рассмотрения проблемы затрагиваются как юридические, так и политические аспекты, которые препятствуют развитию конструктивного диалога на пути достижения безвизового соглашения между Россией и Евросоюзом. Автор комплексно рассматривает динамику двусторонних переговоров, а также изменения, возникающие в юридических документах из-за политических, экономических и социальных условий. Автор отмечает существенные вехи в развитии безвизового режима, в том числе и шаги Российской Федерации по изменению законодательства в целях подписания соглашения о трансграничном передвижении.

The article examines the causal relationship between the emergence of a dialogue between the Russian Federation and the European Union on the preparation of an agreement on the abolition of visas and the liberalization of visa laws. The process of preparing the agreement is traced. The article proves the desire of the Russian side to promptly introduce a provision on the adoption of appropriate measures for the cross-border movement of citizens of Russia and the European Union (visa-free regime), as well as opposition from the European officials. During the consideration of the problem, both legal and political aspects are touched upon, which hamper the development of a constructive dialogue on the road to achieving a visa-free agreement between Russia and the European Union. The author comprehensively considers the dynamics of bilateral negotiations, as well as changes that arise in legal documents due to political, economic and social conditions. The author notes significant milestones in the development of a visa-free regime, including the steps taken by the Russian Federation to change legislation with a view to signing an agreement on cross-border movement.

Ключевые слова: Россия, ЕС, безвизовый режим, Европейская комиссия, реадмиссия, миграция, биометрия, Калининградская область

Keywords: Russia, EU, visa-free regime, European Commission, readmission, migration, biometrics, Kaliningrad region

Для России вопросы отмены визового режима с Европейским союзом были и остаются не просто неким желанием, а очень важной и принципиальной проблемой. Обусловлено это и тем, что Россия владеет анклавом, Калининградской областью, окруженной со всех сторон странами-участниками ЕС. Известно, что по итогам Копенгагенской сессии 1993 г. и вследствие расширения ЕС на Восток участники страны-кандидаты в Евросоюз должны были принимать не только весь комплекс законодательства ЕС, но также и Шенгенские правила. Согласно Шенгенским правилам, страна-кандидат обязуется установить соответствующий контроль на внешних границах, а также принять общие визовые требования к гражданам, не являющимся жителями ЕС [9].

После вступления балтийских стран бывшего СССР в Европейский союз Калининградская область оказалась практически полностью отрезана от сухопутного соединения с Россией, так как был утрачен безвизовый проезд через Литву. После этого в 2002 г. президент России В.В. Путин выступил с предложением о взаимной отмене визового режима между Европейским союзом и Российской Федерацией [8].

По данному вопросу положительно высказались и представитель Европейской Комиссии, «с интересом отметив предложение России открыть дискуссию о создании условий, необходимых для установления безвизового режима» [2]. Однако радужные перспективы возможности введения безвизового режима омрачались все тем же коммюнике

Еврокомиссии, отмечавшей, что «прежде чем ЕС и Россия смогут определить и реализовать меры, необходимые для создания условий отмены визового режима, должно быть незамедлительно расширено сотрудничество в области противодействия преступности и нелегальной миграции, в том числе по вопросу подготовки реадмиссии». При этом признавалось, что «установление на данной стадии точного графика отмены визового режима было бы преждевременным» [2].

Тем не менее предложение Путина открыло конструктивный диалог, а для жителей Калининградской области был введен упрощенный транзит [13, р. 335-345]. Тогда же начались переговоры по Соглашению об упрощении выдачи виз, которое вступило в силу уже в 2007 г., параллельно с Соглашением о реадмиссии [7].

Надо отметить, что Соглашение о реадмиссии было подписано не случайно вместе с Соглашением об упрощении визового режима. Еще в 1994 г. согласно Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (СПС) предусматривается заключение Соглашения о реадмиссии между Россией и странами Евросоюза.

На этом фоне желание российской стороны отменить визы было слишком оперативным и не соответствовало нормативным документам, предусматривающим заключение всех необходимых соглашений. Так, уже в 2005 г. российская сторона выражала надежду на отмену визового режима в ходе работы над соглашениями о реадмиссии и упрощении визового режима. С целью постоянного и конструктивного диалога между сторонами в 2007 г. был создан визовый диалог под совместным председательством посла по особым поручениям МИД РФ Анвара Азимова и Генерального директора по внутренним делам Европейской комиссии Стефано Мансервизи.

В 2010 г. в ходе саммита Россия-ЕС тогдашний президент России Д.А. Медведев представил проект соглашения по взаимной отмене виз [4]. Педалирование проекта отмены виз не находило взаимной симпатии у европейской стороны. Напротив, еврочиновники настаивали на необходимости постепенного диалога. Но вместо простого отказа России Евросоюз ей предложил создать дорожную карту. В итоге был принят перечень «Совместных шагов по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС». Принятие данного документа состоялось на саммите Россия-ЕС в 2011 г. [7]. Однако документ был обнародован только в 2013 г.

Документ, который был воспринят российской стороной чуть ли не как гарантия безвизового доступа в Европу, таковым вовсе не являлся. Напротив, он предлагал точные и конкретные рамки, в ходе которых должна продвигаться работа по отмене виз. Среди основных требований выдвигались такие, как: защищенность документов, в том числе создание биометрических; общественный порядок, правовое сотрудничество и безопасность; незаконная миграция и реадмиссия; а также внешние связи. Важно отметить, что дата переговоров по всем этим вопросам не была установлена. Практически весь комплекс мер предназначался для России, которой надо было провести огромнейшую работу по всем этим четырем направлениям, в то время как со стороны Европейского союза было достаточно формального решения Совета Европы в соответствии с положением ст. 218 Договора о функционировании Евроюза.

При этом все эти процессы по либерализации визового режима необходимо рассматривать в ключе двусторонних взаимоотношений России и ЕС, у которых имеется большой перечень разногласий по самым разным вопросам от заключения нового двустороннего базового соглашения до сотрудничества в области энергетики и применения норм антимонопольной политики [16, р. 123-141].

Вместе с тем после подписания Лиссабонского договора для Европы большую роль стали играть и сами ценности, такие как понятие государства, демократии, прав человека и т.д.

Все эти противоречивые вопросы нашли свое отражение в официальных документах Европейского союза, который раскритиковал проведение парламентских выборов в России в 2011 г., российскую систему правосудия в случае с делом Магнитского [1], а также поддержка панк-группы «Pussy Riot» накладывала соответствующий отпечаток на продвижение диалога по отмене виз.

На этом фоне еврочиновники критически отнеслись к напряженности между Россией и отдельными странами-членами Евросоюза [11]. Но самое большое опасение вызывало то, что отмена виз приведет к огромному потоку мигрантов из России и росту организованной преступности, а потому введение отмены виз не представляется возможным [12, p. 958-974].

Отдельно надо сказать о Соглашении между ЕС и Россией об упрощении выдачи виз, которое вступило в силу 1 июня 2007 г. Главным принципом Соглашения стало упрощение выдачи виз сторонами на принципах взаимности. Также для ряда категорий отменяется и визовый сбор, а сроки выдачи виз могут быть сокращены.

Однако процесс принятия поправок в Соглашение об упрощении визового режима, как это ни странно, приостановился из-за вопроса о служебных паспортах. Соглашение 2007 г. разрешает безвизовый режим въезда собственникам дипломатических паспортов. Так как в России многие чиновники имеют служебные паспорта, причем далекие от современных биометрических, Евросоюз не может допустить упрощения принятия безвизового режима для этой категории граждан, хотя Россия активно настаивает на нем. В результате в настоящий момент, не достигнув соглашения по данному вопросу, дальнейшие переговоры о соблюдении визового режима зашли в тупик.

В настоящее время получение визы является достаточно непростой задачей, где гражданину России или ЕС потребуется иметь на руках приглашение, особую медицинскую страховку, детальные сведения о маршруте, а также совершить не менее двух визитов в консульство или визовый центр [10].

С формальной стороны вопроса Россия и Евросоюз практически достигли соглашения по ряду пунктов на пути отмены виз. Введение безвизового режима между ЕС и третьей страной идет в три этапа: заключение Соглашения о реадмиссии и Соглашения об упрощенной выдаче виз, принятие дорожной карты и в конце - сама отмена визового режима.

Но то, что выглядит так просто на бумаге, в действительности оказывается не таким уж простым вопросом. Так, например, в отчете Европейской Комиссии за 2012 г. указывается, что самое продуктивное решение визового вопроса - это отмена требования получения виз гражданами третьей страны путем переноса этой страны из «черного» в «белый» список, существующий в виде приложения к Регламенту 539/2001 [3, p.6]. Однако включение в тот или иной список происходит на основании «индивидуальной оценки по ряду критериев, касающихся, в частности, вопросов нелегальной миграции, государственной политики и безопасности, а также отношений Европейского союза с третьими странами» [14].

На этом фоне для России наиболее привлекательным выглядит другой пункт, который содержится все в том же отчете, - отмена виз ввиду экономической эффективности сотрудничества между ЕС и третьей страной [15]. Германский комитет по экономическим отношениям с Восточной Европой подсчитал, что из опрошенных им 200 немецких компаний 56% инвестировали бы в Россию больше, если бы не было визового режима [15].

Тем не менее в 2011 г. был согласован документ под названием «Совместные шаги», который должен был стать основой для краткосрочных безвизовых визитов граждан России и Евросоюза. Здесь страны должны улучшить биометрию, соблюдать соглашение по реадмиссии и проводить политику, направленную на либерализацию визового законодательства. При этом сам документ не является «дорожной картой», которая устанавли-

вает четкие сроки и последовательность действий на пути к достижению соглашения об отмене виз.

Однако перспективное сотрудничество России и Европейского союза в решении этих вопросов так и остается открытым. Для европейской стороны соблюдение всех указанных правил от биометрии до пограничного контроля и миграции остается приоритетным перед любыми шагами по хотя бы краткосрочной отмене визового режима между партнерами, в то время как российская сторона настаивает на резком скачке к отмене виз, а главную проблему видит в политических разногласиях.

Так, министр иностранных дел РФ С.В. Лавров заявлял: «Мы разочарованы недостаточным прогрессом на пути к безвизовым краткосрочным поездкам между Россией и ЕС. Визовый режим для наших отношений давно превратился в анахронизм. С технической точки зрения Россия и страны-члены ЕС уже готовы ко взаимной отмене виз. Вопрос имеет символический характер, ибо он олицетворяет все разногласия между Россией и ЕС. Есть ирония в том, что наши западные партнеры, настолько большое внимание уделявшие вопросу свободы передвижения при обсуждении Заключительного Хельсинского акта, сейчас воздерживаются от того, чтобы создать условия для свободного общения между людьми на Европейском континенте» [8].

Тем не менее после начала украинского конфликта и введения санкций в отношении отдельных лиц вопрос об отмене визового режима между Россией и ЕС становится снова лишь одним из желаемых пунктов, отдаляя реальное заключение соглашения на неопределенный срок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Rettman A. EU President: Magnitsky case is 'emblematic' for Russia, 2012. URL: <http://euobserver.com/magnitsky/115968>
2. COM (2002) Communication from the Commission to the Council "Kaliningrad: Transit", COM (2002) 510 final, Brussels, 18.09.2002.
3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU, COM (2012) 649 final Brussels, 7 November 2012. - P. 6.
4. <http://kremlin.ru/transcripts/7932>
5. <http://www.mid.ru/bdcomp/nsdos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/15fa33b8f241c02e44257b2d001f98c0!OpenDocument>
6. <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-zhur.nsf/705bb9d211b2fada43256b060047a8a2/05227674e3f7bac9c32573a60033c1ab!OpenDocument>
7. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/B769A8BF9D89820044257BC6006008F6
8. <http://www.mid.ru/ru/home?OpenDocument>
9. <http://www.mvep.hr/en/consular-information/visas/visa-requirements-overview/>
10. <http://www.vhs-belgium.com/visa-Requirements/7http://belgiumvac-ru.com/requisitesdocuments.aspx>
11. Salminen M., Moshe A. Practice what you preach. The prospects for visa freedom in Russia - EU relations, FIIA Report, 2009. URL: http://www.fiaa.fi/assets/events/FIIA_Report_18_2009.pdf
12. MDangerfield M. Visegrad Group Cooperation and Russia, in: Journal of Common Market studies. - 2012. - Vol. 50. - N 6. - Pp. 958-974.
13. Van Elsuwege P. From Soviet Republics to EU Member States. A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU. - Boston-Leiden: Martinus Nijhoff, 2008. - Pp. 335-345.
14. Preamble to Regulation (EU). No 539/2001.
15. Roads to Visa-free travel, July 2011. URL: http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/page_files/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf
16. Casier T. The European Union and Russia: partners by default? in: T. Cierco (ed.) The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities, Farnham: Ashgate, 2013. - Pp. 123-141.

REFERENCES AND NOTES

17. Rettman A. EU President: Magnitsky case is 'emblematic' for Russia, 2012. URL: <http://euobserver.com/magnitsky/115968>
18. COM (2002) Communication from the Commission to the Council "Kaliningrad: Transit", COM (2002) 510 final, Brussels, 18.09.2002.
19. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU, COM (2012) 649 final Brussels, 7 November 2012. - P. 6.
20. <http://kremlin.ru/transcripts/7932>
21. <http://www.mid.ru/bdcomp/nsdos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/15fa33b8f241c02e44257b2d001f98c0!OpenDocument>
22. <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-zhur.nsf/705bb9d211b2fada43256b060047a8a2/05227674e3f7bac9c32573a60033c1ab!OpenDocument>
23. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/B769A8BF9D89820044257BC6006008F6
24. <http://www.mid.ru/ru/home?OpenDocument>
25. <http://www.mvep.hr/en/consular-information/visas/visa-requirements-overview/>
26. <http://www.vhs-belgium.com/visa-Requirements/7http://belgiumvac-ru.com/requisitesdocuments.aspx>
27. Salminen M., Moshes A. Practice what you preach. The prospects for visa freedom in Russia - EU relations, FIIA Report, 2009. URL: http://www.fia.fi/assets/events/FIIA_Report_18_2009.pdf
28. MDangerfield M. Visegrad Group Cooperation and Russia, in: Journal of Common Market Studies. - 2012. - Vol. 50. - N 6. - Pp. 958-974.
29. Van Elsuwege P. From Soviet Republics to EU Member States. A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU. - Boston-Leiden: Martinus Nijhoff, 2008. - Pp. 335-345.
30. Preamble to Regulation (EU). No 539/2001.
31. Roads to Visa-free travel, July 2011. URL: http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/page_files/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf
32. Casier T. The European Union and Russia: partners by default? in: T. Cierco (ed.) The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities, Farnham: Ashgate, 2013. - Pp. 123-141.

Информация об авторе:

Щедрин Виктор Андреевич, аспирант, кафедра истории России XX-XXI веков, исторический факультет, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия
viktor-stchedrin@mail.ru

Получена: 07.05.2018

Для цитирования: Щедрин В.А. Россия и Евро-союз: на пути к безвизовому режиму. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2018. Том. 10. № 3-1. с.187-191.
doi: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-187-191.

Information about the author:

Viktor A. Shchedrin, Postgraduate Student, Department of Russian History of the XX and XXI Century, History Faculty, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
viktor-stchedrin@mail.ru

Received: 07.05.2018

For citation: Shchedrin V.A. Russia and the European Union: on the way to visa-free regime. *Historical and Social-Educational Idea*. 2018. Vol. 10. no.3-1. Pp. 187-191.
doi: 10.17748/2075-9908-2018-10-3/1-187-191.
(in Russ)