

УДК 327

ВИЗОВАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПЕРСПЕКТИВА ОТМЕНЫ ВИЗОВОГО РЕЖИМА

© 2012 г.

К.Р. Короткин

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

k.r.korotkin@gmail.com

Поступила в редакцию 30.03.2012

Рассматривается визовая политика Европейского союза в отношении Российской Федерации. Взаимоотношения между Россией и Европой вышли на новый уровень в различных сферах сотрудничества, но на сегодняшний день отсутствует четко выработанный план урегулирования визового вопроса, несмотря на проведение ряда встреч на международном уровне с участием Российской Федерации.

Ключевые слова: визовая политика, отмена визового режима, сотрудничество, международная безопасность, интеграция.

Взаимоотношения между Европейским союзом и Российской Федерацией характеризуются тесным сотрудничеством в различных аспектах политической, экономической и культурной жизни, однако существует определенное количество препятствий на пути сотрудничества двух сторон. Одним из таких препятствий на сегодняшний день остается визовый вопрос: несмотря на активные обсуждения и кажущуюся готовность европейских стран прийти к отмене процедуры выдачи виз для граждан России, основной результат для российской стороны достигнут не был. Ситуация затрудняется еще и тем, что Европейский союз — это комплексная структура, состоящая из 27 стран, в ней действуют политические и экономические институты, специфика которых отличается от специфики работы институтов в Российской Федерации. Эти различия служат во многом препятствующим механизмом при принятии решений в отношении российского государства. В связи с этим существует повышенный интерес к теме отмены визового режима между Россией и Европейским союзом: вопросами европейской интеграции, в частности проблемой визового законодательства, занимается О.Ю. Потемкина, заведующая Отделом европейской интеграции Института Европы [1]; написаны исследовательские работы А.Л. Мошеса, руководителя программы «Россия — ЕС» Финского Института международных отношений, В.В. Войникова, доцента кафедры международного и европейского права Российского государственного университета им. И. Канта, А.Г. Рара, немецкого политолога, занимающегося вопросами внешней политики Германии; в СМИ также по-

являются статьи, освещающие итоги встреч на международном уровне по данной тематике. В Цель данной работы — установить уровень, на котором находится переговорный процесс между Россией и ЕС, и определить сценарии развития этой проблемы.

Обратимся кратко к истории визового вопроса. Идея выйти на новый уровень в рамках сотрудничества между Россией и Евросоюзом по вопросам визового контроля появилась сравнительно недавно. В Соглашении о партнерстве и сотрудничестве — основополагающем документе, на базе которого развивались отношения между Россией и ЕС с 1997 года, — не упоминались вопросы визового контроля и его возможного смягчения, так как документ был подписан сторонами еще в 1994 году, и тогда актуальным было прежде всего наладить сотрудничество в экономической сфере. К особому визовому режиму Россия на тот момент была не готова.

Впервые вопрос об отмене виз был поднят Владимиром Путиным в 2002 году: он направил в адрес председателя Европейской комиссии и глав государств — членов ЕС послание по проблематике жизнеобеспечения Калининградской области в свете расширения ЕС, в котором было предложено рассмотреть вопрос о переходе к перспективе на безвизовый режим взаимных поездок [2]. Это событие положило начало официальным переговорам между Европейским союзом и Россией по отмене визового режима. Тогда ЕС не отверг перспективу отмены виз: на заседании Совета ЕС в Брюсселе 30 сентября 2002 года было принято решение рассмотреть отдельно в качестве долгосрочной перспективы вопрос о возможности установления с Россией

безвизовых отношений. Первоначально представителями руководства ЕС, а также постоянным представителем РФ при Евросоюзе Владимиром Чижовым называлась примерная дата ликвидации системы виз для въезда граждан РФ в страны Евросоюза — 2008 год. В ноябре 2003 года министры иностранных дел Российской Федерации и Итальянской Республики сделали совместное заявление о решимости предусмотреть упрощенный порядок выдачи въездных-выездных виз гражданам обоих государств, «считая целесообразным содействовать облегчению молодежных обменов и расширению контактов официальных представителей, представителей гражданского общества, в том числе участников экономического сотрудничества и предпринимателей, деятелей культуры, науки и образования, учитывая законодательство Европейского союза и соответствующие правовые нормы обоих государств, а также особое внимание, которое должно уделяться борьбе с подделкой и фальсификацией документов, вопросам незаконной иммиграции и реадмиссии» [3]. Однако данное соглашение затрагивало определенную группу лиц: представителей органов законодательной и исполнительной власти, профессорский состав, деятелей науки и культуры. Министерством иностранных дел Испании была также высказана готовность к либерализации и последующей отмене визового режима между Россией и ЕС. Этот проект планировался на период срока председательства Испании в Европейском союзе, то есть до 30.06.2010.

К числу других важных шагов на пути реформирования визовой политики можно отнести утверждение «дорожных карт» в 2005 году. 1 июня 2007 года вступило в силу Соглашение между Европейским союзом и Российской Федерацией об облегчении выдачи виз. Этот документ является первым и наиболее значимым шагом в направлении смягчения визового режима: упрощение процедуры получения виз для близких родственников, журналистов, официальных делегаций и некоторых других групп въезжающих. Этим соглашением предусмотрена процедура оформления российским гражданам многократных виз со сроком действия до 5 лет, чего раньше не было.

Основной целью Лиссабонского договора, вступившего в силу 1 декабря 2009 года [4], изначально провозглашалось реформирование системы управления Евросоюза. До принятия этого договора вопрос о безвизовом въезде для той или иной страны должен был решаться только единогласно, то есть любое государство-член Шенгенской зоны мог наложить вето. Со-

гласно новому положению, достаточно квалифицированного большинства голосов.

В посткризисный период тема безвизового режима вновь приобрела актуальность, о чем можно судить, например, по результатам саммита, прошедшего в начале лета 2010 года в Ростове-на-Дону. Президент России Дмитрий Медведев назвал отмену визового режима основной целью сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза и выразил полную готовность к скорейшему отказу от процедуры выдачи виз гражданам ЕС. Однако встреча ограничилась лишь обменом пожеланиями в адрес обеих сторон и передачей европейской стороне «проекта соглашений об отмене визовых требований для граждан России и Евросоюза» [5].

В октябре 2010 г. прошла очередная встреча лидеров трех стран в Довиле (в данном контексте хотелось бы подчеркнуть именно продолжение диалога по основным направлениям во внешней политике Европейского союза и Российской Федерации — безвизовый режим, европейская безопасность и энергетика; что же касается формата встречи, то лидеры трех государств встретились в таком составе впервые за пять лет). Следует отметить, что в саммите принимали участие ведущие страны ЕС — Германия и Франция. Проведение встреч на высшем уровне в таком составе свидетельствует о серьезном отношении к России как своему равноправному партнеру, готовности решать многие внешнеполитические вопросы в довольно узком кругу, в результате чего многим европейским странам, возможно, придется соглашаться с этими решениями. Одним из направлений переговоров вновь было обсуждение проблемы безвизового режима. Однако следует заметить, что какого-либо значительного продвижения в этом вопросе снова не наблюдается. «Лидеры России, Франции и Германии сегодня высказали готовность продолжать работу в направлении отмены виз между Россией и Евросоюзом, но уточнили, что она займет какое-то время» [6]. Складывается такое ощущение, что каждый раз Европа дает России только надежду на скорейшее изменение ситуации в положительную для нас сторону, однако никакой существенно новой информации не появляется. Непонятным остается и то, о каких шагах и мерах идет речь: ожидает ли Евросоюз скорее каких-либо действий со стороны России или Брюсселю самому необходим качественно новый проект для реализации безвизового режима.

На наш взгляд, необходимо на постоянной основе совершенствовать работу обеих сторон по улучшению системы выдачи виз либо раз-

решений на пребывание в соответствии с современной политической и экономической ситуацией. Россия для всего Европейского союза — важнейший партнер в различных сферах. В этой связи следует отметить такие страны, как, например, Федеративная Республика Германия, которая является важнейшим стратегическим партнером и для России. По многим решающим вопросам международной политики обе стороны зависят друг от друга. К этим вопросам относятся энергетическая безопасность, разоружение, а также эпицентры международных конфликтов. Отношения между Россией и Германией строятся на тесном и открытом обмене политическими мнениями, динамично развивающихся экономических отношениях, а также культурном обмене, происходит сотрудничество в сфере здравоохранения и демографической политики, энергетики, транспортной инфраструктуры и т.д. Германия оказывает поддержку России в политической интеграции государства в различные структуры. Однако стоит заметить, что, зачастую преследуя различные интересы, Германия является страной, которая, несмотря на сдержанные высказывания, совсем не готова, чтобы границы Европейского сообщества были открыты для граждан России. В Европе, в частности в ФРГ, опасаются наплыва иммигрантов из центральноазиатских республик, чьи граждане могут въезжать без виз на территорию России. Однако Москва выполнила одно из условий и взяла на себя обязательства по реадмиссии: в случае нелегального проникновения граждан СНГ из России на территорию ЕС возвращать их в страны происхождения за счет федерального бюджета, что может сильно сказаться на российской экономике и рассматривается как одно из препятствий на пути упрощения визового режима.

Как уже упоминалось выше, европейцы — в случае отмены визового режима — опасаются наплыва большого количества граждан России, которые, по их мнению, мгновенно захотят уехать в экономически более развитые страны Западной Европы. Но в рамках проекта ликвидации виз не предусматривается, например, автоматическое получение права на работу в европейских странах, возможность использования социальных льгот и так далее. Речь идет лишь о праве раз в полгода въехать на территорию одной из стран ЕС без визы и пребывать там в течение 90 дней. Такой режим существует у ЕС со многими странами, у которых отношения с европейским сообществом не такие тесные, как с Россией. «Корни страха перед безвизовым режимом с Россией — в начале девяностых годов, когда здесь панически боялись волны беженцев

с востока. В итоге волны дождались, но не с востока, а с юга», — подчеркнул постоянный представитель России в ЕС Владимир Чижов. Сложная процедура получения визы также может негативно сказаться на таких странах, как Испания, куда приезжает большое количество российских туристов, что способствует получению дохода от туристического сектора.

Другой проблемой является проблема Кавказа, так как в условиях нарастающей нестабильности на юге России выходцы из этого региона продолжают искать политического убежища в европейских странах.

К числу важных технических преград относится процедура выдачи загранпаспортов гражданам Российской Федерации. Одним из условий со стороны Евросоюза по упрощению визового режима является введение паспортов нового поколения (биометрические паспорта). Такой паспорт отличается от обычного тем, что в него встроен специальный чип, который содержит двухмерную фотографию его владельца, а также персональные данные. К подобным мерам пришли после трагических событий в сентябре 2001 года. Биометрия лица была признана основной технологией идентификации для загранпаспортов следующего поколения. Также биометрический паспорт имеет ряд преимуществ: сокращается процедура ввода данных на пунктах пограничного контроля благодаря специальному считывающему оборудованию, сокращается время идентификации личности и т.д. Паспорта этого поколения стали выдаваться гражданам Российской Федерации с 1 марта 2010 года [7], однако миграционные службы также продолжают выдачу паспортов старого образца, так как они дешевле биометрических и многие предпочитают их именно в силу их стоимости. Таким образом, до полной отмены обычных паспортов нельзя говорить о полноценном выполнении данного условия.

Важным шагом является идея о новых средствах и мерах, которые являются благоприятными для добросовестных граждан из стран, не являющихся членами Европейского союза. Эти меры касаются управления границ как со стороны ЕС, так и России. В этой связи следует упомянуть сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов от 13 февраля 2008 года [8]. В этом сообщении говорится об упрощенном прохождении контроля для граждан стран, не являющихся членами ЕС. Главная идея заключалась в создании так называемой базы «добросовестных путешественников» и автоматизированных средств их проверки на границе, а также во внедрении ав-

томатической системы регистрации времени и места въезда и выезда граждан стран, не являющихся членами ЕС, которые прибывают в данную страну на короткий срок, причем как тех, кому нужна виза, так и тех, кто от этого требования освобожден. Таким образом, предусматривался четкий контроль тех людей, чье пребывание на территории одной из стран Евросоюза было уже просрочено.

Вопрос об отмене визового режима остается открытым в настоящее время, и в ближайшей перспективе нельзя говорить о конкретной дате полного завершения процесса формирования взаимоотношений России и Евросоюза по визовой политике. С одной стороны, ведутся активные дискуссии обеими сторонами, эта тема поднимается на всех международных встречах с участием Российской Федерации, демонстрируется готовность Европы к отмене процедуры оформления виз; с другой стороны, все эти дискуссии пока не перерастают в реальные действия. Препятствием для России являются некоторые европейские страны, например Польша, которая поставила условие, что визовая свобода может быть предоставлена Российской Федерации только одновременно с такими странами, как Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина, которые являются частью проекта «Восточное партнерство» [9]. Нельзя, правда, забывать о сделанных промежуточных шагах, которые привели к некоему упрощению визового режима. Оно связано в первую очередь с облегчением связей между студенческим, научным и деловым сообществами России и Европы.

Причины того что визовая проблема на сегодняшний день остается открытой, носят двусторонний характер. С одной стороны, Европейский союз переживает не самые простые времена в экономической и социальной сферах: «нерешенные социальные вопросы, сложности в пенсионной реформе, проблемы с мигрантами...» [10]. В этой связи следует упомянуть непростую ситуацию, которая сложилась в настоящее время вокруг нелегальных мигрантов, а также выходцев из Турции и арабских стран, которые находятся, например, в ФРГ на легальном положении, но не показывают своей готовности интегрироваться в немецкое общество, в результате чего возникает множество проблем социального и экономического характера. Сложности с национальным миграционным законодательством есть и у Франции, которая «за последнее время выслала со своей территории более 1 тыс. нелегальных иммигрантов — представителей цыганской нации — и продолжает разрушение их лагерей» [11]. Проблема, находящаяся на другой «чаше весов», является бо-

лее комплексной и касается внутренней обстановки в России. К ней относятся безопасность в стране и распространение терроризма, нестабильная обстановка в республиках Северного Кавказа, что в свою очередь угрожает спокойствию жителей остальных регионов России и, таким образом, и большому количеству граждан западноевропейских стран, которые осуществляют на территории Российской Федерации свою профессиональную деятельность. Также, открыв полностью границы, Европа будет не в состоянии справиться с тем количеством граждан, которые в самое ближайшее время захотят воспользоваться нововведениями в законодательстве, — например с «экономическими» эмигрантами из России и стран СНГ транзитом через РФ. Причем контроль лиц, выезжающих в страны Шенгенской зоны, осуществлять будет невозможно: в результате может снова быть поднят вопрос о закрытии границ европейских стран с перспективой ужесточения режима в дальнейшем и подрыва доверия к нашему государству. К самым болезненным моментам для европейских политических деятелей является неутрачиваемая дискуссия вокруг вопроса о правах человека, о построении полноценного демократического института в Российской Федерации, который мог бы сравниться с институтами в странах ЕС. Немаловажным остается решение вопроса о смягчении процедуры регистрации граждан из стран ЕС, прибывающих в Россию. Однако взятый президентом Д.А. Медведевым курс на модернизацию страны, а также активное участие России на международных встречах в определенной степени поспособствовали продвижению в вопросе визового режима между РФ и ЕС. Во внутренней политике предпринимаются шаги в различных сферах на законодательном уровне, которые должны в будущем дать положительный эффект. Без сомнения, неизбежны ошибки при реализации того или иного законопроекта, но есть возможность перенимать опыт тех стран, в которых уже отлажена работа в тех сферах, где в России на сегодняшний день еще существуют проблемы. На наш взгляд, продолжить диалог о введении безвизового режима между Россией и Европой можно будет лишь тогда, когда появятся первые положительные результаты реформ.

Список литературы

1. <http://www.mgimo.ru/users/document2116.phtml>
2. http://www.alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=455
3. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/76bbf733e3936d4543256999005bcbb7/cf414ccb5d9da4eb43256dd6003a6825?OpenDocument
4. http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_en.htm

5. <http://www.lifenews.ru/news/26295>
6. <http://www.rbcdaily.ru/2010/10/19/focus/520324>
7. <http://www.fms.gov.ru/documents/passport>
8. <http://soderkoping.org.ua/page19804.html>
9. <http://derstandard.at/1271377780967/Russland-fordert-von-EU-Ende-der-Visapflicht>
10. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=400929>
11. <http://top.rbc.ru/politics/16/10/2010/482757.shtml>
12. <http://www.ntv.ru/novosti/208156/>
13. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6234446,00.html>

**EU VISA POLICY TOWARDS THE RUSSIAN FEDERATION.
PROSPECTS FOR ABOLISHING THE VISA REGIME**

K.R. Korotkin

This article examines the EU visa policy towards the Russian Federation. The relations between Russia and the countries of Western Europe have reached a new level in different spheres of cooperation, but nowadays there is no concrete plan for the settlement of the visa issue, despite a number of international summits with the participation of the Russian Federation.

Keywords: visa policy, abolition of the visa regime, cooperation, international security, integration.