

О правовой основе безвизовых поездок российских граждан на круизных судах в страны Евросоюза

*Орешенков А.М.**

В статье рассматриваются нормативные основы въезда иностранцев – пассажиров круизных судов и паромов в Россию и страны ЕС, а также проблемы безвизового въезда пассажиров российских круизных судов в государства Евросоюза, которые при наличии политической воли КЕС можно было бы решить путем исполнения норм законодательства ЕС и Лондонской конвенции по облегчению международного морского судоходства, либо путем заключения двустороннего соглашения между Россией и ЕС.

Ключевые слова: круизы; безвизовый въезд; национальное законодательство; двусторонние и многосторонние международные соглашения.

В настоящее время между странами ЕС курсирует множество паромов и осуществляется значительное количество круизных рейсов. Но все попытки организовать полномасштабное паромное сообщение между Россией и европейскими странами до недавнего времени терпели неудачу. Первой ласточкой на этом пути стали паромные сообщения между Санкт-Петербургом и скандинавскими странами.

Заключение договора «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» приоткрывает для России новые возможности на южном направлении. Вместе с тем развитию паромных сообщений и круизных поездок между Россией и ЕС препятствует отсутствие собственного российского флота соответствующих судов, а в правовом плане – отсутствие политической воли у руководства Евросоюза на пути движения к безвизовому режиму между Россией и ЕС.

Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом об упрощении выдачи виз от 25 мая 2006 г.¹ явилось важным шагом на этом пути. Однако под льготный режим этого соглашения попадают лишь отдельные категории лиц, необходимость трансграничных

* Орешенков Александр Михайлович – канд. юрид. наук, эксперт по консульским вопросам. oream@mail.ru.

контактов которых ни у кого не вызывает сомнений. Самой же многочисленной группой граждан, выезжающих за границу, были и остаются туристы. А для них одним из сдерживающих факторов поездок является необходимость получения виз и связанные с этим бюрократические формальности. В свою очередь, это весьма отрицательно сказывается на создании международных паромных линий и круизных маршрутов.

Решить данную проблему могла бы реализация декларируемого в Соглашении об упрощении выдачи виз намерения установить безвизовый режим взаимных поездок для граждан России и ЕС.

Россия первой сделала ряд шагов в вопросах облегчения режима морских пассажирско-круизных сообщений. Были приняты постановления Правительства Российской Федерации «О пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов» №532 от 28 августа 2003 г.² и «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» № 397 от 7 мая 2009 г.³, которые позволяют гражданам стран Евросоюза находиться на территории России в безвизовом порядке до 72 часов.

В то же время в законодательстве стран ЕС, например, ФРГ и Швеции, отсутствуют нормы, которые определяли бы порядок схода на берег пассажиров, не являющихся гражданами ЕС и прибывающих на круизных судах из третьих стран. Дания разработала инструкцию, по которой нерезиденты стран Евросоюза должны получить визы для прибытия в ЕС в качестве круизных пассажиров. Правила Бенилюкс предусматривают выдачу виз на границе лишь в исключительных случаях и, вообще, не предполагают безвизовый сход на берег граждан стран, не входящих в ЕС.

В национальной нормативной базе абсолютного большинства стран Европейского союза нет положений, регламентирующих порядок схода на берег пассажиров, прибывающих в страны ЕС из третьих стран на круизных судах. Насколько можно судить, в отношении схода на берег пассажиров круизных судов, прибывающих из таких стран, они следуют положениям приложений I и II к Регламенту Европейского союза №539/2001 от 15 марта 2001 г.,⁴ суть которых сводится к тому, что граждане других стран должны получать визы для посещения стран Европейского союза.

Румыния в связи с вступлением в Евросоюз и под давлением стран ЕС последовала этим положениям Регламента и отменила безвизовый режим въезда пассажиров российских круизных судов при их заходах в порты этой страны. В Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Румынии о взаимных поездках граждан от 26.08.2002 г.⁵ на основании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Румынии от 20.12.2011 г. было внесено следующее изменение:⁶

«Румынские граждане, совершающие круизные поездки на морских пассажирских судах, сходят на берег на территории Российской Федерации в соответствии с условиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Российские граждане, совершающие круизные поездки на морских пассажирских судах, сходят на берег на территории Румынии в соответствии с условиями, предусмотренными законодательством Румынии».

Еще один вопрос при поездках российских граждан на российских круизных судах возникает из-за особенностей данного типа морских сообщений. При таких поездках они покидают территорию одной страны, чтобы посетить другую, а это требует наличия виз для каждой страны посещения. В этой связи поездка гражданина России, например, по единому шенгенскому визовому пространству, даже без захода российского круизного судна в третьи страны, предполагает наличие у его пассажиров многократной визы одной из стран ЕС, пусть даже и на несколько дней.

Приложения I и II к Регламенту ЕС № 539/2001 от 15.03.2001 г. содержат списки тех стран, граждане которых могут въезжать в Евросоюз, соответственно, в визовом или безвизовом порядке. (Согласно этим приложениям Россия включена в визовой список.) Однако так называемый Шенгенский пограничный кодекс – Регламент (ЕС) №562/2006 Европейского парламента и совета от 15.03.2006 г.⁷ (далее – ШПК), устанавливающий режим пересечения границ и содержащий многочисленные ссылки на первый регламент, допускает возможность пересечения внешних границ Евросоюза гражданами стран визового списка в безвизовом порядке в случае их прибытия в ЕС на круизных судах.

В ШПК этот порядок определен следующим образом. Пункты а и б части 1 статьи 5, а также пп. i пункта а и пп. i пункта с части 3 статьи 7 ШПК предусматривают обязательное наличие шенгенских виз у граждан из списка визовых стран при пересечении внешних границ

Евросоюза. В то же время п. d части 3 статьи 10 ШПК допускает их безвизовый сход на берег в странах ЕС.

Более того, согласно пп. а пункта 3.2.3 приложения VI к ШПК, регламентирующего специальные условия в отношении внешних морских границ и транспортных средств, используемых для их пересечения, эти же граждане могут не подвергаться пограничной проверке при сходе на берег с борта круизного судна, прибывающего в ЕС из третьей страны, в тех случаях, «когда анализ риска в сфере внутренней безопасности и нелегальной иммиграции показывает, что проводить такие проверки нет необходимости».

Эти положения ШПК соответствуют положениям части C раздела 3 приложения к Лондонской конвенции по облегчению международного морского судоходства от 9 апреля 1965 г.⁸ (далее – ЛКОММС), одна из рекомендуемых практик которой (п. 3.16.5.) предусматривает безвизовый сход на берег пассажиров круизных судов.

Таким образом, нормативная база России устанавливает в качестве безусловного, а нормативная база ЕС допускает, в принципе, безвизовый сход на берег пассажиров-участников морских круизов.

Согласно п. 2.7 части В раздела 2 приложения к ЛКОММС и пункту 3.2.4 приложения VI к ШПК, властям портов заходов круизного судна должны быть представлены списки пассажиров, сходящих на берег. Тем самым, использование положений этих международных соглашений дает пограничникам Евросоюза возможность проводить предварительную проверку пассажиров круизных судов на предмет нежелательности их въезда в ЕС. Кроме того, они могут осуществлять паспортный контроль, как это делают российские пограничники.

Сами безвизовые круизные поездки не означают отмену паспортного контроля при прохождении пунктов пограничного пропуска в портах прибытия. В качестве примера по аналогии можно привести тот факт, что после вступления в Европейский союз новых восточноевропейских членов граждане этих стран, несмотря на безвизовый режим передвижения по территории Союза, проходили паспортный контроль на границе с теми странами ЕС, которые уже состояли в Шенгене.

Вступление в силу протоколов к Соглашениям о реадмиссии между Россией и отдельными странами Евросоюза представляют собой реальную основу для снятия опасений в странах ЕС относительно возможного увеличения неконтролируемой миграции в страны этого союза из России при введении безвизового режима для пассажиров

российских круизных судов. Кроме того, в поездки на круизных судах отправляются, как правило, состоятельные люди. В этой связи вероятность массового использования круизных судов лицами, ищущими убежище, представляется маловероятной.

Более того, поток массового туризма из России уже стал важной статьей доходов для ряда европейских и азиатских стран, и пренебречь дополнительной возможностью получения доходов в бюджет государств Евросоюза, переживающих сейчас не лучшие времена, по меньшей мере, неразумно. В качестве примера можно привести Великобританию, которая еще в 1989 г. заключила соответствующее двустороннее соглашение с Советским Союзом, действующее до сих пор.

Согласно п. b ч. 2 раздела 5 этого соглашения, заключенного в Лондоне в форме Меморандума между Правительством Союза Советских Социалистических Республики и Правительством Королевства Великобритании и Северной Ирландии по вопросам выдачи виз их гражданам:⁹ «как правило, будет разрешено совершать поездки в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Союз Советских Социалистических Республик или через их территорию без визы:

b) советским и британским туристам на круизных или пассажирских морских судах, которые намереваются выехать в течение 24 часов с момента их прибытия на судне, на котором они прибыли. Они могут выйти на берег для кратких экскурсий при условии, что они проживают на борту судна и, в случае Соединенного Королевства, при условии, что судно не заходит в какой-либо другой порт Соединенного Королевства в ходе своего плавания».

В статье 14 Соглашения между РФ и Европейским союзом об упрощении выдачи виз 2006 г. зафиксировано, что: «Со вступлением в силу настоящего Соглашения его положения имеют преимущественную силу по отношению к положениям любого двустороннего или многостороннего соглашения или договоренности между государствами-членами и Российской Федерацией в той мере, в какой положения этого соглашения или договоренности регулируют вопросы, являющиеся предметом настоящего Соглашения».

Как и следует из названия этого соглашения оно, регулирует вопросы упрощения выдачи виз и, следовательно, не имеет никакого отношения к безвизовому въезду. В этой связи нормативной основой безвизового въезда российских граждан на российских круизных судах в страны Евросоюза могут служить выше рассмотренные положения

ЛКОММС и ШПК. Для их реализации необходима политическая воля Евросоюза.

В Соглашении об упрощении выдачи виз от 2006 г. Россия и ЕС подтвердили намерение установить безвизовый режим взаимных поездок для своих граждан. С учетом принципа взаимности, вопрос о безвизовом въезде пассажиров российских круизных судов на территорию стран ЕС мог бы стать предметом рассмотрения КЕС и однозначной нормой законодательства Европейского сообщества. Кроме того, созданию полноценных морских пассажирских коммуникаций между Россией и странами ЕС могло бы послужить решение КЕС или двусторонняя договоренность о безвизовом пребывании до 72 часов в этих странах российских граждан, прибывающих туда на пассажирских пароммах.

About the Legal Basis of Russian Citizens Visa-free Travel on Cruise Ships to European Union Countries (Summary)

*Alexander M. Oreshenkov**

The article deals with the regulatory framework of entry of foreigners – passenger of cruise ships and ferries in to Russia and the EU, as well as problems of visa-free entry of passengers of Russian cruise ships in the EU member states that given the political will of the CEC could be solved by enforcing just EU laws and London Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, or by concluding a bilateral agreement between Russia and the EU.

Keywords: cruises; visa-free entry; national legislation; bilateral and multilateral international agreements.

* Alexander M. Oreshenkov – Ph.D. in Law, expert on consular matters. oream@mail.ru.

¹ Соглашение между Европейским сообществом и Российской Федерацией об упрощении выдачи виз гражданам Европейского союза и Российской Федерации от 25 мая 2006 г. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-zhur.nsf/705bb9d211b2fada43256b060047a8a2/05227674e3f7bac9c32573a60033c1ab!OpenDocument>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. N 532 «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов». <http://www.rg.ru/2003/09/03/kruizinostrantsy.html>.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2009 г. N 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки». <http://www.rg.ru/2009/05/13/parom-dok.html>.

⁴ Council Regulation (EC) No 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. Official Journal L 081 , 21/03/2001 P. 0001 – 0007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:EN:HTML>.

⁵ http://www.kdmid.ru/docs.aspx?lst=country_wiki&it

⁶ Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Румынии о внесении изменений в Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Румынии о взаимных поездках граждан. Бухарест, 20 декабря 2011 года. Нота Посольства Российской Федерации в Румынии. http://www.kdmid.ru/docs.aspx?lst=country_wiki&it=/Nota_Posolstva_RF_v_Rumynii_%E2%84%96_153n_20122012.aspx.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R0562>,
http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm

⁸ Конвенция ФАЛ. Конвенция по облегчению международного морского судоходства 1965 года с поправками. http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=16072&filename=RussianFinal.pdf

⁹ http://www.kdmid.ru/docs.aspx?lst=country_wiki&it.