

Александр Саленко

- ▶ Балтийский федеральный университет им. Иммануила Канта
- ▶ e-mail: ASalenko@kantiana.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-3537-5796

ОСОБЫЙ МИГРАЦИОННЫЙ СТАТУС КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

SPECIAL MIGRATION STATUS OF KALININGRAD REGION

| Abstract

- ▶ *Goal* – the author analyzes the special provisions of modern migration law of the Russian Federation, which regulate the special procedure for visiting the Kaliningrad region. The attention of the author focuses on the study of Russian migration legislation amendments, which significantly liberalized the migration procedure for foreign citizens visiting the Kaliningrad region on a short-term basis by introducing electronic visas (e-visa) valid merely for a particular subject of the Russian Federation.
- ▶ *Research methodology* – in this paper, the author uses the traditional methods of scientific research, such as analysis, induction, deduction, as well as logical and historical-legal methods. The author also undertakes a formal legal analysis of relevant provisions of federal law and current issues of legal practice in the Kaliningrad region.
- ▶ *Score/results* – based on the analysis of the federal migration legislation, which simplifies the legal regime for visiting the Kaliningrad region by e-visas, the author concludes that this legal mechanism of the migration policy of modern Russia plays an important role in the economic development of this region of the Russian Federation. In addition, the author draws attention to the fact that electronic visas can also contribute to the development of scientific and educational cooperation between higher education institutions of the Kaliningrad region and their foreign partners. In particular, this migration mechanism can be actively used in order to improve the cooperation between the Immanuel Kant Baltic Federal University

with international partners in the framework of multiple projects, including “The Border University Network” (BUN), “The Baltic Sea Region Universities Network” (BSRUN), and other important international network projects in the field of higher education and science.

- ▶ *Originality/value* – the article contains original conclusions on improving the legal mechanism of electronic visas used when foreign citizens visit the Kaliningrad Region. Namely, the author expresses his suggestions on permanently maintaining the charge-free nature of these e-visas for visits of the Kaliningrad Region, as well as relaunching small border traffic (SBT) between the Kaliningrad region and the Republic of Poland (with selected Polish border areas (voivodships).

| **Key words:** migration law, freedom of movement, electronic visas, e-visa, visa regime, small border traffic, SBT, Border Universities Network, SUP, BUN, Kaliningrad Region, Kaliningrad Oblast, Russia, Russian Federation, Poland.

1. Введение

С 1 июля 2019 года был существенно либерализован порядок посещения Калининградской области – в результате инициированных изменений миграционного законодательства Российской Федерации граждане 53 иностранных государств могут получить бесплатную однократную электронную визу для посещения Калининградской области. Ранее, начиная с 8 августа 2017 года, такой порядок упрощенного посещения был введен также на Дальнем Востоке. В результате либерализации миграционных правил за 2017–2019 годы регионы Дальнего Востока России по электронным визам посетили более 120 тысяч иностранных граждан; при этом за этот период было выдано более 160 тысяч данных виз. С 1 октября 2019 года правовой режим электронных виз был распространен на поездки иностранных граждан в Санкт-Петербург и Ленинградскую область.

В отношении посещений Калининградской области иностранными туристами можно констатировать положительную динамику, в частности по информации от Губернатора Калининградской области Антона Алиханова количество посещений самого западного региона России по электронным визам превысило все ожидания, а именно, начиная с 1 июля 2019 года, по этим электронным документам область посетили уже свыше 60 тысяч человек: «В Калининградской области существенно превышен объем туристов по сравнению с тем, что мы планировали: подано уже почти 80 тысяч заявок, за первые четыре месяца действия электронных виз почти 60 тысяч

человек по ним пересекли границу. Основные гости приезжают из Литвы, Латвии, Эстонии, Польши и Германии» [*Pochti 60 tysyach...*].

Правительство Российской Федерации планирует, что с 1 января 2021 года иностранные туристы смогут получать электронные визы для поездок во все регионы Российской Федерации. В связи с планируемым изменением миграционных правил для посещения Российской Федерации [Kalipina, 2019: 24] в настоящем материале мы рассмотрим подробнее специфику действующего правового механизма выдачи электронных виз для посещения Калининградской области, а также оценим положительные и отрицательные стороны новелл в российском миграционном законодательстве [Durnev, 2019: 170].

2. Электронные визы для посещения Калининградской области

Как уже было выше упомянуто, начиная с 1 июля 2019 года, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2019 года № 595 [Postanovlenie Pravitelstva...] граждане нескольких десятков государств могут оформлять электронные визы на специализированном сайте МИД России, а именно иностранцам предоставлена возможность онлайн-оформления однократных деловых, гуманитарных и туристических виз в форме электронного документа (электронные визы) для посещения Калининградской области [*E-Visa Application...*].

В частности, измененное миграционное законодательство России предоставляет право на получения электронной визы гражданам следующих государств: Австрия, Андорра, Бахрейн, Бельгия, Болгария, Ватикан, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Индия, Индонезия, Иран, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Катар, Кипр, Китай (включая Тайвань), Корейская Народно-Демократическая Республика, Кувейт, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Малайзия, Мальта, Мексика, Монако, Нидерланды, Норвегия, Оман, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Саудовская Аравия, Северная Македония, Сербия, Сингапур, Словакия, Словения, Турция, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония, Япония.

Таким образом, важно отметить, что все ближайшие страны-соседи Калининградской области по региону Балтийского моря вошли в список государств, гражданам которых предоставляется право для получения

бесплатной электронной визы для посещения Калининградской области. Данный момент заслуживает особого внимания и следует высказать положительную оценку действиям Правительства РФ, что Польша также была включена в перечень этих стран, граждане которых де-факто пользуются режимом наибольшего благоприятствования. По нашему мнению, это очень важный и нужный шаг, который был предпринят Правительством России в условиях достаточно напряженных политических отношений между нашими странами. И в этом контексте следует вспомнить о том, что, начиная с лета 2016 года, в одностороннем порядке Республика Польша прекратила режим малого приграничного передвижения, который распространялся на всю Калининградскую область и приграничные воеводства Польши [Domaniewski, Studzińska, 2016: 538]. По нашему мнению, это был нерациональный шаг Правительства Польши, который усложнил жизнь простых граждан по обе стороны границы и эти действия имели только лишь отрицательные последствия. Возможно, введение электронных виз для посещения Калининградской области станет очередным аргументом для возврата к вопросу о возобновлении режима МПП между Калининградской областью и приграничными воеводствами Польши [Sagan et al., 2018: 95]. Подобные трудности уже преодолевались Россией в диалоге с Европейским Союзом, когда речь шла о правовом регулировании транзита через Литву в/из Калининградской области [Budushhee Kaliningrada..., 2003: 63–91].

Электронная виза выдается бесплатно. Срок действия электронной визы составляет 30 дней, начиная с даты выдачи, и с разрешенным сроком пребывания на территории Российской Федерации до 8 суток с даты въезда на основании заявления иностранного гражданина, заполненного в электронной форме на указанном сайте не позднее 4 календарных дней до предполагаемой даты въезда, с прикрепленной к нему цифровой фотографией в виде электронного файла. Каких-либо иных документов не требуется.

Иностранцы граждане указанных 53 государств могут въехать (выехать) по электронным визам в (из) Калининградскую область только через следующие пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации: 1) аэропорт «Храброво» – воздушный пункт пропуска «Калининград (Храброво)»; 2) морской пункт пропуска «Калининград» (участки в городах Калининград, Балтийск и Светлый); 3) автомобильные пункты пропуска «Багратионовск», «Гусев», «Мамоново (Гжехотки)», «Мамоново

(Гроново)», «Морское», «Пограничный», «Советск», «Чернышевское»; 4) железнодорожные пункты пропуска «Мамоново», «Советск».

Таким образом, иностранные граждане, которые получили электронные визы, имеют право находиться и передвигаться только в пределах Калининградской области. Въезд по ним на остальную территорию Российской Федерации с целью транзитного проезда в данную область или выезда из нее, в том числе через аэропорты в беспересадочном режиме, невозможен. Поэтому ограниченный территориальный характер (только Калининградская область) и временной лимит (8 дней) действия электронной визы компенсируется ее бесплатным характером – без взимания каких-либо скрытых сборов; а также упрощенной процедурой оформления (онлайн подача и получение) – электронная виза выдается в срок не более 4 календарных дней, независимо от выходных и праздников и для ее оформления не требуется приглашений или подтверждений – необходимо только заполнить заявление на сайте консульского департамента Министерства иностранных дел РФ, прикрепив цифровую фотографию в виде электронного файла.

3. Вместо заключения

Самый западный субъект Российской Федерации стал вторым после Дальнего востока регионом России, в котором начал применяться правовой режим бесплатных электронных виз. В этом отношении следует отметить, что «калининградский перечень» стран почти в два раза шире, чем на Дальнем Востоке: помимо тех стран, жители которых с августа 2017 года получили возможность приезжать по электронным визам в дальневосточные регионы России, для Калининградской области в этот перечень было дополнительно внесено 35 европейских стран, включая соседствующие с российским эксклавом Польшу и Литву, а также расположенные от него в нескольких часах автомобильной поездки Латвию, Эстонию, Словакию, Германию, Чехию, Данию [Ademmer, Delcour, 2016: 89]. Также следует отметить, что США и Великобритания не попали в этот список, что говорит в том числе о современных политических моментах, осложняющих взаимоотношения наших государств. Однако, в этом контексте важно видеть и то, что режим бесплатных электронных виз является сигналом со стороны России в адрес своих европейских соседей [Mäkinen, Smith, Forsberg, 2016: 164], в том числе Польши, что наступает время для нормализации взаимоотношений

и для работы над созданием благоприятных условий для развития долгосрочных двусторонних отношений, в том числе на уровне гуманитарных обменов и контактов («народной дипломатии»), возврату к безвизовому диалогу России и ЕС [Shkural, 2014: 612], а также для преодоления традиционных «пограничных» трудностей [Kolosov, Zotova, Sebencov, 2016: 387]. Поэтому выразим надежду, что именно в сфере научного и образовательного сотрудничества между Россией и Польшей, а также иными странами списка 53 государств, будет активно использоваться новый режим электронных виз [Merdeshova, 2018: 115]. В частности, такие международные научно-образовательные проекты как проект «Сеть университетов пограничья» (СУП), проект «Сеть университетов региона Балтийского моря» (БСРУН) и прочие международные сетевые проекты в сфере высшего образования и науки должны стать главными и основными бенефициарами режима электронных виз. Без сомнения, данный механизм может и должен способствовать развитию научно-образовательного сотрудничества всех высших учебных заведений Калининградской области со своими зарубежными партнерами, в частности для дальнейшего развития сотрудничества Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта со своими партнерами в рамках проекта «СУП».

По информации от Правительства Калининградской области, за период с 1 июля по конец декабря 2019 года заявку на получение электронных виз в Калининградскую область подали около 80 тысяч иностранных граждан из 50 государств. Чаще всего электронными визами пользовались жители Литвы – 43% заявок от общего числа, на втором месте оказалась Латвия – 20% заявок, Польши заняла третье место – 16% заявок и Федеративная Республика Германии замыкает «группу лидеров», на немецких граждан приходится 13% от общего числа заявок на получение электронной визы для посещения Калининградской области [Alikhanov, 2019]. Таким образом, наблюдается положительная динамика роста числа визитов иностранных граждан в Калининградскую область при помощи электронной визы.

Представляется, что внедрение электронных виз для посещения Калининградской области было обусловлено двумя главными причинами: во-первых, правовым статусом Калининградской области как Особой экономической зоны; а, во-вторых, успешным опытом проведения Чемпионата мира по футболу в России в 2018 году, в частности тестированием упрощенного визового формата (выдачи электронных виз болельщикам) во время проведения матчей чемпионата мира по футболу 2018 года, в том числе,

на стадионе в Калининграде. Данный чемпионат положительно повлиял на динамику туристского потока в Калининградский регион и поэтому в качестве долгосрочного результата ЧМ по футболу в 2018 году можно также расценивать распространение упрощенного визового режима на страны Европы. Безусловно, упрощенный режим электронных виз для посещения Калининградской области будет новым и дополнительным стимулом для развития туризма, международных проектов культурных и образовательных проектов, а также будет способствовать формированию благоприятного инвестиционного климата. Остается выразить надежду на то, что упрощенный визовый режим будет в дальнейшем сохраняться, что Правительство РФ оставит в долгосрочной перспективе бесплатный характер электронных виз для посещения самого западного субъекта Российской Федерации, что в конечном итоге будет способствовать созданию и укреплению имиджа Калининградской области как открытого и возможно даже в будущем полностью безвизового региона взаимовыгодного сотрудничества [Salenko, 2004: 69] Российской Федерации и Европейского Союза [Sutormina, 2011: 114].

| Литература

- Ademmer E., Delcour L., 2016, *With a little help from Russia? The European Union and visa liberalization with post-Soviet states*, "Eurasian Geography and Economics", Vol. 57, No. 1, p. 89–112.
- Alikhanov A., 2019, *Kaliningrad prinyal pochti 80 tysyach zayavok na poluchenie elektronnykh viz* || Алиханов А., 2019, *Калининград принял почти 80 тысяч заявок на получение электронных виз*, [электронный ресурс] <https://kaliningradnews.ru/politika/16123899> [дата доступа: 3.03.2020].
- Budushhee Kaliningrada. Ot konfliktov k sotrudnichestvu. Sbornik statej*, 2003, Moskva || *Будущее Калининграда. От конфликтов к сотрудничеству*, 2003, Москва.
- Domaniewski S., Studzińska D., 2016, *The small border traffic zone between Poland and Kaliningrad region (Russia): The impact of a local visa-free border regime*, "Geopolitics", Vol. 21, No. 3, p. 538–555.
- Durnev V.S., 2019, *Prediction of risks and negative (adverse) consequences when introducing the entry procedure for foreign citizens on the basis of an electronic visa throughout the Russian Federation*, «Закон и право», No. 12, p. 170–172.
- E-Visa Application Process*, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Consular Department, [online resource] http://electronic-visa.kdmid.ru/index_en.html [date of access: 3.03.2020].

- Kalinina S.V., 2019, *On Some Challenging Issues of Preparation and Issue of Documents to Foreigners for Residence and Temporary Stay in the Russian Federation*, «Миграционное право», No. 2, p. 24–26.
- Kolosov V.A., Zotova M.V., Sebencov A.B., 2016, *The barrier function of Russia's borders*, “Regional Research of Russia”, Vol. 6, No. 4, p. 387–397.
- Mäkinen S., Smith H., Forsberg T., 2016, *‘With a Little Help from my Friends’: Russia’s Modernisation and the Visa Regime with the European Union*, “Europe-Asia Studies”, Vol. 68, No. 1, p. 164–181.
- Merdeshova A.S., 2018, *Praktika pravoprimeneniya zakonodatelstva Rossijskoj Federacii, reguliruyushhego voprosy vyezda i vyezda i inykh peremeshhenij inostrannykh grazhdan i lic bez grazhdanstva v predelakh Rossijskoj Federacii*, “Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava”, No. 3, p. 115–117 || *Практика правоприменения законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы въезда и выезда и иных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации*, «Международный журнал конституционного и государственного права», № 3, с. 115–117.
- Pochti 60000 inostrantsev priekhali v Kaliningrad po elektronnyim vizam* || Почти 60 тысяч иностранцев приехали в Калининград по электронным визам, [электронный ресурс] <https://www.votpusk.ru/news.asp?msg=571089> [дата доступа: 3.03.2020].
- Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 15 maya 2019 g. No. 595 “Ob ustanovlenii osobennostej oformleniya viz v forme elektronnoho dokumenta i vyezda v Rossijskuyu Federaciyu na osnovanii viz v forme elektronnoho dokumenta grazhdan inostrannykh gosudarstv, pribyvayushhikh v Rossijskuyu Federaciyu cherez punkty propuska cherez gosudarstvennuyu granicu Rossijskoj Federacii, raspolozhennyye na territorii Osoboj ekonomicheskoy zony v Kaliningradskoj oblasti” || Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2019 г. № 595 «Об установлении особенностей оформления виз в форме электронного документа и въезда в Российскую Федерацию на основании виз в форме электронного документа граждан иностранных государств, прибывающих в Российскую Федерацию через пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенные на территории Особой экономической зоны в Калининградской области», [электронный ресурс] <http://docs.cntd.ru/document/554645448> [дата доступа: 3.03.2020].
- Sagan I. et al., 2018, *The local border traffic zone experiment as an instrument of cross-border integration: The case of Polish-Russian borderland*, “Geographia Polonica”, Vol. 91, No. 1, p. 95–112.
- Salenko A.V., 2004, *Kaliningrad Oblast – A Visa-Free Region in the Co-Operation of Russia and European Union*, “Vestnik Kaliningradskogo gosudarstvennogo universiteta”, No. 3, p. 69–76 || Salenko A.V., 2004, *Kaliningrad Oblast – A Visa-Free Region in the Co-Operation of Russia and European Union*, «Вестник Калининградского государственного университета», № 3, с. 69–76.

- Shkural N.M., 2014, *Soglashenie mezhdru Rossijskoj Federaciej i ES ob uproshhenii vydachi viz grazhdanam*, [in:] *Aktualnye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava*, Moskva, p. 612–615 || Шкураль Н.М., 2014, *Соглашение между Российской Федерацией и ЕС об упрощении выдачи виз гражданам*, [в:] *Актуальные проблемы современного международного права*, Москва, с. 612–615.
- Sutormina L.A., 2011, *Dialogue of Russia and European Union on Cancellation of Visas*, “*Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*”, No. 9, p. 114–120 || Sutormina L.A., 2011, *Dialogue of Russia and European Union on Cancellation of Visas*, «*Мировая экономика и международные отношения*», № 9, с. 114–120.