

БАЛТИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. И. КАНТА
ИНСТИТУТ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В. В. Войников

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЛИЯНИЯ
ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР ЕС
НА КАЛИНИНГРАДСКУЮ ОБЛАСТЬ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад

ИЗДАТЕЛЬСТВО БАЛТИЙСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА
ИМ. ИММАНУИЛА КАНТА
2025

УДК 341.16+327(4+470.26)
ББК 67.412+66.4(4+2Рос-4Каг)
В659

Рецензенты

А. И. Абдуллин, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета;
Ю. С. Безбородов, д-р юрид. наук, доц., проф. кафедры международного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева

Войников, В. В.
В659 **Правовые аспекты влияния ограничительных мер ЕС на Калининградскую область Российской Федерации : аналитический доклад /**
В. В. Войников. — Калининград : Издательство БФУ им. И. Канта, 2025. —
50 с.
ISBN 978-5-9971-0962-2

Рассматриваются вопросы влияния режима ограничительных мер со стороны ЕС на развитие Калининградской области Российской Федерации. Подробно анализируются различные виды ограничительных мер и иных недружественных действий, непосредственно влияющих на транспортную обеспеченность Калининградской области и трансграничное передвижение. Показано, что помимо ограничительных мер, предусмотренных правом Союза, ЕС и отдельные государства-члены активно применяют иные меры эквивалентного характера, направленные на формирования негативных последствий для РФ в целом и Калининградской области в частности. В этих условиях предложен перечень мероприятий по нейтрализации негативных последствий от недружественных действий некоторых стран ЕС, которые противоречат как международному праву, так и праву самого Союза.

Предназначен для представителей научных организаций, экспертных сообществ, органов федеральной и региональной власти, а также всех, кто интересуется проблемами жизнеобеспечения Калининградской области в условиях «санкционной» политики ЕС.

Исследование выполнено в рамках Государственного задания Министерства науки и высшего образования РФ № 5256-24 «Анализ геополитических рисков Российской Федерации на калининградском направлении в 2024 году».

УДК 341.16+327(4+470.26)
ББК 67.412+66.4(4+2Рос-4Каг)

ISBN 978-5-9971-0962-2

© Войников В. В., 2025
© Оформление. БФУ им. И. Канта, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Место Калининградской области в отношениях России и ЕС.....	5
2. Ограничительные меры и их место в антироссийской политике Запада.....	7
3. Место Калининградской области в антироссийской политике ЕС	10
4. Проблема обеспечения грузового автомобильного и железнодорожного тран- зита	12
5. Пассажирский транзит.....	18
6. Морское сообщение с Калининградской областью	22
7. Запрет на использование воздушного пространства.....	34
8. Проблема трансграничных передвижений и дискриминационные правила в отношении граждан РФ	38
Заключение	47

ВВЕДЕНИЕ

Среди российских регионов Калининградская область оказалась одной из наиболее пострадавшей в результате усиления политического и экономического давления на Россию со стороны ЕС. Сложившаяся ситуация порождает целый ряд вызовов, требующих адекватного анализа и реагирования, в том числе со стороны научного сообщества. В этой связи возникает проблема идентификации и правового анализа ограничений со стороны ЕС и его государств-членов, непосредственно влияющих на развитие региона, а также выработки мер, направленных на нейтрализацию негативных последствий от указанных ограничений. В рамках решения данной проблемы следует охарактеризовать и проанализировать текущие ограничения, а также смоделировать дальнейшее развитие ситуации.

Среди ключевых текущих ограничений со стороны стран ЕС, затрагивающих Калининградскую область, следует отметить ограничение на пассажирский и грузовой транзит; запрет на использование воздушного пространства стран ЕС; запрет на въезд российских граждан в соседние страны; запрет на ввоз автотранспортных средств и иных предметов и товаров и т. д. Кроме того, некоторыми политиками из недружественных стран высказываются предложения по введению новых ограничений и препятствий для нормальной жизнедеятельности Калининградской области.

Большинство из указанных выше ограничений введены в нарушение норм международного права¹, а также требований законодательства самого ЕС. Более того, целый ряд ограничений основывается не на нормах права, а на предписаниях, не имеющих юридической силы. Международное и наднациональное право предусматривает возможность защиты публичных и частных интересов от неправомерных действий со стороны отдельных государств ЕС, а также Союза в целом. Указанные возможности следует использовать для защиты национальных интересов РФ по обеспечению устойчивого развития Калининградской области.

Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы идентифицировать и проанализировать существующие ограничительные меры со стороны ЕС, непосредственно затрагивающие развитие Калининградской области, а также предложить пути по защите национальных интересов России.

¹ *Войников В. В.* Антироссийские санкции (ограничительные меры) ЕС: соотношение с международным правом // Современная Европа. 2022. №6. С. 12.

1. МЕСТО КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В ОТНОШЕНИЯХ РОССИИ И ЕС

Калининградская область всегда занимала особое место в отношениях России и ЕС². В эпоху расцвета сотрудничества России и ЕС Калининградская область нередко рассматривалась в качестве пилотного региона для развития партнерства между сторонами³. Создание особой экономической зоны в Калининградской области сформировало дополнительные условия для развития бизнеса в регионе, который во многом был ориентирован на сотрудничество с партнерами из стран ЕС. Калининградская область участвовала во многих программах приграничного сотрудничества, были успешно реализованы проекты упрощенного режима взаимных поездок граждан. Наличие общих границ с двумя странами ЕС, хорошая транспортная инфраструктура и либеральная визовая политика создавали благоприятные условия для трансграничного туризма, в котором активно принимали участие жители Калининградской области и гости региона. Ежедневно тысячи российских туристов выезжали в соседние страны с туристическими и иными целями.

Ситуация стала меняться после первой волны охлаждения отношений между Россией и странами ЕС в 2014 году. При этом введение ЕС в 2014 году ограничительных мер персонального и экономического характера оказало не столь масштабное влияние на развитие Калининградской области. Россия и страны ЕС продолжили экономическое, научное, культурное и региональное сотрудничество, граждане России и стран ЕС по-прежнему пользовались возможностями трансграничного передвижения. Антироссийская политика в странах ЕС не в значительной степени затрагивали гуманитарный аспект взаимодействия сторон. Однако в 2016 году Польша в одностороннем порядке приостановила действие соглашения о местном приграничном передвижении (МПП) с РФ⁴. При этом заключение соглашения об МПП и предшествующее изменение регламента⁵, который предусматривал включение в эту зону всей

² Женгота К. Польско-российское соглашение о местном приграничном передвижении в контексте взаимоотношений Европейского союза и России // Балтийский регион. 2014. № 3 (21). С. 107–120. doi: 10.5922/2074-9848-2014-3-8.

³ Карабешкин Л. Россия, ЕС и проблема Калининграда // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2006. Вып. 3 (19). С. 7–9.

⁴ Польша приостановила режим МПП с Калининградской областью на неопределенный срок. URL: <https://rugrad.online/news/880643/> (дата обращения: 12.12.2024).

⁵ Regulation (EU) No 1342/2011 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area // OJ L 347. 30.12.2011. P. 41–43.

территории Калининградской области и значительной части Варминско-Мазурского и Поморского воеводств, стало результатом совместной инициативы обоих государств и расценивалось как большой успех⁶. Приостановка соглашения об МПП была первым серьезным сигналом, свидетельствующим о том, что антироссийская политика в странах ЕС начинает постепенно охватывать гуманитарные сферы, выходящие за рамки политического диалога и экономического сотрудничества. Иными словами в качестве цели антироссийской политики были выбраны рядовые граждане. Справедливости ради следует отметить то, что приостановка режима МПП не сильно повлияла на уровень трансграничного передвижения жителей Калининградской области, поскольку страны ЕС продолжили достаточно либеральную визовую политику, обеспечивая выдачу российским гражданам долгосрочных многократных шенгенских виз. Более того, анализируя характер и последствия действий польских властей по приостановке режима местного приграничного передвижения, можно прийти к выводу о том, что цель этого шага заключалась не столько в том, чтобы ограничить возможности калининградцев посещать Польшу, а в том, чтобы спровоцировать ответные действия и снизить возможности для поездок жителей Польши в Россию.

Кардинальным образом ситуация поменялась в феврале 2022 года, когда антироссийская политика в странах ЕС приобрела принципиально иной характер.

В ответ на признание Россией независимости ДНР и ЛНР, а также на начало специальной военной операции (СВО) на территории Украины ЕС существенно усилил режим ограничительных мер против РФ, а целый ряд стран ЕС на национальном уровне стал принимать решения, направленные на создание негативных последствия для РФ, российского бизнеса и рядовых граждан.

⁶ Дудзиньска К., Дынэр А.-М. Местное приграничное передвижение с Калининградской областью — задачи, возможности и угрозы // Policy Paper №29 (77). Октябрь 2013. PISM. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/171934/PISM%20Policy%20Paper%20no%2029%20\(77\)%20RU.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/171934/PISM%20Policy%20Paper%20no%2029%20(77)%20RU.pdf) (дата обращения: 12.12.2024).

2. ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ И ИХ МЕСТО В АНТИРОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ ЗАПАДА

Действующее международное право предусматривает возможность применения к отдельным государствам или негосударственным субъектам санкций, однако такое право предоставлено Совету безопасности ООН в соответствии со ст. 41 Устава ООН⁷. Под международными санкциями понимаются меры принуждения, применяемые в случае отказа субъекта международного права выполнять свои международно-правовые обязательства⁸.

Отдельные государства или группы государств в силу принципа суверенного равенства не наделены правом накладывать на другие государства санкции. По этой причине в отношении России не применена ни одна международная санкция. Все меры против России, российских юридических и физических лиц, предпринятые со стороны США, ЕС и некоторых иных стран, следует квалифицировать как односторонние ограничительные меры.

Введение против России масштабных ограничительных мер представляет собой крупнейший вызов международному праву на современном этапе. Политика введения односторонних ограничительных мер экономического и политического характера имеет достаточно длительную историю. Первоначально такие меры применялись США, другими западными странами, позднее подобная практика значительно расширилась. Такие меры применялись со стороны отдельных государств или групп государств в отношении третьих стран с целью воздействия на них или просто наказания.

Односторонние меры, включая меры коллективного характера, регламентируются нормами национального либо союзного права (к примеру, в отношении ЕС). Даже тогда, когда такие меры принимаются коллективно, на уровне ЕС они не становятся международными, в этих случаях их характер не меняется.

Вместе с тем нельзя сказать, что возможность принятия односторонних ограничительных мер вовсе не предусмотрена международным правом. Их можно рассматривать в качестве контрмер, введение которых предусмотрено положениями статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года, подготовленных Комиссией международного права ООН (ст. 48)⁹. Контрмеры — это меры принуждения государства-пра-

⁷ Устав ООН. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 28.06.2024).

⁸ Мещерякова О. М. Санкции ЕС и их влияние на развитие международного права // Юридическая наука. 2017. № 5. С. 31 — 35.

⁹ Тексты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf (дата обращения: 15.11.2024).

вонарушителя к выполнению обязанности¹⁰. По этой причине было бы ошибкой утверждать, что ограничительные меры одностороннего характера противоречат нормам международного права.

Однако после усиления глобального противостояния между РФ и западной коалицией во главе с США, обусловленного началом СВО, политика односторонних ограничительных мер принципиально поменяла свою природу, форму, направленность и характер. По сути, она превратилась в «антироссийскую» политику стран Запада, где ограничительные меры выступают одним из элементов.

Особая роль в антироссийской политике была отведена ЕС, который в течение длительного времени был самым крупным внешнеторговым партнером РФ и с которым Россию традиционно связывали достаточно сильные экономические, культурные, личные и иные связи.

В рамках реализации общей внешней политики и политики безопасности Совет ЕС наделен правом принятия актов, направленных на введение ограничительных мер против третьих стран и частных лиц (ст. 215 Договора о функционировании ЕС (далее — ДФЕС)¹¹. Указанные меры применяются в одностороннем порядке, имеют коллективный, но не международно-правовой характер.

Помимо введения ограничительных мер, предусмотренных ст. 215 ДФЕС, сам Союз или отдельные государства-члены применяют иные меры, направленные на создание негативных последствий для публичных и частных субъектов, связанных с РФ, в том числе запрет на гуманитарные контакты, включая ограничения на въезд российских граждан, поражение в правах российских юридических и физических лиц на территории некоторых стран, воздействие на хозяйствующих и иных субъектов с целью прекращения деятельности на территории РФ и много другое. Такие меры можно условно назвать мерами, эквивалентными ограничительным мерам, или эквивалентные меры.

В отличие от ограничительных мер, применяемых на уровне ЕС в соответствии со специальной законодательной процедурой, эквивалентные меры имеют многоуровневый и разнообразный характер. В частности, они могут применяться на уровне ЕС, отдельными государствами или на корпоративном уровне. К примеру, на уровне ЕС за рамками формальной законодательной процедуры приняты решения, направленные на ограничение выдачи виз российским гражданам¹²; на национальном уровне принимаются решения о

¹⁰ Боклан Д., Боклан О., Смбалян А. Значение Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния для защиты интересов сторон при разрешении споров в рамках ВТО // *Международное правосудие*. 2016. № 4 (20). С. 99—113.

¹¹ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union* // OJ C 326. 26.10.2012. P. 47—390.

¹² *Communication from the Commission*. Brussels, 30.09.2022. C(2022) 7111 final. 1. Updating guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants following

запрете на въезд граждан РФ¹³; на корпоративном уровне — о прекращении оказания услуг и поставки товаров, даже если такая деятельность не запрещена союзным или национальным законодательством. Все эти меры не относятся к числу ограничительных (санкций), но имеют аналогичную по характеру направленность.

Иными словами, возникает принципиально новое явление в международных отношениях, так называемый международный буллинг.

Как известно, формально антироссийская политика стран Запада в отношении России является ответом на начало СВО. Вместе с тем вооруженные конфликты, в том числе связанные с проведением военных операций на территории иностранных государств, к сожалению, достаточно распространены. При этом западные страны нередко сами выступают непосредственными инициаторами и участниками таких конфликтов. Однако масштабы и характер антироссийской политики имеют беспрецедентный характер.

Если отдельные ограничительные меры могут быть признаны оправданными с точки зрения международного права, то в целом антироссийская политика, учитывая ее характер и масштабы, ничего общего с международным правом не имеет. Такая деятельность имеет незаконный характер, она противоречит букве и духу действующего международного права.

Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation; and 2. Providing guidelines on controls of Russian citizens at the external borders. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/commission-communication-guidelines-visa-external-borders_en (дата обращения: 22.02.2023).

¹³ *Rozporządzenie* ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. 24 lipca 2023 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/czasowe-zawieszenie-lub-ograniczenie-ruchu-granicznego-na-okreslonych-18969935> (дата обращения: 08.12.2024).

3. МЕСТО КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В АНТИРОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ ЕС

Формально действующий режим ограничительных мер ЕС не предусматривает специальных ограничений в отношении Калининградской области. К примеру, в отношении Республики Крым и города федерального значения Севастополя ЕС применил специальный режим ограничений¹⁴, фактически запрещающий любые экономические контакты с указанными субъектами РФ. Исходя из текста регламента № 833/2014 число калининградских предприятий, а также жителей области, в отношении которых введен режим ограничительных мер, невелико.

Вместе с тем калининградская проблематика занимает особое место в рамках антироссийской политики. Данное обстоятельство связано с целым рядом факторов, обусловленных главным образом географическим положением региона.

Во-первых, в рамках антироссийской политики были существенно снижены возможности автомобильного и железнодорожного грузового транзита из Калининградской области на остальную территорию России.

Во-вторых, сокращение экономических связей со странами ЕС, а также ограничения на трансграничные передвижения лиц и грузов существенно повлияли на региональный бизнес, который традиционно был ориентирован на соседние государства.

В-третьих, ограничительные меры в отношении авиационной отрасли РФ повлияли на авиаперевозки из Калининградской области. Несмотря на то что число авиарейсов из Калининграда в другие российские регионы существенно выросло по сравнению с допандемийным периодом, изменилась карта маршрутов, увеличилась продолжительность перелетов, а также появились дополнительные логистические сложности.

В-четвертых, меры, связанные с поражением в правах российских граждан на территории стран ЕС (коллективный запрет на въезд, запрет на временный ввоз автотранспорта и иные ограничения прав собственности), существенно изменили маршруты передвижения жителей Калининградской области и значительно сократили человеческие трансграничные контакты.

¹⁴ Council Regulation (EU) № 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictions on the import into the Union of goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol // OJ L 183. 24.06.2014. P. 9—14.

Помимо указанных вызовов сохраняется риск эскалации текущего противостояния, которая может повлечь за собой возникновение новых препятствий в обеспечении жизнедеятельности Калининградской области.

На сегодняшний момент можно выделить целый ряд направлений, в рамках которых в наибольшей степени наблюдается влияние политики ограничительных мер и в целом антироссийской политики.

4. ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРУЗОВОГО АВТОМОБИЛЬНОГО И ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНЗИТА

Проблема транспортного сообщения между Калининградской областью и остальной частью России возникла после развала Советского Союза, поскольку регион оказался «оторванным» от остальной части России ввиду отсутствия общих административных границ с другими субъектами РФ. При этом для того чтобы добраться из Калининградской области сухопутным путем до ближайшего субъекта РФ, необходимо пересечь границы минимум двух государств (Литва — Беларусь; Литва — Латвия; Польша — Беларусь).

Таким образом, Калининградская область приобрела эксклавный характер, то есть ее территория оказалась отделена от основной территории страны другим государством (государствами)¹⁵.

Проблема транзита с эксклавных регионов на основную территорию государства не является новой. После Первой мировой войны территория Восточной Пруссии, на части которой была позднее образована Калининградская область, также оказалась отделена от остальной части Германии ввиду утраты последней части своих земель. Тем не менее, согласно ст. 98 Версальского мирного договора от 28.06.1919 г.¹⁶, было предусмотрено обязательство Германии и Польши заключить конвенции, целью которых будет, с одной стороны, обеспечение Германии полных и надлежащих удобств для сообщения по железным дорогам, по телеграфу и по телефону с остальной частью Германии и Восточной Пруссией через польскую территорию, с другой — обеспечение Польше тех же удобств для ее сообщений с вольным городом Данцигом через германскую территорию, которая может оказаться на правом берегу Вислы между Польшей и Данцигом. Таким образом, побежденная Германия получила возможность свободного транзита в Восточную Пруссию через территорию Польши, а Польша — возможность беспрепятственного транзита в Данциг через территорию Германии.

¹⁵ Клемешев А.П., Ворожеина Я.А. Эксклавность Калининградской области: опыт экспликации // Балтийский регион. 2024. Т. 16, №2. С. 4—17. doi: 10.5922/2079-8555-2024-2-1.

¹⁶ Ключников Ю.В. Версальский мирный договор = Версаль / полн. пер. с фр. подлинника под ред. Ю.В. Ключникова и А. Сабанина ; со вступ. ст. Ю.В. Ключникова и предметным указателем. М. : Изд. Литиздата НКВД, 1925. URL: <https://prussia.online/Data/Book/ve/versalskiy-mirniy-dogovor/Versal.pdf> (дата обращения: 11.12.2024).

В послевоенный период возникла проблема, связанная с транспортной связанностью между Западным Берлином, имеющим особый международно-правовой статус, и ФРГ. Согласно приложению №1 к четырехстороннему соглашению между США, СССР, Францией и Великобританией от 03.09.1971 г.¹⁷ стороны договорились о том, что транзитное сообщение по шоссейным, железным дорогам и водным путям по территории ГДР гражданских лиц и грузов между Западным Берлином и ФРГ будет облегчено и происходить без помех. Оно будет осуществляться наиболее простым, быстрым и благоприятным образом, как предусмотрено международной практикой. Власти ГДР будут осуществлять только проверку документов у лиц, следующих железнодорожным или автомобильным транспортом, без соблюдения лишних формальностей.

Договоренности между Россией и ЕС по вопросу калининградского транзита

В первые годы после превращения Калининградской области в российский эксклав транзит с основной территорией России осуществлялся по традиционным маршрутам железнодорожным и автомобильным транспортом. Однако в начале 2000-х гг. в связи с подготовкой Литвы к вступлению в состав ЕС данная ситуация существенно изменилась. Возникла необходимость согласования механизма пассажирского и грузового транзита на уровне Россия — ЕС. По результатам дискуссий между представителями России и ЕС 18 сентября 2002 г. Европейская комиссия подготовила Сообщение по калининградскому транзиту¹⁸, в котором были обобщены позиции сторон по данному вопросу и предложены варианты решения. В ходе саммита Россия — ЕС, прошедшего в Брюсселе 11.11.2002 г., стороны согласовали Совместное заявление по транзиту между Калининградской областью и остальной частью России¹⁹. Утвержденный механизм во многом базировался на предложениях, содержащихся в Сообщении Комиссии от 18.09.2002 г.

Основная часть Совместного заявления была посвящена вопросам пассажирского транзита. В отношении грузового транзита РФ и ЕС договорились

¹⁷ *Четырехстороннее* соглашение (Соглашение заключено в г. Берлине 03.09.1971). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVIII. М., 1974. С. 46—55.

¹⁸ *Communication from the Commission to the Council — Kaliningrad: Transit.* COM/2002/0510 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A52002DC0510> (дата обращения: 08.12.2024).

¹⁹ *Совместное* заявление Европейского союза и РФ по транзиту между Калининградской областью и остальной частью России, принятое на саммите Россия — ЕС 11 ноября 2002 г. в Брюсселе. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3537> (дата обращения: 08.12.2024).

продолжить в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС)²⁰ обсуждение соответствующих технических процедур. Таким образом, стороны сделали отсылку к положениям СПС, в соответствии со ст. 12 которого было определено, что принцип свободы транзита является существенным условием достижения целей данного Соглашения. Согласно СПС каждая сторона приняла на себя обязательства по обеспечению свободного транзита через свою территорию товаров, происходящих из таможенной территории или предназначенных для таможенной территории другой стороны. При этом ст. 12 СПС содержит отсылочную норму к положениям ГАТТ, которые гарантируют свободу транзита через территорию договаривающихся государств²¹.

Как следует из Сообщения Комиссии от 18.09.2002 г., основной предмет переговоров между РФ и ЕС заключался в возможности упрощения или минимизации процедур таможенного оформления. При этом сам вопрос обеспечения беспрепятственного транзита товаров не подвергался никакому сомнению.

Вопросы грузового транзита получили подробное отражение в совместном заявлении России и ЕС в канун самого крупного расширения ЕС. Так, в п. 10 Совместного заявления от 27.04.2004 г. стороны подтвердили, что «на основе статьи 12 СПС и статьи V ГАТТ мы будем применять на практике принцип свободы транзита товаров, включая энергетические, между Калининградской областью и остальной территорией России. В частности, мы подтверждаем, что будет обеспечена свобода такого транзита и что товары, находящиеся в таком транзите, не будут подлежать излишним задержкам или ограничениям и будут освобождаться от таможенных пошлин и транзитных сборов и других сборов, связанных с транзитом, за исключением сборов за транспортировку или таких сборов, которые покрывают административные расходы, связанные с транзитом или со стоимостью предоставленных услуг». При этом стороны специально оговорили, что «на основе статьи 19 СПС запреты и ограничения в отношении товаров, следующих транзитом, могут вводиться только по причинам, связанным, в частности, с общественной безопасностью или охраной здоровья и жизни людей, или защитой интеллектуальной, промышленной или коммерческой собственности. Мы также признаем, что такие запреты и ограничения не станут, однако, средством произвольной дискриминации или скрытым ограничением транзита, в пределах компетенции Сообществ»²².

²⁰ *Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами — с другой* // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 3—74.

²¹ *Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947)* // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37 (прил., ч. VI). С. 2916—2991.

²² *Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия — ЕС (Люксембург, 27 апреля 2004 г.)*. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1729843/ (дата обращения: 28.11.2024).

Таким образом, ЕС подтвердил свои обязательства по обеспечению беспрепятственного транзита, отметив, что ограничения в отношении транзита товаров могут вводиться только в исключительных случаях, оправданных соображениями общественной безопасности, охраной здоровья и жизни людей и иными аналогичными причинами.

Ограничение транзита после 2022 г.

После февраля 2022 г. калининградский транзит столкнулся с существенными барьерами правового, административного и технического характера, возможность которых предварительно не оговаривались и не согласовывались сторонами.

В первую очередь ЕС существенно усилил режим ограничительных мер, которые затронули вопросы грузового транзита. В частности, согласно ст. 3-1 Регламента № 833/2014²³ (в редакции регламента № 2022/879 от 03.06.2022) был установлен запрет на въезд на территорию ЕС грузового автотранспорта, принадлежащего российским лицам. При этом Регламент устанавливал исключение из указанного запрета в отношении транзита между Калининградской областью и остальной частью России при условии, что транспортировка таких товаров не запрещена данным Регламентом. Помимо этого, согласно Регламенту Совета № 833/2014, был установлен запрет на закупку, импорт и передачу достаточно большого перечня товаров, страной происхождения которого является Россия. Данные ограничения трудно обосновать причинами, указанными в ст. 19 СПС, поскольку они выступают средствами экономического давления и не связаны с обеспечением правопорядка или общественной безопасности.

Правоприменительные органы Литвы посчитали, что указанный запрет подлежит широкому толкованию и должен распространяться на все случаи ввоза товара, включая транзит. В частности, власти Литвы посчитали, что нормы указанного выше регламента в равной степени распространяются на калининградский транзит. Как следствие, летом 2022 г. был прекращен сухопутный транзит автомобильным и железнодорожным транспортом всех товаров, попавших по ограничительные меры ЕС. Такая ситуация вызвала жесткую реакцию со стороны РФ, в связи с этим Европейская комиссия 13 сентября 2024 г. опубликовала разъяснения²⁴ относительно осуществления сухо-

²³ Council Regulation (EU) № 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // OJ L 229. 31.07.2014. P. 1—11.

²⁴ Guidance to EU Member States on the transport of goods in transit through the Union between the Kaliningrad Oblast and Russia. URL: https://finance.ec.europa.eu/publications/transport-goods-transit-through-union-between-kaliningrad-oblast-and-russia_en (дата обращения: 02.12.2024).

путного транзита. По мнению Комиссии, действующие акты Союза предусматривают различный режим транзита товаров для автомобильного и железнодорожного транспорта. Согласно данным разъяснениям режим ограничительных мер не препятствует транзиту запрещенных к ввозу на территорию ЕС товаров, перевозимых железнодорожным транспортом, при этом количественные показатели такого транзита не должны превышать показатели, зафиксированные в предшествующие периоды времени. Однако транзит указанных товаров автомобильным транспортом не допускается. Иными словами, в отношении железнодорожного транзита была установлена система квот, а автомобильный транзит «подсанкционных» товаров был запрещен.

Данную позицию трудно объяснить с точки зрения логики и дословного толкования положений соответствующих актов ЕС, вводящих ограничительные меры в отношении РФ. Очевидно, что Комиссия решила не обострять ситуацию и занять более сдержанную позицию относительно принципиального для России вопроса. Следует отметить, что для разрешения данного вопроса Комиссия решила не прибегать к использованию существующих законодательных процедур по изменению регламента, а опубликовала разъяснение без подписи, номера и даты, которое не имеет никакой юридической силы. Тем не менее данный порядок позволил частично снять напряжение и исполняется всеми сторонами до настоящего времени. Однако следует отметить, что ввиду неопределенного правового статуса данного документа содержащийся в нем порядок может быть изменен в любой момент времени посредством публикации на сайте разъяснения с другим содержанием, но той же формы.

Таким образом, в нарушение положений СПС и ГАТТ Европейский союз ограничил свободу транзита по суше, снизив возможности железнодорожного сообщения и практически запретив сообщение автомобильным транспортом. Данные ограничения распространяются на более чем тысячу наименований товаров, что по результатам 2021 г. составляло около 60 % объема всех перевозок²⁵.

Помимо ограничения калининградского транзита усиление режима ограничительных мер оказало существенное влияние на работу транспортных компаний региона, которые традиционно были ориентированы на сотрудничество с компаниями из ЕС. Запрет на въезд грузового автотранспорта, ограничения на поставку транспортных средств и деталей сказались на работе калининградских компаний, занимающихся автомобильными перевозками. Такие меры практически полностью закрыли для калининградских перевозчиков «европейское» направление и существенно ограничили возможность

²⁵ *Зверев Ю. М.* Три российских региона на Балтике в условиях противостояния России и Запада // Балтийский регион. 2023. Т. 15, №4. С. 24—41. doi: 10.5922/2079-8555-2023-4-2.

перевозок с другими регионами России. За 2022 г. объем автомобильных грузоперевозок в Калининградской области сократился до минимальных значений за последние 10 лет²⁶.

В дополнение к ограничительным мерам ЕС негативное влияние на международное транспортное сообщение оказывают сложности административного и технического характера. Более чем в два раза сократилось количество работающих международных автомобильных пунктов пропуска (МАПП). Из четырех МАПП на российско-польской границе и четырех МАПП на российско-литовской границе на конец 2024 г. функционируют только два пункта пропуска на российско-польской и два на российско-литовской границе, один из которых является пешеходным. Грузовой транзит с основной частью РФ осуществляется через автомобильный пункт пропуска Чернышевское и железнодорожный пункт пропуска Нестеров. Остальные пункты пропуска с Литовской Республикой либо работают в ограниченном режиме, либо фактически не работают.

В связи с непредсказуемостью действий литовских пограничных и таможенных служб использование действующих сухопутных маршрутов создает дополнительные риски и затраты для бизнеса. Литовские власти ужесточают процедуры таможенного контроля в отношении грузовых транспортных средств, увеличивают время таможенного контроля и иными средствами искусственно сокращают пропускную способность оставшихся пунктов пропуска²⁷. Такие действия противоречат договоренностям между Россией и ЕС в части обеспечения беспрепятственного транзита.

Таким образом, ЕС и некоторые страны Союза создали достаточно серьезные трудности в жизнеобеспечении Калининградской области. В результате были нарушены сложившиеся логистические цепочки как с российскими регионами, так и с соседними странами ЕС, кардинально изменились маршруты товарных потоков²⁸.

Несмотря на недружественные действия со стороны ЕС и его государств-членов, а также негативные последствия от этих действий социально-экономического развития области, российские власти и бизнес смогли частично адаптироваться к изменившейся ситуации, задействовав для калининградского транзита альтернативные маршруты.

²⁶ *Гуменюк И.С.* Адаптация механизмов обеспечения транспортной безопасности Калининградской области в новых геополитических и геоэкономических реалиях // Псковский регионологический журнал. 2023. Т. 19, №2. С. 41 — 51. doi: <https://doi.org/10.37490/S221979310025345-2>.

²⁷ *Машкин А.Л., Телушкина Е.К., Гоголина Е.С.* Анализ состояния наземной транспортной инфраструктуры Калининградской области в 2024 году // Стратегии устойчивого развития: социальные, экономические и юридические аспекты : матер. III Всерос. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 25 янв. 2024 г.) / редкол. Э.В. Фомин [и др.]. Чебоксары : Среда, 2024. С. 116 — 118.

²⁸ Там же.

5. ПАССАЖИРСКИЙ ТРАНЗИТ

Как было отмечено выше, механизм пассажирского транзита был согласован Россией и ЕС в Совместном заявлении от 11 ноября 2002 г. Согласно п. 5 указанного документа ЕС принял на себя обязательство «*ввести к 1 июля 2003 года необходимое законодательство в целях создания механизма Упрощенного транзитного документа (УТД), который будет применяться в отношении транзита российских граждан только между Калининградской областью и остальной территорией России по суше. УТД будет действовать в отношении прямого транзита по суше из одной третьей страны в ту же самую третью страну в течение ограниченного периода времени и будет выдаваться бесплатно или по очень низкой цене*»²⁹.

Правовой режим пассажирского транзита

Во исполнение указанных договоренностей в апреле 2003 г. Советом ЕС были приняты соответствующие регламенты об упрощенном транзитном документе³⁰ и о едином формате УТД и УТД ЖД³¹.

Согласно указанным актам вводится механизм упрощенного транзита, под которым понимается прямой транзит по суше гражданина третьей страны, вынужденного пересечь территорию одного или нескольких государств-членов для перемещения между двумя частями своей страны, которые географически отделены друг от друга. Данный порядок имеет общий характер, однако на сегодняшний момент применяется только в отношении так называемого калининградского пассажирского транзита. Для осуществления такого транзита вводится специальный упрощенный транзитный документ (УТД), имеющий силу визы. Фактически УТД является разновидностью визы. Выделяются два вида таких документов: УТД, дающий право на совершение мно-

²⁹ Совместное заявление Европейского союза и РФ по транзиту между Калининградской областью и остальной частью России, принятое на саммите Россия-ЕС 11 ноября 2002 г. в Брюсселе. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3537> (дата обращения: 08.12.2024).

³⁰ Council Regulation (EC) № 693/2003 of 14 April 2003 establishing a specific Facilitated Transit Document (FTD), a Facilitated Rail Transit Document (FRTD) and amending the Common Consular Instructions and the Common Manual // OJ L 99. 17.04.2003. P. 8—14.

³¹ Council Regulation (EC) № 694/2003 of 14 April 2003 on uniform formats for Facilitated Transit Documents (FTD) and Facilitated Rail Transit Documents (FRTD) provided for in Regulation (EC) № 693/2003 // OJ L 99. 17.04.2003. P. 15—21.

гократного транзита на любых средствах наземного транспорта, и УТД ЖД, который применяется для транзита железнодорожным транспортом на пассажирских беспересадочных поездах.

Для получения УТД и УТД ЖД необходимо соответствовать трем условиям:

1) начальный и конечный пункты транзита через территорию Шенгенского пространства должны быть частями одного государства;

2) транзит через территорию Шенгенского пространства является единственным сухопутным путем, посредством которого можно добраться с одной территории государства на другую;

3) право на получение УТД имеют только лица, являющиеся гражданами государства, между частями которого осуществляется транзит.

Таким образом, установленный режим калининградского транзита через территорию ЕС оказался более обременительным, чем аналогичный режим транзита с Восточной Пруссией, а позднее с Западным Берлином. При этом в начале 2000-х гг. Россия и ЕС позиционировали себя в качестве стратегических партнеров, между которыми установлены дружественные отношения. ЕС категорически отказывался идти на уступки и исключения из Шенгенских правил, которые бы позволили установить действительно упрощенный и беспрепятственный режим пассажирского транзита.

В настоящее время режим пассажирского транзита продолжает действовать, хотя литовские власти внесли в него определенные коррективы. В частности, литовская сторона существенно ограничила возможности автомобильного транзита. Согласно обновленным правилам заявитель может получить УТД только в следующих случаях: наличие близких родственников; наличие недвижимого имущества; бизнес, работа, учеба; лечение. При этом, согласно Регламенту № 693/2003, одним из оснований для выдачи УТД является наличие причин для частых поездок между двумя частями одной страны (ст. 4). Таким образом, Литва существенно ограничила условия выдачи УТД.

В отношении железнодорожного транзита литовские власти сохранили необоснованное ограничение по максимальному числу пассажиров, которые могут находиться в поезде. В настоящее время ограничения по количеству пассажиров в одном поезде — не более 300 человек, а составность поезда — до 9 вагонов³². Данные ограничения были введены в период распространения новой коронавирусной инфекции, однако после завершения пандемии Литва увеличила ранее установленную квоту, но отказалась от ее отмены. Справедливости ради следует отметить, что, как правило, литовские власти положительно отвечают на запросы РЖД об увеличении частоты курсирования поездов, а также включении в составы беспересадочных вагонов до новых пунктов назначения.

³² Литва не идет на увеличение числа пассажиров в транзитных российских поездах. URL: http://vch.ru/event/view.html?alias=litva_ne_idet_na_uvelichenie_chisla_passaghirov_v_tranzitnyh_rossiiskih_poezdah-1 (дата обращения: 09.12.2024).

Таким образом, в отличие от грузового транзита усиление режима ограничительных мер в отношении РФ существенно не затронуло порядок пассажирского транзита. Наоборот, ввиду роста туристического потока удалось согласовать увеличение частоты движения поездов и географию маршрутов посредством включения в составы беспересадочных поездов.

Перспективы пассажирского транзита

Несмотря на то что режим пассажирского транзита продолжает действовать, нет уверенности в том, что в этом вопросе отсутствуют какие-либо риски. В отношении пассажирского транзита договоренности между ЕС и РФ оформлены в виде совместного заявления, которое не имеет обязательной силы. Фактически правовая основа калининградского пассажирского транзита состоит из норм права ЕС, которые в любой момент могут быть изменены. Иными словами, пассажирский транзит между Калининградской областью и остальной частью России основан не на международном праве, признающим свободный транзит между эксклавной территорией и основной территорией государства, а на региональном праве ЕС³³.

Следует отметить, что помимо актов вторичного права ЕС между Россией и Литвой было заключено соглашение о порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге³⁴. Тем не менее данное соглашение имеет вторичный характер и полностью базируется на положениях указанных выше регламентов Совета ЕС. Более того, данное соглашение было заключено до вступления Литвы в состав ЕС для регулирования отношений в переходный период, после присоединения Литвы к ЕС отношения по пассажирскому транзиту на железной дороге регулировались уже правом Союза.

Достиженные договоренности по калининградскому транзиту не были оформлены в виде отдельного международного договора или посредством их включения в текст СПС, что могло бы выступить в качестве дополнительной гарантии соблюдения согласованного режима транзита. Хотя справедливости ради следует отметить: опыт взаимодействия с ЕС показывает, что обязательства, вытекающие из заключенных международных соглашений, далеко не всегда исполняются.

Пока действуют нормы права ЕС в отношении упрощенного пассажирского транзита, Литовская Республика обязана их соблюдать, однако ничто

³³ Клемешев А.П., Ворожейкина Я.А. Эксклавность Калининградской области: опыт экспликации // Балтийский регион. 2024. Т. 16, №2. С. 4—17. doi: 10.5922/2079-8555-2024-2-1.

³⁴ Соглашение от 20.06.2003 г. между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге // Бюллетень международных договоров. 2003. №8.

не обязывает государство обеспечивать функционирование трансграничной железнодорожной и автомобильной инфраструктуры. Иными словами, Литва должна придерживаться правил упрощенного железнодорожного транзита, однако формально может его не обеспечивать. С учетом текущего состояния железнодорожной отрасли в Литве есть вероятность существенного сокращения железнодорожного движения либо вообще отказа от перевозок железнодорожным транспортом. У литовских властей есть несбыточная мечта строительства железнодорожной магистрали Rail Baltica с колеей 1435 мм, которая должна идти с юга на север³⁵. Существующая железнодорожная магистраль от станции Кибартай до станции Кена, по которой осуществляется пассажирский и грузовой транзит, не представляет собой приоритет для Литвы. В случае сокращений железнодорожного сообщения такое решение будет иметь самоубийственный характер, однако его исключать нельзя.

В равной степени это касается как пассажирского, так и грузового транзита по автомобильным и железным дорогам. Из-за текущей политической ситуации использование территории стран ЕС для осуществления калининградского транзита более не является надежным способом сообщения.

Существующие нормы международного права, гарантирующие свободу транзита по суше, в нынешней внешнеполитической ситуации оказались неработающими. При этом эффективный механизм обеспечения их исполнения отсутствует. По этой причине сухопутный транзит между Калининградской областью и остальной частью России находится в зоне риска и его дальнейшее функционирование во многом зависит от политических решений, принимаемых на уровне ЕС или Литвы.

Таким образом, в сложившейся ситуации основная роль в обеспечении транспортного сообщения между Калининградской областью и остальной частью России принадлежит воздушному и морскому транспорту³⁶. При этом воздушные перевозки по причине высокой стоимости будут востребованы для перевозки пассажиров и определенных групп товаров³⁷.

³⁵ Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Войников В.В. Новые принципы распределения ресурсов ЕС и их влияние на страны Балтийского региона // Балтийский регион. 2022. Т. 14, № 1. С. 122—137. doi: 10.5922/2079-8555-2022-1-8.

³⁶ Виленская Н.И. Морская паромная переправа как ключ к обеспечению транспортной безопасности Калининградской области // Астраханский вестник экологического образования. 2022. № 3 (69). С. 119—123. doi: 10.36698/2304-5957-2022-3-119-123.

³⁷ Машкин А.Л., Гоголина Е.С., Телушкина Е.К. Перспективы расширения транспортных коридоров в Калининградскую область в 2024 году // Право, экономика и управление: актуальные вопросы : матер. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Чебоксары, 2024. С. 31—38.

6. МОРСКОЕ СООБЩЕНИЕ С КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТЬЮ

В Калининградской области расположен единственный незамерзающий порт России на Балтийском море. Желание получить незамерзающий порт на Балтике стало одной из причин требований Советского правительства о передаче СССР Кёнигсберга с прилегающей областью после окончания Второй мировой войны³⁸.

Калининград исторически развивался как портовый город, поэтому в регионе всегда имелась достаточно развитая портовая инфраструктура. Однако, несмотря на широкие возможности морского сообщения, до последнего времени транспортные связи Калининградской области по морю с основной частью России были незначительными³⁹.

Даже после распада Советского Союза железнодорожный транспорт по-прежнему играл ведущую роль как в грузовом, так и в пассажирском сообщении. Первые значительные шаги в сторону изменения структуры грузового сообщения между Калининградской областью и основной частью России в пользу морского транспорта начались после 2014 г. на фоне резкого ухудшения отношений между Россией и ЕС⁴⁰. После начала СВО и усиления режима ограничительных мер ЕС против РФ объем грузовых перевозок по морю стал резко расти, при этом пассажирское морское движение до сих пор не получило развития.

В настоящее время Балтийское море и Финский залив остаются единственным стабильным и надежным морским и воздушным маршрутом, соединяющим Калининградскую область с остальной частью России. Для морских и воздушных перевозок используются нейтральные воды и воздушное

³⁸ Золов А. В. «Русским нужен незамерзающий порт на Балтике» (К вопросу об истории передачи Кёнигсберга Советскому Союзу) // В боях за Восточную Пруссию. 75 лет Великой Победе! : монография / под ред. Г. В. Кретирина, А. А. Давиденко, М. Е. Мегема. Калининград : Изд-во БФУ им. И. Канта, 2020. С. 149—170.

³⁹ Зверев Ю. М. Три российских региона на Балтике в условиях противостояния России и Запада // Балтийский регион. 2023. Т. 15, №4. С. 24—41. doi: 10.5922/2079-8555-2023-4-2.

⁴⁰ Гуменик И. С. Адаптация механизмов обеспечения транспортной безопасности Калининградской области в новых геополитических и геоэкономических реалиях // Псковский регионологический журнал. 2023. Т. 19, №2. С. 41—51. doi: <https://doi.org/10.37490/S221979310025345-2>.

пространство над ними, в связи с этим ограничительные меры со стороны ЕС и иные меры эквивалентного характера не оказывают и не могут отказать негативного влияния на осуществление транспортировки товаров и пассажиров.

В настоящее время формирование полноценного морского сообщения, связывающего Калининградскую область и остальную часть России, не завершено. К сожалению, пока Россия не обладает достаточным флотом, позволяющим осуществлять грузовые и пассажирские перевозки, отсутствует регулярное пассажирское сообщение, не до конца готова необходимая портовая инфраструктура, имеются проблемы с администрированием и ценообразованием и т. д. В результате морское сообщение пока не может в полной мере удовлетворить потребности региона. Вполне очевидно, что на решение указанных проблем потребуется еще несколько лет.

Помимо этого нередко дают о себе знать потенциальные риски, грозящие нарушить или ограничить морское сообщение между Калининградской областью и остальной частью России.

В рамках последнего расширения НАТО политические лидеры некоторых стран стали говорить о превращении Балтийского моря во «внутреннее море» НАТО, что якобы дает возможность контролировать и ограничивать судоходство по нему. Такая идея никоим образом не согласуется ни с географией, ни с действующим международным правом, ни со здравым смыслом.

С позиции океанологии Балтийское море действительно является внутренним морем, под которым понимается море, глубоко вдающееся в сушу и сообщающееся с океаном или прилегающими морями по сравнительно узким проливам. С точки зрения международного морского права Балтийское море можно отнести к категории замкнутого или полузамкнутого моря, которое означает залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщающееся с другим морем или океаном через узкий проход или состоящее полностью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств (ст. 122 Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.⁴¹). При этом действующее международное право не предоставляет ни одному из прибрежных государств или группе государств никаких преимуществ в части использования морских пространств по сравнению с другими прибрежными государствами.

Следует также отметить, что НАТО — всего лишь международная организация, которая в отличие от государств не обладает никакими правами в отношении морских пространств и фактически не является субъектом международного морского права. Тем не менее некоторые политики из недружественных стран стали высказывать идеи об ограничении российского судо-

⁴¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) // Собрание законодательства РФ. 01.12.1997. № 48. Ст. 5493.

ходства на Балтике. Так, в октябре 2023 г. президент Латвии предложил закрыть для РФ Балтийское море⁴², не пояснив механизм и правовые основания для этого. Это заявление вызвало достаточно большой резонанс, однако ввиду его абсурдности его последствия имели краткосрочный характер.

В сентябре 2024 г. командующий Силами обороны Эстонии предложил не менее абсурдную идею совместно с Финляндией разработать планы по полному запрету движения российского флота в Балтийском море, которые могут быть реализованы в случае наличия опасности⁴³. Скорее всего, так же, как и в предыдущем случае, речь идет о попытке создать информационный повод, поскольку ни в правовом, ни в военном отношении данная идея навряд ли реализуема.

Прилежащая зона Эстонии

В январе 2023 г. МИД Эстонии анонсировал идею об установлении в Балтийском море и Финском заливе прилежащей зоны⁴⁴. В конце 2023 г. Министерство обороны Эстонии сообщило о подготовке соответствующего законопроекта⁴⁵.

В случае установления прилежащей зоны в Финском заливе может возникнуть ситуация, при которой в отдельных местах акватория Финского залива окажется покрыта территориальным морем и прилежащей зоной недружественных государств. Однако вопреки ошибочной позиции, согласно которой Эстония получит возможность досматривать российские суда и даже запрещать проход через залив⁴⁶, данная ситуация вряд ли сможет создать сложности для российского судоходства.

Согласно ст. 33 Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. в прилежащей зоне прибрежное государство может осуществлять контроль, необходимый

⁴² Президент Латвии: Балтийское море могут закрыть для всех российских судов. URL: <https://iz.ru/1592932/2023-10-20/prezident-latvii-baltiiskoe-more-mogut-zakryt-dlia-vsekh-rossiiskikh-sudov> (дата обращения: 03.12.2024).

⁴³ В Эстонии захотели запретить движение флота России в Финском заливе. URL: <https://regnum.ru/news/3916915> (дата обращения: 03.12.2024).

⁴⁴ Foreign Ministry wishes to establish a contiguous zone to Estonia's territorial sea. 16.01.2023. URL: <https://vm.ee/en/news/foreign-ministry-wishes-establish-contiguous-zone-estonias-territorial-sea> (дата обращения: 03.12.2024).

⁴⁵ Эстония готовит законопроект о введении прилежащей зоны в Финском заливе. URL: <https://iz.ru/1616490/2023-12-06/estoniia-gotovit-zakonoproekt-o-vvedenii-prile-zhashchei-zony-v-finskom-zalive> (дата обращения: 03.12.2024).

⁴⁶ Эстония может заблокировать для российских судов Финский залив. URL: <https://kaliningradfirst.ru/326870> (дата обращения: 03.12.2024).

для предотвращения нарушений и наказания за нарушение таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря. Конвенция не предоставляет прибрежным государствам никаких дополнительных прав в отношении прилегающей зоны, кроме тех, которые закреплены в ст. 33 Конвенции.

Таким образом, установление прилегающей зоны не расширяет границы территориального моря и не распространяет на нее суверенитет государства. При этом контрольные функции могут осуществляться только в отношении судов, которые использовались для совершения правонарушений согласно национальному праву прибрежного государства. Для этого такое судно должно зайти в порт или по крайней мере в территориальное море прибрежного государства. Следовательно, прибрежное государство не вправе осуществлять контрольные функции в отношении судов и кораблей, если они не заходили и не собирались заходить в пределы ее территориального моря⁴⁷.

Таким образом, даже в случае установления прилегающей зоны эстонские власти не смогут ни контролировать, ни иным образом препятствовать движению российских судов и военных кораблей, следующих транзитом из одного российского порта в другой и не заходящих в порты самой Эстонии. Следовательно, установление Эстонией прилегающей зоны не должно привести к ограничению российского судоходства в Финском заливе.

Судоходство по Финскому заливу

В настоящее время международное судоходство в районе входа в акваторию Финского залива со стороны Балтики осуществляется по коридору шириной 6 морских миль, расположенному между территориальными водами Эстонии и Финляндии. Указанный коридор был образован в 1994 г. на основе договоренностей, достигнутых двумя прибрежными государствами посредством обмена нотами⁴⁸.

На участке около 100 морских миль Финский залив имеет ширину менее 24 морских миль, измеренную от эстонских и финских прямых исходных линий, и, таким образом, потенциально подпадает исключительно под режимы

⁴⁷ Гудев П., Крамник И. Эстонские планы в Финском заливе: что это было? URL: <https://globalaffairs.ru/articles/estonskie-plany-v-finskom/> (дата обращения: 26.11.2024).

⁴⁸ Exchange of notes constituting an agreement on the procedure to be followed in the modification of the limits of the territorial waters in the Gulf of Finland 6 April and 4 May 1993. URL: <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/EST-FIN1994GF.pdf> (дата обращения: 23.11.2024).

внутренних вод и территориального моря двух стран⁴⁹. Соответственно, если бы Финляндия и Эстония расширили свои территориальные воды на 12 морских миль, то международный коридор в Финском заливе был бы полностью закрыт. В связи с этим Эстония и Финляндия согласились ограничить границы своего территориального моря в Финском заливе таким образом, чтобы оставить свободный для международного судоходства коридор шириной 6 морских миль, проходящий по исключительной экономической зоне (EEZ corridor).

При этом Финляндия и Эстония в рамках Конвенции ООН по международному праву могут отойти от достигнутых договоренностей и расширить свои территориальные воды в Финском заливе. Согласно достигнутым договоренностям любая из сторон обязана уведомить об этом другую сторону за 12 месяцев. В настоящее время указанный вопрос пока не обсуждается в общественном пространстве, однако исключать такое развитие ситуации нельзя.

Если Финляндия и Эстония пойдут на расширение своего территориального моря в указанной акватории, правовой режим водного пространства изменится и международное судоходство по части Финского залива будет проходить по территориальному морю Эстонии или Финляндии. Тем не менее это не повлечет за собой ограничение российского судоходства, поскольку в этом случае данная акватория приобретет статус пролива, используемого для международного судоходства (ч. III Конвенции ООН по морскому праву). При этом, согласно Конвенции ООН по морскому праву, указанный пролив будет квалифицирован как используемый для международного судоходства между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны, который предусматривает право транзитного прохода (ст. 38 Конвенции). Согласно указанной статье транзитный проход представляет собой осуществление свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив, при этом прибрежные государства не вправе чинить никаких препятствий для движения судов и летательных аппаратов. Таким образом, ликвидация международного коридора в Финском заливе не создаст препятствий для судоходства и авиасообщения, а наоборот, позволит российским морским и воздушным судам использовать всю акваторию пролива и воздушного пространства над ним, а не только шестимильную зону, что, безусловно, повлечет за собой негативные последствия для Эстонии и Финляндии⁵⁰.

⁴⁹ Lott A. Maritime Security in the Baltic and Japanese Straits From the Perspective of EEZ Corridors // Ocean Development & International Law. 2023. Vol. 54, № 3. P. 327—348. doi: 10.1080/00908320.2023.2265301.

⁵⁰ Гудев П. А. Свобода судоходства на Балтике (Риски и вызовы для Российской Федерации) // Современная Европа. 2023. № 7. С. 98–110. doi: 10.31857/S0201708323070082.

Судоходство через Датские (Балтийские) проливы

В силу регламента Совета ЕС № 833/2014 (ст. 3ea) установлен запрет на вход в порты на территории ЕС любым судам, зарегистрированным под флагом России или в Российском морском регистре судоходства. Принимая во внимание, что 8 из 9 стран региона Балтийского моря являются членами ЕС, на Балтике для российских судов открыты только порты Калининградской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области. При этом российские порты на Балтике играют ключевую роль в экспорте российских углеводородов, а также в контейнерных морских перевозках⁵¹.

Тем не менее морские порты Калининградской области связаны не только с портами Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Гражданские суда и военные корабли под российским флагом совершают переходы за пределы Балтийского моря, используя для этого Датские (Балтийские) проливы, представляющие собой важнейший маршрут международной торговли на Балтике⁵². Под Датскими (Балтийскими) проливами понимается система проливов, соединяющая Балтийское и Северное море и включающая в себя проливы Малый Бельт, Большой Бельт и Эресунн⁵³.

Как было отмечено выше, Конвенция ООН по морскому праву содержит в себе положения, регулирующие порядок прохода через проливы, используемые для международного судоходства (ч. III). При этом, согласно ст. 35 Конвенции, она не затрагивает правового режима проливов, проход в которых в целом или частично регулируется давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями, относящимися специально к таким проливам. В отношении Датских (Балтийских) проливов действует специальный правовой режим, установленный Копенгагенским трактатом 1857 г.⁵⁴ и ана-

⁵¹ Стрюковатый В. В. Геостратегическое положение России на Балтике как угроза морской блокады в современных условиях // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер. Естественные и медицинские науки. 2024. № 1. С. 57—75. doi: 10.5922/gikbfu-2024-1-4.

⁵² Brodje A. The Baltic Straits — Problems and Possibilities // The Journal of the Royal Swedish Society of Naval Sciences. 2000. November. P. 244—264.

⁵³ *Navigational Regimes of Particular Straits, Baltic Straits (The Oresund and the Belts) case study.* URL: <https://iilss.net/navigational-regimes-of-particular-straits-baltic-straits-the-oresund-and-the-belts-case-study/> (дата обращения: 29.11.2024).

⁵⁴ *Трактат* об отмене пошлин, взимаемых с судов и грузов при проходе их через проливы Зунда и обоих Бельтов (Подписан в г. Копенгагене 14.03.1857) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права. 1997. Т. 3. С. 525—528.

логичным договором с США. Копенгагенский трактат является возмездным договором, поскольку в обмен на право свободного прохода Дания получила от других сторон Трактата 100 млн французских франков (около 30,5 млн риксдалеров), в том числе от России более 9,7 млн риксдалеров⁵⁵.

Согласно Копенгагенскому трактату (ст. 1) Дания приняла на себя обязательство не взимать таможенных и иных сборов за проход судов через Датские (Балтийские) проливы, а также обеспечивать всем судам беспрепятственный проход через проливы, при этом никакое судно не может подвергаться задержанию или остановке.

В настоящее время отсутствует единый подход к интерпретации правового режима Датских (Балтийских) проливов, однако большинство экспертов придерживается позиции, согласно которой эти проливы не подпадают под правовое регулирование ч. III («Проливы, используемые для международного судоходства») Конвенции ООН по морскому праву⁵⁶, а международное судоходство через них определяется особым правовым режимом, в основе которого лежат Копенгагенский трактат, нормы обычного международного права, а также национальные законы Дании и Швеции⁵⁷.

В любом случае и Копенгагенский трактат, и Конвенция ООН по морскому праву, как и нормы обычного морского права, гарантируют свободный и беспрепятственный проход судов независимо от флага через Датские (Балтийские) проливы без права прибрежных государств осуществлять остановку и досмотр судов.

На сегодняшний момент вопрос ограничения судоходства для судов и военных кораблей под российским флагом через Датские (Балтийские) проливы активно не обсуждается. Тем не менее с 2023 г. в рамках ЕС идет дискуссия о возможности ограничения движения через Датские (Балтийские) проливы танкеров, перевозящих российскую нефть. В данном случае речь идет о судах, которые ходят под различными флагами и обеспечивают перевозку российской нефти из портов Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В западном политическом и экспертном лексиконе указанные суда очень часто именуют «теневым танкерным флотом России». На самом деле данное опре-

⁵⁵ Акишин М. О. Россия и становление международно-правового режима Балтийского моря в XII—XIX вв. // Ленинградский юридический журнал. 2023. №1 (71). С. 8—34. doi: 10.35231/18136230_2023_1_8.

⁵⁶ *Elferink Oude A. G.* The Regime of Passage Through the Danish Straits // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2000. №15 (4). P. 555—566. doi: <https://doi.org/10.1163/157180800X00244>; Салимгерей А. А. Некоторые теоретико-правовые проблемы правового режима Балтийских проливов // *Современное право*. 2012. №8. С. 147—152.

⁵⁷ Акишин М. О. Россия и становление международно-правового режима Балтийского моря в XII—XIX вв. // Ленинградский юридический журнал. 2023. №1 (71). С. 8—34. doi: 10.35231/18136230_2023_1_8.

деление ничего общего не имеет с реальностью, поскольку с точки зрения международного морского права указанные суда не нарушают установленный режим судоходства.

Согласно позиции Европейской комиссии «теневой флот» (shadow fleet) — это старые суда, которые принадлежат неизвестным владельцам или скрывающим бенефициаров структурам, задействованы в перевозке нефти в нарушение режима ограничительных мер и участвуют в различных мошеннических методах судоходства⁵⁸. Однако данное определение имеет ярко выраженный предвзятый характер. Термин «теневой флот» представляет собой абстрактное понятие, используемое для конкретных политических или коммерческих целей. В действительности к «теневому флоту» относят танкеры с альтернативными страховщиками, реестрами и флагами⁵⁹, владельцы которых не подчиняются односторонним экономическим мерам со стороны отдельных государств или их групп. С точки зрения международного права «теневой флот», как правило, не используется для совершения каких-либо правонарушений. Фактически данные суда находятся вне поля зрения и вне контроля западных стран, ведущих «санкционную» войну против третьих стран. Квалификация указанных судов в качестве «старых» также не имеет под собой никакой основы, о чем речь пойдет ниже.

Основная идея дискуссии о блокировке российских нефтяных танкеров состоит в том, что Дания должна проверять и, возможно, блокировать танкеры, проходящие через ее воды, в рамках мер против обхода потолка цен⁶⁰. В 2022 г. ЕС в координации со странами G7 ввели так называемый потолок цен на российскую нефть (oil price cap).

Согласно ст. 3п регламента Совета № 833/2014 установлен запрет на осуществление торговли, брокерской деятельности или транспортировки в третьи страны сырой нефти или нефтепродуктов, которые происходят из России или были экспортированы из России, а также на оказание технической помощи, брокерских услуг, финансирования или финансовой помощи, связанных с указанной выше деятельностью. При этом данный запрет не подлежит применению при условии, что закупочная цена такой продукции не превышает 60 долл. США за баррель. Основная цель установки потолка цен на нефть состоит в том, чтобы снизить доходы РФ от экспорта нефти и нефтепродуктов в третьи страны, при этом не подорвав мировой рынок нефти, где Россия

⁵⁸ *Questions and Answers: twelfth package of restrictive measures against Russia*. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_23_6642 (дата обращения: 29.11.2024).

⁵⁹ *Пираты XXI века: как мир пытается противостоять российскому теневому флоту*. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/518981-piraty-xxi-veka-kak-mir-pytaetsa-protivostoat-rossijskomu-tenevomu-flotu> (дата обращения: 29.11.2024).

⁶⁰ *FT узнала о предложении ЕС Дании блокировать танкеры с нефтью из России*. URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/11/2023/655477809a79477c734bdf32> (дата обращения: 30.11.2024).

играет значительную роль. Иными словами, ЕС и иные страны G7 фактически пытаются таким образом устанавливать условия коммерческих отношений третьих лиц. Само по себе введение потолка цен на нефть представляет собой достаточно спорную меру с точки зрения международного права. Тем не менее регламент Совета ЕС регулирует отношения, в которых участвуют компании из стран Союза, оказывающие услуги по транспортировке нефти и сопутствующие услуги.

После введения потолка цен перевозка нефти, страховка и иные услуги стали оказываться иными лицами, не находящимися в юрисдикции стран ЕС, соответственно, их деятельность не может нарушать режим ограничительных мер ЕС. Иными словами, установленный ЕС потолок цен на нефть обязаны исполнять только юридические и физические лица, осуществляющими деятельность на территории Союза. Таким образом, проходящий через Датские (Балтийские) проливы танкер под флагом Либерии, принадлежащий компании из Гонконга и перевозящий нефть из России, не нарушает законов ни Дании, ни ЕС. Следовательно, у Дании нет поводов для досмотра и блокировки такого судна, тем более что его остановка прямо запрещена Копенгагенским трактатом.

У политиков и экспертов из Дании и ЕС появилось новое обоснование для ограничения транспортировки российской нефти через Датские (Балтийские) проливы, связанное с наличием угрозы вреда окружающей среде⁶¹. Активно стало распространяться утверждение о том, что суда, входящие в «теневой флот», являются устаревшими и небезопасными, их владельцы либо не оформляют страховку, либо делают это у ненадежных страховщиков и т.д. При этом нередко суда для транспортировки приобретались у компаний из стран ЕС, где они были современными и безопасными, их средний возраст обычно не превышает или несущественно превышает среднемировой показатель, а ненадежность страховщиков объясняется тем, что они находятся вне западной юрисдикции. Иными словами, старыми и опасными такие суда стали только потому, что на них осуществляется деятельность, не соответствующая интересам некоторых стран ЕС и (или) политических групп.

При этом следует отметить то, что ни Копенгагенский трактат, ни Конвенция ООН по морскому праву не предоставляют прибрежному государству право осуществлять остановку и контроль судов, проходящих по проливам, используемым для международного судоходства, даже если у такого государства есть подозрения в том, что такое судно не соответствует экологическим стандартам. Согласно Конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г.⁶² вся ответственность и полномочия по контролю за состоянием судна возлагаются на государство, под флагом которого оно ходит.

⁶¹ Дания хочет ограничить проход танкеров с российской нефтью. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6773217> (дата обращения: 29.11.2024).

⁶² Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ/MARPOL). URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/multilateral_contract/51151/ (дата обращения: 29.11.2024).

Тем не менее 14 ноября 2024 г. Европейский парламент принял резолюцию⁶³, которая призывает государства-члены в сотрудничестве с Великобританией принять меры по ограничению использования пролива Ла-Манш судами российского «теневого флота», а также страны с международными проливами требовать от судов предоставления доказательств наличия страхования защиты и возмещения ущерба и соблюдения ими минимальных стандартов безопасности. Данная резолюция не обладает юридической силой и вряд ли будет кем-то исполнена ввиду явной предвзятости и несоответствия нормам международного морского права.

При этом власти Дании сомневаются в том, что имеют право осуществлять проверку и остановку судов, проходящих по ее территориальным водам в границах существующих маршрутов международного судоходства⁶⁴.

Таким образом, нормы международного морского права гарантируют свободу российского судоходства на Балтике. Любые недружественные действия по ограничению судоходства в рамках текущего режима водных пространств или возможного его изменения будут несовместимы с нормами международного права.

Однако в мире нередко возникают ситуации, когда отдельные государства по разному толкуют положения Конвенции ООН по морскому праву или нарушают ее императивные нормы⁶⁵.

Смогут ли государства — члены ЕС в условиях беспрецедентной конфронтации с РФ пойти на нарушение норм международного морского права и ограничить российское судоходство по Балтике? При этом в 2022 г. в нарушение норм международного права и договоренностей с РФ ЕС ограничил сухопутный транзит и запретил использовать воздушное пространство.

Ситуации, связанные с транзитом по суше и морю, принципиально отличаются друг от друга, морское пространство имеет иной правовой режим, нежели территория государства, и права прибрежного государства в отношении территориального моря, а тем более нейтральных вод ограничены правами других стран. В этих условиях западные эксперты и политики пытаются найти такой подход к ограничению российского судоходства, который бы позволил использовать правовые меры, не подрывая при этом правовые принципы⁶⁶, однако это будет крайне сложно.

⁶³ *European Parliament resolution of 14 November 2024 on EU actions against the Russian shadow fleets and ensuring a full enforcement of sanctions against Russia (2024/2885(RSP))*. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0036_EN.html (дата обращения: 29.11.2024).

⁶⁴ *Дания усомнилась в возможности досмотра судов из России из-за санкций ЕС*. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/11/2023/655cbce9a7947866ff894b0> (дата обращения: 29.11.2024).

⁶⁵ *Гудев П.* Конвенция ООН по морскому праву 1982 года: настоящая или мнимая конституция морей? // Год планеты. Ежегодник. 2013. С. 105—116.

⁶⁶ *Can Denmark Use International Law to Fight Russia's Shadow Fleet?* URL: <https://foreignpolicy.com/2024/09/16/russia-oil-tankers-shadow-fleet-international-law-denmark-un-clos/> (дата обращения: 30.11.2024).

Для России свобода судоходства на Балтике является крайне принципиальным вопросом, поскольку от этого зависит жизнеобеспечение и безопасность Калининградской области и в значительной степени экономическое благосостояние всей страны. Поэтому незаконное нарушение права судоходства будет расценено как покушение на суверенитет со всеми вытекающими последствиями, вплоть до применения военной силы⁶⁷. В данной ситуации тот факт, что ограничение судоходства может быть осуществлено со стороны члена НАТО, не обеспечивает этой стране гарантий, предусмотренных ст. 5 Североатлантического договора, поскольку указанная норма защищает от неправомерной агрессии, а морская блокада сама выступает актом агрессии⁶⁸.

Иными словами, в случае возникновения потенциального вооруженного конфликта, вызванного морской блокадой, он будет иметь двусторонний характер, в который не обязательно окажутся вовлечены все страны военного блока.

В случае нарушения норм международного морского права у государств есть целый набор правовых и политических средств для защиты своих интересов. Таким образом, риски ограничения морского и воздушного транзита существенно ниже, чем соответствующие риски в отношении сухопутного транзита. Однако это не означает, что такие риски следует вовсе игнорировать, их необходимо прогнозировать, анализировать и адекватно на них реагировать. В целом текущая ситуация требует постоянного мониторинга политико-правовых и военно-политических рисков⁶⁹.

В связи с этим особое внимание должно быть уделено развитию морского транспортного сообщения, осуществление которого не зависит от соседних государств. Для этого необходимо проводить системную работу по формированию полноценного судоходства, обеспечивающего связь Калининградской области с остальной частью России, а также беспрепятственный выход в любые районы Мирового океана. В рамках указанной работы нужно обеспечить формирование необходимого флота пассажирских и грузопассажирских судов, организацию регулярных морских пассажирских маршрутов, завершение строительства пассажирских терминалов. Со времен СССР в нашей стране не получило должного развития гражданское судостроение, и указанная про-

⁶⁷ Калининградцы прожили эпоху фантастического комфорта. URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/comments/kaliningradtsy-prozhili-epokhu-fantasticheskogo-komforta/> (дата обращения: 30.11.2024).

⁶⁸ Стрюковатый В. В. Геостратегическое положение России на Балтике как угроза морской блокады в современных условиях // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер. Естественные и медицинские науки. 2024. № 1. С. 57—75. doi: 10.5922/gikbfu-2024-1-4.

⁶⁹ Клемешев А. П., Ворожеина Я. А. Эксклаvnость Калининградской области: опыт экспликации // Балтийский регион. 2024. Т. 16, № 2. С. 4—17. doi: 10.5922/2079-8555-2024-2-1.

блема не решена до сих пор. В связи с этим строительство транспортного флота приходится осуществлять в зарубежных странах. При этом в России имеются необходимые производственные мощности и хорошие традиции кораблестроения, которые целесообразно использовать для создания отечественных паромов, контейнеровозов и иных типов судов.

Кроме того, большое значение имеет обеспечение доступности грузовых и пассажирских перевозок по морю, что может быть достигнуто мерами дотационного характера и формированием конкурентной среды.

Таким образом, развитие российского судоходства на Балтике во многом зависит не только от адекватного предотвращения недружественных шагов со стороны некоторых государств региона Балтийского моря, но и от выстраивания эффективной экономической модели транспортного сообщения.

7. ЗАПРЕТ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА

Ввиду особенностей географического положения авиасообщение между Калининградской областью и остальной частью России традиционно проходило через воздушное пространство других стран (Литва, Латвия, Эстония и Беларусь) или нейтральные воды.

В настоящее время авиационные маршруты, связывающие Калининградскую область с остальной частью России, а также с некоторыми зарубежными странами, пролегают преимущественно над нейтральными водами Балтики. Соответственно, правовой режим пролета над морским пространством совпадает с правовым режимом судоходства.

Согласно регламенту Совета ЕС № 883/2014 (ст. 3d) с 28 февраля 2024 г. для российских самолетов был установлен запрет на использование воздушного пространства Союза. Указанная мера в значительной степени затронула авиасообщение с Калининградской областью.

Во-первых, были отменены все авиарейсы в страны ЕС, а также существенно сокращены иные международные рейсы, соединяющие Калининград с иностранными государствами.

Во-вторых, изменились маршруты авиасообщения с основной частью России, российские авиакомпании стали использовать воздушные трассы через нейтральные воды Балтийского моря, что привело к увеличению времени полета. Данная ситуация первоначально создала риск сокращения рейсов, в феврале 2022 г. Росавиации пришлось обязать авиакомпании согласовывать отмену рейсов в Калининград⁷⁰.

Кроме того, закрытие воздушного пространства стран ЕС привело к аннулированию всех договоренностей о расширении маршрутной сети аэропорта Храброво.

Запрет на использование воздушного пространства для российских авиакомпаний представляет собой очередной вызов современному международному праву.

Основополагающим международно-правовым актом, регулирующим международные перевозки воздушным транспортом, является Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г.⁷¹. Одновременно с Чикаг-

⁷⁰ Росавиация обязала авиакомпании согласовывать отмену рейсов в Калининград. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5237373> (дата обращения: 10.12.2024).

⁷¹ Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 07.12.1944). URL: https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11911636@egNPA (дата обращения: 27.11.2024).

ской конвенцией было подписано Соглашение о транзите по международным воздушным линиям (IASTA)⁷², предусматривающее так называемые две первые свободы воздушного пространства, а именно: право пролетать над его территорией без посадки и право приземляться с некоммерческими целями. Россия и все страны ЕС являются участниками Чикагской конвенции, однако Россия не присоединилась к Соглашению о транзите. При этом у России заключены двусторонние соглашения о воздушном сообщении с отдельными государствами, в том числе с Литовской Республикой⁷³. Соглашение с Литвой предусматривает три свободы воздушного пространства, помимо первых двух оно дает возможность перевозить пассажиров и грузы между двумя сторонами, то есть совершать посадки с коммерческими целями. Данное соглашение является действующим.

Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. предусматривает возможность при исключительных обстоятельствах, или в период чрезвычайного положения, или в интересах общественной безопасности временно ограничить или запретить полеты над всей своей территорией (ст. 9). Однако положения Конвенции основываются на принципе недискриминации, то есть любые правила относительно допуска на свою территорию и выпуска воздушных судов будут применяться к воздушным судам всех договаривающихся государств без различия (ст. 9, 11). Таким образом, запрет на использование воздушного пространства ЕС для российских самолетов противоречит требованиям Чикагской конвенции 1944 г., а также Соглашению с Литовской Республикой.

С другой стороны, Чикагская конвенция устанавливает, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией (ст. 1). Таким образом, в данной ситуации у государства отсутствуют действенные международно-правовые механизмы заставить другие страны соблюдать обязательства по соблюдению принципа недискриминации в области международных воздушных перевозок, а также действующих соглашений в области воздушного сообщения.

В октябре 2023 г. Россия обратилось в Совет ИКАО с заявлением о нарушении положений Чикагской конвенции со стороны ряда государств в связи с закрытием воздушного пространства⁷⁴. Совет ИКАО представляет собой

⁷² *Соглашение о транзите по международным воздушным линиям*. 07.12.1944 г., Чикаго. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900527> (дата обращения: 27.11.2024).

⁷³ *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о воздушном сообщении* (заключено в г. Вильнюсе 18.11.1993). URL: <https://favt.gov.ru/deyatelnost-mezhdunarodnaja-deyatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana/?id=1772> (дата обращения: 26.11.2024).

⁷⁴ *О подаче Россией заявления в Совет ИКАО в связи с нарушением рядом государств положений Чикагской конвенции*. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1908724/ (дата обращения: 29.11.2024).

орган, наделенный полномочиями по разрешению споров⁷⁵. Однако по некоторым данным впоследствии Россия отказалась от защиты своих прав с использованием данного механизма ввиду отсутствия эффективного механизма исполнения решений Совета ИКАО.

Следует также отметить то, что сама возможность введения со стороны Совета ограничительных мер в виде запрета на использование воздушного пространства стран ЕС вызывает вопросы, поскольку ЕС прямо не наделен такой компетенцией. При этом, согласно ст. 215 ДФЕС, ограничительные меры предполагают полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами. Очевидно, что запрет на использование воздушного пространства не является одной из форм сокращения или приостановления экономической деятельности. В связи с этим данные вопросы скорее относятся к сфере национальной компетенции.

Запрет на использование воздушного пространства стран ЕС создает дополнительные трудности в целом для России и в частности для Калининградской области, однако такие трудности не имеют критического характера, поскольку существуют другие, менее удобные, но достаточно надежные воздушные трассы, обеспечивающие регулярное воздушное сообщение с основной частью страны.

Несмотря на «санкционное» давление на гражданскую авиацию и усложнение логистики авиасообщения Калининградская область является одним из лидеров показателей роста авиаперевозок в стране. За 2023 г. пассажиропоток Калининграда составил 4,3 млн человек, что почти на 15 % больше, чем в 2022 г.⁷⁶. За девять месяцев 2024 г. пассажиропоток аэропорта Калининграда вырос еще на 11,7 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года⁷⁷. В значительной степени такие показатели связаны с увеличением туристической привлекательности Калининградской области. Одновременно фиксируется увеличение грузовых перевозок воздушным транспортом, однако они по-прежнему занимают небольшой объем по сравнению с другими видами транспорта.

Для обеспечения доступности авиаперевозок действует программа субсидирования авиаперевозок между Калининградом и городами России в рамках

⁷⁵ Джанмирзаев А. Практика обращения в Совет ИКАО о нарушении положений Чикагской Конвенции: основные проблемы и тенденции. URL: https://zakon.ru/blog/2024/02/08/praktika_obrascheniya_v_sovet_ikao_o_narushenii_polozhenij_chikagskoj_konvencii_osnovnye_problemy_i_ (дата обращения: 29.11.2024).

⁷⁶ В Калининграде обсудили развитие авиационной отрасли региона. URL: <https://mintrans.gov.ru/press-center/region-news/11086> (дата обращения: 29.11.2024).

⁷⁷ С начала года пассажиропоток аэропорта Калининград (Храброво) вырос на 11,7 %. URL: https://kgdavia.ru/mediacenter/news/5290748/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 29.11.2024).

Постановления Правительства РФ от 02.03.2018 г. № 215⁷⁸, с 2024 г. указанная программа распространяется на всех жителей области, а также на учащихся вузов Калининградской области.

Динамика развития пассажирских и грузовых перевозок авиатранспортом уже потребовала проведения реконструкции действующего аэропорта с целью увеличения возможностей по приему воздушных судов и обслуживания пассажиров. Возможно, в перспективе встанет вопрос о строительстве второго гражданского аэропорта, который заберет на себя часть пассажирских и грузовых коммерческих рейсов (к примеру, бюджетных авиакомпаний), а также выступит запасным аэропортом по отношению к аэропорту Храброво.

⁷⁸ *Об утверждении* Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.03.2018 № 215 // Собрание законодательства РФ. 12.03.2018. № 11. Ст. 1630.

8. ПРОБЛЕМА ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПЕРЕДВИЖЕНИЙ И ДИСКРИМИНАЦИОННЫЕ ПРАВИЛА В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН РФ

После распада Советского Союза Калининградская область рассматривалась как регион сотрудничества с ближайшими соседями. До 2003 г. граждане России пользовались правом безвизового въезда в большинство стран Восточной Европы, кроме бывших республик Советской Прибалтики. Жители Калининградской области помимо этого могли въезжать в соседнюю Литовскую Республику без виз и по внутренним паспортам.

В связи с подготовкой к вступлению в ЕС все кандидаты в члены Союза были вынуждены ввести визовые требования для всех россиян, однако консульские службы Литвы и Польши стали выдавать жителям Калининградской области годовые многократные визы. Даже после присоединения Литвы и Польши к Шенгенскому пространству указанные страны продолжили достаточно либеральную политику по выдаче виз жителям региона.

В связи с этим жители Калининградской области традиционно достаточно активно участвовали в трансграничных перемещениях с соседними странами. Пик трансграничных поездок жителей региона пришелся на 2013—2014 гг. По итогам 2014 г. только на российско-польской границе было зафиксировано свыше 6,5 млн пересечений границы⁷⁹, при том что численность населения Калининградской области в те годы не превышала 1 млн человек.

Ограничения на въезд российских граждан в страны ЕС

После 2014 г. интенсивность трансграничных перемещений стала снижаться, однако вплоть до начала 2020 г. оставалась на достаточно высоком уровне. Ситуация кардинально поменялась в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, а к сентябрю 2022 г. соседние государства впервые в истории ЕС ввели дискриминационные правила в отношении российских граждан, предусматривающие ограничение на выдачу виз и запрет на въезд в страну.

⁷⁹ *Гуменюк И. С.* Интенсивность передвижения населения через российско-польскую государственную границу после приостановки действия механизма местного приграничного передвижения: итоги 2016 года // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер. Естественные и медицинские науки. 2017. № 2. С. 17—18.

Меры по ограничению трансграничных перемещений для российских граждан формально не относятся к ограничительным мерам. Указанные меры можно отнести к так называемым эквивалентным мерам, которые направлены на создание неблагоприятных последствий для РФ и ее граждан. В широком смысле такие меры являются частью антироссийской политики ЕС, однако с правовой точки зрения выступают самостоятельным видом, отличным от ограничительных мер, предусмотренных правом Союза (ст. 29 ДЕС и 215 ДФЕС).

Ограничения на въезд представляет собой абсолютно новое явление в практике ЕС, поскольку формально ЕС придерживается концепции так называемых целевых ограничений, которые должны быть направлены на тех, кто является ответственным за те или иные действия, и на тех, кто получает выгоду от такой политики и действий и поддерживает ее. Эти целевые меры должны свести к минимуму неблагоприятные последствия для тех, кто не несет ответственности за такую политику и действия (см. п. 13 Руководства по имплементации и оценке ограничительных мер (санкций) в рамках общей внешней политики и политики безопасности⁸⁰).

Ограничение на въезд российских граждан, равно как и иные меры дискриминационного характера, представляет собой меры, направленные исключительно против рядовых жителей РФ.

Предложения по ограничению въезда российских граждан в страны ЕС стали звучать практически с первых дней после начала СВО, однако на уровне ЕС данный вопрос был вынесен на неформальное заседание Совета ЕС по иностранным делам только 31 августа 2022 г.⁸¹, в ходе которого было принято политическое решение, предусматривающее временную приостановку соглашения об упрощении выдачи виз и выработку общих рекомендаций в отношении въезда россиян на территорию Шенгенского пространства и выдачи виз.

Кроме того, было решено, что государства-члены на национальном уровне вправе самостоятельно принимать меры по ограничению въезда российских граждан, не противоречащие общей политике ЕС.

В сентябре 2022 г. власти практических всех стран ЕС, имеющих сухопутные границы с РФ, синхронно приняли дискриминационные национальные правила, предусматривающие запрет на выдачу виз и въезд на свою территорию для граждан РФ.

⁸⁰ *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy*, Brussels, 4 May 2018. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf> (дата обращения: 08.12.2024).

⁸¹ *HR/VP Press Conference | Informal Meeting of FAM, Prague, Czech Republic, 02.09.2022*. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-press-conference-informal-meeting-fam-prague-czech-republic_en (дата обращения: 18.02.2024).

На уровне ЕС были приняты две меры, направленные на ограничение въезда в страны ЕС российских граждан. Во-первых, ЕС принял решение о приостановке упрощенного визового режима с РФ. В конце февраля 2022 г. в рамках второго пакета ограничительных мер соглашение об упрощении визовых процедур было приостановлено в отношении некоторых категорий граждан (дипломаты, представители органов государственной власти и т.д.)⁸², а в сентябре 2022 г. Совет принял решение о полной приостановке указанного соглашения⁸⁵. Во-вторых, в сентябре 2022 г. Европейская Комиссия подготовила руководство, содержащее рекомендации по выдаче шенгенских виз и контролю на внешних границах в отношении российских граждан⁸⁴. Данный документ подготовлен в форме Сообщения, которое не обладает обязательной юридической силой, однако содержащиеся в нем формулировки, по сути, обязывают государства следовать инструкциям Комиссии, которые прямо противоречат действующему праву Союза.

К примеру, согласно п. 24 (ii) Комиссия указала, что государства-члены вместо многократных долгосрочных виз должны выдавать краткосрочные однократные визы, поскольку вследствие ухудшения экономической ситуации в России заявители не смогут соответствовать условиям въезда в течение всего срока действия визы. Указанная «рекомендация» прямо противоречит требованиям ст. 24 (2) Визового кодекса, содержащей четкие условия выдачи многократных виз (так называемый каскад правил выдачи многократных виз), а отступление от данных правил возможно на основе индивидуальной оценки каждого визового ходатайства. Иными словами, Визовый кодекс предусматривает определенные правила выдачи многократных виз, а Комиссия обязывает не применять эту норму в отношении граждан России. Это принципиально новое правовое явление, когда норма «мягкого права» не просто дополняет обязательную норму, а фактически отменяет ее.

⁸² *Council Decision (EU) 2022/333 of 25 February 2022 on the partial suspension of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation // OJ L 54. 25.02.2022. P. 1–3.*

⁸³ *Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation // OJ L 234I. 09.09.2022. P. 1–3.*

⁸⁴ *Communication from the Commission. Brussels, 30.09.2022. C(2022) 7111 final. 1. Updating guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants following Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation; and 2. Providing guidelines on controls of Russian citizens at the external borders. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/commission-communication-guidelines-visa-external-borders_en (дата обращения: 22.02.2024).*

Что касается национальных мер по коллективному запрету на выдачу виз и въезд в страну, то такие меры не соответствуют как праву ЕС, так и нормам международного права. Действующее законодательство ЕС не предусматривает возможности введения коллективных ограничений на поездки иностранцев в страны Союза, обусловленных исключительно гражданством. В принципе такой подход противоречит духу Шенгенских правил.

В силу ст. 4 Шенгенского кодекса о границах⁸⁵ все решения по применению данного кодекса должны приниматься на индивидуальной основе. Иными словами, власти не могут квалифицировать всех граждан России в качестве лиц, представляющих угрозу общественному порядку. Ни в праве ЕС, ни в судебной практике никогда целый народ априори не мог признаваться в качестве угрозы безопасности и общественному порядку.

В отношении коллективного запрета на выдачу виз следует отметить, что, согласно ст. 32 Визового кодекса ЕС⁸⁶, любое решение об отказе в выдаче визы должно соответствовать требованиям кодекса и быть обосновано, более того, национальное право должно предусматривать возможность обжалования такого решения. Визовый кодекс также содержит в себе норму, обязывающую правоприменителя следовать принципу индивидуальной оценки (ст. 1).

Таким образом, запрет на въезд граждан России и приостановка выдачи виз выступают проявлением дискриминации по национальному признаку и мерой коллективной ответственности, что несовместимо с базовыми принципами современного общества⁸⁷.

Инициаторами и основными субъектами введения ограничений на въезд россиян стали страны Балтии и Польша. Формально причиной введения указанных мер является угроза безопасности, которую якобы представляют граждане России. Однако это ничего общего не имеет с действительностью, поскольку весь опыт предыдущего сотрудничества с ЕС показывал, что граждане России не создавали никакой угрозы странам ЕС. Тем не менее вопреки очевидным экономическим интересам малого и среднего бизнеса страны Балтии и Польши закрыли въезд для граждан России.

⁸⁵ *Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) // OJ L 77. 23.03.2016. P. 1—52.*

⁸⁶ *Regulation (EC) № 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // OJ L 243. 15.09.2009. P. 1—58.*

⁸⁷ *Войников В. В. Ограничения на въезд российских граждан в страны ЕС: политические и правовые аспекты // Современная Европа. 2023. №3. С. 20—32. doi: 10.31857/S0201708323030026. EDN: bqtjvs.*

Очевидно, что цель заключалась в оказании воздействия на экономически активную часть населения России, а также в том, чтобы Россия ввела зеркальные меры в отношении граждан указанных стран. Тем самым будет ограничена возможность въезда граждан ЕС в Россию и сведены на нет взаимные поездки жителей РФ и ЕС.

Однако Россия благоразумно не пошла на зеркальные меры. Наоборот, практически одновременно с введением дискриминационных мер президент РФ утвердил перечень поручений по итогам заседания Президиума Государственного совета РФ, состоявшегося 6 сентября 2022 г. по вопросам развития туризма⁸⁸. Среди указанных поручений были меры, направленные на облегчение въезда в РФ иностранных граждан, в том числе из недружественных стран. С 1 августа 2023 г. Россия возобновила выдачу электронных виз гражданам 54 государств, включая все страны ЕС.

Таким образом, в ответ на ограничение въезда граждан РФ в страны ЕС со стороны России были предприняты ассиметричные действия по упрощению порядка въезда для иностранных граждан, включая граждан ЕС.

Ограничения на свободу передвижения со стороны стран ЕС представляют собой меру, реализуемую в русле общей антироссийской политики, направленной на изоляцию РФ. Россия не должна этому способствовать, поэтому задача заключается в том, чтобы сделать РФ привлекательной для поездок, в том числе путем упрощения процедуры въезда в страну.

Все указанные меры отразились на ситуации в Калининградской области. С одной стороны, жители региона, привыкшие в течение длительного времени к свободному выезду в соседние страны, оказались лишены такой возможности. Туристические предпочтения были переориентированы на внутренний туризм или на другие направления в России и за рубежом. С другой стороны, «железный занавес» со стороны ЕС имеет односторонний характер, со стороны РФ границы по-прежнему открыты. Это повлекло за собой увеличение числа поездок жителей стран ЕС в Калининградскую область, которые посещают регион с туристическими, деловыми, семейными целями либо для транзита на остальную часть РФ.

Одним из негативных последствий запрета на въезд в соседние страны стало ограничение контактов между родственниками и близкими людьми, проживающими по разные стороны границы. Граждане ЕС по-прежнему могут посещать своих родственников и друзей, живущих в России, а жители России этого делать не могут. Данная ситуация имеет негативные последствия гуманитарного характера и нарушает право на общение внутри семьи.

⁸⁸ *Перечень поручений по итогам заседания Президиума Госсовета.* 30.10.2022. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69735> (дата обращения: 14.12.2024).

Ограничения на ввоз личных вещей и автотранспорта

На режим трансграничных передвижений жителей области оказывают негативное влияние дискриминационные таможенные правила, касающиеся ввоза личных вещей и автотранспорта⁸⁹.

Европейская комиссия 8 сентября 2023 г. разместила на своем сайте информацию в формате FAQ (часто задаваемые вопросы) о порядке импорта, приобретения и передачи товаров, подпадающих под режим ограничительных мер в отношении России (регламент № 833/2014)⁹⁰.

Согласно п. 13 указанного информационного материала в рамках режима ограничительных мер граждане РФ не вправе ввозить так называемые подсанкционные предметы и автомобили даже для личных нужд. Таким образом, фактически Комиссия существенно ужесточила санкционный режим, произвольно распространив ограничения на ввоз не только на импортируемый товар, но и на товары, временно ввозимые для использования в личных целях. По сути, Комиссия установила новые правила, которые ранее не применялись и непосредственно не вытекали из положения согласованного регламента № 833/2014.

После публикации данного материала целый ряд стран ЕС, включая Польшу и страны Балтии, приступил к выполнению новых правил, запретив въезд на свою территорию автомобилей с российскими регистрационными номерами⁹¹. При этом власти Литвы, устанавливая запрет на временный ввоз автомобилей с российскими регистрационными знаками, сделали исключение для автомобилей, используемых для целей транзита из Калининградской области на остальную часть России. Несмотря на наличие такого исключения использование личного транспорта для целей транзита по территории Литвы по-прежнему представляет собой дополнительный риск.

Комиссия 12 сентября 2023 г. опубликовала измененный вариант информационного материала в формате FAQ (часто задаваемые вопросы)⁹², в кото-

⁸⁹ Тимофеев И. Будет ли таможня стран ЕС раздевать граждан России? URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/budet-li-tamozhnya-stran-es-razdevat-grazhdan-rossii/> (дата обращения: 28.11.2024).

⁹⁰ *Import, purchase & transfer of listed goods related articles: article 3g, article 3i, article 3o of council regulation № 833/2014. frequently asked questions — as of 12 september 2023.* URL: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-09/faqs-sanctions-russia-listed-goods_en.pdf (дата обращения: 12.12.2024).

⁹¹ *Какие страны Европы решили запретить въезд российским автомобилям.* 02.10.2023. URL: <https://www.rbc.ru/politics/13/09/2023/65018e509a7947b8efcf43d3> (дата обращения: 12.12.2024).

⁹² *Import, purchase & transfer of listed goods related articles: article 3g, article 3i, article 3o of council regulation № 833/2014. frequently asked questions — as of 12 september 2023.* URL: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-09/faqs-sanctions-russia-listed-goods_en_0.pdf (дата обращения: 12.12.2024).

ром несколько смягчила формулировки в отношении ввоза личной одежды и предметов, при этом позиция в отношении автомобилей осталась прежней.

Согласно позиции Комиссии данные правила непосредственно вытекают из положений регламента № 833/2014, согласно ст. 31 которого установлен запрет на ввоз товаров, которые «приносят России значительные доходы». При этом ограничительные меры ЕС направлены на полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами.

Физические лица, совершающие частные поездки на территорию ЕС, не являются участниками внешнеторговых отношений, они не занимаются импортом или продажей товаров. Как правило, все товары, ввозимые на территорию ЕС, включая личные вещи и автомобили, попадают под режим временного ввоза и освобождаются от взимания каких-либо таможенных пошлин. Таким образом, разъяснение Комиссии в части запрета на ввоз личных вещей и автомобилей противоречит праву самого Союза.

Запрет на ввоз личных вещей и автомобилей представляет собой очередные дискриминационные правила в отношении граждан России. Причем эта дискриминация основана исключительно на гражданстве (национальности) лица.

Возможные перспективы развития ситуации с трансграничным передвижением

Ситуация с трансграничным передвижением в Калининградской области может измениться в любой момент как в лучшую, так и в худшую сторону. Несмотря на очевидные негативные последствия для самих стран ЕС, пока условия и признаки смягчения дискриминационных правил в отношении россиян не усматриваются. Очевидно, что это станет теоретически возможным после полного или частичного урегулирования текущих напряженных отношений между Россией и странами Запада. До настоящего времени можно было наблюдать только ухудшение ситуации с трансграничным передвижением. С другой стороны, нельзя исключать дальнейшей эскалации, хотя отчасти потенциал усиления антироссийской политики по данному вопросу исчерпан.

В конце 2023 г. власти Финляндии поэтапно закрыли все восемь существующих сухопутных пунктов пропуска на российско-финской границе. В качестве причины для такого шага было названо ухудшение ситуации на границе в связи с наплывом нелегальных иммигрантов из стран Африки, использующих Россию в качестве транзитной страны⁹³. Одновременно полити-

⁹³ Войников В. Долгая дорога в Финляндию. Почему финны закрыли границы с Россией? URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dolgaya-doroga-v-finlyandiyu-pochemu-finny-zakryli-granitsy-s-rossiey/?sphrase_id=147327848 (дата обращения: 15.12.2024).

ки Финляндии и ЕС обвинили Россию в инструментализации иммигрантов, посчитав, что российские власти специально используют мигрантов для дестабилизации обстановки в Финляндии. Страны Балтии прогнозируемо выразили поддержку решению Финляндии и не исключили возможности принять аналогичные меры в случае необходимости. Начальник штаба ВС Швеции заявил о возможности сбора мигрантов из третьих стран на территории Калининградской области с целью их дальнейшей переправки на лодках по Балтийскому морю в Швецию⁹⁴. Эта идея кажется абсурдной, однако некоторым политикам из соседних стран она может показаться удобным поводом для закрытия пунктов пропуска с Калининградской областью.

Власти Литвы и Польши пока не видят причин для закрытия пунктов пропуска с РФ по примеру Финляндии⁹⁵. Теме не менее такую ситуацию также следует рассматривать в качестве одного из вариантов развития событий.

Еще одним вариантом негативного развития ситуации с трансграничным передвижением может стать ограничение регулярного автобусного сообщения между Калининградской областью и странами ЕС, которое остается единственным пассажирским маршрутом. В этом случае российским гражданам, имеющим возможность въезда в страны ЕС, придется добираться до соседних стран пешком через пока действующие пункты пропуска в Советске и Чернышевском.

Вместе с тем пока нет явных признаков того, что соседние страны намереваются полностью разорвать маршруты для трансграничного сообщения.

В настоящее время политические условия и инструменты для изменения политики дискриминации в отношении российских граждан в странах ЕС отсутствуют. Однако этот вопрос можно попытаться решить в правовом поле, используя существующие механизмы защиты прав в рамках ЕС и Совета Европы.

Как было отмечено выше, национальные дискриминационные правила и практика их применения идут вразрез с требованиями права самого Союза. Это касается, в частности, коллективного запрета на въезд в нарушение Шенгенских правил, а также неоправданных ограничений на ввоз личных вещей и легковых автомобилей. Поскольку указанные меры противоречат праву Союза, то решить данный вопрос может Суд ЕС. Российские юридические и физические лица не вправе обращаться по данному вопросу непосредственно в Суд ЕС до тех пор, пока в отношении них не будут приняты индивидуальные ограничительные меры. Однако существует возможность инициировать судебное разбирательство в национальном суде с последующим направлением

⁹⁴ В Швеции допустили, что мигранты приплывут в страну из Калининграда на лодках. URL: <https://www.dp.ru/a/2023/11/28/v-shvecii-dopustili--chto-migranti> (дата обращения: 12.12.2024).

⁹⁵ В Литве не увидели причин закрывать границу с Россией. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/11/2023/6566464d9a7947a9a9b7be48> (дата обращения: 12.12.2024).

преюдициального запроса в Суд ЕС в порядке ст. 267 ДФЕС. В рамках преюдициального запроса следует поставить вопрос о толковании норм первичного и вторичного права (ДФЕС, Хартии ЕС об основных правах, Шенгенского кодекса о границах, Визового кодекса и т. д.) в части допустимости принятия национальных дискриминационных правил в отношении граждан РФ. Нет никаких гарантий того, что Суд ЕС вынесет решение, удовлетворяющее российскую сторону, тем не менее это один из наиболее реальных и действенных способов правовой защиты. При этом, несмотря на высокую степень политизации потенциального судебного процесса, существуют неплохие шансы принятия положительного решения. В любом случае такой судебный акт будет иметь большой интерес для юридической науки и практики как в России, так и в странах ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний момент ограничительные меры и меры эквивалентного характера со стороны ЕС и государств-членов в наибольшей степени оказали влияние на следующие сферы жизнедеятельности Калининградской области:

- автомобильный и железнодорожный транзит между Калининградской областью и остальной частью России;
- пассажирский транзит российских граждан через территорию ЕС;
- развитие регионального бизнеса в условиях ограничительных мер и усложнения логистики;
- осуществление воздушного сообщения между Калининградской областью и остальной частью России;
- трансграничные контакты граждан России в условиях беспрецедентных дискриминационных ограничений пограничного и таможенного характера.

Меры со стороны ЕС, оказывающие негативное влияние на жизнедеятельность Калининградской области, имеют различный правовой характер. Их можно разделить на несколько групп. Данная классификация учитывает правовые основания применения мер, соответствие международно-правовым обязательствам, характер политических и правовых последствий от их введения.

1. Ограничительные меры, принятые в соответствии со ст. 215 ДФЕС, которые либо направлены на сокращение экономических или финансовых отношений с РФ, либо вводят ограничения в отношении отдельных физических и юридических лиц. К примеру, запрет на поставку тех или иных товаров, на импорт из РФ определенных групп товаров и т.д. Такие меры не соответствуют общим положениям СПС и требованиям ВТО, однако их принятие является суверенным правом государств, которые делегировали соответствующие полномочия Союзу.

2. Ограничительные меры, формально принятые в рамках ст. 215 ДФЕС, однако они прямо противоречат действующим многосторонним международным соглашениям. К примеру, полный запрет на использование воздушного пространства стран ЕС для российских самолетов.

3. Меры, являющиеся результатом некорректного и слишком расширительного толкования действующего режима ограничительных мер. К примеру, ограничения на транзит товаров через территорию Литовской Республики, запрет на ввоз личных вещей и автомобилей и т.д.

4. Национальные меры, идущие вразрез с требованиями права ЕС. К примеру, дискриминационные правила некоторых государств-членов, предусматривающие коллективный запрет на въезд российских граждан. Указанные меры вводятся национальными властями на основании решений органов власти.

5. Административные меры, принимаемые на национальном уровне с целью создания искусственных препятствий для работающих механизмов взаимодействия стороны. К примеру, искусственное снижение пропускной способности пунктов пропуска, замедление процедуры оформления товаров и физических лиц, пересекающих границу.

6. Корпоративные меры, эквивалентные ограничительным мерам и связанные с экономически немотивированным сокращением или ликвидацией бизнеса в России либо прекращением сотрудничества с российскими партнерами. К примеру, прекращение сотрудничества со стороны ряда автомобильных компаний из ЕС с ООО «Автотор».

Все указанные ограничительные меры и меры эквивалентного характера в разной степени оказали и продолжают оказывать негативное влияние на развитие Калининградской области. Со стороны РФ существуют разные возможности реагирования на них.

В отношении мер, перечисленных в первой, пятой и шестой группах, практически отсутствуют эффективные международно-правовые механизмы защиты частных и публичных прав. Формально есть возможность оспаривания ограничений на импорт и экспорт товаров в рамках ВТО, однако вероятность достижения положительного результата невысока. Тем не менее данный инструмент также целесообразно использовать.

В отношении других ограничительных мер и мер эквивалентного характера, отнесенных ко второй, третьей и четвертой группам, имеются доступные правовые инструменты, которые следует использовать для защиты и восстановления нарушенных прав от неправомерных действий со стороны ЕС и отдельных государств-членов.

России целесообразно продолжить работу по оспариванию неправомерных ограничительных мер в отношении гражданской авиации, используя для этого институты ИКАО, а также иные международно-правовые механизмы. В качестве первоочередной задачи необходимо добиться предоставления со стороны Литвы первой свободы воздушного пространства, а именно права пролетать над ее территорией без посадки, то есть возможности беспрепятственного транзита через воздушное пространство Литвы и иных стран ЕС. Обеспечение транзита через воздушное пространство стран ЕС может быть также одним из первых шагов в рамках деэскалации режима ограничительных мер. Указанная мера позволит снизить эксплуатационные и временные издержки при осуществлении авиасообщения между Калининградской областью и иными регионами России, а также зарубежными странами.

Меры, отнесенные к третьей и четвертой группам, а именно ограничения на транзит товаров, запрет на ввоз личных вещей и автомобилей, а также коллективный запрет на въезд российских граждан, являются примерами наиболее серьезного нарушения норм как международного права, так и права самого Союза.

Для нейтрализации указанных мер целесообразно использовать правовые инструменты, действующие в рамках Союза, в частности возможности судебной системы ЕС. Для этого следует инициировать судебное разбирательство в национальном суде в связи с применением национальными властями тех или мер по ограничению транзита, запрета на временный ввоз автомобилей и т.д. В рамках рассмотрения дела необходимо добиться направления национальным судом преюдициального запроса в Суд ЕС в порядке ст. 267 ДФЕС.

Суд ЕС наделен полномочиями по толкованию норм первичного и вторичного права ЕС, в рамках которого может давать оценку действиям национальных правительств по исполнению соответствующего союзного права. Соответственно, в рамках преюдициального запроса следует поставить вопрос о толковании норм первичного и вторичного права (ДФЕС, Хартии ЕС об основных правах, Шенгенского кодекса о границах, Визового кодекса и т.д.) в части допустимости принятия дискриминационных правил по ограничению грузового транзита, запрета на ввоз личных вещей или коллективного запрета на въезд.

Трудно спрогнозировать, каким образом поступит Суд ЕС, возможно, политическая целесообразность возьмет верх и принятие таких мер будет обосновано Судом необходимостью обеспечения безопасности. Тем не менее юридическое обоснование таких мер будет иметь для России большое значение для дальнейшего выстраивания отношений с ЕС.

Научное издание

Войников Вадим Валентинович

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЛИЯНИЯ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР ЕС
НА КАЛИНИНГРАДСКУЮ ОБЛАСТЬ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад

Редактор *Е. Т. Иванова*

Компьютерная верстка *Г. И. Винокуровой*

Дизайн обложки *Е. В. Денисенко*

Подписано в печать 25.04.2025 г.

Дата выхода в свет 04.07.2025 г.

Формат 70 × 100¹/₁₆. Усл. печ. л. 4,1

Тираж 300 экз. (1-й завод 50 экз.). Заказ 1064

Свободная цена

ФГУП «И и Т газеты «Страж Балтики» Минобороны России
г. Калининград, ул. Тюленина, 15