

## УПРОЩЕНИЕ ВИЗОВОГО РЕЖИМА БЕЛАРУСЬ-ЕС: ЧТО МЕШАЕТ И С КЕМ РАБОТАТЬ

**Андрей Елисеев**

### Резюме

В данной работе исследуется, при каких условиях возможно упрощение визового режима для белорусов, какие препятствия существуют в этой сфере и как далеко в данной области продвинулась Беларусь в региональном измерении. Кроме этого, рассматриваются качественные изменения в визовых отношениях между Беларусью и Евросоюзом в последние годы, связанные с институциональной реформой и принятием нового законодательства Евросоюза, а также со сменой намерений сторон по вопросу облегчения визового режима.

### **В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:**

- Упрощение визового режима с Беларусью, в том числе в плане сокращения либо отмены визовых сборов, в одностороннем порядке со стороны Евросоюза не реалистично по ряду правовых и политических причин. В связи с этим лоббистские усилия гражданского общества должны быть переориентированы на работу с белорусскими властями, от политической воли которых зависит активизация работы по упрощению визового режима с Европейским Союзом.
- Упрощения в виде исключений из положений Визового кодекса Евросоюза для широкой категории граждан возможны лишь в случае заключения Соглашения об упрощенном визовом режиме с Евросоюзом и соглашений о малом приграничном движении (МПД) с соседними странами Евросоюза (только для жителей пограничья). Беларусь затягивает начало переговоров по первому и не запускает Соглашения о МПД с Польшей и Литвой по политическим причинам.
- В настоящее время в сфере упрощения визового режима с Евросоюзом Беларусь является самой отстающей страной «Восточного партнерства» (ВП). Азербайджан и Армения начали переговоры по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме; Грузия, Молдова и Украина уже ведут диалог по введению безвизового режима с Евросоюзом. В случае промедления Беларусь рискует занять место безнадёжного аутсайдера среди стран ВП и России в сфере визовых отношений с Евросоюзом.
- Положения Соглашения об упрощенном визовом режиме, кроме уменьшения визового сбора, лишь в незначительной степени облегчают визовые процедуры. Основное значение данного Соглашения состоит в правовой возможности начать диалог относительно введения безвизового режима с Евросоюзом.

## Введение

### Значение визового вопроса

Как белорусские, так и западные политики и эксперты признают важность упрощения визового режима и активизации контактов между белорусами и гражданами стран Евросоюза. Исследователи Фонда Стефана Батория (Польша) отмечают, что визовая политика представляет собой своеобразный лакмусовый тест реальных целей и задач Евросоюза в отношении восточных партнеров. При этом эффективное развитие восточной политики Евросоюза невозможно без упрощения контактов между жителями [Zmiany w polityce... 2009: 10]. Эксперты британского Европейского совета по внешней политике Н. Попеску и Э. Вилсон считают, что «ничто так не подрывает "мягкую власть" Евросоюза в соседних регионах, как ограничительная природа визовой политики» [Popescu & Wilson 2009: 3].

Предполагается, что упрощение визового режима для граждан Беларуси положительно скажется на имидже Евросоюза за счет активизации человеческих контактов и содействия в демократизации Беларуси. Согласно результатам совместного исследования BISS и лаборатории аксиометрических исследований НОВАК, проведенного в 2010 году,<sup>1</sup> увеличение количества пребываний в Евросоюзе способствует развитию проевропейских настроений. Среди тех, кто за последние три года неоднократно посещал страны Евросоюза, 68.4% голосовали бы «за» вступление в Евросоюз (почти в два раза больше, чем в среднем по выборке), среди тех, кто посетил один раз, – 46.1%, среди тех, кто ни разу не пересекал границы Евросоюза, – 33.4%, что несколько меньше среднего показателя по выборке [Беларусь и мир 2010: 17].

Кроме того, свободное перемещение в европейские страны – один из самых ожидаемых белорусами результатов сотрудничества Беларуси и Евросоюза. В конце 2009 на вопрос о личных ожиданиях от улучшения отношений между Беларусью и Евросоюзом 37.7% респондентов выбрали ответ: «Чтобы белорусы смогли свободно ездить в европейские страны на учебу и работу». Для сравнения: вариант «Чтобы Беларусь со временем стала членом Европейского Союза» выбрали лишь 21.2% респондентов [НИСЭПИ, 2009].

Официально белорусские власти также выступают за упрощение визового режима.<sup>2</sup> Формально упрощение визового режима с Евросоюзом находится в ряду приоритетных вопросов европейского вектора внешней политики Беларуси.<sup>3</sup> Данный вопрос особенно актуализировался с конца 2007 года, после того как Польша, Литва и Латвия вошли в Шенгенское пространство и выезд граждан Беларуси в Евросоюз начал сопрягаться с гораздо большими финансовыми и процедурными тяготами.<sup>4</sup>

В данном исследовании выясняется, что мешает упрощению визового режима с Евросоюзом, при каких условиях оно возможно и как гражданское общество может способствовать этому процессу.

В первом разделе «**Новые реалии визовых отношений в сравнении с 2008 годом**» описываются основные изменения в визовых отношениях Беларуси и Евросоюза в последние годы.

1 *Беларусь и мир: геополитический выбор и безопасность сквозь призму экономики и культуры*. BISS, NOVAK, 2010. Available at: [http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa\\_010610\\_ru\\_geopolit.pdf](http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa_010610_ru_geopolit.pdf).

2 См., напр.: *Минск заинтересован в упрощении визового режима с ЕС* // [Электронный ресурс] Точка доступа: [www.belarus.regnum.ru/news/1482839.html](http://www.belarus.regnum.ru/news/1482839.html)

3 Упрощение визового режима с Евросоюзом представлено в ряде приоритетных направлений в европейском векторе внешней политики; см. сайт МИД Беларуси; доступ в интернете: <http://mfa.gov.by/bilateral/>

4 Прежде визовый сбор за однократные литовскую и польскую национальные визы составлял 5 евро, латвийская виза выдавалась бесплатно. С декабря 2007 года сбор за однократные и многократные шенгенские визы вырос до 60 евро. Процедуры подачи визовых заявлений также несколько усложнились.

Во втором разделе **«Почему ЕС не может в одностороннем порядке упростить визовый режим»** выявлены процедурные, правовые и политические причины, по которым для Евросоюза не реалистично упрощение визового режима с Беларусью в одностороннем порядке, без проведения стандартных реформ в оговоренных сферах белорусским правительством.

В третьем разделе **«Какие исключения из визового режима существуют»** раскрывается сущность документов, регулирующих визовую политику Евросоюза, и перечислены возможные исключения из них.

Четвертый раздел **«Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии: Беларусь в региональном контексте»** посвящен описанию фаз переговорного процесса по введению безвизового режима с Евросоюза и реального положения Беларуси в сфере упрощения визового режима и реадмиссии в региональном контексте.

В пятом разделе **«Выгоды от Соглашения об упрощенном визовом режиме»** анализируется положительное влияние соглашения на визовые процедуры для граждан третьих стран и раскрывается основное значение этого соглашения.

В *Заключении* представлены основные выводы исследования и рекомендации.

## 1. Новые реалии визовых отношений в сравнении с 2008 годом

В 2008 году эксперты BISS рекомендовали Евросоюзу отказаться от привязки упрощения визового режима к прогрессу в сфере проведения политических реформ и соблюдения прав человека в Беларуси. Более интенсивные контакты белорусов с жителями стран Евросоюза положительно скажутся на демократизации, поэтому увязывать их развитие с внутривизовыми событиями контрпродуктивно, заключалось в исследовании. Здесь же содержались рекомендации неправительственным организациям лоббировать упрощение визового режима среди правительств европейских стран [Melyantsou & Silitski 2008]. Фактически обе рекомендации в разной степени возымели эффект.

*Во-первых*, Евросоюз отказался от политической обусловленности по данному вопросу. В преддверии президентских выборов, в октябре 2010 года, Совет Евросоюза призвал Еврокомиссию подготовить предложения о переговорных директивах по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме и реадмиссии с Беларусью.<sup>5</sup> Даже несмотря на резкое ухудшение ситуации с правами человека в стране после президентских выборов, позиция Евросоюза не претерпела изменений. В январе 2011 в заключениях по Беларуси Совет Евросоюза изъявил желание начать переговоры по соответствующим соглашениям.<sup>6</sup> Двадцать восьмого февраля Совет Евросоюза принял два решения, наделяющих Еврокомиссию полномочиями начать переговоры с Беларусью по заключению соглашений об упрощении порядка выдачи краткосрочных виз (6354/11)<sup>7</sup> и реадмиссии (6424/11)<sup>8</sup>. В июне 2011 Еврокомиссия направила Беларуси приглашение начать соответствующие переговоры.

*Во-вторых*, к настоящему времени европейские правительства в значительной степени воспользовались правовыми возможностями минимизировать негативные последствия от вступления западных соседей Беларуси в Шенгенское пространство. Резкое уменьшение количества выданных шенгенских виз, произошедшее в 2008 году, было преодолено к 2011 году. Более того, по показателю на душу населения Беларусь лидирует среди других стран ВП и России по общему количеству выданных шенгенских виз и многократных шенгенских виз [Yeliseyev, 2012].

Однако с 2008 года визовые отношения Беларуси и Евросоюза претерпели ряд важных изменений в связи с произошедшей институциональной реформой Евросоюза, принятием нового законодательства Евросоюза в области визовой политики и переменами в позиции Беларуси.

*Во-первых*, с вступлением в силу Лиссабонского договора (с 1 декабря 2009) изменилась процедура принятия решений в сфере упрощения визовых правил и миграционных вопросов в отношениях с третьими странами. Ранее Совет Евросоюза являлся единственным органом, уполномоченным утверждать предлагаемое Еврокомиссией Соглашение об упрощении визового режима или безвизового режима с третьей страной. Совет Евросоюза принимал решение квалифицированным большинством, мнение Европарламента было консультативным (ст. 300, § 3 Договора о

5 Conclusions on Belarus. 3041<sup>st</sup> Foreign Affairs Council meeting, 25 October 2011 // [Electronic resource] Mode of access:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117326.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117326.pdf).

6 Council conclusions on Belarus, 3065<sup>th</sup> Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 31 January 2011 // [Electronic resource] Mode of access:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/119038.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119038.pdf).

7 Note from General Secretariat of the Council to Coreper/Council. Adoption of a Council Decision authorising the Commission to open negotiations for the conclusion of an agreement between the European Union and Belarus on the facilitation of the issuance of short-stay visas. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06354.en11.pdf>.

8 Note from General Secretariat of the Council to Coreper/Council. Adoption of a Council Decision authorising the Commission to open negotiations for the conclusion of a readmission agreement between the European Union and the Belarus. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06424.en11.pdf>.

создании Евросоюза). Лиссабонский договор распространил на данную сферу действие процедуры совместного принятия решения (обычная законодательная процедура).<sup>9</sup> Европарламент получил равное с Советом Евросоюза право принятия решения (ст. 218, Консолидированный текст Договора об учреждении Евросоюза). То есть в настоящее время усилий по лоббированию европейских правительств уже недостаточно, необходимо одобрение подобных соглашений со стороны евродепутатов.

**Во-вторых**, в апреле 2010 года вступил в силу так называемый *Визовый кодекс* — специальный регламент Евросоюза<sup>10</sup>, в котором установлены единые и обязательные для всех консульств стран Евросоюза Шенгенской зоны процедуры и правила выдачи краткосрочных шенгенских виз<sup>11</sup>. Визовый кодекс унифицировал многие нормы и правила визовой политики, а также в некоторой степени облегчил визовые процедуры. Поскольку Визовый кодекс по своей сущности является особым видом правового акта Евросоюза, обязательным для всех стран во всей своей целостности, то тем самым дискуссии в национальных парламентах стран Евросоюза об одностороннем уменьшении визового сбора при получении шенгенской визы для белорусов потеряли смысл.<sup>12</sup>

**В-третьих**, Совет Евросоюза и Европарламент приняли регламент<sup>13</sup> (вступил в силу 5 апреля 2010), согласно которому обладатели долгосрочной национальной визы одной из стран Шенгена получили возможность находиться в любой из стран Шенгенского пространства в течение трех месяцев на протяжении полугода на тех же основаниях, что и обладатели видов на жительство. В 2011 году количество виз данной категории, выданных гражданам Беларуси консульскими учреждениями стран Евросоюза (более 90% приходится на польские консульства), составило около 60 тыс., или почти 9% от всех категорий виз [Yeliseyev, 2012].

**В-четвертых**, в настоящее время продвижению к визовому упрощению препятствует не отсутствие намерения Евросоюза, как ранее, но нежелание официального Минска. Так, в 2004–2007 МИД Беларуси письменно обращался с предложениями о начале переговоров по визовым вопросам в адрес генерального директора по внешним связям Еврокомиссии Энеко Ландабуру, еврокомиссаров по внешним связям и политике соседства Бениты Ферреро-Вальднер и вопросам правосудия Франко Фраттини.<sup>14</sup> Предложения белорусской стороны о начале переговоров по визовым вопросам Еврокомиссия сочла преждевременными, так как Беларусь не является полноценным участником Европейской политики добрососедства по причине политической обусловленности.

9 Ст. 77 Консолидированного текста Договора об учреждении Европейского Союза. Подробнее см.: The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures. General Secretariat of the Council of the EU. December, 2009. Available at: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf).

10 Regulation (EC) № 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF>.

11 Ст. 1 Визового кодекса: краткосрочная виза позволяет пребывать на территории Шенгенского пространства не более трех месяцев в течение 6-месячного периода. Государства Шенгена на свое усмотрения определяют лишь условия выдачи долгосрочных виз - позволяющих пребывать в Шенгенском пространстве в течение более 3 месяцев, но не более года.

12 В 2008 парламент Германии обсуждал проект закона об уменьшении визового сбора для белорусов до 35 евро в одностороннем порядке; см.: *Бундэстаг пакінуў кошт візы для беларусаў 60 эўра* // [Electronic resource] Mode of access: <http://www.nn.by/index.php?c=ar&i=15065>.

13 Regulation (EU) № 265/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) № 562/2006 as regards movements of persons with a long-stay visa. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:085:0001:0004:EN:PDF>.

14 МИД: В ответ на упрощение РБ визового режима для граждан ЕС евроинституты должны продемонстрировать добрую волю по отношению к белорусам // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/politics/93857.html>.

В настоящее время ситуация сменилась на обратную. В заключениях по Беларуси 2011–2012 гг. Совет Евросоюза неоднократно<sup>15</sup> призывал Беларусь ответить на приглашение Еврокомиссии начать соответствующие переговоры. Формально МИД заявляет о сохранении для Беларуси приоритетности вопроса об упрощении визового режима<sup>16</sup> и связывает промедление с опасениями последствий принятия Соглашения о реадмиссии с Евросоюзом<sup>17</sup>.

В то же время посол Беларуси в Германии Андрей Гиро (в прошлом – глава консульского управления МИД) в ходе дискуссии в бундестаге, посвященной политике Германии и Евросоюза в отношении Беларуси, увязал затягивание решения этого вопроса с уровнем политических отношений и проведением Евросоюзом санкционной политики.<sup>18</sup> Эту же причину на слушаниях Комитета Европарламента по внешней политике в июне 2012 года назвал Гуннар Виганд, глава Департамента по вопросам России, «Восточного партнерства» и Центральной Азии Европейской службы внешнего действия.<sup>19</sup>

Следует отметить, что на промедление Беларуси в данном вопросе вследствие резко ухудшившихся отношений с Евросоюзом указывают также заявления А. Лукашенко<sup>20</sup> и госсекретаря Совета безопасности Л. Мальцева<sup>21</sup> об изменении подхода к приграничному сотрудничеству с Евросоюзом.

---

15 Council conclusions on Belarus. 3101st Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg, 20 June 2011. Available at: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/122926.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/122926.pdf); Council conclusions on Belarus. 3157<sup>th</sup> Foreign Affairs Council meeting Brussels, 22 and 23 March 2012. Available at:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/129229.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/129229.pdf); Council conclusions on Belarus. 3191<sup>st</sup> Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg, 15 October 2012.

Available at: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/132836.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132836.pdf).

16 В марте 2012 пресс-секретарь МИД Андрей Савиных заявил, что вопрос упрощения визового режима с повестки дня не снят и «рано или поздно мы придем к безвизовому обмену с ЕС и рядом других государств мира»; см.: <http://news.tut.by/politics/277179.html>.

17 См.: «Шенген» не подешевеет, пока Беларусь не согласна принимать нелегалов из ЕС // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://euroradio.fm/ru/report/shengen-ne-podesheveet-poka-belarus-ne-soglasna-prinimat-nelegalov-iz-es-93448>.

МИД уверен, что Беларусь придет к безвизовому обмену с Евросоюзом, 02.03.2012 // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/politics/277179.html>.

18 «Сейчас не самый подходящий момент обсуждать с ЕС облегчение визового режима», - считает посол Беларуси в ФРГ // БелАПАН, 22.05.2012 [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://belapan.com/archive/2012/05/22/eu\\_550385/](http://belapan.com/archive/2012/05/22/eu_550385/)

19 Слушания Комитета Европарламента по внешней политике, 19 июня 2012. Источник: видео слушаний на официальном сайте Европарламента.

20 Беларусь грозит открыть дорогу в ЕС криминалу, 18 апреля 2012 // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://telegraf.by/2012/04/belarus-grozit-otkrit-dorogu-v-es-kriminalu>.

21 См.: Лукашенко требует реформировать МВД аккуратно, без революционных замашек // БелТА, 11.05.2012 [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/president/Lukashenko-trebuat-reformirovat-MVD-akkuratno-bez-revoljutsionnyx-zamashek\\_i\\_597211.html](http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-trebuat-reformirovat-MVD-akkuratno-bez-revoljutsionnyx-zamashek_i_597211.html).

## 2. Почему ЕС не может в одностороннем порядке упростить визовый режим

Поскольку белорусские власти на практике не активизируют работу по упрощению визового режима с Евросоюзом, периодически политики и общественные активисты высказываются о выгодах принятия Евросоюзом одностороннего решения упрощении (и даже отмене) визового режима. Под упрощением визового режима мы имеем в виду, в том числе, уменьшение для граждан Беларуси визовых сборов за шенгенскую визу, несмотря на оговоренную в Визовом кодексе сумму в 60 евро. Однако по ряду институциональных и политических причин такой шаг не представляется реалистичным.

**Во-первых**, отсутствие политической воли в Евросоюзе предоставлять такое исключение: относительно низкая приоритетность белорусского вопроса, довольно высокие антииммигрантские настроения в ряде стран Евросоюза, которые влекут за собой и негативное отношение к облегчению визового режима с третьими странами.<sup>22</sup>

Сложность многократно усиливается резонностью предоставления исключений для граждан какой-либо страны в нарушение установленных правил. Почему граждане Беларуси, в отличие от жителей Армении, Азербайджана либо стран Северной Африки, где происходят исторические перемены, заслуживают исключительных послаблений в данной сфере, вопрос риторический. Такой подход также не найдет понимания у правительств Молдовы, Украины и Грузии, которые прошли сложные переговоры с Евросоюзом по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме. То есть предоставление исключений какому-либо государству потенциально осложняет отношения Евросоюза со многими третьими странами.

В европейских структурах даже согласованными действиями правительств «Вышеградской четверки» не удалось пролоббировать уменьшение визового сбора для восточноевропейских соседей. Президенты Польши, Венгрии, Чехии и Словакии еще в сентябре 2007 года, до расширения Шенгенского пространства, приняли решение добиваться отмены платы за оформление виз гражданам Украины и Беларуси.<sup>23</sup> В ноябре 2008 премьер-министры стран «Вышеградской группы» приняли совместное заявление о поддержке любых усилий по упрощению визового режима для белорусов и уменьшению сбора за шенгенские визы до 35 евро.<sup>24</sup> Эти и последующие усилия не привели к положительному решению вопроса. При таких обстоятельствах шансы на успешное продвижение вопроса белорусскими неправительственными организациями абсолютно мизерны.

**Во-вторых**, предоставление исключения требует соответствующей правовой процедуры, а принятие решений Евросоюза в визовой и миграционной сферах является одной из наиболее сложных процедур. Фактически требуется согласие всех основных органов Евросоюза: Еврокомиссии, Совета Евросоюза и Европарламента. С инициативой должна выступить Еврокомиссия, причем наряду с Директоратом по политике добрососедства – это не в меньшей степени сфера компетенции Директората по внутренним делам. В отличие от высказываний Штефана Фюле про необходимость большей открытости Беларуси, подобные заявления от чиновников Директората во внутреннем делем в публичной сфере не произносятся.

Далее, законодательная инициатива Еврокомиссии (ст. 77 Договора о функционировании Евросоюза) должна пройти через процедуру совместного одобрения Советом Евросоюза (квалифицированное большинство) и Европарламентом. Причем лоббирование

22 Следует отметить, что шенгенская виза не предоставляет права на трудоустройство и как таковая не влечет проблем, связанных с трудовой миграцией.

23 Беларусь ня будучь плаціць за афармленьне шэнгенскіх віз, 24 верасня 2007 // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.nn.by/index.php?c=ar&i=11672>.

24 Joint Statement of the Visegrad Group Prime Ministers. Warsaw, 5 November 2008. Part IV, para 6. Available at: <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the-110412-3>.

последнего – потенциально не менее сложный процесс, нежели национальных правительств стран Евросоюза.

Так, недавний доклад статистической службы Еврокомиссии свидетельствует, что лишь 57% жителей Евросоюза считают, что поездка в Евросоюз в целях туризма или бизнеса для жителей третьих стран должна проходить по упрощенной процедуре [Eurobarometer 2012: 7]. Показательно, что наиболее высокий показатель – среди польских (78%) и литовских (78%) респондентов, далее следуют Греция (73%) и Румыния (72%). Три страны Евросоюза, большинство жителей которых не согласны с упрощением передвижения для жителей третьих стран, – это Нидерланды, Австрия и Люксембург, против высказались соответственно 52, 52 и 54%. В остальных *двадцати* странах Евросоюза мнения распределились приблизительно поровну либо немного более в пользу упрощения передвижения [Eurobarometer 2012: 17]. То есть жители стран Евросоюза, которых евродепутаты и представляют, относятся настороженно к упрощению поездок для граждан третьих стран, а значит, и предоставлению исключений в обход комплекса ранее принятых документов. Европарламент, традиционно являющийся наиболее радикальным среди органов Евросоюза в вопросах демократизации Беларуси, ни в одной из резолюций не призывал начать работу по *одностороннему* упрощению визового режима.

**В-третьих**, в правовом отношении процесс упрощения визового режима увязан с принципом взаимности, то есть предполагаются идентичные упрощения для граждан из стран Евросоюза. Пункт об обоюдном упрощении визового режима традиционно присутствует в соглашениях об упрощенном визовом режиме. В 2006 специальный регламент Совета Евросоюза дополнительно внес изменения в отношении принципа взаимности в случае безвизового режима.<sup>25</sup>

Евросоюз также предлагает соседним странам заключение Соглашения об упрощенном визовом режиме в пакете с Соглашением о реадмиссии. Сотрудничество по вопросам реадмиссии рассматривается Евросоюзом в качестве неотъемлемой части борьбы с нелегальной миграцией и инструмента защиты институтов иммиграции и убежища. В заключаемых Евросоюзом соглашениях об упрощении визового режима имеется положение о том, что данное соглашение вступает в силу со времени вступления в действие Соглашения о реадмиссии. Подобные соглашения с Евросоюзом уже заключили, среди прочих стран, Россия, Украина, Молдова и Грузия. Беларусь же заявляет о своих опасениях относительно последствий реадмиссионного соглашения и потому не вступает в переговоры по данному вопросу.

Таким образом, Евросоюз не в состоянии (и не уполномочен) упростить визовый режим для граждан Беларуси в одностороннем порядке. Показательно замечание главы МИД Польши Р. Сикорского в ответ на обращение заместителя партии «Закон и справедливость» А. Липиньского отменить визовый сбор для белорусов. На заседании Комитета иностранных дел Сейма в феврале 2012 года Сикорски заявил, что ситуация парадоксальна, поскольку «визовые упрощения для жителей [Беларуси] требуют согласований и соглашения с властями».<sup>26</sup>

25 Страны Евросоюза намерены проявлять солидарность в том случае, если страны, чьи граждане имеют безвизовый доступ в Евросоюз, сохраняют или возвращают визовое требование в отношении какой-либо из стран Евросоюза. Council Regulation (EC) № 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) № 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism. Available at [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2005&nu\\_doc=851](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=2005&nu_doc=851).

26 Р. Сикорски также добавил, что в данном отношении не является оптимистом, так как «если бы белорусские власти намеревались упростить гражданам поездки в ЕС, то запустили бы Соглашение о малом приграничном движении, а этого не происходит»; см.: PiS: znieśmy opłaty wizowe dla Białorusinów. Łukaszenka nas nie oskarży, 03.01.2012 // [Electronic resource] Mode of access: <http://www.wprost.pl/ar/308634,1/PiS-zniesmy-oplaty-wizowe-dla-Bialorusinow-Lukaszenka-nas-nie-oskarzy/>



### 3. Какие исключения из визового режима существуют

Граждане стран мира дифференцированы на четыре категории с точки зрения визовых отношений с Евросоюзом и условий перемещения в Евросоюзе. *Во-первых*, собственно граждане стран Евросоюза, которые имеют право свободно перемещаться и проживать на территории Евросоюза. *Во-вторых*, граждане стран, участвующих в Европейской экономической зоне с привилегированными отношениями с Евросоюзом, наделены равными правами (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия). *В-третьих*, граждане третьих стран из «положительного» списка (Annex II) специального регламента 539/2001 (напр., Аргентина, Австралия, Южная Корея) не нуждаются в визе для краткосрочных поездок в Евросоюз. Наконец, граждане стран из «негативного» списка регламента (Annex I), в том числе и граждане Беларуси [Bigo & Guild 2005: 235–236; cit. in Trauner & Kruse 2008: 7]. Изначально исключениями среди стран Европейской политики соседства являлись лишь Израиль и Хорватия.

Таким образом, сам факт необходимости гражданам Беларуси иметь визу при пересечении внешних границ стран Евросоюза<sup>27</sup> проистекает из положений упомянутого регламента Евросоюза 539/2001 (ст. 1(1) дополнения I).<sup>28</sup> Здесь содержится два списка: государства, граждане которых могут посещать Евросоюз без визы, и страны с визовой процедурой. По мере перехода стран из одной категории в другую, список корректируется в дополнениях к регламенту.

Еще один важный документ, который наряду с Визовым кодексом ЕС и регламентом 539/2001 определяет визовую политику Евросоюза, – Шенгенский кодекс о границах (ШКГ).<sup>29</sup> Данный документ регулирует условия пересечения границ Шенгена. Согласно ст. 30 Визового кодекса, само наличие визы не предоставляет автоматическое право на въезд. Каждый владелец визы, в соответствии со ст. 7 ШКГ, – субъект проверки на соблюдение условий въезда, согласно ст. 5(1) ШКГ.<sup>30</sup>

На практике это означает, что работник пограничной службы вправе проверить, имеет ли лицо, желающее въехать на территорию Шенгенского пространства, достаточные доказательства, в том числе документальные, подтверждающие цель поездки, наличие жилища, средств к существованию и др. Список документов в приложении к ШКГ практически не отличается от требуемых Визовым кодексом для предъявления в консульские органы. Отметим, что данный механизм выявления недобросовестных туристов остается в распоряжении стран Шенгенского пространства и после введения безвизового режима.

Для граждан Беларуси (и других стран из второго списка регламента 539/2001) имеются лишь две правовые возможности-исключения из общих правил Визового кодекса.

27 В данном случае под страной Евросоюза имеются в виду те государства Евросоюза, которые исполняют Шенгенское законодательство, а также ассоциированные государства.

28 OJ 2001 L 81, p. 1 Council Regulation (EC) № 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20070119:EN:PDF>.

29 Regulation (EC) № 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.04.2006. Available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF>.

30 Иностранные граждане обязаны иметь в наличии действительный документ(-ы) для пересечения границы, действительную визу (для стран с визовым режимом) либо вид на жительство, достаточные средства к существованию на время планируемого пребывания и для возвращения в страну пребывания либо транзита, а также должны доказать цель поездки и условия планируемого пребывания. Кроме этого, лица не должны находиться в запретном шенгенском списке (Шенгенская информационная система) либо национальном запретном списке какой-либо из стран Евросоюза по причине представления общественной опасности, по соображениям внутренней безопасности государства либо нанесения ущерба его международным отношениям.

**Во-первых**, Соглашение об упрощении визового режима. Оно позволяет уменьшить визовый сбор с 60 евро до 35 евро, отменить визовый сбор для дополнительных категорий граждан, несколько упростить процедуру подачи визового заявления и уменьшить время его обработки. Положительные изменения, привносимые Соглашением, анализируются в следующем разделе.

**Во-вторых**, Соглашение о малом приграничном движении (МПД). Регламент о МПД<sup>31</sup>, утвержденный в декабре 2006, позволяет заинтересованным странам Евросоюза заключать специальные двусторонние соглашения с соседними третьими странами. Такие соглашения предусматривают исключительный режим въезда в Шенгенскую зону: жители пограничья (30–50-километровая зона) без визы, на основании специальных разрешений, в упрощенном порядке могут перемещаться и пребывать в аналогичной зоне по другую сторону границы. В настоящее время такой приграничный режим действует с Латвией, ратификацию аналогичных соглашений с Литвой и Польшей официальный Минск затягивает. Польша окончила процедуру ратификации еще в 2010 году, Литва направила ноту о готовности к реализации соглашения в феврале 2012 года.

Еврокомиссия в своем отчете о МПД (февраль 2011)<sup>32</sup> высказала предположение, что соглашения между Польшей и Беларусью, Литвой и Беларусью «вступят в силу в течение нескольких ближайших месяцев», а с Латвией – позже, в связи с большим количеством замечаний по черновому тексту соглашения. Однако произошло наоборот. Официальный Минск изначально выразил намерение проверить действие соглашения на примере сотрудничества с Латвией, прежде чем запускать соглашения с Литвой и Польшей, приграничные зоны с которыми значительно крупнее территориально и во много раз более густонаселенные.<sup>33</sup>

Из неоднозначных заявлений пресс-секретаря посольства Беларуси в Польше А. Зеленко<sup>34</sup> и первого заместителя министра иностранных дел Беларуси И. Петришенко<sup>35</sup> следует, что Беларусь затягивает с запуском соглашения о МПД в связи с уровнем политических отношений и принципиальной позицией Варшавы в отношении белорусских властей.

Посол Беларуси в Литве В. Дражин также указал на политическую причину промедления Минска, заявив в апреле 2012: «Литовская сторона подготовила все необходимые документы. Она заявляет – мы готовы. И тут же вводят санкции. Когда литовские политики делают громкие заявления о высылке белорусских послов, то о каком приграничном движении может идти речь?..».<sup>36</sup> По словам Дражина, Латвия вела себя с Беларусью «немножко иначе», а потому с ней соглашение уже действует.

Таким образом, в настоящее время процесс упрощения визового режима очевидно затягивается белорусскими властями: официальный Минск не начинает переговоры по

31 Regulation (EC) № 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending provisions of the Schengen Convention. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:EN:PDF>.

32 Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation № 1913/2006. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Available at: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM\\_PDF\\_COM\\_2011\\_0047\\_F\\_EN\\_RAPPORT.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0047_F_EN_RAPPORT.pdf).

33 См. сравнительную таблицу размера приграничных зон: Малое приграничное сотрудничество: окно в ЕС? // Новая Еуропа [Электронный ресурс] Точка доступа: [http://n-europe.eu/article/2011/12/05/maloe\\_prigranichnoe\\_sotrudnichestvo\\_okno\\_v\\_es](http://n-europe.eu/article/2011/12/05/maloe_prigranichnoe_sotrudnichestvo_okno_v_es).

34 Лукашенко утвердил соглашение о приграничном движении полгода назад; см.: <http://www.polsha24.com/publ/view/lukashenko-utwerdil-soglashenie-o-prigranichnom-dwizen>.

35 Беларусь через несколько дней запустит в действие механизм малого приграничного движения с Латвией // МИД, информационно-справочный портал *interfax.by* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/102335>.

36 Посол Белоруссии в Литве: Главное, чтобы политики не путались под ногами // *Regnum* [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.regnum.ru/news/1520011.html#ixzz26y1FkMr0>.

Соглашению об упрощении визового режима, а также не запускает соглашения о МПД с Польшей и Литвой.

Кроме двух описанных исключений (Соглашение об упрощении визового режима, Соглашение о МПД), требование иметь шенгенскую визу при въезде на территорию государств Шенгенского пространства также не касается тех немногочисленных граждан Беларуси, которые имеют действительный вид на жительство или долгосрочную национальную визу типа D, выданные одной из стран Шенгенского соглашения. Лица, обладающие национальной визой либо видом на жительство, могут пребывать в других странах Шенгенского пространства до *трех* месяцев в течение 6-месячного периода, со дня первого въезда.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> На практике, в ситуации отмены пограничного контроля внутри Шенгенской зоны при сухопутном перемещении, четкой процедуры проверки продолжительности пребывания в Шенгенской зоны нет. Однако в случае установления пограничными органами нарушения в плане чрезмерного пребывания, может быть принято решение о выдворении лица с территории государства и запрете въезда в Шенгенскую зону.

#### 4. Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии: Беларусь в региональном контексте

Безвизовый режим – следующая после упрощения визового режима степень сотрудничества с Евросоюзом. Сокращение и устранение административных барьеров между Евросоюзом и странами-партнерами в сфере свободы передвижения – одна из целей инициативы «Восточное партнерство». В рамках диалога о безвизовом режиме Еврокомиссия предлагает правительствам стран ВП Планы действий относительно визовой либерализации (ПДВЛ). По своей структуре они подобны дорожным картам, которые ранее Евросоюз разрабатывал для западнобалканских государств (Македония, Сербия, Черногория, Босния и Герцеговина, Албания).

ПДВЛ содержит четыре блока вопросов, которые страна должна разрешить: безопасность документов; борьба с нелегальной миграцией, включая реадмиссию; вопросы общественной безопасности; вопросы внешних отношений, включая права человека мигрантов и других уязвимых групп населения.

В случае Украины диалог о перспективах введения безвизового режима начался через 10 месяцев после вступления в силу Соглашения об упрощенном визовом режиме, в случае Грузии – через 15 месяцев, Молдовы – почти через два с половиной года.

В итоговой декларации второго саммита «Восточного партнерства» (сентябрь 2011) Европейский Совет заменил прежнюю «долгосрочную цель» на следующую формулировку: безвизовый режим «*достижим в течение периода времени*», необходимого для выполнения условий ПДВЛ. Ценность этой правки состоит в том, что она подтверждает готовность Евросоюза отменить визовый режим, как только страны ВП выполнят конкретные условия:

*«Развитие мобильности граждан в безопасной и качественно управляемой среде остается важной целью "Восточного партнерства". В качестве первого шага такая цель предполагает запуск соглашений об упрощении визового режима и реадмиссии. Как только такие соглашения заключены и эффективно выполняются, Евросоюз и страны-партнеры предпринимают постепенные шаги по введению безвизового режима ... в случае удовлетворения условий ... изложенных в двухэтапных Планах действий относительно визовой либерализации»<sup>38</sup>.*

Вместе с тем, в отличие от документов по «Восточному партнерству» Еврокомиссии, где присутствует формулировка «безвизовый режим», Европейский Совет применяет более осторожный термин – «полная визовая либерализация».

В настоящее время среди стран ВП соглашения об упрощенном визовом режиме и реадмиссии с Евросоюзом действуют в Украине, Молдове и Грузии. В конце февраля 2012 переговоры по заключению соглашений начались с Арменией, в начале марта – с Азербайджаном. Соответственно, Беларусь, которая до сих пор не отреагировала на приглашение Еврокомиссии начать переговоры, является самой отстающей страной ВП в данном отношении.

На фоне отсталости в правовом отношении, Беларусь, что несколько парадоксально, лидирует среди стран ВП по количеству шенгенских виз на душу населения. Это объясняется относительно небольшим положительным воздействием Соглашения об упрощении визового режима (подробнее об этом в следующем разделе) и более активным использованием консульствами стран Шенгена возможностей Визового кодекса Евросоюза при выдаче виз гражданам Беларуси.

38 Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, p. 4. Available at: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern\\_partnership/documents/warsaw\\_summit\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/warsaw_summit_declaration_en.pdf)

Отметим, что в декабре 2010 глава Департамента по миграции и гражданству МВД А. Бегун заявил о полной готовности Беларуси к переговорам с Евросоюзом по упрощению визового режима. Заявление увязывалось с сообщением о появлении первых биометрических паспортов к 2012 году.<sup>39</sup> Однако эксперты отмечают, что данный вопрос не является самым сложным для реализации странами ВП, тогда как на первый план выступают проблемы с верховенством права и коррупцией, а также неререформированные министерства внутренних дел [Jaroszewicz 2012: 9].

Ситуация с облегчением визового режима по странам «Восточного партнерства» и России наглядно представлена в таблице.

**Таблица**  
**Правовое состояние визовых отношений с Евросоюзом**  
**в странах «Восточного партнерства» и России\***

| Страна             | Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии   | Состояние переговоров о введении безвизового режима   | Визовый сбор за шенгенскую визу |
|--------------------|--|---|---------------------------------|
| <b>Азербайджан</b> | 01.03.2012 – начало 1-го раунда переговоров  | –   | 60 евро                         |
| <b>Армения</b>     | 27.02.2012 – начало 1-го раунда переговоров  | –   | 60 евро                         |
| <b>Беларусь</b>    | –<br>(предложение ЕС о начале переговоров – июнь 2011)   | –   | 60 евро                         |
| <b>Грузия</b>      | 01.03.2011 – вступили в силу (переговоры начались в марте 2009)  | 04.06.2012 – начало диалога; ПДВЛ ожидается осенью 2012   | 35 евро                         |
| <b>Молдова</b>     | 01.01.2008 – вступило в силу Соглашение об упрощении визового режима;<br>01.10.2010 – вступило в силу Соглашение о реадмиссии  | 15.05.2010 – начало диалога;<br>24.01.2011 – представлен ПДВЛ;<br>27.06.2012 – положительный отчет Еврокомиссии, начало 2-й фазы ПДВЛ | 35 евро                         |
| <b>Россия</b>      | 01.06.2007 – вступило в силу Соглашение об упрощении визового режима;<br>01.06.2010 – вступило в силу Соглашение о реадмиссии. | План введения безвизового режима утвержден в декабре 2011   | 35 евро                         |
| <b>Украина</b>     | 01.01.2008 – вступило в силу Соглашение об упрощении визового режима;<br>01.01.2010 – вступило в силу Соглашение о реадмиссии  | 29.10.2008 – начало диалога;<br>22.10.2010 – представлен ПДВЛ   | 35 евро                         |

\*Подготовлено автором

В диалоге о введении безвизового режима среди стран ВП далее всех продвинулась Молдова. В конце июня 2012 Еврокомиссия опубликовала положительный отчет о выполнении Молдовой ПДВЛ и одобрила переход страны во вторую, завершающую, фазу

39 Belarus fully ready for negotiations with European Union over visa regime simplification // [Electronic resource] Mode of access: <http://www.tvr.by/eng/society.asp?id=39964>.

плана.<sup>40</sup> Таким образом, несмотря на то что Украина ранее Молдовы получила текст ПДВЛ, а также то, что ряд последующих отчетов Еврокомиссии по двум странам утверждался одновременно и с одинаковыми итоговыми рекомендациями, к настоящему времени Кишинев опередил Киев. Украина до сих пор находится на первом этапе ПДВЛ, Грузия еще не получила текст документа. Ожидается, что до конца 2012 Украина завершит необходимые процедуры по первому этапу ПДВЛ, а Грузии будет представлен текст соответствующего документа.

---

40 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by the Republic of Moldova of the Action Plan on visa liberalization. Available at: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com\\_report\\_vlap\\_moldova\\_june\\_2012\\_final\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_report_vlap_moldova_june_2012_final_en.pdf#zoom=100).

## 5. Выгоды от Соглашения об упрощенном визовом режиме

Соглашения об упрощенном визовом режиме, кроме уменьшения визового сбора (с 60 до 35 евро), лишь в малой степени облегчают визовые процедуры. *Во-первых*, длительность процедуры уменьшается, но совсем незначительно. Если Визовый кодекс Евросоюза отводит консульствам максимум 15 календарных дней для принятия решения по визовой заявке и не предусматривает ускоренную процедуру (ст. 23), то согласно соглашениям, заключенным с Украиной, Молдовой и Грузией, срок рассмотрения заявок уменьшен до 10 календарных дней (ст. 7(1), в ускоренном порядке предусмотрены 3 дня (за дополнительную плату).

Однако согласно параграфу 2 ст. 7(1) соглашений, этот период может быть продлен до 30 дней «в случае необходимости дополнительной проверки заявки». Так, согласно выводам мониторинга 2010 года, хотя в 82% случаев период принятия решения по визовым заявкам жителей Украины не превышал 10 дней, в случаях итальянского, датского и французского консульств он достигал 20–30 дней [Schengen Consulates... 2010: 12].

В то время как гражданин Беларуси обычно ожидает решения по визовой заявке в литовском консульстве 7–10 дней, в странах с действующими соглашениями на это потребуется в среднем 5 дней. В то же время, по словам вице-министра иностранных дел Литвы Э. Игнатавичюса, в случае уважительных причин белорусские предприниматели могут получить визу на следующий день или даже в день подачи визовых документов.<sup>41</sup> То есть, на практике, разница еще меньше, что подтвердило эмпирическое исследование путем опроса респондентов в Беларуси и странах региона, установившее разницу во времени ожидания визы в три дня [Zmiany w polityce... 2009: 46].

*Во-вторых*, соглашения также несущественно влияют на количество требуемых документов для визовой обработки [Zmiany w polityce... 2009: 8, 46]. Так, согласно ст. 4 соглашений, упрощена документальная процедура в случае посещения страны Евросоюза по приглашению. В большинстве таких случаев достаточно лишь письменного запроса принимающей стороны. Однако список необходимых документов в случае поездок, предпринимаемых в туристических либо «личных целях» (кроме визитов к близким родственникам), соглашениями не регулируется.<sup>42</sup> Более того, фактически список документов для удостоверения необходимых финансовых средств и связей со страной происхождения не ограничивается положениями соглашений. Отсутствие упрощения процедур в плане количества предоставляемых документов зафиксировали и проведенные опросы заявителей [Sushko 2011: 6].

*В-третьих*, от действия соглашений не зависит выдача долговременных и многократных виз. В 2009 году эмпирические исследования зафиксировали довольно большую разницу в средней продолжительности виз для граждан Беларуси и жителей стран с действующими соглашениями,<sup>43</sup> но в 2010 Визовый кодекс ввел нижнюю границу срока действия стандартной многократной визы – 6 месяцев. Таким образом, фактически признаны нелегальными фиктивно-многократные визы со сроком действия в несколько недель. Следует полагать, это значительно минимизировало ранее существенную разницу в сроках действия виз.<sup>44</sup>

41 Lietuvos diplomatai: vizų problema tik mitas // *Respublika*, 06.08.2010. Available at [http://www.respublika.lt/lt/naujienos/pasaulis/pasaulio\\_politika/lietuvos\\_diplomatai\\_vizu\\_problema\\_tik\\_mitas\\_atnaujinta\\_1414/](http://www.respublika.lt/lt/naujienos/pasaulis/pasaulio_politika/lietuvos_diplomatai_vizu_problema_tik_mitas_atnaujinta_1414/), print. 1.

42 Для поездок с такими целями заявителю необходимо представить комплекс документов, оговоренный в ст. 14(1) Визового кодекса.

43 Средняя продолжительность действия виз, выдаваемых в Беларуси, составляла 92 дня, в странах с действием Соглашения – 58 дней; см.: Zmiany w polityce wizowej państw UE // *Raport z monitoringu*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009. St. 46.

44 Подписанные дополнительные соглашения к изначальным соглашениям об упрощении визового режима между Евросоюзом и Украиной и Евросоюзом и Молдовой призваны несколько улучшить ситуацию.

Эмпирические данные свидетельствуют и об отсутствии влияния соглашений на количество многоразовых виз [Zmiany w polityce... 2009: 47–51]. Это же подтверждает визовая статистика консульств стран Шенгенского соглашения. Так, в 2011 году доля выданных многократных виз в консульствах на территории Беларуси составила 45.3%, тогда как в Украине – 35.5%, Молдове — 23.0% [Yeliseyeu, 2012].

Соглашения об упрощенном визовом режиме предоставляют возможность получения многоразовых виз дополнительным (немногочисленным) категориям населения, таким как близкие родственникам граждан, которые легально проживают на территории Евросоюза. С другой стороны, в Визовом кодексе Евросоюза (ст. 17) даже содержатся категории населения (например, представители неправительственных организаций), наделенные привилегией апеллировать к ст. 24(2) о выдаче многоразовой визы, которых нет в первоначальных текстах

Соглашений об упрощенном визовом режиме с Украиной и Молдовой. К тому же наиболее важные выгоды соглашений не распространяются на лица, которые посещают Шенгенское пространство впервые. Большинство «льготных» категорий населения (журналисты, спортсмены, ученые, студенты и др.), оговоренных в Соглашении, могут получить бесплатную визу, если поездка непосредственно связана с профессиональной деятельностью.<sup>45</sup>

Таким образом, первоначальные соглашения об упрощенном визовом режиме в Украине и Молдове на деле лишь в незначительной степени упростили процедуры получения визы. Популярный украинский ежедневник «Корреспондент» даже присудил Соглашению титул «Разочарование года 2008», подчеркивая существенную разницу между ожидаемым и реальным состоянием дел в визовой сфере в течение первого года действия Соглашения.<sup>46</sup>

В мае 2009 МИД Украины предложил Евросоюзу внести изменения в Соглашение, чтобы, среди прочего, увеличить список категорий людей с правом получения бесплатных, долгосрочных и многократных виз, увеличить период действия выдаваемых долгосрочных виз. В апреле 2011 Еврокомиссия получила мандат провести переговоры по этому вопросу, соглашение было подписано 23 июля 2012 года. Оно определяет дополнительные категории населения с правом получение долгосрочных, многоразовых и бесплатных виз в страны Евросоюза по упрощенной процедуре, расширяет сроки действия многократных виз и предполагает общее улучшение порядка выдачи виз.<sup>47</sup> Подобное дополнение к первоначальному соглашению между Евросоюзом и Молдовой подписано 27 июня 2012 года. Соглашения вступят в силу после завершения сторонами необходимых процедур ратификации.

Уменьшение визового сбора с 60 до 35 евро также требует отдельного рассмотрения. При сравнении не формального визового сбора, но общей суммы издержек при получении шенгенской визы в среднем, выяснилось, что для граждан Беларуси эта сумма составила 62 евро, для жителей Украины и Молдовы – 50 евро [Zmiany w polityce... 2009: 46]. Другое исследование зафиксировало, что для жителей Украины сумма издержек при получении шенгенской визы составила 65–70 евро [Weinar et al. 2012: 2]. Это связано с большей долей бесплатных шенгенских виз, выдаваемых белорусам, и с более частым обращением жителей Украины<sup>48</sup> и Молдовы к услугам посредников – визовым центрам и

45 В отличие от ряда категорий (пенсионеры, люди с ограниченными возможностями и несовершеннолетние лица), которые, согласно положениям соглашений, могут получить бесплатную визу во всех случаях.

46 Украина: Итоги 2008 года // *Корреспондент.net*, 23.12.2008. Доступ в интернете: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/688057-ukraina-itogi-2008-goda-ot-korrespondent-net>.

47 Подробнее см.: Commission amends visa facilitation agreement for citizens of Ukraine // [Electronic resource] Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-821\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-821_en.htm?locale=en)

48 Согласно данным, в Украине более чем 40% заявителей обращаются за помощью к визовым посредникам; см.: Почти половина украинцев переплачивает за визы, 31.07.2012 // [Electronic resource] Mode of access: <http://life.comments.ua/2012/07/31/352901/pochti-polovina-ukraintsev.html>.



*внешним провайдерам услуг.* Как результат, общая сумма визовых процедур, при формальном визовом сборе в 35 евро, может превышать 60 евро. Следует отметить, что в последнее время в процессе работы ряда иностранных консульств в Беларуси (прежде всего, консульства Польши в Минске) значительно активизировалась деятельность визовых посредников, что требует специального изучения.

Визовый кодекс ЕС, оставляя заявителям право подавать визовые документы напрямую в консульства, регулирует деятельность посредников (провайдеров внешних услуг), предоставляющих дополнительные платные услуги по принятию визовых заявок, проверке пакета документов и их доставке в консульские учреждения. Регламент устанавливает, что предельный объем платежей таким посредникам не может превышать 30 евро (50% от стандартного консульского сбора). Посредники заключают с консульскими учреждениями агентские соглашения и выполняют основную техническую и бумажную работу вместо сотрудников консульства. Обращение к услугам визовых центров значительно уменьшает срок ожидания подачи визовых документов и создает более благоприятные условия для обслуживания, но в то же время увеличивает финансовые затраты на получение визы.

Итак, выгоды от соглашений об упрощении визового режима для большинства населения, кроме уменьшения визового сбора, минимальны. Это хорошо видно на примере сравнения различных визовых параметров в случае с консульствами стран Шенгена в Беларуси, с одной стороны, и в Украине и Молдове, с другой. За исключением немногочисленных категорий населения, соглашения незначительно влияют на вероятность получения бесплатных, долгосрочных и многократных виз. Количество требуемых документов также несколько сократилось для отдельных случаев поездок. Продолжительность визовой процедуры сократилась в среднем на три календарных дня. Более значительные выгоды, но также довольно ограниченные, предполагают дополнительные соглашения об упрощении визового режима, подписанные Молдовой и Украиной с Евросоюзом в июне-июле 2012 года.

Таким образом, основное значение соглашений об упрощенном визовом режиме состоит не в том, чтобы значительно облегчить визовый режим для населения в целом. Речь идет о некотором снижении финансовых издержек в процессе получения визы и появлении правовой возможности у государства начать диалог о безвизовом режиме с Евросоюзом.

## Выводы

- Упрощение визового режима с Беларусью, в том числе в плане сокращения либо отмены визовых сборов, в одностороннем порядке со стороны Евросоюза нереалистично по ряду правовых и политических причин.
- Исключения из положений Визового кодекса Евросоюза для отдельных категорий граждан возможны лишь в случае заключения Соглашения об упрощенном визовом режиме с Евросоюзом и Соглашений о малом приграничном движении с соседними странами Евросоюза (только для жителей пограничья). Беларусь затягивает начало переговоров по первому и не запускает Соглашения о МПД с Польшей и Литвой по политическим причинам.
- В сфере упрощения визового режима с Евросоюзом Беларусь, которая до сих пор не приняла приглашение Еврокомиссии (июнь 2011) начать соответствующие переговоры, является отстающей страной «Восточного партнерства». Грузия, Молдова и Украина ведут диалог по введению безвизового режима с Евросоюзом. Азербайджан и Армения находятся в состоянии переговорного процесса по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме.
- В среднем между началом переговоров о заключении Соглашения об упрощенном визовом режиме и вступлением соглашения в силу в Украине, Молдове и Грузии прошло около 20 месяцев.<sup>49</sup> Еще минимум 11 месяцев (в случае Украины) потребовалось от времени вступления в силу Соглашения об упрощенном визовом режиме до начала визового диалога, максимум – 29 месяцев (Молдова). То есть Беларусь **уже** (даже при условии немедленного начала соответствующих переговоров с Евросоюзом) отстает от некоторых стран ВП в визовой сфере **как минимум на три года**. А объективно, учитывая время, затраченное на диалог по безвизовому режиму, в случае Украины и Молдовы – как минимум на 5 лет.
- Положения Соглашения об упрощенном визовом режиме, кроме уменьшения визового сбора, лишь в незначительной степени облегчают визовые процедуры. Основное значение данного соглашения состоит в правовой возможности начать диалог относительно введения безвизового режима с Евросоюзом.
- Лоббистские усилия гражданского общества должны быть переориентированы на работу с белорусскими властями, от политической воли которых зависит активизация работы по упрощению визового режима с Евросоюзом. Учитывая благосклонное отношение общественности к тематике облегчения визового режима и наличие людского ресурса у гражданской кампании «В **Беларусь** и Европу – **без визы!**», целесообразно рассмотреть вопрос сбора подписей под символической петицией к белорусским властям по поводу запуска Соглашений о МПД и начале переговоров о заключении Соглашения об упрощенном визовом режиме с Евросоюзом.
- Гражданскому обществу следует предоставлять компетентным белорусским органам результаты исследований о выгодах упрощенного визового режима. Например:
  - оценить экономический эффект от действия Соглашения о МПД с Литвой и Польшей;
  - оценить последствия Соглашения о реадмиссии с Евросоюзом, включая критическое рассмотрение заявленных опасений о «тысячах, если не десятках

<sup>49</sup> Украина (ноябрь 2005 - январь 2008), Молдова (февраль 2007 - январь 2008), Грузия (март 2009 - март 2011).

тысяч» нелегалов<sup>50</sup>, которые якобы могут оказаться на территории страны в случае действия упомянутого соглашения<sup>51</sup>;

- рассчитать экономические выгоды от увеличения туристических потоков из Евросоюза в Беларусь в результате обоюдного упрощения визового режима.

В результате промедления в данном направлении Беларусь рискует занять место безнадежного аутсайдера среди стран ВП и России в области визового режима с Евросоюзом. Представляется, что приближение Чемпионата мира по хоккею в Беларуси является дополнительным положительным фактором для воздействия на официальный Минск в данном вопросе.

---

50 Пресс-секретарь МИД Беларуси Андрей Савиных: «Все нелегальные мигранты, которые будут задержаны на территории ЕС и которые скажут, что прибыли с территории Беларуси, должны будут быть высланы на территорию Беларуси. Это означает, что на нашей территории будут скапливаться тысячи и десятки тысяч нелегальных мигрантов. И мы будем обязаны их одеть, накормить и содержать». См.: [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/107069>

51 Исследование данной темы станет одним из следующих направлений деятельности BISS.

## Ссылки

- Council conclusions on Belarus. 3101<sup>st</sup> Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg, 20 June 2011.
- Council conclusions on Belarus. 3157<sup>th</sup> Foreign Affairs Council meeting Brussels, 22–23 March 2012.
- Council conclusions on Belarus. 3191<sup>st</sup> Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg, 15 October 2012.
- Council Regulation (EC) № 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.
- Jaroszewicz M. Making the impossible possible. The prospects for visa-free movement between the EU and its Eastern partners. Centre for Eastern Studies, 2012.
- Joint Statement of the Visegrad Group Prime Ministers. Warsaw, 5 November 2008.
- Melyantsou D., Silitski V. How to Lower Schengen Visa Fees for Belarusians, 2008. Available at:  
[http://www.belinstitute.eu/images/stories/documents/visappmay2008en\\_final.pdf](http://www.belinstitute.eu/images/stories/documents/visappmay2008en_final.pdf).
- Popescu N., Wilson A. The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighborhood. European Council on foreign relations, June 2009.
- Regulation (EC) № 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas.
- Regulation (EU) № 265/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) № 562/2006 as regards movements of persons with a long-stay visa.
- Schengen Consulates in Assessments and Ratings Visa Practices of the EU Member States in Ukraine, Kyiv-2010. Available at:  
[http://novisa.com.ua/upload/file/Viza\\_Monitor\\_ENG-3.pdf](http://novisa.com.ua/upload/file/Viza_Monitor_ENG-3.pdf).
- Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation №1913/2006. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 09/02/2011.
- Special Eurobarometer report. Survey «Awareness of home affairs». Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate-General Home Affairs. Fieldwork: December 2011. Publication: June 2012. Available at:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_380\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_380_en.pdf).
- Sushko I. et al. How to achieve visa-free regime with the European Union? Western Balkans' experience for Ukraine. Policy research. Kyiv, 2011.
- Sushko O. The EU-Ukraine relations, and the visa liberalization process, 2011. Available at:  
[http://visa-free-europe.eu/wp-content/uploads/2012/03/In-depth-research\\_ukr-fin.pdf](http://visa-free-europe.eu/wp-content/uploads/2012/03/In-depth-research_ukr-fin.pdf).

- 
- Sushko O. et al Designing a roadmap towards visa free regime between the EU and Ukraine. Policy & advocacy report. Kyiv, 2009. Available at: [http://novisa.com.ua/file/publics/novisa\\_publics1270246108.pdf](http://novisa.com.ua/file/publics/novisa_publics1270246108.pdf).
  - The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures. General Secretariat of the Council of the EU. December, 2009.
  - Trauner T., Kruse I. EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood. CEPS Working Document № 290, April 2008.
  - Weinar A., Korneev O., Makaryan S., Mananashvili S. Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova. MPC Research Report, January 2012. Available at: <http://novisa.com.ua/upload/RR%202012%2001%20-%20visa%20final%281%29.pdf>.
  - Yelisyeu A. How isolated is Belarus? Analysis of Schengen countries' consular statistics (2007-2011). Available at [http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/english\\_research\\_yelis\\_2.pdf](http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/english_research_yelis_2.pdf)
  - Zmiany w polityce wizowej państw UE // Raport z monitoringu. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009.
  - Беларусь и мир: геополитический выбор и безопасность сквозь призму экономики и культуры. BISS, NOVAK, 2010. Available at: [http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa\\_010610\\_ru\\_geopolit.pdf](http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa_010610_ru_geopolit.pdf).
  - НИСЭПИ. Геополитические фронты Беларуси. Опрос декабря 2009 года. Доступ в интернете: <http://www.iiseps.org/12-09-05.html>.