

ВИЗОВАЯ ДИЛЕММА ОФИЦИАЛЬНОГО МИНСКА СТАНОВИТСЯ ВСЕ ОСТРЕЕ

Андрей Елисеев

Резюме

Белорусские власти очень подозрительно относятся к идее большей открытости страны. Но уже через 2-3 года, когда украинцы и россияне удостоятся безвизового режима с ЕС, они рискуют получить огромный заряд недовольства белорусов.

Временный визовый парадокс: одновременно и аутсайдер и лидер

В настоящее время положение Беларуси в визовых отношениях с Евросоюзом выглядит несколько парадоксально. С одной стороны, Беларусь среди стран региона — абсолютный аутсайдер в визовой сфере в правовом отношении, с другой — явный лидер по количеству шенгенских виз на душу населения. Что это означает на практике и почему так происходит?

Продвижение к безвизовому режиму с ЕС для Беларуси и других стран «Восточного партнерства» (и России по несколько особой программе) — процесс двухэтапный.

Первый этап — подписание Соглашения об упрощенном визовом режиме. Его уже одолели Россия, Молдова, Украина, Грузия, в ближайшие месяцы заработает соглашение с Арменией. Основная выгода такого соглашения — снижение визового сбора с 60 евро до 35, а также отмена визового сбора для отдельных категорий граждан (например, для пенсионеров и детей до 12 лет).

Второй этап — Диалог о визовой либерализации. Именно он должен привести к установлению безвизовых отношений. В рамках диалога страна выполняет согласованный с Евросоюзом *План действия о визовой либерализации (ПДВЛ)*, включающий в себя четыре блока вопросов: нелегальная миграция, безопасность документов, общественный порядок и безопасность, права уязвимых групп населения.

Выполнение ПДВЛ, в свою очередь, также состоит из двух этапов. Первый — принятие страной необходимого законодательства. На втором этапе эксперты ЕС оценивают эффективность законодательства на практике, и в случае успешности — страна готова к безвизовому режиму. К настоящему времени Молдова перешла на завершающий ПДВЛ. Ожидается, что вскоре на второй этап ПДВЛ перейдет и Украина. Россия и Грузия находятся немного позади.

Несмотря на приглашение Еврокомиссии начать переговоры по заключению Соглашения об упрощенном визовом режиме в июне 2011 г. и многократные упоминания ЕС, официальный Минск на предложение до сих пор не откликнулся. Потому Беларусь в правовом смысле является самой отстающей страной в регионе в сфере визовых отношений с ЕС.

Таблица 1. Визовые отношения стран «Восточного Партнерства» и России с Евросоюзом¹

Страна	Соглашение об упрощении виз. режима	Диалог о безвизовом режиме	Стандартный сбор за шенг. визу
Азербайджан	Март 2012 г. - начало переговоров	—	€ 60
Армения	Подписано в конце 2012 г., войдет в силу в 2013 г.	—	€ 60
Беларусь	— (Беларусь не отвечает на предложение ЕС)	—	€ 60
Грузия	В силе с марта 2011 г.	Начался в июне 2012 г., ПДВЛ представлен в декабре 2012 г.	€ 35
Молдова	В силе с января 2008 г.	Начался в мае 2010 г., ПДВЛ — с января 2011 г.	€ 35
Россия	В силе с июня 2007 г.	«Совместные шаги» оговорены в декабре 2011 г.	€ 35
Украина	В силе с января 2008 г.	Начался в октябре 2008 г., ПДВЛ — с ноября 2010 г.	€ 35

При очевидном отставании Беларуси в правовом отношении, на практике страны Евросоюза (вернее, страны Шенгенского соглашения, а они немного не совпадают) выдают белорусам больше шенгенских виз на душу населения, чем кому то ни было. В этом отношении белорусы лидируют не только среди стран «Восточного Партнерства», но и в мире.

Таблица 2. Количество шенгенских виз (категории А и С), выданных в странах «Восточного партнерства» и России в 2011 г.

Страна	Визы, 2011 г.	Население, млн чел.	Кол-во виз на 1000 жителей
Азербайджан	43009	9.5 млн	4.5 виз
Армения	33528	3.0 млн	11.2 виз
Беларусь	579924	9.5 млн	61.0 виз
Грузия	59603	4.5 млн	13.2 виз
Молдова	50300	3.5 млн	14 виз
Россия	5152548	142.9 млн	36.0 виз
Украина	1103392	45.6 млн	24.2 виз

Данный парадокс объясняется двумя основными факторами.

¹ Подготовлено автором.

Во-первых, Соглашения об упрощении визового режима на практике упрощают визовый режим лишь незначительно: уменьшается величина визового сбора и некоторые категории населения могут рассчитывать на бесплатные визы. Однако сами визовые процедуры упрощаются в малой степени.

Во-вторых, Евросоюз в отсутствие желания официального Минска проводить переговоры по упрощению визового режима старается упростить визовые правила для белорусов в рамках существующего Визового кодекса ЕС. То есть, национальные правительства стран ЕС, следуя решению Совета министров ЕС, предлагают своим консульским учреждениям в Беларуси в максимальной степени упрощать процедуры и отменять визовые сборы для белорусских граждан.

Грядет неприятная ситуация для общества и правящей элиты

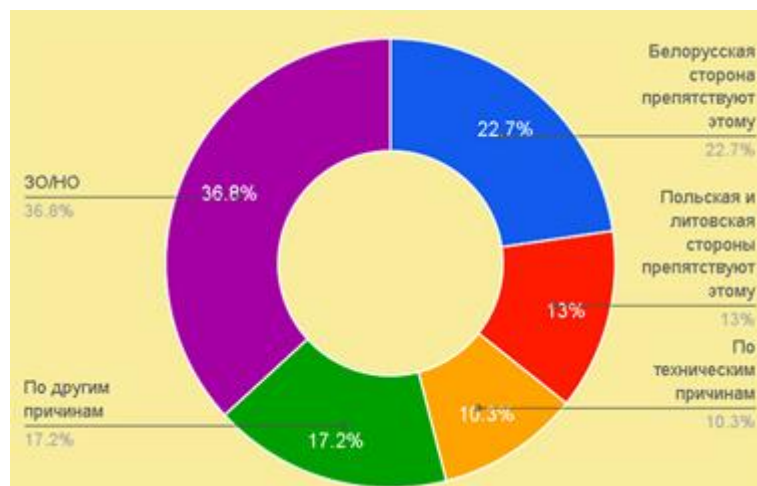
Лидерство Беларуси по относительному количеству виз вскоре потеряет смысл. И причина этого — достижение странами региона безвизового режима.

Судя по всему, Молдова и Украина будут в состоянии выполнить условия ПДВЛ в течение ближайших 2-3 лет, примерно сразу за ними может последовать Россия. Путину, конечно, хотелось бы решить этот болезненный вопрос задолго до выборов 2018 года.

Тогда официальный Минск, не говоря уже о собственно белорусском обществе, окажутся в неприятной ситуации. Украинцам и россиянам не надо будет тратить времени, деньги и нервы, а для белорусов прежние порядки сохранятся. Вряд ли граждан Беларуси удовлетворят объяснения Минска о каких бы то ни было причинах отсталости в визовых отношениях, когда их знакомые и родственники из России и Украины будут всюду ездить в Европу без виз.

Белорусские власти, вероятно, попытаются свалить вину за сложившуюся ситуацию на Брюссель. В условиях значительного контроля властной вертикали над СМИ это будет иметь некоторый эффект, но вряд ли большой. При более-менее удачной медиа-стратегии Евросоюз в состоянии показать обратное. В конце концов, за последние полтора года практически все независимые СМИ неоднократно сообщали о призывах органов ЕС к белорусским властям начать переговоры о заключении Соглашения об упрощенном визовом режиме. Уже сейчас пятая часть белорусов осведомлена, что запуск соглашений о малом приграничном движении (еще один механизм упрощения передвижений) с соседними Литвой и Польшей затягивает Минск. Польскую и литовскую стороны винят лишь 13% белорусов.

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос: "Как вы считаете, почему соглашения о "малом приграничном движении" с Литвой и Польшей до сих пор не вступили в действие?"²



По большому счету, белорусские власти в любом случае обрекли себя на такую противоречивую ситуацию в будущем, даже в случае, если немедленно приступит к соответствующим переговорам с ЕС. Дело в том, что Беларусь уже сегодня отстает в визовой сфере от ряда стран «Восточного Партнерства» и России как минимум на три года. Так, от начала переговорного процесса о заключении Соглашения об упрощенном визовом режиме до его вступления в силу, в случае Украины, Молдовы и Грузии прошло около 20 месяцев. Еще минимум год проходил от запуска соглашения до начала визового диалога.

Важный сопутствующий фактор: реформы в сфере юстиции

Без сомнений, при принятии решения об отмене визового режима значение политической воли с обеих сторон сложно переоценить. Однако одного намерения правящих элит мало. Введение безвизового режима напрямую зависит от внутренних реформ в определенных сферах и уровня сотрудничества с различными международными организациями.

Фактически, в условиях отсутствия правовой базы отношений между ЕС и Беларусью процесс визовой либерализации стал бы ключевым инструментом сближения Беларуси с нормами ЕС (то есть, с ведущими международными стандартами) в сфере юстиции, свободы и безопасности.

К примеру, в рамках визового диалога с ЕС Украина и Молдова в последние годы затеяли реформы в этих сферах и приняли либо изменили десятки законодательных актов для успешного выполнения Плана действия по визовой либерализации. ПДВЛ предусматривает принятие правовых актов о биометрических паспортах, осуществление стратегий интегрированного управления границами и борьбы с организованной преступностью, создание тренинговых программ и антикоррупционных этических кодексов для служащих, основание единого и независимого антикоррупционного органа, ратификацию документов ООН и Совета Европы о борьбе с дискриминацией и десятки других конкретных шагов со стороны национальных правительств.

² Данные опроса НИСЭПИ, декабрь 2012 г.

Кроме внутреннего законодательства, для продвижения к безвизовому режиму государство также нуждается в усилении сотрудничества с различными региональными и международными органами, среди которых — Европол, Фронтекс, Центр демократического контроля вооруженных сил, Международная организация по миграции, ОБСЕ, Офис ООН по борьбе с наркоторговлей и преступностью.

Сам Евросоюз как сложная международная организация и уникальное в своем роде наднациональное образование по ряду причин скуп на односторонние визовые щедроты. Так сложилось, что процедура согласований Евросоюзом решений в миграционной сфере очень сложна и обременительна. Фактически свое согласие на визовые послабления должны дать все три важнейших органа ЕС — Совет министров, Еврокомиссия и Европарламент. Несмотря на то, что ряд стран ЕС (прежде всего, Польша и Литва) и многие депутаты Европарламента положительно относятся к идее упрощения визового порядка для белорусов, этого явно не достаточно для успешного лоббирования вопроса в органах ЕС. К тому же одностороннее визовое упрощение для белорусов многократно осложнило бы отношения ЕС со многими другими государствами мира, для которых действуют правила и нормы, установленные в Визовом кодексе ЕС.

Итак, прежде чем ответственные за принятие решений в ЕС дадут «зеленый свет» упрощению визовых порядков, Беларуси предстоит провести вполне конкретные (причем полезные для самой страны и соответствующие национальной безопасности) реформы в сфере юстиции и некоторых других областях. И приступать к ним следует как можно скорее и активнее. Иначе неприятная ситуация, при которой жители всех без исключения соседних стран смогут передвигаться друг к другу без виз, а Беларусь будет своеобразной визовой «белой вороной», может длиться многие годы.