

УПРОЩЕНИЕ ВИЗОВОГО РЕЖИМА С ЕС: ПОСЛЕДСТВИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Андрей Елисеев

Резюме

Спустя два с половиной года белорусская сторона приняла приглашение Евросоюза начать переговоры об упрощении визового режима. Почему власти РБ согласились с инициативой ЕС именно сейчас?

Один упрощает другого, и наоборот

Эпопея с попытками начать переговоры об упрощении визового режима между ЕС и Беларусью продолжается уже 10 лет и является показательным примером того, как интересы граждан становятся заложником политических соображений правящих элит.

Сначала преждевременными переговоры по визовым вопросам считали органы Евросоюза. В 2004-2007 гг. Беларусь несколько раз обращалась в Еврокомиссию с предложениями о начале переговоров об упрощении визового режима, но органы ЕС отказывали, ссылаясь на проблемы с демократией и правами человека в стране.

В 2010 году в ЕС, наконец, одержала верх идея, что увязка упрощения визовых процедур с прогрессом в политических реформах и правах человека в Беларуси контрпродуктивна. В итоге, накануне президентских выборов в Беларуси, в октябре 2010 года, Совет ЕС призвал Еврокомиссию подготовить переговорные директивы по заключению соглашений об упрощенном визовом режиме и реадмиссии с Беларусью.

Несмотря на резкое ухудшение ситуации с правами человека в стране после президентских выборов, органы ЕС продолжили внутренние согласования, и, наконец, в июне 2011 года Еврокомиссия направила Беларуси приглашение начать соответствующие переговоры.

Однако на этом этапе ситуация резко изменилась: уже белорусские власти, ссылаясь на проведение Евросоюзом санкционной политики и замораживание контактов на высшем уровне, посчитали продвижение по визовому вопросу преждевременным. Причем политические причины затягивания начала переговоров белорусская сторона обрамляла своими опасениями негативных последствий соглашения о реадмиссии с Евросоюзом, которое идет в связке с соглашением об упрощении визового режима.

Почему согласились именно сейчас?

Если бы белорусские власти руководствовались исключительно интересами граждан, то приступили бы к переговорам еще в 2011 году. Впрочем, лучше поздно, чем никогда. А потому [заявление](#) Владимира Макея на саммите Восточного Партнерства (ВП) о готовности начать долгожданные переговоры — новость, несомненно, положительная. После двух периодов одностороннего желания продвигаться по визовым вопросам, наконец, настало время, когда обе стороны — и Евросоюз, и Беларусь — заявили о намерении упростить визовый режим.

С недавним подписанием соглашения о реадмиссии с Россией (15 ноября) у Беларуси не стало основного легитимного довода для затягивания начала переговоров. Если ранее власти могли ссылаться на свои опасения большого количества нелегальных мигрантов из третьих стран, следующих через Беларусь в Европу, то с введением обязательств России принимать назад нелегальных транзитных мигрантов проблема явно [смягчается](#).

Да и объективные внешние обстоятельства не позволяют белорусским властям бесконечно затягивать продвижение по визовому вопросу. В этой сфере Беларусь явно отстает от всех других стран ВП и России. С подписанием Азербайджаном соглашения об упрощении визового режима в рамках прошедшего саммита ВП, Беларусь осталась последней страной, не заключившей подобного соглашения. Россия, Украина и Молдова подписали такие соглашения еще в 2007-2008 гг. и уже уверенно движутся к безвизовому режиму.

В такой ситуации бездействие по визовому вопросу в перспективе ставило бы белорусские власти (не говоря уже о собственно белорусском обществе) в неприятную ситуацию, когда белорусы вынуждены тратить время, деньги и нервы на визовые процедуры, а россияне и украинцы [ездят в ЕС без виз](#). Впрочем, такая ситуация наверняка сложится в любом случае, поскольку уже сейчас Беларусь как минимум на 2-3 года отстает от соседей в процессе продвижения к безвизовому режиму с ЕС.

Заявление Беларуси о готовности начать переговоры можно также в некоторой степени рассматривать в качестве знака доброй воли со стороны Беларуси, отношения которой с Евросоюзом все еще находятся в тупике. Причем на фоне жесткой отповеди Виктору Януковичу со стороны Дали Грибаускайте, Жозе-Мануэля Баррозу и Хермана ван Ромпея на итоговой пресс-конференции саммита ВП, заявление Беларуси смотрелось явно позитивно.

И Баррозу, и Ромпей не преминули указать на готовность Минска двигаться к упрощению визового режима как достижение Восточного Партнерства. То есть, своим заявлением Макей подыграл не только Лукашенко («это — установка президента нашей страны»), но и еврочиновникам, которые пытались компенсировать провал подписания Соглашения об ассоциации с Украиной более скромными достижениями других стран ВП.

Когда подпишут соглашение и что оно изменит?

С одной стороны, отталкиваясь от уже существующих соглашений с пятью другими странами ВП, с подготовкой текстов соглашений об упрощении визового режима и реадмиссии (они идут в одном пакете) между Беларусью и Евросоюзом можно особо не затягивать. С другой — судя по опыту других стран Восточного партнерства, время от начала переговоров до подписания соглашений составляет как минимум девять месяцев. Можно рассчитывать, что соглашение подпишут на следующем саммите ВП в Латвии, в первой половине 2015 года. В самом лучшем случае, соглашения подпишут еще раньше, и к саммиту, после необходимой процедуры ратификации соответствующими органами ЕС и Беларуси, они уже войдут в силу.

В любом случае, Лукашенко выгодно решить этот вопрос до выборов, которые должны состояться осенью 2015 года. Тогда упрощение визового режима с ЕС можно будет записать в свои достижения.

Соглашение предоставит следующие основные практические и потенциальные выгоды:

1. Стоимость визового сбора уменьшится с 60 евро до 35.
2. Для ряда категорий граждан визовый сбор будет отменен вовсе, а вероятность получения многократных долгосрочных виз увеличится. Более того, действующий сейчас Визовый кодекс ЕС позволяет консульствам стран Евросоюза упразднить визовые сборы для некоторых категорий населения и выдавать шенгенские визы со сроком действия до пяти лет. То есть, при наличии политической воли стран ЕС и соответствующих указаний МИДов, консульства европейских стран даже без действующего соглашения об упрощении визового режима могут в значительной степени облегчать жизнь визовым заявителям.
3. Соглашение об упрощенном визовом режиме — первый необходимый этап на пути к безвизовому режиму. Лишь после его заключения Беларусь сможет начать диалог о визовой либерализации с ЕС, который должен увенчаться безвизовым режимом. По всей видимости, Молдова перейдет на безвизовый режим уже в 2014 году, от нее немного отстают Украина и Россия. Для Беларуси дорога к безвизовому режиму с ЕС займет как минимум пять лет.

Почему упрощение визового режима — в интересах властей?

Есть серьезные основания полагать, что слова В. Макея об установке Лукашенко «в очень короткий период» заключить соглашение с ЕС — вовсе не пустые обещания, а выражение реальных намерений белорусских властей.

На первый взгляд, это кажется парадоксальным, ведь по-настоящему значительное упрощение визового режима, а значит, увеличение количества белорусов, выезжающих в страны ЕС, несет политические и экономические риски для правящей элиты. Во-первых, большая осведомленность наших сограждан о жизненных стандартах западных соседей усилит проевропейские настроения в обществе. Во-вторых, увеличение расходов белорусов на покупку товаров и услуг в странах Евросоюза, ухудшит и без того сложную финансовую ситуацию в стране.

Это действительно так, и именно поэтому власти не решаются на запуск соглашений о малом приграничном движении с Литвой и Польшей, которые в существенной степени увеличили бы мобильность приграничного населения.

Однако дело в том, что соглашение об упрощении визового режима с ЕС, несмотря на его название, в действительности не влечет за собой по-настоящему значительного упрощения визового режима. Так, анализ действия подобных соглашений между ЕС и Украиной, ЕС и Молдовой (оба вступили в силу в начале 2008 года) показал, что выгоды для значительной части визовых заявителей помимо уменьшения визового сбора сравнительно небольшие. Так, визовые процедуры упрощаются в незначительной степени, вероятность получения бесплатных, долгосрочных и многократных виз увеличиваются, но не для всех заявителей, а только для отдельных категорий населения. В 2008 году популярный украинский ежедневник «Корреспондент» даже присудил соглашению титул «Разочарование года», подчеркнув существенную разницу между ожидаемым и реальным состоянием дел в визовой сфере.

Показательно, что даже в отсутствие аналогичного соглашения, консульства стран ЕС в Беларуси выдают большее количество многократных виз, чем в Украине и Молдове. В 2012 г. доля выданных многократных шенгенских виз консульствами стран ЕС в Беларуси составила 47%, тогда как в Украине — 39% , Молдове — 27%.

Учитывая скромные практические выгоды населения от соглашений, в 2011 году Украина и Молдова начали переговоры с Евросоюзом об изменении соглашений с целью увеличения списка категорий населения с правом получения долгосрочных и многократных виз. Такие дополнения, вступившие в силу в середине 2013 года, содержат больше выгод, но и они довольно ограниченные. Так, консульства стран ЕС должны выдавать долгосрочные визы сроком действия как минимум год, если в течение предыдущего года заявитель получил как минимум одну визу и воспользовался ей. Однако это правило устанавливается не для всех визовых заявителей (что было бы существенным упрощением визового режима), а лишь для отдельных категорий населения, среди которых — участники международных спортивных мероприятий, часто путешествующие студенты и международные перевозчики.

Таким образом, как это ни парадоксально, подписание такого соглашения Беларусью само по себе лишь в незначительной степени увеличит число поездок белорусов в страны ЕС. Власти также могут эффективно регулировать количество выдаваемых виз разрешенным размером штата работников консульских учреждений стран ЕС.

То есть запуск соглашения при всех его относительно небольших, но все же важных выгодах для населения, вовсе не повлечет экономические и политические риски для властей. Это никак не скажется ни на оттоке рабочей силы в ЕС (кратковременные шенгенские визы не дают право на трудоустройство), ни на значимом увеличении расходов белорусов в Евросоюзе. При этом подписание соглашения станет козырем для Лукашенко в преддверии выборов 2015 года и позволит избежать излишнего недовольства населения в связи с отсутствием прогресса Беларуси в визовом вопросе на фоне успехов соседей. В общем, интересы белорусского общества совпали с рациональным расчетом властей, а это позволяет надеяться на скорое заключение соглашения.