

УДК 327.7

Михайло Агарков

ПОРЯДОК, МЕХАНІЗМИ ТА ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ДО СПРОЩЕННЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ БІЛОРУСЬ-ЄС

Протягом останнього десятиліття Білорусь активно шукала шляхи до спрощення візового режиму з Європейським Союзом. У 2008 році експерти BISS (Belarusian Institute for Strategic Studies – Білоруський інститут стратегічних досліджень) рекомендували Євросоюзу відмовитися від прив'язки спрощення візового режиму до прогресу в сфері проведення політичних реформ і дотримання прав людини у Білорусі. На їх думку, більш інтенсивні контакти білорусів з жителями країн Євросоюзу позитивно позначаються на демократизації, тому пов'язувати їх розвиток з внутрішньополітичними подіями контрпродуктивно. Ними ж рекомендувалося неурядовим організаціям лобювати спрощення візового режиму серед урядів європейських країн. Фактично обидві рекомендації різною мірою набули ефекту.

Історіографія даної проблеми майже повністю складається із праць закордонних фахівців, що детально проаналізували механізми роботи більшості інституцій ЄС та схему політико-економічної діяльності Білорусі. Якщо говорити про питання глобалізації та міжнародного туризму, то можна відзначити видання Шишеліної Л.Н. «Геополитические аспекты расширения ЕС на Восток» [1], «Геополітичний словник» Шопраде [2] та підручник Сасао М. «Парадокси глобалізації: єдність і відмінності» [4]. Серед інших матеріалів була опрацьована заява Єврокомісії, направлена на підтримання єдності країн Європи [3], підручники Семпа Ф.П. «Геополітика: від Холодної війни до XXI ст.» [5], Уолтона Ч.Д. «Геополітика та перерозподіл сил у XXI ст.: мультиполярність і революція у стратегічній перспективі» [6] та монографія Ейню «Геополітика: новий погляд на світову політику» [7]. Зазначені вище публікації дають змогу більш точно зрозуміти механізми діяльності ЄС та шанси Білорусі стати повноцінним партнером організації.

Тема, що розкривається у даній статті, є досить складною та суперечливою, а також містить низку питань, що не вирішені і по сьогодні. Метою є визначення ролі Білорусі у парадигмі стратегії ЄС. Щоб прийти до конкретних висновків, автор сформулював наступні завдання:

- дослідити стратегічні напрямки діяльності ЄС за останні п'ять років;
- сформулювати основні перешкоди, що стоять на шляху Білорусі у питаннях вступу до ЄС та налагодження взаємовигідного політико-економічного співробітництва;
- проаналізувати конкретні особливості діючого візового режиму між двома сторонами.

По-перше, Євросоюз відмовився від політичної обумовленості з даного питання. Напередодні президентських виборів, у жовтні 2010 року, Рада Євросоюзу закликала Єврокомісію підготувати пропозиції по переговорних директивах щодо укладення угод про спрощений візовий режим і реадмісію з Білоруссю. Навіть незважаючи на різке погіршення ситуації з правами людини у країні після президентських виборів, позиція Євросоюзу не зазнала змін. У січні 2011 р. у висновках по Білорусі Рада Євросоюзу виявила бажання почати переговори з приводу укладання відповідних угод [1].

Двадцять восьмого лютого Рада Євросоюзу ухвалила два рішення, наділяють Єврокомісію повноваженнями почати переговори з Білоруссю по укладанню угод про спрощення порядку видачі короткострокових віз (6354/11) і реадмісію (6424/11). У червні 2011 р. Єврокомісія направила Білорусі запрошення розпочати відповідні переговори.

По-друге, до теперішнього часу європейські уряди у значній мірі скористалися правовими можливостями мінімізувати негативні наслідки від вступу західних сусідів Білорусі до Шенгенського простору. Різке зменшення кількості виданих шенгенських

віз, що відбулося у 2008 році, було подолано до 2011 року. Більш того, за показником на душу населення Білорусь лідирує серед інших країн СП та Росії за загальною кількістю виданих шенгенських віз і багаторазових шенгенських віз.

Проте з 2008 року візові відносини Білорусі та Євросоюзу зазнали низки важливих змін у зв'язку з інституційною реформою Євросоюзу, прийняттям нового законодавства ЄС у галузі візової політики та змінами у позиції Білорусі.

По-перше, з набранням чинності Лісабонського договору (з 1 грудня 2009 року) змінилася процедура прийняття рішень у сфері спрощення візових правил і міграційних питань у відносинах з третіми країнами [4]. Раніше Рада Євросоюзу була єдиним органом, уповноваженим стверджувати пропонувану Єврокомісією Угоду про спрощення візового режиму або безвізового режиму з третьою країною. Рада ЄС приймала рішення кваліфікованою більшістю, думка Європарламенту була скоріше консультативною.

Лісабонський договір поширив на дану сферу дію процедури спільного ухвалення рішення (звичайна законодавча процедура). Європарламент отримав рівну з Радою ЄС право прийняття рішення (ст. 218, Консолідований текст Договору про заснування Євросоюзу). Тобто в останній час зусиль по лобюванню європейських урядів вже недостатньо, необхідне схвалення подібних угод з боку євродепутатів [2].

По-друге, у квітні 2010 року набув чинності так званий Візовий кодекс (спеціальний регламент ЄС), в якому встановлені єдині й обов'язкові для всіх консульств країн Євросоюзу Шенгенської зони процедури та правила видачі короткострокових шенгенських віз. Візовий кодекс уніфікував багато норм і правил візової політики, а також у деякій мірі полегшив візові процедури.

Оскільки Візовий кодекс по своїй суті є особливим видом правового акта ЄС, обов'язковим для всіх країн у всій своїй цілісності, то тим самим дискусії у національних парламентах країн Євросоюзу про одностороннє зменшення візового збору при отриманні шенгенської візи для білорусів втратили сенс.

По-третє, Рада ЄС та Європарламент прийняли регламент (набрав чинності 5 квітня 2010 року), згідно з яким власники довгострокової національної візи однієї з країн Шенгену отримали можливість перебувати у кожній із країн Шенгенського простору протягом півроку на тих же підставах, що і володарі видів на проживання. У 2011 році кількість віз даної категорії, виданих громадянам Білорусі консульськими установами країн ЄС (більше 90% припадає на польські консульства), склало близько 60 тис., або майже 9% від всіх категорій віз [1].

По-четверте, у даний час просуванню до спрощення візових перешкод заважає не відсутність наміру Євросоюзу, як раніше, а небажання офіційного Мінська. Так, у 2004-2007 рр. МЗС Білорусі письмово звертався з пропозиціями про початок переговорів з візових питань на адресу генерального директора із зовнішніх зв'язків Єврокомісії Енеко Ландабуру, єврокомісара із зовнішніх зв'язків і політики сусідства Беніті Ферреро-Вальднер і питань правосуддя Франко Фраттіні.

Пропозиції білоруської сторони про початок переговорів з візових питань Єврокомісія визнала передчасними, оскільки Білорусь не є повноцінним учасником європейської політики добросусідства з причини політичної обумовленості [2].

На сьогодні ситуація змінилася на зворотню. У висновках 2011-2012 рр. Рада ЄС неодноразово закликала Білорусь відповісти на запрошення Єврокомісії розпочати відповідні переговори. Формально МЗС заявляє про збереження для Білорусі пріоритетності питання про спрощення візового режиму та пов'язує зволікання з побоюваннями наслідків прийняття Угоди про реадмісію з Євросоюзом.

У той же час посол Білорусі у Німеччині Андрій Гіро (у минулому – глава консульського управління МЗС) у ході дискусії в бундестазі, присвяченій політиці Німеччини та ЄС щодо Білорусі, пов'язав затягування вирішення цього питання з рівнем політичних відносин і проведенням Євросоюзом санкцій політики.

Цю ж причину на слуханнях Комітету Європарламенту із зовнішньої політики у

червні 2012 року назвав Гуннар Віганд, глава Департаменту з питань Росії, «Східного Партнерства» та Центральної Азії Європейської служби зовнішньої дії. Слід зазначити, що на зволікання Білорусі у даному питанні внаслідок різкого погіршення відносин з ЄС вказують також заяви О. Лукашенко та держсекретаря Ради безпеки Л. Мальцева про зміну підходу до прикордонної співпраці з ЄС [1].

Оскільки білоруська влада на практиці не активізувала роботу зі спрощення візового режиму з ЄС, періодично політики та громадські активісти висловлюються про вигоди прийняття Євросоюзом одностороннього рішення спрощення (і навіть скасування) візового режиму. Під спрощенням візового режиму ми маємо на увазі, в тому числі, зменшення для громадян Білорусі візових зборів за шенгенську візу, незважаючи на обумовлену в Візовому кодексі суму в 60 євро. Проте з низки інституційних і політичних причин такий крок не представляється реалістичним.

По-перше, відсутність політичної волі в ЄС надавати такий виняток: відносно низька пріоритетність білоруського питання, досить високі антиіммігрантські настрої у низці країн ЄС, які тягнуть за собою і негативне ставлення до полегшення візового режиму з третіми країнами. Складність багаторазово посилюється резонансом надання винятків для громадян якоїсь країни на порушення встановлених правил. Чому громадяни Білорусі, на відміну від жителів Вірменії, Азербайджану або країн Північної Африки, де відбуваються історичні зміни, заслуговують виняткових послаблень у даній сфері, питання риторичне.

Такий підхід також не знайде розуміння урядів Молдови, України та Грузії, які пройшли складні переговори з ЄС щодо укладення угод про спрощений візовий режим. Тобто надання винятків будь-якій державі потенційно ускладнює відносини Євросоюзу з багатьма третіми країнами.

В європейських структурах навіть узгодженими діями урядів «Вишеградської четвірки» не вдалося пролобіювати зменшення візового збору для східноєвропейських сусідів. Президенти Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини ще у вересні 2007 року, до

розширення Шенгенського простору, прийняли рішення домогтися скасування плати за оформлення віз громадянам України та Білорусі [3].

У листопаді 2008 р. прем'єр-міністри країн «Вишеградської групи» прийняли спільну заяву про підтримку будь-яких зусиль щодо спрощення візового режиму для білорусів і зменшення збору за шенгенські візи до 35 євро. Ці та наступні зусилля не привели до позитивного вирішення питання. За таких обставин шанси на успішне просування питання Білорусії неурядовими організаціями абсолютно мізерні.

По-друге, надання винятку вимагає відповідної правової процедури, а прийняття рішень ЄС у візовій і міграційній сферах є однією з найбільш складних процедур. Фактично потрібна згода всіх основних органів ЄС: Єврокомісії, Ради Євросоюзу та Європарламенту. З ініціативою повинна виступити Єврокомісія, причому поряд з Директоратом з політики добросусідства, оскільки це не в меншій мірі сфера компетенції Директорату з питань внутрішніх справ.

На відміну від висловлювань Штефана Фюле про необхідність більшої відкритості Білорусі, подібні заяви від чиновників Директорату із внутрішніх справ у публічній сфері не висловлюються. Далі, законодавча ініціатива Єврокомісії (ст. 77 Договору про функціонування ЄС) повинна пройти через процедуру спільного схвалення Радою Євросоюзу (кваліфікована більшість) і Європарламентом [1].

Причому, лобіювання останнього – потенційно не менш складний процес, ніж національних урядів країн Євросоюзу. Так, недавня доповідь статистичної служби Єврокомісії свідчить, що лише 57% жителів ЄС вважають, що поїздка до Євросоюзу з метою туризму чи бізнесу для жителів третіх країн повинна проходити за спрощеною процедурою. Показово, що найбільш високий показник – серед польських (78%) і литовських (78%) респондентів, далі йдуть Греція (73%) і Румунія (72%). Три країни ЄС, більшість жителів яких не згодні зі спрощенням пересування для жителів третіх країн, – це Нідерланди, Австрія та Люксембург, проти висловилися відповідно 52, 52 і 54%.

В інших двадцяти країнах ЄС думки розподілилися приблизно порівну або трохи більше на користь спрощення пересування. Тобто жителі країн Євросоюзу, яких євродепутати і представляють, ставляться насторожено до спрощення поїздок для громадян третіх країн, а значить, і надання винятків в обхід комплексу раніше прийнятих документів. Європарламент, що традиційно є найбільш радикальним серед органів Євросоюзу в питаннях демократизації Білорусі, ні в одній з резолюцій не закликав розпочати роботу по односторонньому спрощенню візового режиму [3].

По-третє, у правовому відношенні процес спрощення візового режиму пов'язаний з принципом взаємності, тобто передбачаються ідентичні спрощення для громадян з країн ЄС. Пункт про обопільне спрощення візового режиму традиційно присутній в угодах про спрощений візовий режим. У 2006 році спеціальний регламент Ради Євросоюзу додатково вніс зміни у ставленні принципу взаємності у разі безвізового режиму.

ЄС також пропонує сусіднім країнам укладання Угоди про спрощений візовий режим у пакеті з Угодою про реадмісію. Співпраця з питань про реадмісію розглядається Євросоюзом як невід'ємна частина боротьби з нелегальною міграцією й інструмент захисту інститутів імміграції та притулку. В укладених Євросоюзом угодах про спрощення візового режиму є положення про те, що дана угода набуває чинності з часу вступу в дію Угоди про реадмісію. Подібні угоди з Євросоюзом вже уклали, серед інших країн, Росія, Україна, Молдова та Грузія. Білорусь же заявляє про свої побоювання щодо наслідків реадмісійної угоди і тому не вступає у переговори з даного питання.

Таким чином, ЄС не в змозі (і не уповноважений) спростити візовий режим для громадян Білорусі в односторонньому порядку. Показово зауваження глави МЗС Польщі Р. Сікорського у відповідь на звернення заступника партії «Закон і справедливість» А. Ліпінського скасувати візовий збір для білорусів. На засіданні Комітету закордонних справ Сейму в лютому 2012 року Сікорський заявив, що ситуація парадоксальна, оскільки «візові спрощення для

жителів [Білорусі] вимагають узгоджень та угоди з владою» [1].

Для громадян Білорусі (та інших країн з другого списку регламенту 539/2001) маються лише дві правові можливості-виключення із загальних правил Візового кодексу.

По-перше, Угода про спрощення візового режиму. Вона дозволяє зменшити візовий збір з 60 євро до 35 євро, скасувати візовий збір для додаткових категорій громадян, дещо спростити процедуру подачі візової заяви та зменшити час її обробки.

По-друге, Угода про малий прикордонний рух (МПР). Регламент про МПД, затверджений у грудні 2006 р., дозволяє зацікавленим країнам ЄС укласти спеціальні двосторонні угоди з сусідніми третіми країнами.

Такі угоди передбачають винятковий режим в'їзду до Шенгенської зони: жителі прикордоння (30-50-кілометрова зона) без візи, на підставі спеціальних дозволів, у спрощеному порядку можуть переміщатися та перебувати в аналогічній зоні по інший бік кордону. У даний час такий прикордонний режим діє з Латвією, ратифікацію аналогічних угод з Литвою та Польщею офіційно Мінськ затягує. Польща закінчила процедуру ратифікації ще у 2010 році, Литва направила ноту про готовність до реалізації угоди в лютому 2012 року.

Єврокомісія у своєму звіті про МПР (лютий 2011 р.) висловила припущення, що угоди між Польщею та Білоруссю, Литвою та Білоруссю «набудуть чинності протягом декількох найближчих місяців», а з Латвією – пізніше, у зв'язку з більшою кількістю зауважень по тексту угоди. Однак сталося навпаки. Офіційний Мінськ спочатку висловив намір перевірити дію угоди на прикладі співробітництва з Латвією, перш ніж запускати угоди з Литвою та Польщею, прикордонні зони з якими значно більші територіально і в багато разів більше густонаселені.

З неоднозначних заяв прес-секретаря посольства Білорусі у Польщі А. Зеленко та першого заступника міністра закордонних справ Білорусі І. Петришенко випливає, що Білорусь затягує із запуском угоди про МПР у зв'язку з рівнем політичних відносин і

принциповою позицією Варшави щодо білоруської влади. Посол Білорусі у Литві В. Дражин також вказав на політичну причину зволікання Мінська, заявивши у квітні 2012 р.: «Литовська сторона підготувала всі необхідні документи. Вона заявляє – ми готові. І тут вони вводять санкції. Коли литовські політики роблять гучні заяви про висилку білоруських послів, то про який прикордонний рух може йти мова?». За словами Дражина, Латвія поводитися з Білоруссю «трошки інакше», а тому з нею угода вже діє.

Відповідно до поставлених завдань, можна зробити низку висновків, що зводяться до наступного: співробітництво ЄС та Білорусі ускладнене через суттєву різницю у розумінні політичних принципів і методів економічної діяльності. Спрощення візового режиму не є питанням першочергової важливості для обох сторін, на перший план виходять економічні мотиви, які і сформують пріоритети Білорусі на найближчий період.

Агарков Михайло *Порядок, механізми та перешкоди на шляху до спрощення візового режиму Білорусь-ЄС*

Співробітництво між ЄС та Білоруссю на початку XXI ст. є досить сильно ускладненим. Виконання більшої частини його положень зараз не є можливим. Проте прослідковуються компромісні рішення, які у першу чергу торкаються громадян східноєвропейської країни. У даній статті будуть проаналізовані особливості візового режиму між ЄС та Білоруссю, а також економічні аспекти двостороннього партнерства.

Ключові слова: Білорусь, ЄС, Єврокомісія, парламент, демократизація

Агарков Михаил *Порядок, механизмы и препятствия на пути к упрощению визового режима Беларусь-ЕС*

Сотрудничество между ЕС и Беларусью в начале XXI в. достаточно сильно затруднено. Выполнение большей части его положений сейчас не представляется возможным. Однако прослеживаются компромиссные решения, которые в первую очередь касаются граждан восточноевропейской страны. В данной статье будут проанализированы особенности визового режима между ЕС и Беларусью, а также экономические аспекты двустороннего партнерства.

Ключевые слова: Беларусь, ЕС, Еврокомиссия, парламент, демократизация

Aharkov Mykhailo *Order, mechanisms and obstacles on the way to simplification the visa regime between Belarus-EU*

The cooperation between EU and Belarus at beginning of XXI century is quite difficult. Implementation of its most provisions is not possible now. However, the trade-offs can be traced, and they primarily relate to the citizens of Eastern European countries. This article will analyze the features of the visa regime between the EU and Belarus, as well as economic aspects of bilateral partnership.

Keywords: Belarus, EU, European Commission, Parliament, democratization

Рецензенти:

Тихонов А.К., д.і.н., професор

Тригуб П.М., д.і.н., професор

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шишелина Л.Н. Геополитические аспекты расширения ЕС на Восток / Л.Н. Шишелина. – М., 2006. – 209 с.
2. Chauprade A. Dictionnaire de Géopolitique: États, Concepts, Aut. / A. Chauprade, F. Thual. – Paris, 1998. – 621 с.
3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighborhood Policy // European Commission. – 2006.
4. Sasao M. The paradox of globalization: uniformity and differentiation / M. Sasao // Globalization and indigenous culture: coll. of art. / Institute for Japanese Culture and Classics; ed. by N. Inoue. – Kokugakuin University, 1997. – P. 138-151.
5. Sempa F.P. Geopolitics: from the Cold War to the 21st Century / F.P. Sempa. – New Brunswick; London, 2002. – P.293.
6. Walton C.D. Geopolitics and the great powers in the 21st century: multipolarity and the revolution in strategic perspective / ed. by C.D. Walton. – New York, 2007. – P.156.
7. Agnew J. Geopolitics: Re-visioning World Politics / J. Agnew. – London; New York, 2003. – P.168.

Надійшла до редакції 12.02.2014 р.