

## Делайте то, что вы проповедуете

*Перспектива безвизового режима в отношениях  
между Россией и ЕС*

Доклад ФИМО 2009/18

*Аркадий Львович Мошес  
Минна-Мари Сальминен*

Отчеты можно на русском языке найти на сайте Московского офиса Фонда им. Генриха Бёлля  
[www.boell.ru](http://www.boell.ru)  
или заказать на английском языке в Финском институте международных отношений  
+358 20 6111 707  
[erja.kangas@upi-fiia.fi](mailto:erja.kangas@upi-fiia.fi)  
Другие публикации ФИМО размещены на веб-сайте по адресу [www.upi-fiia.fi](http://www.upi-fiia.fi)

Финский институт международных отношений  
Ulkopoliittinen instituutti  
PL 400  
00161 Helsinki  
Finland  
[www.upi-fiia.fi](http://www.upi-fiia.fi)  
[firstname.lastname@upi-fiia.fi](mailto:firstname.lastname@upi-fiia.fi)

Фонд им. Генриха Бёлля в России  
Грузинский пер., д.3, оф. 231  
123056 Москва  
Россия  
+7 495 254 14 53  
[www.boell.ru](http://www.boell.ru)

## Содержание

1. Предисловие	2
2. Введение	5
2.1 <i>Методика и страновая выборка</i>	8
2.1.1 Финляндия	9
2.1.2 Германия	10
2.1.3 Италия	11
2.1.4 Эстония	12
2.1.5 Польша	13
2.2 Россия	14
3. Каковы условия, в которых сегодня функционирует визовый режим?	16
3.1 Законодательная база	16
3.2 Практика выдачи виз	17
3.2.1 Как различается визовая практика	18
3.2.2 В чем причины различий	20
3.3 Пограничное сотрудничество	21
3.4 Что функционирует в нынешней системе?	21
3.5 Что не функционирует?	23
4. В чем заключаются озабоченности, связанные с безвизовым режимом?	27
4.1 Политические проблемы	27
4.2 Соображения безопасности	28
4.3 Технические аспекты	29
5. Заключение	31
6. Библиография	33
7. Приложения	35
7.1 Список опрошенных	35
7.2 Вопросник	35

# 1. Предисловие

Количество лиц, пересекающих границы между Россией и странами Шенгенского соглашения, постоянно растет, культурные и экономические связи становятся интенсивнее, однако визовый режим не претерпевает изменений. В данном исследовании речь пойдет о визовых отношениях между Россией и странами Шенгенского соглашения. Авторы попытаются ответить на два основополагающих вопроса:

- *Почему между двумя государственными образованиями по-прежнему существует визовый режим?*
- *Что препятствует введению безвизового режима?*

Для исследования среди европейских стран были выбраны пять - Германия, Италия, Польша, Финляндия и Эстония, - представляющие собой репрезентативную выборку. С другой стороны представлено всего одно государство – Россия, поэтому определенный количественный дисбаланс неизбежен. Собеседования проводились во всех этих странах в МИДах, МВД, пограничных службах, где это было необходимо, а также в посольствах в Москве, в Российском посольстве в Финляндии, в Европейской Комиссии в Брюсселе и ее московском представительстве.

Один из важных выводов исследования состоит в том, что в Европе на решение визовых вопросов сильно влияют сложившиеся предположения. Эти предположения большей частью касаются безопасности и политических проблем. Прежде всего безвизовый режим воспринимается эквивалентным открытию границ ЕС для нелегальных и трудовых мигрантов. И хотя подобная точка зрения до сих пор имеет очень мало конкретных подтверждений, государства нередко определяют свою визовую политику, исходя именно из подобных предположений.

В исследуемых обществах произошли изменения в отношении к данному вопросу, и это нашло отражение в некоторой либерализации существующей визовой практики. По утверждениям, на территории ЕС проживают миллионы русских и русскоговорящих; следовательно, они могут приглашать своих российских друзей, способствуя тем самым росту числа поездок. Помимо этого россияне важны для европейской индустрии туризма. В результате российские граждане уже не воспринимаются как угроза европейской безопасности. Эти изменения в обществе требуют соответствующих изменений в правовой структуре, регулирующей визовые отношения между Россией и ЕС. Уже в 2005 году безвизовый режим был определен как долгосрочная цель и вписан в «дорожную карту» России и ЕС.

Однако цель до сих пор остается долгосрочной и не названы даже предварительные сроки дальнейшей либерализации. Поэтому с практической точки зрения едва ли можно удивляться тому, что и Россия, и Шенгенские государства не удовлетворены настоящим положением дел. Данное исследование фокусирует свое внимание на деталях, препятствующих гладким визовым отношениям между Россией и ЕС. Наблюдается взаимное недоверие, ухудшающее перспективы стратегического партнерства. Российская сторона остро ощущает, что европейские консульские отделы не одинаково выполняют правила, крайне усложняя процедуру подачи заявления на получение визы и таким образом ставя людей в неравные условия. Европейская сторона сетует в основном на сохраняющиеся требования регистрации, а также на плохую защищенность документов в России, усугубляемую широко распространенной коррупцией в стране. Кроме

того, пограничное сотрудничество для жителей приграничных районов не принесло ожидавшихся ощутимых результатов.

И все же, несмотря на недостатки в визовых отношениях между Россией и ЕС, в докладе делается вывод, что система пока функционирует, хотя и не вполне адекватно. Миллионы граждан России и ЕС пересекают границы каждый год, и пограничное сотрудничество между соответствующими инстанциями протекает гладко, подтверждая тот факт, что система все-таки работает. Соглашение об упрощении выдачи виз, вступившее в силу в июле 2007 года, улучшило положение путешественников, так как в нем перечислены многие категории граждан, имеющих право на получение визы по предоставлению сокращенного набора документов, зафиксированы визовые сборы, оговорены сроки ее получения. На политическом уровне ведется диалог, нацеленный на решение проблем, возникающих в визовых отношениях между Россией и ЕС.

Тем не менее когда дело доходит до введения безвизового режима, даже в долгосрочной перспективе, список проблем тут же становится намного длиннее. Исследование показало, что проблемы, являющиеся препятствием для введением безвизового режима, можно подразделить на три категории: политические, имеющие отношение к безопасности и технические. На политическом уровне проблемы коренятся в слабой поддержке безвизового режима в отдельных странах ЕС, в распространенном мнении, что с введением безвизового режима Россия получит больше, чем Европа, а также в выдаче российских паспортов на Кавказе. В плане безопасности все страны выражают обеспокоенность тем, что потеряют контроль над миграцией, трудовой миграцией и ожидаемым ростом числа беженцев. Нельзя забывать и о технических проблемах, таких, как готовность границ, защищенность документов, коррупция и отсутствие полных списков населения России. Большинство указанных технических проблем ожидают своего политического решения; целевое финансирование может способствовать технической подготовке к введению безвизового режима.

Россия весьма позитивно относится к введению безвизового режима, провозглашенного одной из главных целей в отношениях с ЕС. Тем не менее очень трудно проверить искренность российских заявлений, так как они могут носить чисто риторический характер. Хотя установление безвизового режима должно отвечать российским интересам, сложная процедура регистрации иностранцев дает основания сомневаться в том, что страна приветствует введение безвизового режима; ведь соглашение должно опираться на принцип взаимности. Подобным образом, европейскую позицию нельзя назвать полностью негативной, и все же некоторые европейские страны считают, что безвизовый режим можно будет ввести только в отдаленном будущем и только при условии, что все проблемы будут решены.

Позиции исследуемых стран различны, здесь нельзя проследить логику. В целом МИДы более позитивны, МВД же с меньшей охотой поддерживают безвизовый режим, ссылаясь на право государства контролировать миграцию, хотя эта тенденция просматривается не повсеместно. Создается ощущение, что визовые и политические отношения складываются отдельно друг от друга. И все же концепция взаимности есть *sine qua non* для развития визовых отношений между Россией и ЕС. В этом вопросе российские и европейские чиновники поразительно единодушны. Нынешняя же практика, регулирующаяся в основном Соглашением об упрощении выдачи виз, исходят из принципа взаимности, являющегося, судя по всему, важнейшим для сторон.

В исследовании представлены три сценария развития событий. Во-первых, безвизовый режим, недавно поддержанный министрами России и ряда стран ЕС. Это желательно, но в нынешней ситуации вследствие перечисленных выше проблем неосуществимо. Второй сценарий предусматривает построение российской и европейской «крепостей» путем злоупотребления визовым режимом. Подобная перспектива в эпоху

глобализации не желательна и не осуществима. И наконец, третий сценарий выступает за постепенную либерализацию в визовых отношениях между Россией и ЕС, в конечном счете ведя к безвизовому режиму.

Этот процесс как желателен, так и возможен. Особое внимание при дальнейшей либерализации должно быть уделено двум категориям, которые не выиграли от достигнутых на сегодняшний момент договоренностей: путешественникам *bona fide* и туристам.

## 2. Введение

При помощи виз государство регулирует и ограничивает въезд в страну иностранных граждан. Визы издавна считаются инструментом обеспечения безопасности и свидетельством суверенности того или иного государства. Сегодня, когда число путешественников в России и ЕС постоянно растет, а культурные и экономические связи становятся интенсивнее, визовая политика стала весьма актуальной. Однако между Россией и ЕС в целостности сохранен визовый режим. В данном исследовании, рассматривающем визовые отношения<sup>1</sup> между Россией и ЕС, предпринимается попытка понять, по-прежнему ли визы являются инструментом безопасности или же визовая модель устарела. Исследование пытается ответить на два главных вопроса:

- Почему между Россией и ЕС по-прежнему существует визовый режим?
- Каковы препятствия для введения безвизового режима?

Двадцать пять стран Европы вошли в Шенгенскую зону.<sup>2</sup> Эти страны открыли свои внутренние границы для свободного передвижения по территории Европы. Тот же принцип охватывает и граждан третьих стран, получивших визу; такое лицо свободно перемещаться в границах Шенгенской зоны. Таким образом Шенгенские государства объединили свой государственный суверенитет, изменив и суть визы как таковой. Россия же требует визы от всех европейских гостей.

Однако сегодняшнюю Россию связывают с ЕС тесные экономические и культурные отношения. Миллионы россиян часто посещают Шенгенские страны и наоборот, так что безвизовый режим смягчит и даже устранил некоторые практические проблемы, с которыми им придется столкнуться.

Визовая политика достойна внимания вследствие существенных изменений в отношении упомянутых обществ к данной проблеме. Первое касается концепции Шенгенских виз, так как Шенгенские государства взаимно уступают свой суверенитет

---

<sup>1</sup> Данное исследование ставит своей задачей рассмотрение вопроса о краткосрочных визах; виды на жительство и разрешения на работу не обсуждаются.

<sup>2</sup> Ирландия и Великобритания являются членами ЕС, но не присоединились к Шенгенскому соглашению, в то время как Норвегия, Швейцария и Исландия, не став членами ЕС, подписали Шенгенское соглашение.



Илл. 1. Нынешние Шенгенские государства

в вопросе их выдачи. Второе заметное изменение связано с быстрым экономическим ростом после кризиса 1998 года, расширившим для россиян возможность путешествовать. Представление о нищих русских в Европе исчезло; российские отпускники состоятельны и расточительны, что, разумеется, приветствуют посещаемые ими европейские города. Третье важнейшее изменение наблюдается в том, как воспринимают россиян. Российских граждан больше не считают потенциальной угрозой Европе, что только естественно, так как на континенте проживают сотни тысяч россиян. По данным Евростата, в 2007 году на территории ЕС постоянно проживало 563.000 российских граждан. К этому числу нужно добавить миллионы русскоговорящих из бывшего Советского Союза, получивших гражданство в странах ЕС. Типичные примеры - многочисленное русское меньшинство в странах Балтии, множество россиян, получивших гражданство в результате заключения брака, а также большое число переселенцев в Германию. Результат – возможность резкого увеличения легальных поездок, так как россияне, проживающие в ЕС, могут приглашать к себе друзей и родственников.

Визовая политика в отношении к России и другим постсоветским странам принуждена была ответить на эти перемены; в результате возникло несколько многообещающих прецедентов. Первый пример подал Израиль, недавно отменивший визы для граждан России. Обоюдное соглашение обсуждалось в начале 2008 года и

было подписано в марте 2008 года.<sup>3</sup> Прежде Израиль разделял озабоченность стран ЕС в отношении нелегальных и даже полукриминальных элементов, но впоследствии, судя по всему, преодолел ее. Еще одним показателем перемен является позитивное отношение к безвизовому режиму некоторых европейских и российских министров. Весной 2008 года итальянский премьер-министр Сильвио Берлускони и министр иностранных дел Финляндии Александер Стабб публично заявили, что ЕС и Россия должны поддержать процесс введения безвизового режима. И российский министр иностранных дел Сергей Лавров выразил готовность России ввести безвизовый режим с ЕС. В целом создается впечатление, что ЕС постепенно меняет свое отношение к визам в Восточной Европе. Восточное партнерство, предложенное Швецией и Польшей, нацелено на рост сотрудничества с восточно-европейскими странами<sup>4</sup> на двустороннем и многостороннем уровнях.<sup>5</sup> Одной из конкретных целей является активизация взаимопосещаемости между ЕС и его восточными партнерами.

Так, ЕС поставил четкую цель введения безвизового режима с Украиной. В 2005 году Украина предприняла первый шаг и в одностороннем порядке отменила визы для граждан ЕС. Осенью 2008 года ЕС и Украина начали переговоры об отмене визового режима.<sup>6</sup> ЕС не установила сроков для введения такого режима, но украинская сторона поставила цель ввести безвизовый режим к 2012 году. Во имя ослабления напряженности ЕС рассматривает возможность либерализации для украинцев.

Об изменениях свидетельствуют также соглашения об упрощении получения виз жителями приграничных регионов. Например, Норвегия устанавливает прецедент в том, что касается визового сотрудничества касающегося приграничных регионов России. Аналогично Польша намерена облегчить пересечение границ в приграничных регионах белорусам и украинцам. Особо следует выделить российский балтийский анклав – Калининград. В начале 2000-х годов транзит в Калининградскую область по территории Литвы стал спорным вопросом как в самой России, так и в дискуссии между Россией и ЕС, но после расширения ЕС на Восток калининградский транзит протекает гладко.

И все же обсуждение визовых отношений обрастает предположениями. Достаточно общепринятыми являются все нижеизложенные тезисы, касающиеся визовых отношений:

- России безвизовый режим нужен больше, чем Европе.
- В случае введения визового режима с Россией все россияне попытаются пересечь границы.
- В случае введения безвизового режима внешние границы ЕС не справятся с наплывом людей.
- Массы людей из Кавказского региона хлынут в Европу.
- Через Россию в Европу в огромных количествах ринутся граждане третьих стран.
- Визы предотвращают нелегальную иммиграцию и тормозят криминальные группировки, готовые нахлынуть на Европу.
- Россия не хочет открывать свою территорию иностранцам.
- Для ЕС выгодно поддержание визового режима с Россией.
- ЕС может использовать визовую свободу как рычаг, требуя перемен в российском обществе.
- В странах ЕС визовую политику определяют МВД.

<sup>3</sup> Россия и Израиль подписали соглашение о свободном визовом режиме. 30 марта 2008 г. <http://en.rian.ru/world/20080320/101840804.html>

<sup>4</sup> Страны Восточного партнерства – Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.

<sup>5</sup> Меморандум о Восточном партнерстве от 3.12.2008: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/762&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>6</sup> ЕС отменит визы для украинцев. 30 октября 2008 г. [www.grani.ru/Politics/Word/Europe/Ukraine/p.143426.html](http://www.grani.ru/Politics/Word/Europe/Ukraine/p.143426.html)

Этим вопросам, было посвящено очень мало исследований, если они вообще проводились, поэтому на них крайне трудно ответить. Однако именно они в значительной степени становятся основой для принятия политических решений. По этой причине одной из главных целей данного исследования является проверка некоторых из вышеизложенных утверждений в надежде отделить факты от вымысла.

Во-первых, необходимо отличать безвизовый режим от свободы передвижений. При безвизовом режиме функции предварительной проверки, ныне проводимой консульскими отделами, возьмет на себя пограничный контроль. Ни один человек не получит возможности въехать в другое государство, не пройдя проверки, чего многие не понимают. Тем не менее такое искаженное представление уже негативно повлияло на принимаемые решения.

Отдельные исследования практики выдачи европейских виз россиянам, существуют<sup>7</sup>; однако всесторонний анализ визовых отношений между Россией и ЕС, похоже, отсутствует. Данное исследование в своей попытке исправить этот недостаток исходит из того, что ставить следует не вопрос, **нужно** ли вообще добиваться введения безвизового режима, а скорее, **как** его добиваться. С инициативой такого исследования выступил Финский институт международных отношений. Авторы хотели бы поблагодарить сотрудницу Института д-ра Синикукку Саари, которая помогла сформулировать концепцию проекта. Мы хотим также выразить нашу глубокую признательность МИДу Финляндии и московскому представительству Фонда им. Генриха Белля за финансовую поддержку проекта и поблагодарить посольство Финляндии в Москве за организационную поддержку. Однако ответственность за результаты исследования несут только авторы.

## *2.1. Методика и страновая выборка*

Целью проекта **не** является исследование визовой политики ЕС по отношению к России. Скорее это исследование визовых отношений между ЕС и Россией. В логике такого подхода были выбраны конкретные страновые случаи и с представителями соответствующих стран были проведены исследовательские интервью. Чтобы оценить существующие отношения, из всех стран ЕС были выбраны пять - Финляндия, Эстония, Польша, Германия и Италия – представляющие собой широкую репрезентативную выборку. Представленными оказались различные факторы, как то срок пребывания в Шенгенской зоне, наличие или отсутствие общей границы с Россией, ориентация государств на туризм или миграцию, а также часто посещаемые транзитом.

Дополнительные критерии для осмысления отношений отдельных стран ЕС и России дает доклад Европейского Совета по внешним сношениям.<sup>8</sup> В нем политические отношения стран ЕС с Россией распределены на пять групп, что предоставляет рамку для изучения и визовой политики. В докладе Германия и Италия рассматриваются как «стратегические партнеры» России. Финляндия включена в категорию «дружественных прагматиков». Эстония охарактеризована как «прохладный прагматик», а Польша как «участник новой холодной войны». Греция и Кипр в этом докладе классифицированы как «тройные кони». Однако визовая политика этих государств в основном ориентирована на туристов. Поскольку подобная ориентация свойственна и другим исследуемым странам, она в исследовании не обсуждается. Особое

<sup>7</sup> Фонд им. Стефана Батория, «Визовая политика стран-членов Европейского Союза. Мониторинг», 2008.

<sup>8</sup> Европейский Совет по внешним сношениям, «Аудит власти в отношениях между ЕС и Россией»: [http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341\\_9zm6i2293.pdf](http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf)

значение имеет вопрос о том, может ли доклад Совета дать основу для понимания взаимосвязи между политическими отношениями и выдачей виз.

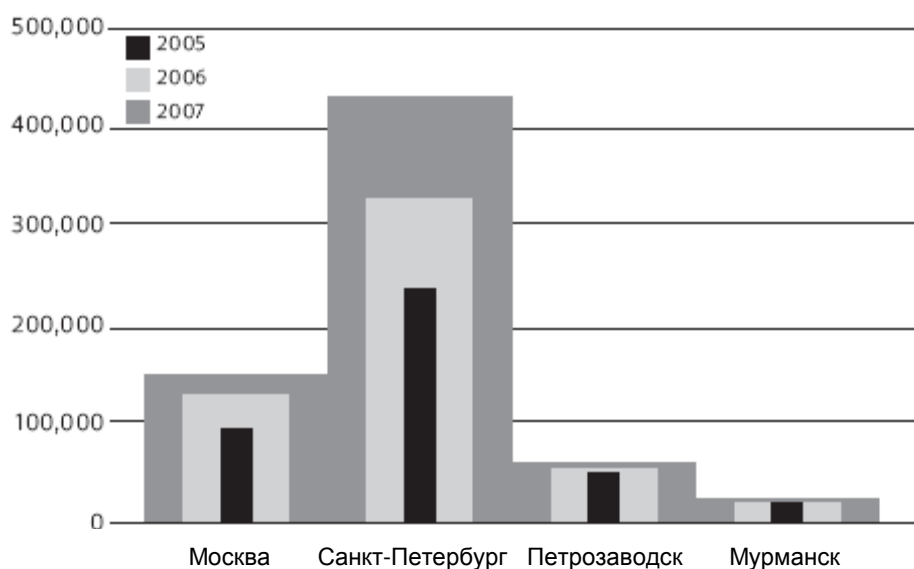
Опросы как основной источник информации были призваны помочь авторам понять проблемы, связанные с получением виз. Опросы проводились в МИДах и МВД исследуемых стран, чтобы были услышаны позиции обеих инстанций, которые часто воспринимаются как противоположные. При возможности и необходимости опрашивались также сотрудники пограничных служб. Помимо этого была предпринята поездка в Брюссель с целью обсуждения поставленных вопросов с сотрудниками Гендиректората Европейской комиссии по внешним сношениям и Гендиректората по правосудию, свободе и безопасности, отвечающего за визовую политику. Вопросы, касающиеся готовности внешних границ ЕС, обсуждались с Илккой Лайтиненом, исполнительным директором Европейского агентства по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского союза (FRONTEX). В октябре 2008 года была предпринята исследовательская поездка в Москву с целью собеседования с российскими сотрудниками МИДа и Федеральной миграционной службы. С целью получения более подробной практической информации проводились опросы в посольствах соответствующих стран в Москве и представительстве КЕС в России. С целью ознакомления с его практическим опытом авторы посетили также Российское посольство в Хельсинки. Дабы выдержать методологическую последовательность, авторы везде задавали одни и те же вопросы. Список вопросов и список опрошенных и инстанций прилагаются в конце данного исследования. Предварительные выводы обсуждались во время рабочих встреч в Москве и Санкт-Петербурге в декабре 2008 года. Авторы хотели бы выразить признательность всем опрошенным за высказанные ими соображения.

### **2.1.1. Финляндия**

Финляндия является членом Шенгенского сообщества уже более десяти лет, вместе с четырьмя другими северными странами подписав соглашение в 1996 году, и приступив к исполнению обязательств в 2001 году. Финляндия имеет границу с Россией протяженностью в 1.269 км, в основном проходящую по малонаселенным районам. На границе находится всего девять международных контрольно-пропускных пунктов. Однако из этих данных нельзя делать вывод о незначительной активности на этом участке границы: в 2007 году было зафиксировано 7.200.000 пересечений финско-российской границы.<sup>9</sup> Статистика показывает, что в 2007 году Финляндия выдала в своих посольствах и консульствах в России 645.000 виз, а в 2008 году наблюдалась тенденция к росту. Генеральное консульство в Санкт-Петербурге, по всей вероятности, выдало в 2008 году 500.000 виз. Таким образом, Финляндия выдает наибольшее количество виз россиянам. Поскольку соседи имеют хорошее сухопутное сообщение, следует ожидать, что, даже учитывая глобальный экономический кризис, Финляндия сохранит свою привлекательность для российских гостей.

---

<sup>9</sup> Пограничная служба Финляндии, «Пересечение внешней границы Шенгенского региона».



Илл. 2. Визы, выданные финскими консульствами в России, в 2005-2007 гг.

Финляндия, охарактеризованная в докладе Совета как «прохладный прагматик», недавно публично заявила, что в отношении с Россией целесообразно стремиться к введению безвизового режима. При этом ранее предполагалось, что Финляндия является одним из его решительных противников. В мае 2008 года, вскоре после занятия своего поста, министр иностранных дел Александер Стубб заявил, что решительно поддерживает безвизовый режим между Россией и ЕС. Он повторил эти слова на Санкт-Петербургской встрече министров иностранных дел северных стран в конце октября 2008 года, заявив, что в визовой политике Финляндия была слишком осторожной и консервативной. По мнению Стубба, упразднение визового режима будет способствовать демократическому развитию в России.<sup>10</sup>

### 2.1.2. Германия

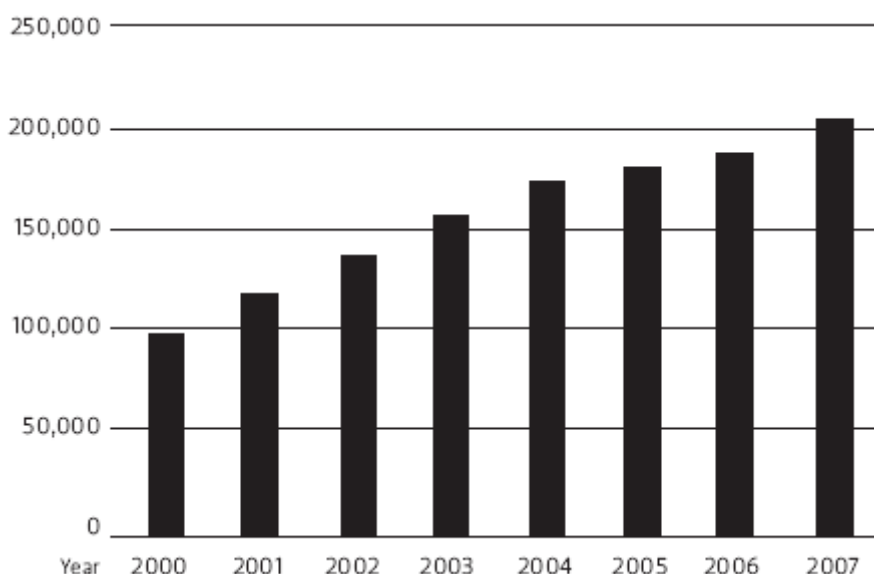
Доклад Совета по внешним сношениям вполне справедливо называет Германию «стратегическим партнером» России. У Германии с Россией сложились интенсивные экономические связи, их политические отношения в течение последнего десятилетия также были тесными. Однако в визовой политике позиция Германии, одной из основательниц Шенгенского сообщества, остается двойственной. С одной стороны, двустороннее соглашение, упрощающее выдачу виз, достигнутое между двумя государствами в 2003 году легло в основу соглашения об упрощении визового режима между Россией и ЕС. Немецкое консульство в Москве выдает примерно 220.000 виз в год, что делает Германию одной из ведущих Шенгенских стран, оформляющих визы россиянам. Это легко объяснить двумя факторами. Во-первых, по данным статистики, полученным в Евростате, в настоящее время в Германии проживает более 200.000 граждан РФ. Второй фактор затрагивает туристическую привлекательность Германии. По данным Евростата, в 2007 году более семи миллионов россиян провели в Германии по меньшей мере одну ночь.

С другой стороны, несмотря на практические результаты и всестороннее российско-немецкое партнерство, визовые отношения остаются скорее прохладными и бюрократическими. Данные мониторинга Фонда им. Стефана Батория<sup>11</sup> свидетельствуют, что только один из двух россиян считает обслуживание в немецком

<sup>10</sup> Stubb kiirehtii viisumivapautta Venäjän kanssa (Стубб высказался за ускорение введения безвизового режима с Россией), STT 26.5.2008.

<sup>11</sup> «Визовая политика стран-членов Европейского Союза. Мониторинг», 2008: <http://www.batory.org.pl/doc/monitoring-of-eu-visa-policies.pdf>

консульстве дружелюбным. Германия, страна миграции, думает прежде всего о безопасности и состоянии рабочего рынка. Поэтому вряд ли стоит удивляться, что Берлин с неохотой высказывается в пользу продвижения к визовой свободе с Россией.



Илл. 3 Граждане РФ, проживающие в Германии

### 2.1.3. Италия

Италия отличается от всех остальных исследуемых стран, так как в консульствах этой страны выдаются по большей части краткосрочные туристические визы. Ради упрощения процесса оформления виз посольство в основном предоставило его визовому центру, состоящему из нескольких аккредитованных в России туроператоров, подающих заявления в консульские отделы. Российские туроператоры обеспечивают всю необходимую документацию - от медицинского страхования до гостиничных ваучеров, - чтобы обосновать заявления, подписанные заявителями. Визовый центр, разумеется, взимает сбор за оказываемые клиентам услуги. Некоторым это приносит облегчение, так как им не приходится ездить в консульства, особенно если они живут вдали от крупных городов, где они расположены. Италия является одним из крупнейших Шенгенских государств, выдающих визы россиянам. Согласно данным Италии, в 2007 году в московском посольстве было выдано почти 330.000 туристических виз.

Подобно Германии Италия определена в докладе Совета как «стратегический партнер» России. По объему торговли с Россией Италия уступает только Германии. Российско-итальянские отношения символизируют два государственных руководителя – премьер-министр Путин и премьер-министр Берлускони. Весной 2008 года итальянский премьер-министр Сильвио Берлускони заявил, что готов начать в рамках ЕС-27 дискуссию о введении безвизового режима между Россией и ЕС. Визовые отношения часто отражают политические, заявил Берлускони и продолжил: «Я убежден в том, что нам следует оставить практику выдачи виз, и готов обсудить этот вопрос с Европейским Союзом».<sup>12</sup>

---

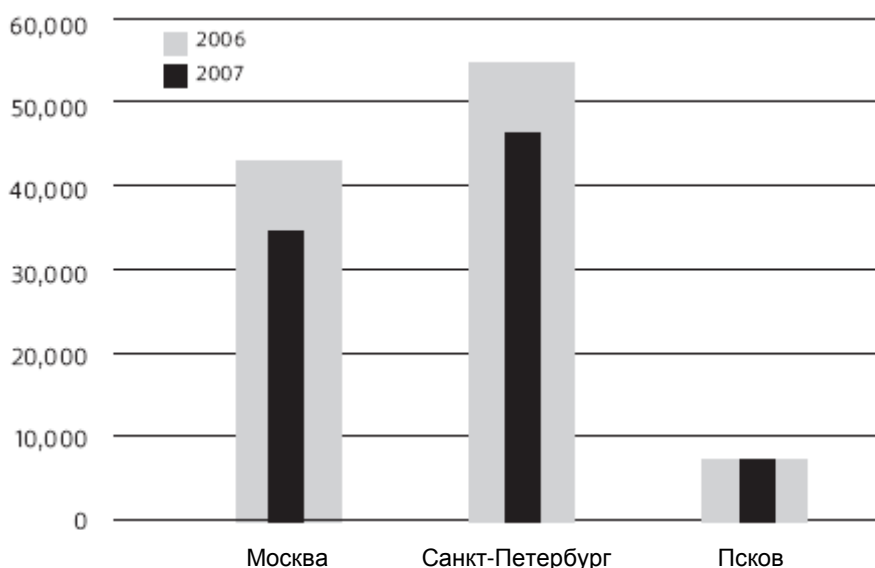
<sup>12</sup> Берлускони хочет отменить визовый режим между ЕС и Россией, РИА-Новости, 18 апреля 2008 г.: <http://en.ria.ru/world/20080418/105424007.html>

#### 2.1.4. Эстония

По характеристике доклада Совета, Эстония находится в списке «прохладных прагматиков». И в самом деле, Эстонию и Россию связывают весьма прохладные отношения. Эстония долгое время резко критиковала российскую демократию и права человека, в соответствии с чем установились и политические отношения. Весной 2007 года, когда Эстония решила переместить статую Бронзового Солдата из центра Таллинна на кладбище на окраине, равновесие нарушил очередной взрыв.

Этот инцидент имел определенные последствия и для визовых отношений между странами. Эстония запретила въезд на свою территорию некоторым членам российской прокремлевской молодежной организации «Наши», утверждая, что активисты представляют собой угрозу национальной безопасности. Когда Эстония 21 декабря 2007 года начала применять Шенгенское соглашение, запрет оказался в шенгенской базе данных, лишив активистов права посещать все шенгенские государства. С декабря 2008 года в этом черном списке остаются 488 российских граждан.<sup>13</sup> Это имело последствия для образа Эстонии и всего ЕС в России. А отказ в визе бывшему лидеру «Наших» Василию Якименко вызвал горячую дискуссию. В декабре 2008 г. российский министр иностранных дел Сергей Лавров просил эстонского министра иностранных дел Урмаса Паэта вычеркнуть Якименко из эстонского черного списка, ссылаясь на высокое положение Якименко и вместе с тем угрозу адекватного ответа, к примеру, в виде аналогичных отказов высокопоставленным эстонским чиновникам.

На первых порах, после того как Эстония приступила к выполнению требований Шенгенского соглашения, число заявлений на визы, поданных в эстонские посольства и консульства, сократилось. Это неудивительно, так как россияне теперь могут обращаться за визой в консульства и других стран и, например, ехать в Эстонию через Финляндию. В то же время это сокращение не следует слишком драматизировать, поскольку в 2008 году эстонские консульства выдали в совокупности более 73.000 виз. В 2007 же году Эстония выдала 87.587 виз.



Илл. 4 Выдача эстонских виз до присоединения к Шенгенской зоне.

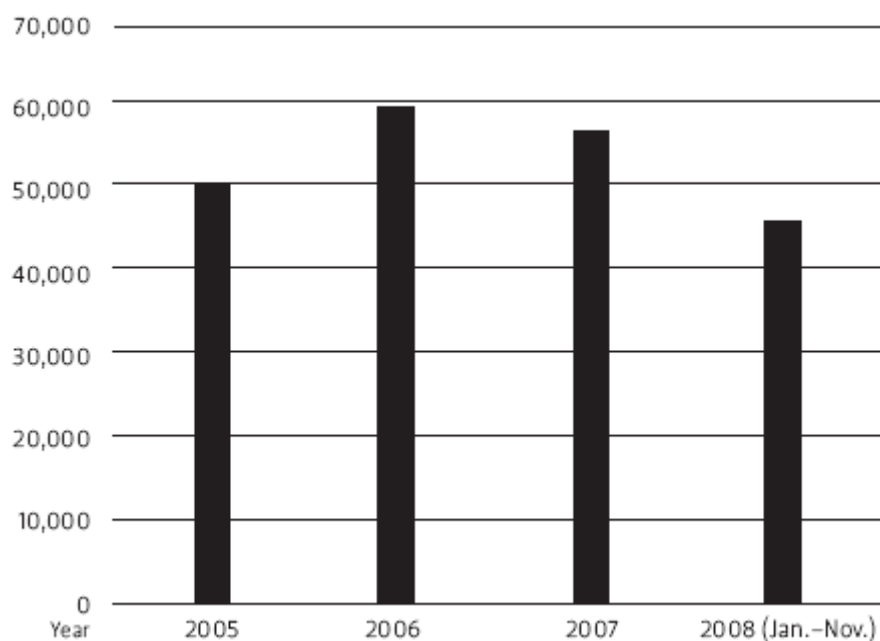
<sup>13</sup> Лавров попросил Эстонию пустить Якименко в Европу: <http://lenta.ru/news/2008/12/17/ban/>

Летом 2008 года российский президент Дмитрий Медведев подписал указ о свободном визовом режиме для лиц без определенного гражданства, так называемых не-граждан, бывших граждан Советского Союза, в настоящее время проживающих в Эстонии и Латвии, которым было отказано в этих странах в предоставлении гражданства. По закону лица без гражданства могут посещать Россию, не запрашивая визы, используя только свои паспорта без гражданства, выданные эстонскими или латвийскими властями. Это означает, что такие лица де-факто имеют визовую свободу, так как могут свободно перемещаться по территории ЕС с паспортами, выданными им властями государства ЕС.

#### 2.1.5. Польша

Польша, как и Эстония, приступила к выполнению требований Шенгенского соглашения в декабре 2007 года, но в отличие от Эстонии наладила очень хорошие визовые отношения с Россией. В 2005 году Польша выдала россиянам 250.000 виз. Необходимо помнить, однако, что до октября 2003 года в отношениях между Польшей и Россией существовал безвизовый режим. Лишь членство Польши в ЕС (2004 год) вынудило ввести визовый режим. Польша граничит с российской Калининградской областью и поэтому имеет закономерный интерес в расширении регионального сотрудничества. В особенности безвизовый режим улучшит положение мелких и средних предпринимателей.

Польша не только страна, куда россияне едут посетить друзей или родственников, это также важная транзитная зона на пути в Центральную Европу.



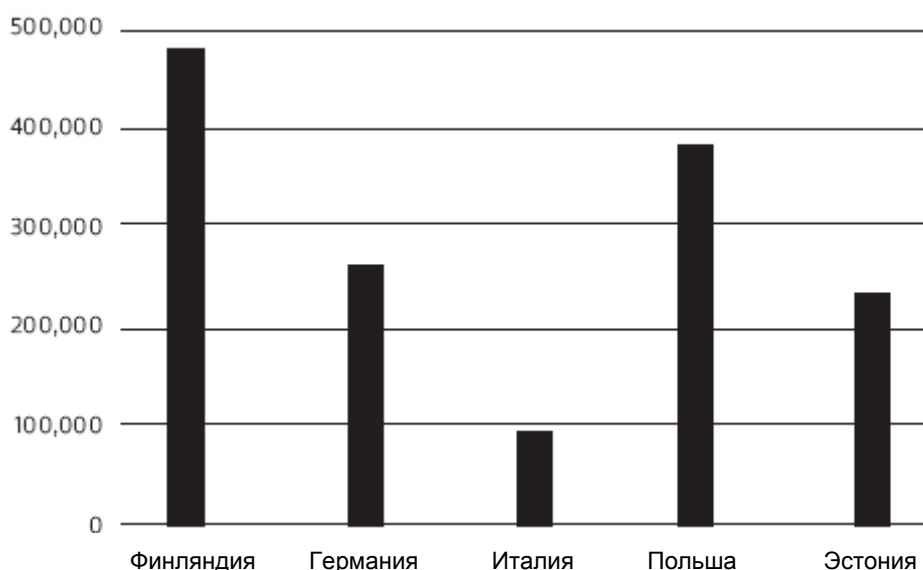
Илл. 5 Выдача польских виз в московском посольстве.

Статистика говорит о том, что в Польшу также стремятся беженцы с российским паспортом. Это, разумеется, проблема безопасности, но она не должна стать решающей в дискуссии о визах. Польша имеет протяженную границу с Беларусью, не требующей виз от владельцев российских паспортов, которые могут добраться до польской границы, и на основании Женевской Конвенции попросить убежища непосредственно на границе и быть допущены в страну без визы. Каждый год на польскую границу безо всякой визы прибывает около 2.500 человек, преимущественно из Кавказского региона.

В докладе Совета Польша включена в группу под названием «участники новой холодной войны». С политической точки зрения польско-российские отношения были весьма прохладными. Так, в 2006-2007 гг. Польша блокировала переговоры по новому Соглашению о партнерском сотрудничестве вследствие российского эмбарго на импорт польского мяса. Однако когда речь заходит о выдаче виз, политические разногласия забываются. Несмотря на малочисленные высказывания политиков в поддержку безвизового режима, отношение к нему в Варшаве положительное.

## 2.2 Россия

Согласно информации, полученной в Российской Федеральной миграционной службе, в целом Россия выдает приблизительно три миллиона виз. По данным Александра Шелепенко, главы консульства при российском посольстве в Финляндии, в 2007 году российское консульство выдало в Финляндии 197.000 виз. По сравнению с европейскими странами это число невелико. Тому способствуют два фактора. Во-первых, консульские отделы выдают все больше многократных виз. Во-вторых, финны голосуют ногами и едут туда, где виза не нужна. Кроме того, российская визовая практика финнам представляется не оптимальной, лишь десять из двадцати граждан обращаются непосредственно в посольство, остальные предпочитают действовать через туристические агентства, несмотря на дополнительные расходы.



Илл. 6. Число туристов из исследуемых стран Шенгенской зоны, посетивших РФ (первая половина 2008 г.)

Россия открыто утверждает, что ее цель – ввести безвизовый режим с ЕС. Она не готова вводить безвизовый режим в одностороннем порядке, как это сделала Украина, но российские представители допускали, что Москва при возможности могла бы попытаться достичь двусторонних решений. Россия рассматривает Соглашение по упрощению выдачи виз как компромисс, поскольку требует полностью безвизового режима. Исходя из этого, логично предположить, что Москва считает противником его введения ЕС и ожидает от Брюсселя, что тот будет сам поступать в соответствии со своими проповедями и сделает следующий шаг по направлению к безвизовому режиму. Однако истинную позицию России понять трудно.

На практике, руководствуясь принципом взаимности, Россия приближает свою визовую практику к стандартам ЕС. Так, в 2007 году она подобно ЕС ограничила сроки долгосрочных виз, и иностранный гражданин может

теперь провести на территории России не более 90 дней в течение каждого периода в 180 дней. Прежде такого ограничения не существовало. Со своей стороны после введения биометрических паспортов европейские государства потребовали проверки их качества, стремясь удостовериться, что все российские биометрические паспорта к 2015 году будут соответствовать стандартам ЕС. В ответ Российская пограничная служба в настоящий момент модернизирует техническую базу, необходимую для работы с новыми паспортами, что немало будет способствовать подготовке безвизового режима с Европой.

## 3. Каковы условия, в которых сегодня функционирует визовый режим?

### 3.1 Законодательная база

Отношения ЕС и России можно изучить сквозь призму законодательных актов, обеспечивающих их развитие. Между двумя государственными образованиями было подписано множество соглашений, но визовый режим между Россией и ЕС регулируют в особенности четыре документа.

Первый и важнейший – внутренний Регламент ЕС №539/2001, включающий перечень стран, не являющихся членами ЕС, граждане которых при пересечении внешних границ должны иметь визы, и стран, граждане которых освобождены от этого требования.<sup>14</sup> Россия входит в последний перечень. В преамбуле к Регламенту утверждается, что перечень стран, граждане которых должны иметь визы, как и страны, граждане которых освобождены от этого требования, составляются на основе рассмотрения каждого конкретного случая с учетом различных критериев, касающихся *inter alia* (помимо прочего – авт.) нелегальной иммиграции, общественной политики и безопасности и внешнеполитических отношений ЕС с третьими странами, принимая во внимание также последствия регионального взаимодействия и взаимности.

Конечно, с точки зрения здравого смысла это можно понять, ибо игроки на внешнеполитической арене должны иметь пространство для маневра в этом вопросе, но критерии, установленные ЕС, тем не менее сомнительны. «*Inter alia*» можно трактовать как угодно. ЕС это дает свободу действий в тех случаях, когда готовность России нельзя измерить железной линейкой. Однако вряд ли со стороны России благоразумно считать это такой подход позитивным, так как в российских интересах установление ЕС четких и конкретных параметров для России, когда речь идет о нелегальной иммиграции, общественной политике и безопасности, о внешних отношениях ЕС с третьими странами. Во время опросов российские чиновники утверждали, что технические проблемы почти решены и вопрос стоит о политической воле с европейской стороны. Можно выдвинуть версию, что размытые критерии прекрасно подходят ЕС, так как воли ввести безвизовый режим ему не хватает и он обсуждает проблему как бесконечно долгосрочную цель.

Во-вторых, Общие консульские инструкции (ОКИ)<sup>15</sup> оговаривают условия, регулирующие выдачу общей визы, действительной для Шенгенской зоны. Цель ОКИ в том, чтобы прояснить основы визовой политики ЕС для стран-членов.

Третий документ, регулирующий визовые отношения между Россией и ЕС, - соглашение 2005 года по общему пространству свободы, безопасности и правосудия. В нем ЕС и Россия обязались упрочить сотрудничество в упомянутых сферах. Цель состоит в том, чтобы построить новую Европу без разделительных линий и облегчить европейцам поездки. Обе стороны согласились усилить визовый диалог как на экспертном, так и

---

<sup>14</sup> Регламент Совета (ЕС) № 539/2001: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>

<sup>15</sup> «Официальный журнал», C326, 22.12.2005: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Official Journal C326, 22.12.2005](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Official%20Journal%20C326%2022.12.2005) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG1222\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG1222(01):EN:HTML)

на политическом уровне с целью выявить условия для введения взаимного безвизового режима в качестве долгосрочной цели.

На саммите Россия-ЕС в Сочи в мае 2006 года Россия и Европейское Сообщество подписали четвертый документ, касающийся визовых отношений. Выполнение условий соглашения проистекает из заявленных в 2003 году политических целей, предусматривающих практическую поддержку визовых отношений Европейского Сообщества и России. Соглашение об упрощении визового режима (VFA) вступило в силу 1 июня 2007 года и касается граждан России и ЕС. Однако в Европе Великобритания и Ирландия не подключились к соглашению, и также Дания также осталась за его рамками.<sup>16</sup> Как показывает само название соглашения, оно нацелено на упрощение и помощь во взаимном пересечении границ. В соглашении перечислены несколько категорий граждан<sup>17</sup>, которые могут получить визу на основе упрощенного комплекта документов, что существенно облегчает процесс получения визы. Соглашение вступило в силу не столь давно и пока существует не так много оценок его эффективности, но был замечен один неоднозначный момент: привилегированные категории определялись, исходя не из истории использования визой в соответствии с правилами, а из профессионального критерия.<sup>18</sup> Данное соглашение устанавливает десятидневный срок оформления визы, хотя в том или ином конкретном случае срок может быть продлен до тридцати дней, и визовый сбор в размере 35 евро, который возрастает до 70 евро, если обращение происходит за три дня до планируемого отъезда.

### 3.2 Практика выдачи виз

Как было объяснено выше, служащие, занимающиеся оформлением виз, руководствуются законодательными актами, но практическое выполнение в большой степени зависит от Сотрудничества консульств на локальном уровне (Local Consular Cooperation, LCC). Оно было введено по рекомендации Европейского Совета 1996 года с целью расширения сотрудничества между Шенгенскими странами.<sup>19</sup> Во время встреч страны-члены призвали друг друга укрепить сотрудничество своих консульств с целью:

- обмена информацией критериев выдачи виз и рисков национальной безопасности и общественного порядка или нелегальной иммиграции;
- организации обоюдных визитов должностных лиц, отвечающих за выдачу виз, дабы улучшить обмен информацией;
- составления по просьбе Совета совместных докладов о местных практиках выдачи виз;
- принятия совместных мер по проверке заявления или ряда заявлений, поданных одним лицом в разные учреждения, и ранее имевших место отказов в выдаче визы со стороны какого-либо государства-члена;
- обмена информацией, дабы помочь выявить добросовестность заявителей и их репутацию.

<sup>16</sup> Соглашение об упрощении выдачи виз гражданам ЕС и РФ и о реадмиссии между ЕС и РФ: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:EN:PDF>

<sup>17</sup> Близкие родственники, предприниматели, члены официальных делегаций, школьники, студенты, научные практиканты, деятели культуры, сотрудники университетов и других программ по обмену, участники спортивных мероприятий, журналисты, граждане, едущие на похороны, сопровождающие международные грузы и пассажирский транспорт, выезжающие в рамках программ городов-побратимов.

<sup>18</sup> О.Коннел, 2008, стр.122.

<sup>19</sup> Рекомендации Европейского Совета, 4 марта 1996: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33107.htm>

В интервью на эту тему московские сотрудники иностранных консульств уверяли, что деятельность LCC и результаты, достигаемые на встречах, тесно связаны с действиями страны, председательствующей на тот или иной момент в ЕС, которая помимо всего прочего отвечает и за регулярные встречи LCC. Если такая страна заинтересована в расширении сотрудничества по выдаче виз, то можно видеть улучшения.

Несмотря на усилия Совета с целью усовершенствования инструкций и углубления обмена информацией и сотрудничества, результаты опросов свидетельствуют, что в разных Шенгенских странах ситуация складывается по-разному.

### **3.2.1 Как различается визовая практика**

Прежде всего Шенгенские страны по-разному относятся к заявителям. Фонд им. Стефана Батория составил обширный отчет о визовых практиках Шенгенских стран в России, Беларуси и на Украине. Одним из существенных выводов стал тот факт, что крайне важное значение имеет отношение сотрудников консульств к людям; оно важнее, чем отказ в визе, чем необходимость стоять в очереди или даже чем оплата визового сбора.<sup>20</sup>

Во-вторых, отличаются процедуры подачи заявлений, начинающиеся со стояния в очередях. Различно как время ожидания, так и система очередей. Некоторые посольства попытались выдавать номерки, но это привело к их продаже билетов и другим отрицательным явлениям. В большинстве случаев люди вынуждены стоять в очереди на улице, примыкающей к территории посольства. Пока люди не находятся на территории посольства, «консульства предпочитают не брать на себя никакую ответственность за то, что происходит в очередях».<sup>21</sup> Финское и немецкое посольства в Москве наняли охранников с целью патрулирования улицы и контроля за очередями.

Следующий этап подачи заявления – отдать заявление в окошке. Очереди продолжают и здесь. Чтобы решить эту проблему, финское посольство установило механизм, выдающий номер очереди тем, кто сдает документы и получает паспорта. Так как при заполнении документов возникает множество неясностей, посольство с целью уменьшения числа посетителей размещает подробную информацию на уличном стенде или в интернете. Предполагается, что заявитель посещает посольство дважды: чтобы сдать документы и забрать их. Тем не менее многие заявители, живущие вдали от консульства, нередко бывают вынуждены приходить несколько раз, так как консульства не позволяют посылать необходимые дополнительные документы по почте или электронной почте.<sup>22</sup>

Требования консульств относительно документов, необходимых для выдачи визы, сильно отличаются друг от друга. Соглашение об упрощении выдачи виз перечисляет документы, необходимые для некоторых категорий граждан, чтобы сотрудники консульств могли убедиться в цели поездки. Если в том или ином конкретном случае возникают сомнения, страны-члены могут затребовать дополнительные документы. Что касается способов проверки (например, наличия средств к существованию, намерения вернуться), количество и тип необходимых документов определяют сами страны-члены, но они должны согласовываться с LCC. Для заявителя это может означать, что Шенгенские страны придерживаются самых различной практики.

---

<sup>20</sup> «Визовая политика стран-членов Европейского Союза. Мониторинг», 2006, стр. 9.

<sup>21</sup> Визовая политика стран-членов Европейского Союза. Мониторинг», 2006, стр. 12.

<sup>22</sup> Визовая политика стран-членов Европейского Союза. Мониторинг», 2006, стр. 55.

Языковые знания сотрудников консульств также имеют немаловажное значение. Дело движется куда быстрее, если заявители во время подачи заявления могут обсудить те или иные вопросы на родном языке. В этом отношении образцом является польское посольство в Москве, где все сотрудники консульства бегло говорят по-русски.

Некоторые Шенгенские страны попытались перенести прием заявлений в так называемые визовые центры. Из пяти стран ЕС, выбранных для данного исследования, на это решилась только Италия. В таком случае заявители могут сдавать документы в агентство, минуя необходимость вступать в контакт с персоналом консульства. Как упоминалось выше, такова практика и российского посольства в Финляндии, где большинство заявителей проходят через турагентства. И все же эта практика не только налагает расходы, не согласующиеся с Соглашением об упрощении выдачи виз, она также ставит заявителей в неравное положение.

Такие различия от страны к стране могут иметь самое практическое объяснение. Многие посольства издавна обитают на той или иной территории, вследствие увеличивающегося притока заявителей им не хватает места. Более того, страны-члены сталкиваются с различным числом заявлений, часто колеблющимся в зависимости от сезона. К примеру, финские консульства и посольство знают, что самый многолюдный сезон - Рождество. Даже если консульства не страдают нехваткой персонала и работают посменно, потребность в визах превышает возможность их выдачи, вследствие чего страдают заявители. Финляндия, разумеется, очень популярная туристическая страна, но, пожалуй, это не единственная причина таких авралов. Финские консульства выдают более 80 процентов многократных виз, а поскольку услугами визовых центров они не пользуются, то по сравнению с некоторыми другими консульствами срок оформления относительно короток. Россияне, подающие заявления в финские консульства, как правило, довольны уровнем обслуживания, и все это может приводит к тому, что финские консульства становятся объектом «визового шопинга».

Наконец, существует заметная разница в отказах в выдаче виз. ССИ утверждает, что шенгенские визы можно выдавать, только когда будут выполняться условия, записанные в 15 ст. Шенгенского соглашения и 5 ст. Шенгенского пограничного кодекса. Это, разумеется, оставляет широкое пространство для интерпретации со стороны чиновников консульств. В дополнение к этому ССИ утверждает, что необходимо ввести в общую практику личное собеседование с заявителем. При определенных обстоятельствах, однако, от этого можно отказаться. При огромном числе заявителей обстоятельные собеседования просто нереальны.

Число отказов весьма различно, меньше всего их в Италии и Финляндии: около 1 процента. В немецком консульстве – выше 3 процентов. Точные данные по Эстонии получить не удалось, но интервьюируемые утверждают, что это число «ниже 3 процентов». Причины отказов самые различные. Финляндия и Польша их объясняют; в Польше возможно опротестовать такое решение, в Финляндии получивший отказ заявитель имеет право подать административную жалобу в МИД. Эстония не предоставляет никаких объяснений и права апелляции. В Германии и Италии указание причин отказа предусмотрено для некоторых категорий виз, но не для туристической. В некоторых исследуемых странах обжалование может оказаться весьма сложным, так как протест необходимо подавать в соответствующую инстанцию в столице той или иной страны, но все же закон его позволяет. Российский закон не требует предоставления разъяснений причины отказа, однако на практике на индивидуальном уровне это делается.

И последнее, где страны ЕС и Россия демонстрируют наибольшие различия в визовой практике, - регистрация, ставящая европейских граждан в России в невыгодное положение по сравнению с россиянами в ЕС. Россия требует, чтобы все приезжающие как можно скорее регистрировались в местных отделениях МВД, если они остаются в стране более трех дней. Регистрация требует много времени и обременительна

для тех, кто проживает не в гостинице. Большинство вынуждены останавливаться в гостиницах, просто чтобы зарегистрироваться. Частное поселение практически невозможно, так как регистрацию нужно провести по месту проживания хозяина, и процедура сложна. Практика регистрации, которую вынуждены проходить российские туристы в ЕС, различна, кое-где она вообще не требуется, но подобные требования, если и существуют, либо не такие строгие, как в России, либо вообще не выполняются. Такой дисбаланс между Россией и ЕС привел к повышению числа жалоб европейских путешественников в свои МИДы, что отрицательно влияет на образ России как туристической страны и воспринимается в контексте существующей коррупции. Отношения между ЕС и Россией, которые должны основываться на взаимности, в данном отношении несимметричны.

### **3.2.2 В чем причины различий**

Собеседования выявили две основные причины различий: историко-культурные факторы, с одной стороны, и национальное законодательство, с другой. У интервьюируемых сложилось ощущение, что первая связана с отношением к той или иной стране. Как решающий фактор часто упоминались исторические и культурные различия. Российские собеседники в особенности настаивали, что некоторые Шенгенские страны ошибочно убеждены в том, будто Россия – страна потенциальных мигрантов, криминальных элементов или жертв работорговли. Выросло также беспокойство в отношении личной безопасности. (К примеру, с проблемами в получении визы в том или ином государстве может столкнуться молодая россиянка, путешествующая в одиночестве.) На практике предубеждения отдельных чиновников играют огромную роль, так как визы выдаются индивидуально конкретным людям. Поэтому так важно, чтобы консулы ясно формулировали генеральную визовую политику, согласующуюся с ЛСС. Один чиновник немецкого посольства подчеркнул, что существенно различаются возможности контроля. Некоторые посольства завалены заявлениями, им сложно в положенные сроки оформить весь комплекс документов, необходимых для выдачи визы. Это давление неизбежно влияет на качество проверки, так как время, потребное на оформление одного заявления, необходимо минимизировать. Однако все посольства уверяют, что проверка проводится досконально.

Во-вторых, различия объясняются разнообразными государственными законодательствами, по крайней мере это одно из возможных объяснений. Оно, однако, слабое, так как Шенгенское соглашение обязательно для всех подписавших его стран и не затрагивает свод внутригосударственных законов. Правда, процедуру и инстанции для опротестования отказов регулирует закон той или иной Шенгенской страны.

Две главные проблемы, вытекающие из упомянутых различий, необходимо решать немедленно. Во-первых, потребности намного выше, чем возможности консульских отделов при посольствах и консульствах. Даже понимая, что количество заявлений резко вырастает летом и зимой, консульские отделы не способны наладить работу. Штатный персонал работает в консульствах круглогодично года, в сезон ему помогает внештатный, но при увеличении объема работы большинство консульских отделов не справляется.

Вторая проблема связана с так называемым «визовым шоппингом». Заявители очень быстро узнают, в каких странах можно рассчитывать на доброжелательное отношение, и, естественно, обращаются туда.

Использование многократных виз ограничено по количеству дней пребывания в конкретной стране, и проверка не только требует много времени, но и противоречит визовому принципу Шенгенской зоны. В особенности российские чиновники обеспокоены положением водителей, занятых в деле международных перевозок и вынужденных объезжать несколько стран, в таком случае подсчет по дням смехотворен. Соглашение об упрощении выдачи виз позволяет выдачу таких долгосрочных виз. Однако получая многократную визу на несколько лет, невозможно запланировать поездки за годы заранее, идея подсчета

дней устарела и противоречит концепции свободного передвижения по Шенгенским странам. Еще более нелепым является требование указания основной страны назначения, особенно обращенное к владельцам многократных виз. Если человек въезжает, к примеру, через польскую границу, проводит отпуск во Франции и затем выезжает через польскую границу, на следующий год соответствующий консульский отдел увидит только, что этот человек пересек польскую границу. Шенгенским странам несложно предотвратить визовой шоппинг, унифицировав практику. Тогда и заявители скорее станут обращаться в нужное посольство и перестанут лукавить в других посольствах, отвечая на вопрос об истинной цели их назначения. Это облегчит работу некоторых посольств и направит заявителей по точному адресу, в результате чего все они пройдут надлежащую проверку.

### **3.3 Пограничное сотрудничество**

Решающую роль в беспрепятственных путешествиях играет государственный пограничный контроль. Виза предоставляет лишь предварительное право въезда в Шенгенскую зону, окончательное решение принимает власть, представленная пограничной охраной, которая имеет право отказать тому или иному лицу во въезде в Шенгенскую зону.

Граница между ЕС и Россией протяженная – около 2.000 км. В Финляндии находятся девять КПП, в Эстонии – 4, в Латвии – 5, а в Литве и Польше – 25 в совокупности.<sup>23</sup> Несмотря на политические проблемы на высоком уровне, на практическом уровне сотрудничество протекает без осложнений. С целью предотвращения криминала, наркотрафика, контрабанды и работорговли пограничники еженедельно и ежемесячно обмениваются информацией.

Всем опрошенным задавался вопрос о готовности границ к введению безвизового режима. Ответы различались. Один финский пограничник подчеркнул важность обучения персонала и размеры инвестиций, лишь потом можно обеспечить бесперебойное пересечение границ. Иную точку зрения выразил польский пограничник, заявивший, что Польша уже практически готова к введению безвизового режима с Россией. Польша имела такую практику до конца 2003 года, и положительные воспоминания о ней еще свежи.

Реалистичный и скорее прагматичный взгляд на статус внешней границы ЕС выразил директор FRONTEX Илка Лайтинен. Во время собеседования он говорил о том, что готовность внешней границы ЕС неразрывно связана с политической волей в ЕС, что необходимое оборудование КПП возможно, если ЕС выделит необходимое финансирование. Визовые отношения между Россией и ЕС отражают политические. Безвизовый режим будет возможен, только когда тому будет способствовать политический климат.

## **3.4 Что функционирует в нынешней системе?**

### **Выдача виз**

Пытаясь понять, как функционируют российско-европейские визовые отношения, авторы пришли к выводу, что на практике они удовлетворительны, хотя и несовершенны. Бесспорно: число выезжающих, пересекающих границы и каждый год, год за годом получающих визы, растет. Растут и российские жизненные стандарты, у россиян появляется больше денег на поездки, что приводит к загрузкам консульских отделов

---

<sup>23</sup> Кузнецов, 2005.

посольств и консульств. Число заявлений увеличивается, очереди у посольств удлинняются, требуется все больше персонала, чтобы наладить выдачу виз. Таким образом, в долгосрочной перспективе нынешняя практика окажется нефункциональной и неадекватной.

### ***Визовый диалог***

Визовый диалог тоже, судя по всему, протекает гладко. Он был начат после саммита ЕС-Россия в Самаре в мае 2007 года, и процесс развивается. На политическом уровне проблема обсуждалась и в Москве в сентябре 2007 года, эксперты приступили к работе в середине декабря 2007 года.<sup>24</sup> Работа ведется по четырем направлениям: защищенность документов, нелегальная миграция, общественный порядок и внешние сношения. До сих пор основное внимание было сосредоточено на защищенности документов, нелегальной миграции и общественном порядке и безопасности. Существует мнение, что на четвертом направлении, где обсуждаются минимальные требования к уровню демократии и прав человека, к которым стремится ЕС и в визовых отношениях, по причине существующих политических проблем могут возникнуть препятствия.

Каковы же конкретные результаты визового диалога? Сегодня, спустя год они не очень заметны. Цель диалога, казалось бы, ясна всем – договориться об условиях, при которых можно было бы перейти к безвизовому режиму. До сих пор, однако, отсутствуют даже самые важные параметры. Никто не выдвинул даже возможных сроков введения безвизового режима, что переводит дискуссию в сферу полной неопределенности. Далее, как уже упоминалось, чтобы приблизиться к введению безвизового режима, необходимо сформулировать четкие критерии, которым должна отвечать Россия.

И все же визовый диалог – шаг в правильном направлении в том, что касается введения дискуссии в более институализованный формат. Уже одно его наличие позволяет надеяться, что в какой-то момент параметры и критерии все-таки можно будет определить.

ЕС, несомненно, намерен продолжать диалог, ясным признаком этого можно считать тот факт, что даже после грузинского кризиса в визовом диалоге не возникло паузы. Несмотря на неудовлетворение, высказанное некоторыми странами ЕС, диалог продолжает развиваться.<sup>25</sup>

### ***Упрощение выдачи виз***

В-третьих необходимо помнить, что подписание и вступление в силу Соглашения об упрощении выдачи виз также улучшило визовые отношения между Россией и ЕС. В ходе собеседований, проведенных для данного исследования, мы узнали, что оформление виз было упрощено с обеих сторон. Соглашение упростило поездки россиянам. Сокращенное количество документов требуется для того, чтобы убедиться в причине поездки, уменьшенные визовые сборы и укороченный процесс оформления значительно облегчил процесс получения визы. В Европе сложилась подобная же ситуация, и кроме того, европейская сторона добилась соглашения о реадмиссии. Чиновники ЕС подтверждают, что реадмиссия между ЕС и Россией стала существенной составляющей Соглашения и этот пункт выполняется. Нынешнее Соглашение охватывает только граждан РФ, но в 2010 году на период принцип реадмиссии распространится на граждан третьих стран, и после трехлетнего периода практика будет проанализирована. Широко распространено мнение, что

---

<sup>24</sup> Представительство Европейской комиссии в России, пресс-релиз, 13 декабря 2007 года: [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/news\\_974.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/news_974.htm)

<sup>25</sup> Нужно сказать, существует риск, что визовый диалог постигнет та же участь, что и другие вопросы, которые, кажется, обсуждают исключительно ради углубления бюрократического взаимодействия, а не ради развития отношений.

соглашение о реадмиссии в отношении граждан третьих стран может стать ключевым на пути к безвизовому режиму.

### ***Пограничное сотрудничество***

В-четвертых, в настоящее время хорошо функционирует пограничное сотрудничество. Бесперебойное пограничное сотрудничество играет решающую роль при создании условий для введения безвизового режима между Россией и ЕС. Поскольку безвизовый режим отнюдь не подразумевает полную свободу передвижений, значение этого фактора трудно переоценить. По мнению представителей пограничных служб, сотрудничество между рядовыми чиновниками ЕС и России уже достигло высокого уровня.

Тем не менее возможны и усовершенствования. Легко понять, что цепь коммуникации на высоком уровне по-прежнему имеет ряд недостатков.

### ***Калининградский транзит***

В 2002 году в России вспыхнули весьма острые дебаты по так называемому калининградскому вопросу. Все российские политики ратовали за свободный доступ в область через Литву, хотя речь шла собственно о транзите. В 2003 году на саммите Россия-ЕС в Санкт-Петербурге было достигнуто соглашение, по которому транзит между Калининградом и Россией оказался исключен из Шенгенских требований, в дополнение к этому было подписано двустороннее российско-литовское соглашение по реадмиссии. Летом 2003 года были введены упрощенные транзитные документы (УТД), дающие право на совершение транзита на любых средствах транспорта, и упрощенные железнодорожные транзитные документы (УТД-ЖД), на поездку в поезде прямого сообщения только туда или туда и обратно. Несмотря на опасения, такая суррогатная визовая система функционировала гладко, и литовский транзит не давал сбоев.

## **3.5 Что не функционирует?**

В предыдущей главе говорилось о положительном опыте визовых отношений. В этой главе речь пойдет о том, что при нынешней системе не функционирует, будет также указано, какие привычные господствующие концептуальные принципы можно усовершенствовать.

### ***Ухудшение имиджа реального партнерства***

Россия и ЕС утверждают, что являются стратегическими партнерами. Однако, когда в сфере безопасности страны готовы возлагать друг на друга связанные с нею риски, подобное утверждение уместно поставить под сомнение.

Нетрудно убедиться, что нынешняя система де-факто тесно связана с визовым режимом. Если человек запрашивает визу, скорее всего он/она ее получит. Но де-юре, конечно, это не так. Когда собеседников спрашивали, как они оценивают выгоды визового режима, некоторые не могли ничего ответить. Один итальянский чиновник лишь предположил, что визовый режим препятствует развитию отношений. В случае с туризмом причинно-следственная связь очевидна, так как россияне предпочитают ехать в Египет или Турцию, где виз не требуется. Европейцы также голосуют ногами и, дабы не обременять себя визовыми проблемами,

едут куда-нибудь еще. Несмотря на тот факт, что консульские отделы получают дополнительный бюджет из МИДов, поддержание визового режима дорого обходится посольствам и консульствам, работающим в России. Регулярно требуются новые вложения и обучение персонала.

### **Суверенитет**

Часто утверждается, что виза персонифицирует право суверенного государства контролировать въезжающих в него людей. Если чиновники подозревают некую угрозу, они имеют право отказать тому или иному человеку в праве въезда, тем самым осуществляя право суверенного государства определять, кто может пересекать границу, а кто нет. Однако многие страны ЕС, а также не члены ЕС создали Шенгенскую зону, уступив тем самым свое суверенное право выдачи виз. Решения принимаются от лица всего Шенгенского сообщества - от Греции до Исландии, от Чехии до Португалии.

### **Визы и борьба с преступностью**

Как стало ясно во время опросов, Шенгенские страны полагают, что визовый режим является средством обеспечения национальной безопасности. И все же, к сожалению, многочисленные доклады свидетельствуют, что предварительная проверка не в силах остановить криминальные элементы, наркотрафик и современную торговлю людьми. В борьбе с криминалом нужны разнообразные меры; визы не входят в их число, так как ни один человек не будет иметь права пересечения границы без проверки даже при безвизовом режиме. Как утверждалось выше, визовый режим не эквивалентен свободе передвижения, так что путешественников с криминальным послужным списком будет несложно выявить в ходе пограничного контроля. Своевременным явилось подписание финско-российского соглашения об углублении сотрудничества в борьбе с наркоторговлей.<sup>26</sup> С этой целью были приняты конкретные меры на границе. Финская пограничная служба теперь имеет право требовать оперативной поддержки непосредственно у коллег, минуя Москву. Сотрудничество в борьбе с криминалом может быть эффективным и без визового режима.

### **Подлинность документов**

Как на один из главных факторов, препятствующих введению безвизового режима, страны-члены ЕС часто ссылаются на коррупцию и вероятность приобретения фальсифицированных документов. Обеспокоенность европейских чиновников повышается также отсутствием централизованного реестра населения. Чтобы удостовериться, что человек обладает только одним паспортом, должен существовать такой реестр. В настоящее время граждан может обладать шестью загранпаспортами, и все они будут иметь действительные визы.<sup>27</sup>

Ко времени написания данного исследования в России с населением в 142 миллиона человек действительный загранпаспорт имели 12-15 миллионов граждан. Уже один этот факт опровергает

---

<sup>26</sup> 26 Suomi ja Venäjä yhteistyöhön huumeiden torjunnassa (Финляндия и Россия начинают сотрудничество в борьбе с наркотиками), 29 октября 2008 года: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Suomi+ja+Ven%C3%A4j%C3%A4+yhteisty%C3%B6h%C3%B6n+huumeikaupan+torjunnassa/1135240644653?ref=rss>

<sup>27</sup> Обладание несколькими паспортами в основном касается профессиональных водителей, занятых в бизнесе международных перевозок. Водитель может получить визу, например, на год, но так как он пересекает границу часто, страницы паспорта быстро заполняются и владелец получает новый паспорт. Однако виза остается действительной. Таким образом, может возникнуть ситуация, когда человек имеет несколько действительных паспортов, которые он вынужден возить с собой, чтобы оправдать необходимость частых пересечений границы. Пограничники затем подсчитывают, чтобы не был превышен лимит 90 из 180 дней.

предположение, высказанное в начале, что в случае введения безвизового режима все россияне ринутся в ЕС. Эти цифры показывают условность в той сфере, где речь идет об обладании российским загранпаспортами. Далее, зная строгости европейского визового режима, россияне отказываются от самой мысли о получении загранпаспорта. Это усугубляет чувство их униженности. В случае введения безвизового режима в Шенгенской зоне у россиян появится стимул для получения паспорта, так как он облегчит им поездки. Повысится их гражданская активность. В 2006 году, когда РФ ввела биометрические паспорта, российская паспортная система претерпела существенные изменения, а с 2010 года на биометрические будут заменены все паспорта.

Некоторые опрошенные высказывали обеспокоенность гражданскими правами в России и ограничениями, связанными с получением выездных документов. Существует предположение, что при новой паспортной системе вместо десяти миллионов паспортов будут выдавать только пять. Эти слухи были опровергнуты. Во время беседы с нами г-н Александр Аксенов из российской Федеральной миграционной службы утверждал, что Россия выдает шесть миллионов паспортов в год, действительных в течение пяти лет, таким образом в обращении находится тридцать миллионов паспортов, что удваивает названную цифру. С введением биометрических паспортов установление личности станет решающим и для европейских чиновников. ЕС пытается получить гарантии, что можно будет полностью положиться на подлинность российских паспортов. Вопрос защищенности документов остро стоит для ЕС в его отношениях с Россией. Тот факт, что он также играет важную роль в визовом диалоге, лишь подтверждает это.

#### ***Российское требование регистрации***

В-пятых, асимметрия в визовых отношениях между Россией и ЕС наблюдается в вопросе о регистрации. Как указывалось выше, Россия и члены ЕС имеют здесь различный опыт. Несмотря на призыв комиссара ЕС Фраттини в конце 2007 года к России упразднить практику регистрации и усилия группы, ведущей визовый диалог, она по-прежнему сохраняется. Эта практика противоречит принципу взаимности и не способствует увеличению потока путешественников.

#### ***Условия работы консульств***

В-шестых, следует коснуться недостатков в работе консульств. Несмотря на попытки ЕС наладить консульскую практику в России, предстоит еще много работы. Невзирая на четкие инструкции, сформулированные в Соглашении об упрощении выдачи виз, процедуры остаются косными. Как уже упоминалось, это ведет к торговле визами и еще более осложняет работу и без того перегруженных посольств. В выдаче виз важную роль играет и позиция государства. Разумеется, Шенгенские страны отличаются друг от друга, но если государства в рамках ЕС поставили своей целью введение безвизового режима, то они обязаны соответствующим образом к этому стремиться. Доклад Фонда им. Стефана Батория подтверждает, что дружелюбие сотрудников различных посольств не одинаковое. Это же подтверждают и почти все опрошенные нами. LCC и CCI для усовершенствования недостаточно.

Нынешняя система может привести к невыносимым перегрузкам в Финляндии уже в ближайшем будущем. Сотрудники вынуждены оформлять визы в Москве в крайне сложных условиях. В сезон персонал работает в две смены. Генеральное консульство в Санкт-Петербурге превратилось в самое крупное консульство Финляндии - в консульских отделах работает более 150 человек. Проблему обостряет также то, что финское консульство в Петрозаводске имеет очень мало площадей и вынуждено было искать альтернативные

способы оформления виз. Некоторые визы оформляются на месте, остальные отправляют в Конттиолахти (Восточная Финляндия). Эта инстанция будет открыта по крайней мере до октября 2009 года.<sup>28</sup>

### **Недостатки пограничного сотрудничества?**

Пограничное сотрудничество имеет слабые места. К примеру, до сих пор не учтены потребности обычных граждан, проживающих недалеко от границы. Показательно, что жители калининградского анклава, отрезанные от большой земли и зажатые между двумя Шенгенскими странами, пострадали больше всех. Прежде поиск оптимального решения этой проблемы осложнялся тем, что Россия отказывалась выделять жителей Калининградской области в специальную группу. Присоединившись к ЕС, Польша и Литва ввели визовый режим с Россией только в 2003 году, чтобы выполнить его требования.

По счастью, в приграничных пространствах между Россией и некоторыми Шенгенскими государствами наблюдается и положительный опыт. Так, Норвегия и Россия пытаются наладить тесное пограничное сотрудничество, до сих пор не имевшее прецедента на внешних границах ЕС. Норвегия, не являющаяся членом ЕС и потому не подписавшая Соглашение об упрощении выдачи виз, но входящая в Шенгенскую зону, развивает практику сотрудничества с Россией, чему могут поучиться другие пограничные страны. В июне 2008 года МИДы Норвегии и России встретились в Мурманске и Киркенесе и решили создать двустороннюю рабочую группу для создания свободной пограничной зоны между двумя странами.<sup>29</sup> В соответствии с этой инициативой Мурманск стал пилотным регионом, жители которого в поясе 30 км с каждой стороны границы получили право безвизовых поездок. В октябре 2008 года норвежский МИД подтвердил, что российский МИД отправил официальное предложение норвежской стороне, оно изучается. Норвегия позволила россиянам, проживающим в Мурманском и Архангельском регионах, подавать заявление на получение многократной пятилетней визы.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Новостной бюллетень МИД Финляндии: Suomen edustustot kasittelivat viime vuonna yli 800 000 viisumihakemusta (Консульства Финляндии рассмотрели в прошлом году более 800 000 визовых заявлений), 09.01.2009: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=154031&nodeid=15146&contentlan=1&culture=fi-FI>

<sup>29</sup> Мурманск – пилотный регион для безвизовых поездок: <http://www.barentsobserver.com/murmansk-a-pilot-region-on-visa-free-travel.4493862-99350.html>

<sup>30</sup> Безвизовый режим на норвежско-российской границе: <http://www.barentsobserver.com/visa-free-travel-in-norwegian-russian-borderlands.4514461-16180.html>

## 4. В чем заключаются озабоченности, связанные с безвизовым режимом?

В предыдущей главе отмечалось, что нынешняя система оставляет желать много лучшего, о чем не устают говорить миллионы выезжающих. Почему же тогда мы продолжаем рассматривать возможность введения безвизового режима? Решит ли он все вышеперечисленные проблемы? Как будет показано ниже, краткий ответ – нет.

### 4.1 Политические проблемы

9 ноября 2008 года российский министр иностранных дел Сергей Лавров заявил в интервью газете «Хельсингин саномат»<sup>31</sup>, что Россия готова отменить визы хоть завтра. Г-н Лавров уверил, что Россия ни в чем не намерена отставать от ЕС. По его мнению, достойно сожаления, что визовый режим нельзя обсуждать в двустороннем порядке. Эти слова можно считать знаком готовности России выполнить требования, установленные ЕС для России с целью введения безвизового режима, и призывом странам ЕС к поиску политической воли и консенсуса в данном вопросе. Однако проблема слишком сложна, так как не все озабоченности ЕС касаются России.

Некоторые из них связаны с внутренними факторами. Во-первых, переход к безвизовому режиму тормозится общей чувствительностью к данной теме, заметной в странах-членах ЕС. Это не только вопрос внешней политики, он также тесно связан с внутренней. Во многих странах-членах ЕС визовая политика вызвала многочисленные горячие дебаты на высоком политическом уровне. В Эстонии мы задали вопрос, мог бы ли безвизовый режим стать важной темой во внутренней политике, и нам подтвердили, что он несомненно, имел бы внутривнутриполитическое значение. В некоторых других странах продвижение такой щекотливой темы или, того больше, предложение провести по этому вопросу голосование в парламенте связано с таким политическим риском для правящей партии, что она может и не решиться поставить его.

В этой связи возникает впечатление, что Россия имеет слишком много разногласий со слишком многими странами-членами ЕС и европейский политический климат по обе стороны погрузился в негативную атмосферу. Широкие слои населения не поддерживают идею введения безвизового режима, поэтому в настоящий момент как в национальных парламентах, так и в Европейском парламенте принятие закона о потенциальном соглашении, касающемся двустороннего безвизового режима между Россией и ЕС, кажется практически невозможным.

Во-вторых, следует иметь в виду восприятие безвизового режима внутри ЕС и неадекватное понимание того, что он может от выиграть политически. В ЕС сложилось мнение, что от безвизового режима больше приобретут российские граждане, чем европейцы. Если использовать сравнение с игрой с нулевой суммой, то европейцы чувствуют, что получают меньше. Однако, Европа, судя по всему, не осознает, какой огромный вклад Россия может внести на европейский рынок туризма. Из России в Европу и без того едут множество

---

<sup>31</sup> Venäjä valmis poistamaan viisumit vaikka huomenna (Россия готова упразднить визы хоть завтра), «Хельсингин саномат», 9 ноября 2008 г.: <http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Ven%C3%A4j%C3%A4+valmis+poistamaan++viisumit+vaikka+huomenna/HS20081109SI5ET01c01>

туристов, но после введения безвизового режима их число существенно возрастет. Если интервью отражают истинное положение дел, то итальянские чиновники, например, понимают потенциал туризма и горячо поддерживают безвизовый режим. Данные Евростата показывают, что в 2006 году на территории Италии одну ночь или более провели почти один миллион россиян.<sup>32</sup> Даже странно, что Италия до сих пор уступает Германии с точки зрения популярности у россиян. Согласно тем же данным Евростата, в 2007 году по крайней мере одну ночь в Германии провели более семи миллионов россиян. Похоже, сами немцы не до конца осознают потенциал своей страны в данном отношении, считая ее скорее магнитом для нелегальных иммигрантов, чем привлекательной для туристов.

Третья обеспокоенность некоторых стран ЕС связана с российской политикой выдачи паспортов гражданам, проживающим в Кавказском регионе и, по утверждениям, в Крыму. Известно, что подобная практика несколько лет существовала в сецессионистских регионах Кавказа до признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии после пятидневной войны. Даже если это не противоречило законам РФ, перспектива предоставления жителям Южной Осетии и Абхазии права безвизового въезда в ЕС, в то время как граждане Грузии такой возможности не имеют, политически неприемлема для ЕС и потому ставит возможные соглашения под вопрос.

## 4.2 Соображения безопасности

В вопросе о соображениях безопасности исследуемые страны скорее единодушны. И в первую очередь все говорили об утрате контроля за трансграничной миграцией. Во всех пяти исследуемых странах за выдачу виз отвечают МИДы, а за внутреннюю безопасность МВД. Иногда чиновники из различных министерств высказывают различные мнения. Например, финский МИД открыто поддерживает безвизовый режим, чиновники же МВД считают финскую визовую политику слишком мягкой. Несмотря на эти различия, именно МИД определяет генеральную политическую линию. В Италии служащие МВД отметили, что переговоры по визовому режиму ведет МИД.

Второй вопрос, поднимавшийся в беседах с чиновниками, касался трудовой миграции. Большинство исследуемых стран, несмотря на общую границу, не обеспокоены этим вопросом. Ни финские, ни эстонские, ни польские чиновники не видят в этом угрозы, в то время как немецкие чиновники задумываются о том, что в их страну стремятся многие трудовые мигранты и в случае введения безвизового режима консульские отделы утратят возможность контроля.

В-третьих, исследуемые страны желали бы сохранить за собой право на предварительную проверку мигрантов, отфильтровывая нежелательных гостей. Таким образом, некоторым категориям людей сегодня отказывают в праве въезда, пользуясь визовыми инструментами.<sup>33</sup> Это объясняется желанием контролировать людской поток через границу, а пограничным службам позволяет представить себе объем

---

<sup>32</sup> Евростат, данные о ночах, проведенных туристами, распределение по регионам, ежегодные данные: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/tour/tour\\_dem/tour\\_dem\\_tn&language=en&product=EU\\_MASTER\\_tourism&root=EU\\_MASTER\\_tourism&scrollto=0](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/tour/tour_dem/tour_dem_tn&language=en&product=EU_MASTER_tourism&root=EU_MASTER_tourism&scrollto=0)

<sup>33</sup> Процент отказов очень низок во всех исследуемых странах. В Финляндии – 1 процент, что ниже, чем в других консульствах. Однако при всей незначительности этих цифр, в абсолютном выражении это означает, что ежегодно только Финляндией отклоняются более 5000 заявлений. Что дает Шенгенским странам немаловажные основания для поддержания визового режима.

потока и подготовиться к нему. Повторим, это право считается государственной прерогативой суверенной страны.

В-четвертых, представители всех исследуемых стран ЕС говорили о том, что введение безвизового режима связано, в частности, с риском для безопасности. Одна из тем диалога по введению безвизового режима касается нелегальной миграции и необходимом соглашении о реадмиссии относительно третьих стран. Как упоминалось выше, результаты двустороннего соглашения по реадмиссии на настоящий момент рассматриваются положительно.

И наконец, две страны – Германия и Польша – в качестве угрозы безопасности упоминали конкретно терроризм. Дополняя их, польские чиновники выражали опасения, связанные с ростом числа беженцев, прибывающих



Илл. 7 Четыре страны, граждане которых чаще всего просят убежища на польской границе. 2008 (январь – сентябрь)

на польскую границу. Как свидетельствуют данные статистики, число беженцев с российскими паспортами у границ Польши в самом деле растет. Информация, полученная в результате опросов, проведенных в Польше, позволяет заключить, что большинство российских граждан бегут от политических и экономических проблем на юге России и в Кавказском регионе. Разумеется, беженцы ставят перед польским государством нелегкие вопросы, и все же их не следует путать с визовой политикой. Большинство беженцев попадают в Польшу не через калининградские КПП, а через белорусские, так как владельцам российских паспортов не требуется виза для въезда в Беларусь.

### 4.3 Технические аспекты

Наши собеседники подчеркивали, что упразднению визового режима препятствует прежде всего даже не политика, по крайней мере это мнение не является господствующим. Доминируют же технические проблемы. Во-первых, сегодня граница не готова к введению безвизового режима с Россией. Безвизовый режим означал

бы, что ныне осуществляемый посольствами и консульствами предварительный контроль будет проводиться на границе. Один финский чиновник заявил, что для надлежащего оборудования границы потребуется по меньшей мере десять лет. Обеспечение безболезненного перехода к безвизовому режиму потребует технических нововведений, набора и обучения персонала. Готовность внешних границ к безвизовому режиму тесно связана с политической волей стран ЕС. Исполнительный директор FRONTEX Илкка Лайтинен подчеркнул, что европейские политики будут принимать решение о финансировании модернизации внешней границы исходя не из технической готовности.

Во-вторых, ЕС потребуется полная оперативная база данных о визах. С этой целью была создается Информационная визовая система ЕС (VIS). База данных будет содержать биометрические и цифровые данные, а также биографию каждого человека, что упростит процесс. VIS должна вступить в действие к концу мая 2009 года. Вначале она покроет территорию Северной Африки, затем Южной Америки, а России - лишь с 2011 года.

В-третьих, один из наших собеседников выразил беспокойство отсутствием централизованного реестра населения в России. Верно, такого реестра страна не имеет, но россияне зарегистрированы на местной уровне. В 2004 году Россия выразила готовность приступить к созданию централизованной системы, при которой граждане будут регистрироваться с рождением или после вступления в контакт с правительственными инстанциями. Следует отметить, что Германия, например, также не имеет централизованного реестра жителей, более того, он запрещен законом о защите данных. Немцы зарегистрированы на муниципальном уровне в более чем 13.000 муниципальных округах.<sup>34</sup> Таким образом, отсутствие централизованной регистрационной системы не может считаться исключительно российской проблемой, а является обычной в некоторых странах практикой.

Последний вопрос имеет не чисто технический характер, однако он тесно связан с предыдущим. Страны ЕС обеспокоены защищенностью документов в России. В этом пункте европейская сторона непоколебима, она требует гарантий, что проездные документы не могут быть фальсифицированы и что владельцы паспортов могут стопроцентно доказать свою идентичность.<sup>35</sup> Эта проблема, как упоминалось выше, обсуждается в первом блоке визового диалога.

---

<sup>34</sup> Гражданский информационный проект, заключительный доклад, приложение 6, обзор списков населения: <http://www.gro.gov.uk/cip/Definition/FinalReportAnnexes/index.asp>

<sup>35</sup> Защищенность документов связана с коррупцией в России, беспокоящей страны ЕС. В списке Международной прозрачности (Список по странам Международной прозрачности: [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2008/cpi2008](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008) ) Россия занимает 147-е место из 180. Коррупция широко распространена на всех уровнях, и чтобы обеспечить подлинность российских проездных документов, необходимо всемерно с ней бороться. Представители Финляндии и Эстонии были особо обеспокоены этим вопросом. Когда все продается на базарах и станциях метро, необходимы специальные меры.

## 5. Заключение

Доклад исследовал визовые отношения между странами ЕС и Россией. В нем утверждается, что нынешняя система имеет ряд недостатков и в будущем станет еще менее эффективной. Визы, полезный инструмент для контроля людского потока, не гарантируют внутренней безопасности стран и не способны предотвратить преступность. Наши собеседники полагают, что существующие визовые отношения между ЕС и Россией неадекватны и срочно нуждаются в улучшении. Политические решения и инициативы должны исходить сверху, дабы помочь решить технические проблемы. Иными словами, технические проблемы имеют политическое решение. К примеру, готовность границ зависит не только от технической модернизации; воля приступить к такой технической модернизации должна исходить из высших эшелонов власти.

В заключение можно сформулировать три возможных в кратко- и среднесрочной перспективе сценария для развития.

### 1. Безвизовый режим всегда на горизонте

Первый сценарий предполагает введение безвизового режима между Россией и ЕС. В 2003 году он был заявлен в качестве долгосрочной цели, но и шесть лет спустя, в 2009 году, эта цель в риторике ЕС так и остается долгосрочной. Собеседники не смогли дать конкретный ответ ни на вопрос о том, что означает «долгосрочность», ни когда можно будет говорить о «среднесрочности». Вероятно, это признак того, что введение безвизового режима в настоящее время не считается возможным. Российские, финские и итальянские высокопоставленные чиновники публично поддерживают безвизовый режим, но без консенсуса со стороны ЕС процесс не может двигаться вперед. В нынешней ситуации с европейской стороны не хватает политической воли.

Россия утверждает, что готова к введению безвизового режима хоть завтра, однако это утверждение трудно проверить, заявления могут носить чисто риторический характер. С одной стороны, российская сторона действительно может иметь интерес к введению безвизового режима, так как он даст возможность россиянам выезжать за границу. С другой стороны, жесткая процедура регистрации иностранцев заставляет сомневаться в наличии реальной политической воли к введению безвизового режима и наводит на мысль, что трудности, с которыми сталкиваются европейские путешественники, являются ответом на препоны, которые приходится преодолевать российским заявителям.

В глазах европейцев Россия не готова для безвизового режима, ей придется выполнить ряд требований, которые постоянно растут. С точки зрения авторов, безвизовый режим желателен, если он основан на принципе взаимности, но в краткосрочной перспективе, учитывая объем работы, которую потребуется выполнить, и количество проблем, которые придется решить, это неосуществимо.

### 2. «Крепость Европа» и «крепость Россия»?

В российском дискурсе визы иногда используются для иллюстрации того, что европейский «бумажный занавес» сменил «железный». Так что же, Европа строит крепость? Стала ли она элитарным клубом, не принимающим в свои члены россиян? Очевидно, нет. Сотни тысяч россиян легально проживают на территории ЕС, и их число растёт, отвечая экономическим интересам европейских предпринимателей. В свете этого построение европейской крепости невозможно. А что же Россия? Стали ли мы свидетелями построения российской крепости? Строгие российские правила регистрации вроде бы не свидетельствуют о

дружелюбии. Но даже если бы Россия и хотела отгородиться, при нынешней глобализации это невозможно. Россия имеет тесные экономические отношения с Западом, и иностранцы будут продолжать ездить в эту страну. Что еще важнее, Россия намерена активнее интегрироваться в мир экономики, и отгораживание от иностранцев – не выход.

### **3. Реалистический выход - дальнейшая либерализация**

В нынешней ситуации и безвизовый режим, и ужесточение режима невозможны. В то же время нынешняя визовая практика неадекватна, и в будущем ситуация будет лишь ухудшаться. Промежуточным решением авторы считают дальнейшую либерализацию визовых отношений между Россией и ЕС.

Во-первых, необходимо улучшить положение путешественников *bona fide*. Людям, имеющим хорошую репутацию и неоднократно доказавшим своевременный возврат, можно выдавать не только годовые и двухлетние многократные визы, но и пятилетние - на срок действия паспорта. Это может быть сделано только на основе взаимности. Соглашение об упрощении выдачи виз предоставляет такую возможность, но чиновники, занятые в соответствующей сфере, относятся к ней с осторожностью и редко пользуются. Более автоматическое применение положений соглашения в данном конкретном аспекте улучшило бы ситуацию.

Во-вторых, Соглашение об упрощении выдачи виз выпускает из виду туристов. Эта категория представляет большой интерес для обеих сторон, и следующий шаг к дальнейшей либерализации должен быть предпринят с целью облегчения поездок. Опыт уже есть. Россия отменила визы для тех, кто пользуется услугами одной судоходной компании и въезжает в страну на семьдесят два часа. Страны ЕС могут последовать этому примеру, составив список аккредитованных турагентств, клиенты которых получили бы право на краткосрочное безвизовое пребывание в странах ЕС, пользуясь прецедентом, установленным Россией.

Вопрос о визах нужно рассматривать серьезно с обеих сторон. Визы являются неотъемлемой частью в создании имиджа как отдельных стран, так и отношений между Россией и ЕС в целом. Долгие очереди на улице у посольств или высокие сборы в визовых центрах не облегчат поездки и коммуникации. Россия и ЕС поставили долгосрочной целью безвизовый режим, и достойно сожаления, что ни одна сторона не может указать даже приблизительные сроки его введения. Возможность дальнейшей либерализации на пути к безвизовому режиму нельзя игнорировать; поэтому важно немедленно приступить к технической подготовке. Готовность европейской внешней границы спорна; судя по всему, это вопрос политической воли. Допустим, такая политическая воля существует, тогда необходимо выделить финансирование для улучшения инфраструктуры КПП; это подаст ясный сигнал, что вопрос воспринимается всерьез.

ЕС необходимо действовать в соответствии со своими проповедями. Для этого нужно сперва гармонизировать визовую практику в самих Шенгенских странах, а уж потом требовать от России открытости. России же следует расширить доступ в ее консульские отделы и отменить регистрацию, которую не практикует ЕС.

На пути к безвизовому режиму с ЕС России не следует сетовать на тот факт, что двусторонние договоры невозможны. Хотя двусторонность не утратила своей силы в отношениях между Россией и отдельными странами-членами ЕС, в визовой политике она неуместна. Решения нужно искать, полностью используя потенциал существующих соглашений и способствуя дальнейшей либерализации, которая в перспективе вела бы к безвизовому режиму. Визовая политика касается миллионов россиян и европейцев на ежедневной основе, и достижение взаимно приемлемого решения было бы в интересах обеих сторон.

## 6. Библиография

Kuznetsov, Nikolai: 'Russian-International Cooperation on Kaliningrad Borders' in *Russian Regional Perspectives Journal*, Vol.1 Issue 3, 2005

O'Connell, Kevin: "EU Visa Policy: Squaring the Circle of Neighbourhood and JHA Objectives" in *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU Neighbourhood Policy*: Dieter Mahncke & Sieglinde Gstöhl (eds.), College of Europe Studies No. 4, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2008, pp. 115-134

The Finnish Border Guard: Schengen's External Borderline Traffic, June 27, 2008

Thierry Balzacq, Elspeth Guild, Szymborska Anita, WeinarAgnieszka: An Analysis of the Current Common Consular Instructions, Briefing Paper, December 4, 2006

Visa Policies of European Union Member States: Monitoring Report, Stefan Batory Foundation, Warsaw, June 2006 (<http://www.batory.org.pl/doc/monitoring-of-eu-visa-policies.pdf> )

Council Regulation (EC) No 539/2001 downloaded from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>

Official Journal, C326, 22.12.2005 downloaded from: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG1222\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005XG1222(01):EN:HTML)

Agreement between the European Community and Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and Russian Federation: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:EN:PDF>

The European Commission's Delegation to Russia: Press Release, December 13, 2007 [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/news\\_974.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/news_974.htm)

Соглашение между Россией и Израилем о безвизовом режиме, Риа-Новости, 30 марта 2008 г.: <http://en.rian.ru/world/20080320/101840804.html>

ЕС отменит визы для украинцев, 30 октября 2008 г.: [www.grani.ru/Politics/Word/Europe/Ukraine/p.143426.html](http://www.grani.ru/Politics/Word/Europe/Ukraine/p.143426.html)

The European Council on Foreign Relations: A power audit of EU-Russia relations: [http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341\\_9zm6i2293.pdf](http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf)

"Stubb kiirehtii viisumivapautta Venäjän kanssa" (Стубб высказался за ускорение введения безвизового режима с Россией), STT, May 26, 2008

Murmansk – pilot region on visa-free travel, Barents Observer, June 20, 2008: <http://www.barentsobserver.com/murmansk-a-pilot-region-on-visa-free-travel.4493862-99350.html>

Visa-free travel in Norwegian-Russian borderlands, Barents Observer , October 1, 2008:  
<http://www.barentsobserver.com/visa-free-travel-in-norwegian-russian-borderlands.4514461-16180.html>

Suomi ja Venäjä yhteistyöhön huumeiden torjunnassa (Финляндия и Россия начинают сотрудничать в борьбе против наркотиков), Хельсингин Саномат, 29 октября, 2008:  
<http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Suomi+ja+Ven%C3%A4j%C3%A4+yhteisty%C3%B6h%C3%B6n+huumeikaupan+torjunnassa/1135240644653?ref=rss>

Venäjä valmis poistamaan viisumit vaikka huomenna (Россия готова отменить визы уже завтра), Хельсингин Саномат, 9 ноября, 2008:  
<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Ven%C3%A4j%C3%A4+valmis+poistamaan++viisumit+vaikka+huomenna/HS20081109SI5ET01c01>

Citizen Information Project: Final Report, Annexe 6: Population Registers Overseas:  
<http://www.gro.gov.uk/cip/Definition/FinalReportAnnexes/index.asp>

Transparency International Corruption list by country:  
[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2007/cpi2007/cpi\\_2007\\_table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/cpi2007/cpi_2007_table)  
Федеральное агентство России по туризму. <http://www.russiatourism.ru/files/Vezd-ino.xls>

Лавров попросил Эстонию пустить Якименко в Европу. <http://lenta.ru/news/2008/12/17/ban/>

Eastern Partnership Memo 3.12.2008:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/762&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Newsletter of the Ministry of Foreign Affairs of Finland: Suomen edustustot käsittelivät viime vuonna yli 800 000 viisumihakemusta (Консульства Финляндии рассмотрели в прошлом году более 800 000 визовых заявлений).  
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=154031&nodeid=15146&contentlan=1&culture=fi-FI>

## 7. Приложения

### 7.1 Список интервьюируемых

Александр Аксенов, Федеральная миграционная служба, департамент виз и регистрации  
Ярослав Браткевич, Министерство иностранных дел Польши, департамент восточной политики  
Екатерина Бращенко, Министерство иностранных дел РФ  
Анти Ванска, Министерство иностранных дел Финляндии  
Мартин Карро, Министерство внутренних дел Эстонии, департамент миграционной и пограничной политики  
Вероника Каска, Министерство внутренних дел Эстонии, департамент миграционной и пограничной политики  
Вито Кунцоло, Министерство внутренних дел Италии, департамент внутренней безопасности  
Малгоржата Куйтыла, Министерство внутренних дел Польши, департамент ЕС и международного сотрудничества  
Илка Лайтинен, FRONTEX, исполнительный директор  
Сигне Маттеус, Министерство иностранных дел Эстонии, консульский департамент  
Хилка Ненонен, Министерство иностранных дел Финляндии  
Анджей Пилашкевич, Пограничная служба Польши, международный департамент  
Аймо Синконен, Пограничная служба Финляндии  
Анна Тиидо, Министерство иностранных дел Эстонии, политический департамент  
Александр Шепеленко, Посольство РФ в Финляндии, глава консульского отдела

### **Кроме того, чиновники следующих инстанций, пожелавшие остаться неизвестными:**

Европейская комиссия, гендиректорат по внешним сношениям  
Европейская комиссия, гендиректорат по правосудию, свободе и безопасности  
Представительство Европейской комиссии в Москве  
Министерство иностранных дел Польши, консульский департамент  
Министерство иностранных дел, Германия  
Федеральное министерство внутренних дел Германии, директорат по миграции  
Министерство иностранных дел Италии  
Посольство Финляндии в Москве, консульский отдел  
Посольство Германии в Москве, консульский отдел  
Посольство Эстонии в Москве  
Посольство Италии в Москве  
Посольство Польши в Москве, консульское подразделение

### 7.2 Вопросник

1. Почему между Россией и Шенгенскими странами по-прежнему сохраняется визовый режим?
2. В чем преимущества визового режима?

3. Каково ваше отношение к возможному безвизовому режиму между Россией и ЕС?
4. Каковы, по вашему мнению, политические или технические препятствия, препятствующие введению безвизового режима? / Что необходимо изменить, чтобы ввести безвизовый режим между Россией и ЕС?
5. Вы готовы ввести безвизовый режим для россиян в одностороннем порядке?
6. В случае введения безвизового режима между Россией и ЕС готов ли пограничный контроль вашей страны?
7. По вашему мнению, как Соглашение об упрощении выдачи виз функционирует на практике? Каковы были существенные улучшения?
8. Практикует ли ваше посольство и консульство выдачу многократных пятилетних виз людям, которые часто ездят?
9. В случае отказа заявителю объясняют ли его причины?
10. Почему Шенгенские страны по-разному выполняют шенгенские правила?
11. Как российско-грузинский конфликт повлиял на возможность введения безвизового режима?