

SA #01/2012RU, 7 July 2012

НАСКОЛЬКО ИЗОЛИРОВАНА БЕЛАРУСЬ? АНАЛИЗ КОНСУЛЬСКОЙ СТАТИСТИКИ СТРАН ШЕНГЕНСКОГО СОГЛАШЕНИЯ В 2007-2011 ГГ.

Андрей Елисеев

Резюме

В декабре 2007 г. ряд стран «новой Европы», в том числе все западные соседи Беларуси, входящие в ЕС (Латвия, Литва, Польша), вошли в Шенгенское пространство. В результате выезд граждан Беларуси в ЕС стал сопрягаться с большими трудностями: многократно вырос визовый сбор, осложнились процедуры подачи визовых заявлений. Это, в свою очередь, привело к резкому сокращению количества виз, выданных консульствами стран Шенгена в Беларуси в 2008 г. По прошествии нескольких лет со времени расширения Шенгенского пространства требуют изучения следующие вопросы: в какой степени страны ЕС преодолели данные негативные визовые последствия, и насколько визовая политика ЕС способствует изоляции белорусского общества.

В данной работе исследуется динамика изменений визовых показателей консульств стран Шенгенского соглашения в 2007-2011 гг.

Основные выводы исследования:

- Резкий спад количества выдаваемых гражданам Беларуси виз в результате вхождения Польши, Литвы и Латвии в Шенгенскую зону в конце 2007 г. преодолен. В результате устойчивого увеличения количества выдаваемых виз консульствами стран ЕС* с 2008 г., в 2011 г. практически достигнут уровень 2007 г.
- По ряду относительных визовых показателей страны Шенгена в большей степени открыты для граждан Беларуси, нежели для жителей других стран-участниц Восточного партнерства (ВП) (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Украина) и России. С переходом Сербии и Македонии в разряд стран, граждане которых не нуждаются в визах для краткосрочных визитов в страны Шенгена, Беларусь с 2010

* Под странами ЕС в исследовании имеются ввиду государства, входящие в Шенгенское пространство. Статистика действующих консульств Болгарии, Румынии, Кипра, Великобритании, Ирландии не учитывается ни по одной из исследуемых стран, если отдельно не отмечено иное.

г. вышла на первое место в мире по количеству полученных шенгенских виз в расчете на душу населения.

В сравнении со странами ВП и Россией Беларусь лидирует по следующим параметрам в пропорции на душу населения:

- общее количество краткосрочных шенгенских виз;
 - многократные шенгенские визы;
 - число национальных долгосрочных виз (категория D).
- Визовые показатели улучшаются не только в количественном, но и качественном плане: в 2010 — 2011 гг. доля отказов уменьшилась, а доля выдачи многократных шенгенских виз возросла практически по всем консульствам стран Шенгена. По всем показателям уверенно лидируют литовские и польские консульства, что свидетельствует о влиянии политических установок правительств этих государств на деятельность своих консульских учреждений.
- Процент отказов в шенгенских визах в консульствах стран ЕС на территории Беларуси чрезвычайно мал в региональном измерении и является одним из наименьших в мире. В 2011 г. среди стран, не входящих в шенгенское пространство и имеющих на своей территории хотя бы два консульства стран ЕС, доля отказов была меньше лишь в двух государствах — Омане и Тринидаде и Тобаго.

Введение. Постановка вопроса.

С начала 2011 г. Евросоюз декларирует политику изоляции руководства Беларуси при одновременной активизации человеческих контактов на низком уровне. Правительства Польши и Литвы особенно активны в продвижении в ЕС идеи большей открытости гражданам Беларуси, способствуя тем самым демократическим переменам в стране. Содействие развитию межчеловеческих контактов — один из приоритетов инициативы Восточное партнерство.

В то же время в результате расширения Шенгенского пространства в конце 2007 г. поездки белорусов в ЕС значительно осложнились в связи с усложнением визовых процедур и многократным увеличением визового сбора. Так, до этого визовый сбор за однократную литовскую и польскую национальные визы составлял 5 евро, латвийская выдавалась бесплатно. С конца 2007 г. сбор за однократные и многократные шенгенские визы вырос до 60 евро. В результате количество виз всех типов, выданных в 2008 г. польскими консульствами в Беларуси, уменьшилось в 2,5 раза (с 280 тыс. до 113 тыс.), литовскими — в 2 раза (со 162 тыс. до 80 тыс.), латвийскими — в полтора раза (с 38 тыс. до 26 тыс.). [\[1\]](#)

Кроме того, ряд стран-участниц Восточного партнерства (Грузия, Молдова, Украина) и Россия, в отличие от Беларуси, заключили с ЕС Соглашение об упрощенном визовом режиме. Этот документ позволил снизить визовый сбор для жителей данных стран до 35 евро и несколько облегчил визовые процедуры.

Насколько хорошо страны ЕС справляются с достижением декларируемой цели — большей открытости гражданам Беларуси и насколько тяжело преодолима «шенгенская стена» для граждан Беларуси в сравнении с жителями других стран региона, исследуется в данной работе.

Автор использует данные консульских учреждений стран ЕС в Беларуси в 2006-2011 гг., обмен которыми государства ежегодно производят в рамках сотрудничества в Совете ЕС. Часть статистической информации (2010 — 2011 гг.) была систематизирована службами Еврокомиссии. Также был изучен ряд исследований польских, украинских и литовских аналитических центров по соответствующей тематике. [\[2\]](#)

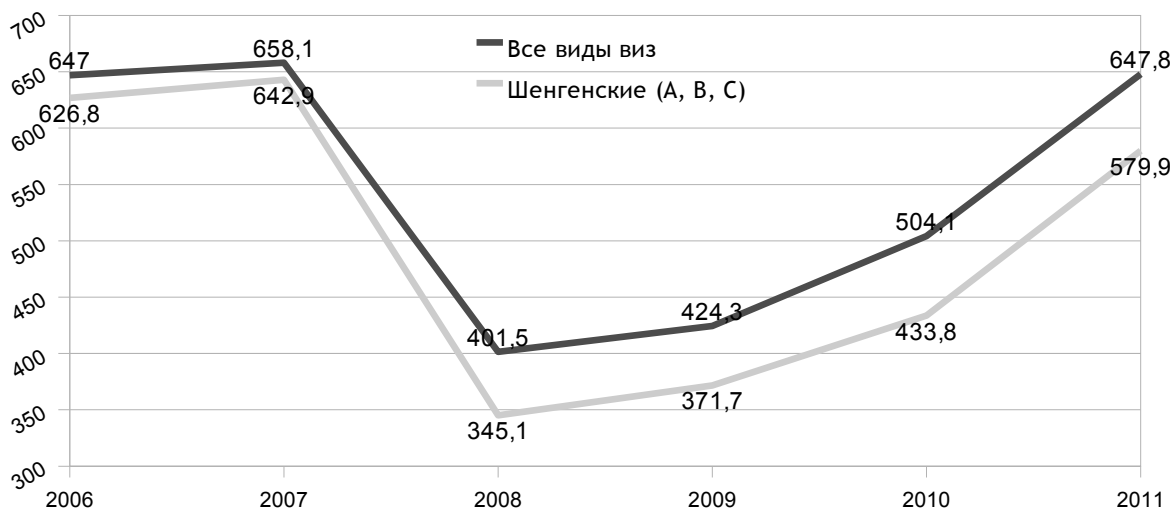
Работа структурирована следующим образом: в первом разделе изучается динамика общего количества виз, выданных консульствами стран Шенгенского пространства в 2007-2011 гг.; второй раздел посвящен уровню выдачи многократных шенгенских виз и отказов по консульствам стран ЕС в Беларуси в 2010-2011 гг.; в третьем разделе изучается, какие действия предприняли правительства стран ЕС для большей открытости гражданам Беларуси в исследуемый период времени. Работу завершает сравнение ряда визовых параметров для стран Восточного партнерства и России: количество выданных шенгенских виз, многократных шенгенских виз и долгосрочных национальных виз в пропорции на душу населения.

1. Динамика выдачи виз консульствами стран Шенгена в 2006 – 2011 гг.

С 2008 г. количество выдаваемых виз гражданам Беларуси в консульствах европейских государств¹ неуклонно росло.

График:

«Количество виз, выданных в Беларуси консульствами стран ЕС, тыс.»²



Источник: Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts, 2006 – 2011. Здесь и в дальнейших графиках и таблицах расчеты автора

Как видно, по прошествии 5 лет количество виз всех категорий, выданных консульствами стран ЕС в Беларуси, почти вернулось к уровню 2007 г. (–1,5%). В то же время общее число краткосрочных шенгенских виз (категории А, В и С³) в 2011 г. уровня 2007 г. не достигло (580 тыс. и 643 тыс. соответственно). При учете количества всех типов виз эта разница компенсируется значительным увеличением числа национальных долгосрочных виз⁴ и виз с ограниченным территориальным действием⁵, а также началом выдачи виз консульствами Венгрии в 2008 г. и Швеции в 2009 г.

Уровень 2007 г. по краткосрочным шенгенским визам (без учета национальных долгосрочных виз и шенгенских виз с ограниченным территориальным действием) в 2011 г. превзошли консульства лишь двух стран — Франции и Эстонии, последнее — более чем в 4 раза (см. таблицу ниже).

1 Имеются в виду государства, входящие в Шенгенское пространство.

2 Примечания: 1. Статистика учитывает все типы виз: 'А' (транзитная аэропортная), 'В' (транзитная, ликвидирована в начале 2010 г.), 'С' (краткосрочная), 'D' (национальная долгосрочная), 'D+C' (национальная долгосрочная, одновременно действительная как краткосрочная, ликвидирована в начале 2010 г.), 'LTV' (ограниченного территориального действия). 2. Статистические данные Еврокомиссии за 2010 г. указывают ошибочное, завышенное почти на 50 тыс. число виз категории 'LTV', выданных консульством Германии. График учитывает уточненную в консульстве цифру. 3. Предоставляемая Еврокомиссией статистика за 2011 г. не учитывает количество выданных национальных виз ('D'). В графике учитывается известное количество таковых виз, выданных в 2011 г. польскими консульствами (55249) и количество национальных виз, выданных всеми остальными консульствами стран Шенгена в 2010 г. (3267)

3 Визы категории 'В' после вступления в силу Визового кодекса ЕС в 2010 г. слились с категорией 'С'.

4 В случае польских консульств, с 8830 виз в 2007 г. до 55249 в 2011 г.

5 В случае итальянского консульства, с 698 виз в 2007 г. до 8215 виз в 2011 г.

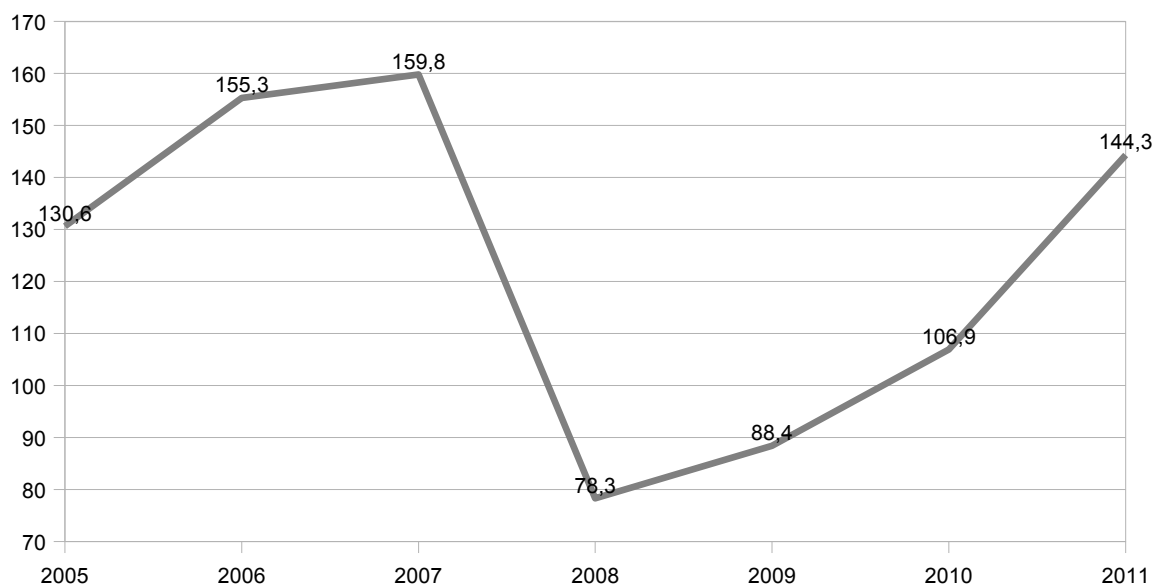
Таблица:

«Сравнение количества выданных шенгенских виз в 2007 и 2011 гг.»

<i>Страна</i>	<i>Кол-во, 2007 г.</i>	<i>Кол-во, 2011 г.</i>	<i>Изменение</i>
Германия	84136	69516	-17.4%
Италия	41810	29400	-29.7%
Литва	159814	144328	-9.7%
Латвия	37494	26816	-28.5%
Польша	270905	244037	-9.9%
Словакия	5620	3949	-29.7%
Франция	15777	16260	+3%
Чехия	17483	14341	-18%
Эстония	4803	19766	+411.5%

В выдаче виз в Беларуси традиционно лидируют консульства Польши и Литвы. Именно резкое уменьшение выданных польскими и литовскими консульствами виз (в меньшей степени латвийскими) после расширения Шенгена в конце 2007 г. объясняет столь крутой спад по всем консульствам стран ЕС. В 2008 г. консульство Германии даже опередило литовские консульские учреждения по количеству выданных виз всех категорий (85.8 тыс. и 80.6 тыс. соответственно).

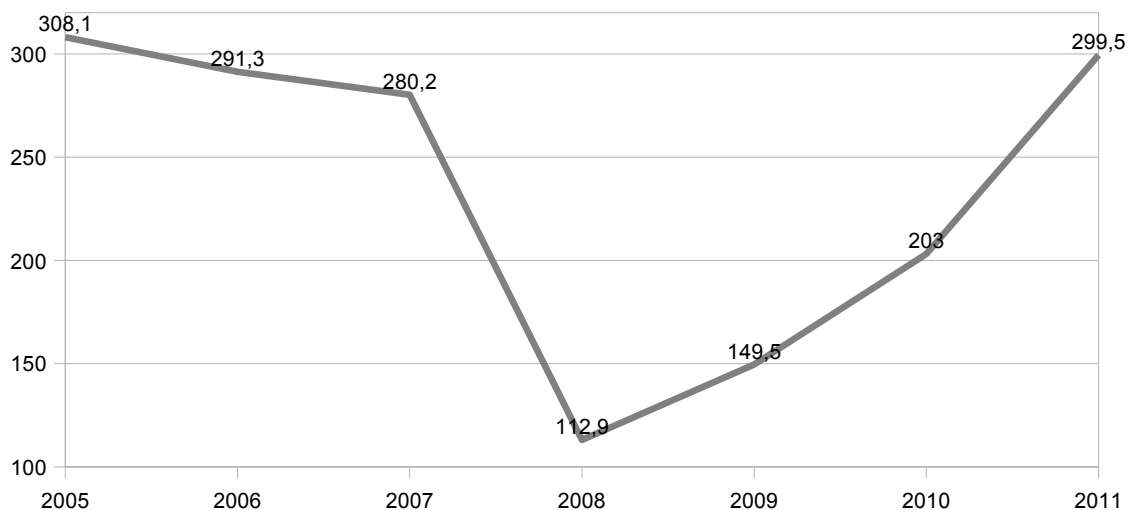
График:

«Динамика количества виз, выданных консульствами в Литве в Беларуси в 2005 – 2011 гг., тыс.»⁶

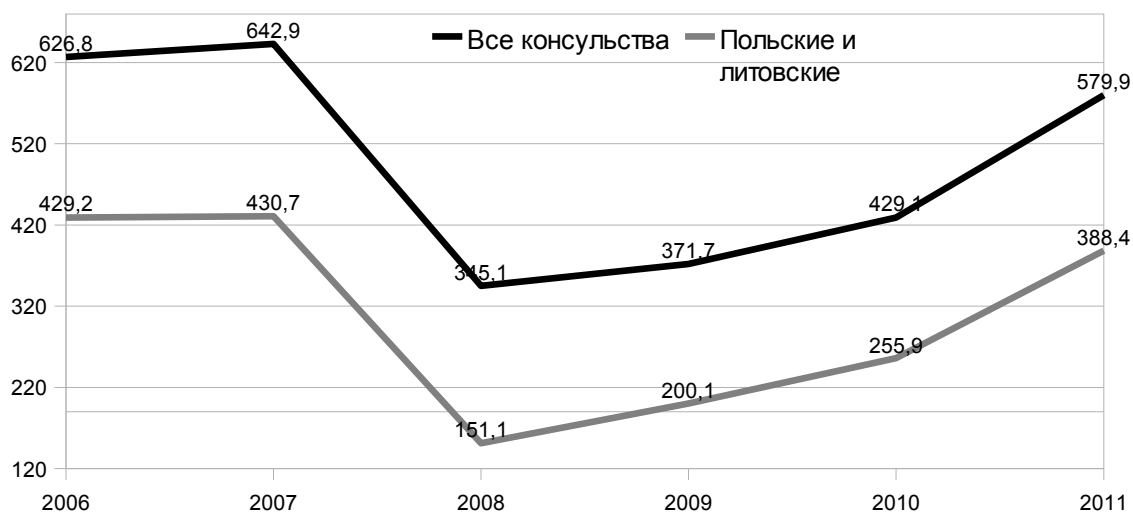
⁶ Учтены шенгенские визы категорий А, В, С. Долгосрочные национальные визы (D) не учтены.

График:

«Динамика количества виз, выданных консульствами Польши в Беларуси в 2005 — 2011 гг., тыс.»⁷

**График:**

«Соотношение шенгенских виз, выданных литовскими и польскими консульствами к общему количеству виз стран Шенгена»⁸



Как видно, динамика общего количества выданных виз по всем консульствам стран ЕС из года в год в значительной степени коррелирует с суммарным количеством виз, выданных польскими и литовскими консульствами. В 2011 г. соотношение количества шенгенских виз, выданных польскими и литовскими консульствами, и общего числа шенгенских виз всех консульств, как и в 2007 г., составило 67%.

⁷ Учтены визы всех категорий, включая национальные долгосрочные.

⁸ Не учтены долгосрочные национальные визы и шенгенские визы с ограниченным территориальным действием.

2. Качественные изменения в визовой статистике в 2010 — 2011 гг.

Представленные Еврокомиссией систематизированные данные за 2010 — 2011 гг. позволяют проследить не только динамику изменения количества выданных виз, но и оценить качественные визовые параметры — количество многократных виз и долю отказов в визе. [3]

Таблица:

«Некоторые параметры по выдаче шенгенских виз в консульских учреждениях стран Шенгена в 2010-2011 гг.»

Страна	Кол-во, 2010 г.	Кол-во, 2011 г.	% отказов в выдаче, 2010 г.	% отказов в выдаче, 2011 г.	Доля многократных виз, 2010 г.	Доля многократных виз, 2011 г.
Венгрия	5415	7430	0.62%	0.64%	24.3%	27.4%
Германия	68190	69516	0.98%	0.65%	5.6%	7.8%
Италия	21795	29400	0.38%	0.36%	87.2%	67.0%
Литва	106584	144328	0.17%	0.17%	36.3%	34.3% ⁹
Латвия	23649	26816	2.92%	2.56%	29.1%	34.5% ¹⁰
Польша	149059	244037	0.75%	0.19%	49.0%	64.3% ¹¹
Словакия	2864	3949	0.76%	0.23%	20.9%	27.7%
Франция	15907	16260	2.06%	0.85%	10.8%	13.7%
Чехия	17483	14341	3.94%	3.42%	9.1%	15.1%
Швеция	3956	4081	1.72%	1.32%	0 ¹²	44.8%
Эстония	14649	19766	3.73%	2.39%	64.9%	62.3%

Как видно, показатели улучшаются не только в количественном плане, но и в качественном.

- В 2011 г. количество выданных виз в сравнении с 2010 г. увеличилось по всем консульствам стран ЕС, за исключением чешского. Показательно, что именно консульство Чехии лидирует по количеству отказов в выдаче виз.
- Показатель отказов в шенгенской визе уменьшился (либо остался на прежнем уровне, как в случае с Литвой) по всем консульствам, кроме венгерского.
- Доля многократных виз в 2011 г. уменьшилась лишь в консульствах трех государств, причем в тех, где показатель и так высок (Литва, Эстония, Италия), в остальных консульствах — увеличилась.

В целом в 2010 г. лишь 1.03% заявителей на шенгенскую визу получил отказ, в 2011 — 0.55%. [4] **Это чрезвычайно малый процент, один из лучших показателей в мире.** Столь низкий показатель характерен для богатых стран Персидского залива и некоторых стран Карибского бассейна, но не для восточно-европейского региона. [5]

В 2011 г. среди государств, не входящих в Шенгенское пространство и имеющих на своей территории хотя бы два консульства стран ЕС, доля отказов была меньшей лишь в Омане (0.4%) и Тринидаде и Тобаго (0.53%). Еще в трех странах, имеющих на своей территории лишь одно консульство Шенгенского государства (Франции), в 2011 г. не зафиксировано ни одного отказа в визе. В Вануату всем 209 заявителям, в Мавритании — 337 и в Папуа-Новой Гвинее — всем 613 лицам без исключения были предоставлены шенгенские визы.

9 Показатель по литовскому консульству в Гродно составил 40%, в Минске — 32.9%.

10 Показатель по латвийскому консульству в Витебске составил 36.2%, в Минске — 33.8%.

11 Показатель по польскому консульству в Минске — 55.0%, в Бресте — 58.3%, в Гродно — 86.2%.

12 По-видимому, показатель не равнялся нулю, но Еврокомиссия не располагала точной цифрой.

3. Минимизация негативных визовых последствий странами ЕС.

После присоединения к шенгенскому пространству у соседних с Беларусью стран ЕС в значительной степени уменьшились возможности формулировать независимую национальную визовую политику. Польша, Литва и Латвия были вынуждены денонсировать до этого действовавшие соглашения об упрощенной процедуре выдачи виз и уменьшении визовых сборов с соседними странами.

К примеру, у Литвы не существовало единого стратегического документа о принципах визовой политики. Основным принципом литовской миграционной и визовой политики было их соответствие экономическим интересам и потребностям рынка труда страны. В этих целях до присоединения к шенгенскому пространству Литва руководствовалась явным географическим приоритетом, введя упрощенный визовый порядок с соседними государствами — Россией, Беларусью, Украиной, Молдовой. [6]

В итоге, приняв шенгенское законодательство, страны «новой Европы» (в данном случае мы имеем в виду прежде всего Польшу и Литву) испытали ряд негативных последствий для самих же себя:

- появилась необходимость приспособлять миграционную и визовую политику к новым условиям;
- ослабли контакты с жителями соседних государств, несмотря на внешнеполитический приоритет демократизации восточных соседей и развития человеческих контактов с их жителями;
- уменьшились доходы туристической отрасли, а также (особенно в случае Польши) предпринимателей приграничных областей, занимающихся продажей товаров и услуг, пользовавшихся спросом у жителей соседних стран.

Так, в мае 2008 г., реагируя на жалобы местных жителей, депутат Сейма от приграничного региона в Бялой-Подляске А. Абрамович направил в МИД Польши запрос о разъяснении ситуации с низкой эффективностью работы польского консульства в Бресте. В запросе, среди прочего, говорилось об ухудшившемся положении предпринимателей, бизнес которых зависел от белорусских туристов. [7]

Для минимизации такого рода отрицательных последствий правительства Польши и Литвы были вынуждены предпринимать ряд действий.

Во-первых, оптимизация работы консульств, поскольку процесс обработки визовых заявлений в 2008 г. в значительной мере замедлился из-за недостаточной готовности консульских служащих работать по новым правилам. Исследования зафиксировали заметное ухудшение восприятия практически всех аспектов функционирования консульских служб Литвы и Польши у подающих визовые заявления лиц в 2008 г. в сравнении с 2005 г. [8] Также к настоящему времени консульствами стран ЕС (в том числе, Польши, Литвы, Германии) введена система онлайн-регистрации заявителей.

Во-вторых, указание консульским учреждениям в полной мере использовать возможности, предоставляемые Визовым кодексом ЕС, вступившем в силу 5 апреля 2010 г. Кодекс в большой степени гармонизировал действия стран ЕС в сфере визовой политики, регулируя основные правила выдачи виз. Однако часть вопросов оставлена на усмотрение самих стран. Например, ст. 16 Кодекса определяет, с каких категорий граждан можно не взимать консульский сбор 60 евро. В настоящее время значительную часть шенгенских виз белорусам литовские и польские консульства выдают бесплатно.

Литва и страны Вышеградской группы неоднократно¹³ на самом высоком уровне призывали другие страны ЕС пользоваться возможностями Визового кодекса, а органы ЕС — способствовать уменьшению и даже отмене визового сбора для граждан Беларуси. Однако такого рода решение требует согласия всех стран Шенгенского пространства, зависит от ряда политических и процедурных факторов, а потому маловероятно.

В-третьих, расширение перечня граждан, которым выдается национальная долгосрочная виза¹⁴ (и, как результат, увеличение числа таких виз), и отмена платы за такой тип виз. Первой, с начала 2011 г., плату за национальные визы отменила Польша. В скором времени такому решению последовали Латвия, Эстония, Германия, Чехия. Литовский Сейм принял поправку в закон о консульском сборе, которая предусмотрела возможность для правительства снизить размер консульского сбора за визы или вообще не взимать его на паритетной основе в случаях, когда это требуется в целях внешней политики или национальной безопасности. Также с 2011 г. по национальным визам в Литву позволено прибывать всем лицам, имеющим разрешение на работу, и студентам.^[9]

В 2011 г. почти каждая пятая виза (55.2 тыс. из 299.3 тыс.), выданная в Беларуси польскими консульствами, — национальная долгосрочная. Такого типа визы консульства чаще всего выдают белорусам, которые либо учатся в Польше, либо там работают, либо имеют «карту поляка». ^[10] Более 90% всех долгосрочных национальных виз стран ЕС, которые белорусы получили в 2011 г., были выданы польскими консульствами. В 2007 г. польские консульства выдали в Беларуси только 8,8 тыс. виз такой категории.

В-четвертых, работа по запуску режима упрощенного передвижения для жителей приграничных регионов. Введение соглашений о малом приграничном движении продвигали органы ЕС и в особенности правительства Польши, Литвы и Латвии. К настоящему времени заработало лишь соглашение с Латвией, которое охватывает сравнительно небольшую территорию и количество населения, по сравнению с соответствующими приграничными зонами с Литвой и Польшей. ^[11] Польша завершила все необходимые процедуры в 2011 г., Литва отправила уведомительную ноту о готовности к запуску Соглашения в апреле 2012 г. Правительство Беларуси по политическим причинам не отвечает взаимностью.

Другие упрощения, предпринятые в последнее время Польшей для граждан Беларуси, включают в себя ^[12]:

- введение специального типа визы с обозначенной целью „за покупками“ („на закру“) — с апреля 2011 г.;
- введение *каталога дополнительных документов*, что позволяет уменьшить количество требуемых документов и сократить время принятия заявителя — с сентября 2011 г.;
- отмена требования территориальности, то есть возможность подачи заявления на польскую визу в любом из консульских учреждений на территории Беларуси, вне зависимости от места проживания и регистрации — с 2011 г.

13 Главы стран Вышеградской группы принимали соответствующие заявления дважды — в 2007 и 2009 гг. В январе 2011 г. президент Литвы Даля Грибаускайте в письме к Президенту Европейского Совета Герману ван Ромпею и главе Еврокомиссии Жозе Мануэлю Баррозу обращала внимание на необходимость поиска путей для упрощения визовых процедур белорусам. В апреле 2012 г. на заседании Совета ЕС к упрощению визового режима с Беларусью призвал министр иностранных дел Литвы Аудронис Ажубалис.

14 Выдаются лицам, которые собираются пребывать на территории государства больше, чем 90 дней в течение полугода. Она также позволяет находиться в других шенгенских государствах сроком до трех месяцев.

4. Беларусь изолирована? Отнюдь.

Визовая статистика в региональном измерении.

В данном разделе следующие визовые параметры по Беларуси сравниваются с другими странами региона (Молдова, Россия, Украина): общее количество шенгенских виз, число многократных шенгенских и национальных долгосрочных виз стран Шенгенского пространства на душу населения.

Общее число шенгенских виз

Таблица:

«Количество шенгенских виз (категории А и С), выданных в странах Восточного партнерства и России в 2011 г.»¹⁵

<i>Страна</i>	<i>Визы, 2011 г.</i>	<i>Население, млн. чел.</i>	<i>Кол-во виз на 1000 жителей</i>
Азербайджан	43009	9.5 млн.	4.5 виз
Армения	33528	3.0 млн.	11.2 виз
Беларусь	579924	9.5 млн.	61.0 виз
Грузия	59603	4.5 млн.	13.2 виз
Молдова ¹⁶	50300	3.5 млн.	14 виз
Россия	5152548	142.9 млн.	36.0 виз
Украина	1103392	45.6 млн.	24.2 виз

Всего в 2011 г. все консульства стран Шенгена в третьих государствах выдали 12.647.747 виз. Несмотря на то, что в абсолютных цифрах лидируют Россия и Украина, которые занимают первое и второе места в мире соответственно (40,7% и 8,7% от общего количества шенгенских виз в мире), в относительном выражении (визы на душу населения) региональное и даже мировое лидерство принадлежит Беларуси. До 2010 г. по шенгенским визам на душу населения лидировали Сербия и Македония, но удостоившись безвизового режима с ЕС, передали первенство Беларуси.

Таким образом, хотя в абсолютном численном выражении по количеству шенгенских виз Беларусь находится на 5-ом месте в мире (см. таблицу ниже), в пересчете на количество жителей белорусы в среднем получают в полтора раза больше шенгенских виз, чем россияне, в 2,5 раза более украинцев и в 4-5 раз больше, чем жители Молдовы и южнокавказских государств. Даже без наличия Соглашения об упрощении визового режима с Евросоюзом.

¹⁵ Визы 'В' со вступлением в силу Визового кодекса ЕС слились с визами категории 'С'. Долгосрочные национальные визы ('D') и визы с ограниченным территориальным действием ('LTV') не учтены

¹⁶ В Молдове румынские и болгарские консульства выдают приблизительно по такому же числу виз, что и консульства всех стран, входящих в Шенгенское пространство: 50,8 тыс., 52,2 тыс. и 50,3 тыс. соответственно. Однако даже учитывая Румынию и Болгарию, показатель на 1000 жителей в Молдове составил бы около 43, то есть менее белорусского.

Таблица:

«Ведущие страны мира по количеству шенгенских виз в 2011 г. в абсолютном выражении и соотношение на душу населения»

<i>Страна</i>	<i>Количество виз, 2011 г.</i>	<i>% от всего кол-ва</i>	<i>Кол-во виз на 1000 жителей</i>
Россия	5152548	40,7 %	36.0
Украина	1103392	8.7 %	24.2
Китай	1026283	8.1 %	0.76
Турция	592070	4.7 %	7.9
Беларусь	579924	4.6 %	61.0
Индия	461427	3.6 %	0.38
Марокко	311674	2.5 %	9.6
Алжир	219540	1.7 %	5.9
Саудовская Аравия	190754	1.5 %	7.0
ЮАР	182097	1.4 %	3.6

Многократные шенгенские визы

Таблица:

«Многократные шенгенские визы, выданные в странах Восточного партнерства и России»

<i>Страна</i>	<i>Доля многократных виз, 2010 г.</i>	<i>Кол-во многократных виз, 2011 г.</i>	<i>Доля многократных виз, 2011 г.</i>	<i>Кол-во многократных виз на 1000 жителей в 2011 г.</i>
Азербайджан	14.3 %	7512	17.5 %	0.8
Армения	13.1 %	5086	15.2 %	1.7
Беларусь	36.4 %	262469	45.3 %	27.6
Грузия	21.5 %	15397	25.8 %	3.4
Молдова	25.2 %	11558	23.0 %	3.3 ¹⁷
Россия	42.6 %	2438656	47.3 %	17.1
Украина	28.9 %	391396	35.5 %	8.9

17 Даже в случае учета в статистике по Молдове многократных виз Болгарии и Румынии (принимая во внимание что они выдают приблизительно по такому же количеству виз, что и вместе взятые консульства государств Шенгенского пространства), показатель составит 13.6, то есть вдвое меньше белорусского.

Итак, жителям Беларуси консульства стран Шенгенского пространства выдают многократные визы чаще, чем жителям других стран-участниц Восточного партнерства. Почти каждая вторая выданная в Беларуси шенгенская виза в 2011 г. — многократная. В случае с Украиной таковых выдавали около трети, в Молдове и Грузии — приблизительно каждая четвертая. В Азербайджане и Армении показатель еще меньше. Эти данные подтверждают выводы о том, что частота выдачи многократных виз не зависит от действия Соглашения об упрощенном визовом режиме.^[13]

На территории России показатель отношения многократных виз к общему числу выданных виз на 2.0% выше, чем в Беларуси. Однако в пересчете на 1000 жителей Беларусь вновь лидирует, опережая в том числе и Россию. В 2011 г. доля многократных виз на душу населения по Беларуси составила в три раза выше, чем по Украине, в 8 раз выше, чем в Молдове и Грузии, и в 16 раз выше, чем в Армении.

Национальные долгосрочные визы

Таблица:

«Национальные долгосрочные визы, выданные консульствами стран Шенгена в Беларуси, Молдове, Украине и России в 2010 г.»¹⁸

<i>Страна</i>	<i>Кол-во виз, 2010 г.</i>	<i>Кол-во виз на 1000 жителей</i>	<i>Страна, чьи консульства выдали наибольшее кол-во таких виз, % от общего кол-ва по всем консульствам</i>
Азербайджан	1016	0.10	Германия, 41.1%
Армения	1012	0.34	Германия, 39.7%
Беларусь	56351	5.93	Польша, 94.2%
Грузия	2740	0.60	Германия, 41.8%
Молдова	14106	4.03	Италия, 69.2%
Россия	33439	0.23	Германия, 34.6%
Украина	154140	3.38	Польша, 83.7%

Таким образом, по показателю соотношения числа виз данной категории к количеству жителей Беларусь также превосходит все другие страны Восточного Партнерства: показатель почти в полтора раза больше, чем по Молдове, почти в два раза выше украинского и многократно превышает таковой в южнокавказских республиках. Количество виз данной категории, выдаваемое странами Шенгена на территории России, меньше белорусского показателя даже в абсолютном выражении, а в относительном — меньше в 25 раз.

¹⁸ Данные приводятся за 2010 г. ввиду того, что подробных данных по национальным долгосрочным визам за 2011 г. Еврокомиссия не приводит. По доступным числам этой категории виз по ряду государств ЕС можно судить, что примерно такое же соотношение сохранилось и в 2011 г.

Выводы.

Резкий спад количества выдаваемых гражданам Беларуси виз в результате вхождения Польши, Литвы и Латвии в Шенгенскую зону в конце 2007 г. преодолен. В результате устойчивого увеличения количества выдаваемых виз консульствами стран ЕС с 2008 г., в 2011 г. практически достигнут уровень 2007 г.

Анализ относительных показателей визовой статистики (в выражении на душу населения) свидетельствует, что Беларусь лидирует среди стран Восточного партнерства и России по всем трем рассмотренным параметрам:

- общее количество краткосрочных шенгенских виз (категории А, С);
- многократные шенгенские визы; о значении политических установок правительств в деятельности консульских учреждений.
- число национальных долгосрочных виз (категория D).

Таким образом, «шенгенская стена» в результате визовой политики ЕС легче преодолима для граждан Беларуси, чем для жителей других стран ВП и России. Евросоюз в принципе справляется с декларируемой политикой изоляции руководства Беларуси при одно-временной активизации человеческих контактов на низком уровне.

Суммарная таблица:

«Показатели по визам стран Шенгенского пространства в государствах Восточного партнерства и России»

<i>Страна</i>	<i>Краткосрочные шенгенские визы на 1000 жителей</i>	<i>Многократные шенгенские визы на 1000 жителей</i>	<i>Национальные долгосрочные визы стран Шенгена на 1000 жителей</i>
Азербайджан	4.5	0.8	0.1
Армения	11.2	1.7	0.3
Беларусь	61.0	27.6	5.9
Грузия	13.2	3.4	0.6
Молдова	14.0	3.3	4.0
Россия	36.0	17.1	0.2
Украина	24.2	8.9	3.4

Консульства Польши и Литвы проводят более либеральную визовую политику в сравнении с консульскими учреждениями других стран Шенгенского пространства. Они лидируют не только по количественному, но и качественному показателям: наименьшее количество отказов, одни из самых высоких показателей по доле многократных виз. Это делает консульства Польши и Литвы самыми «пропускными» консульствами в Беларуси и свидетельствует о наличии политических установок правительств этих государств в деятельности консульских учреждений.

Исследованные визовые параметры (количество шенгенских виз, количество многократных шенгенских виз и национальных долгосрочных виз на душу населения) — важные показатели плотности межчеловеческих контактов с ЕС. Однако отличие в пропорциях не равнозначно разнице в плотности контактов. Для оценки последней необходимо учитывать также среднюю продолжительность действия выданных виз, масштаб действия других правовых механизмов-исключений из Визового кодекса ЕС (малое приграничное движение), а также ряд других параметров, включая статистику посещений соответствующих стран жителями стран ЕС. Выяснение плотности межчеловеческих контактов в сравнительном измерении требует разработки специальной методологии и исследования.

Ссылки

[1] Столь резкое падение было связано, прежде всего, с уменьшением количества принятых визовых заявлений. *Во-первых*, появилась необходимость предоставления приглашений, подтверждений бронирования отелей и пр., что требовало соответствующей помощи от принимающей стороны либо значительных финансовых трат для поездки. *Во-вторых*, организационные вопросы, а именно увеличение сроков и усложнившиеся визовые процедуры, привели к увеличению очередей у консульств. В результате часть потенциальных заявителей изменили свое намерение подавать визовые заявления. *Zmiany w polityce wizowej państw UE // Raport z monitoringu*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009. S. 65-66.

[2] Критический анализ данных по Беларуси в исследованиях некоторых региональных аналитических центров обнаруживает фактологические ошибки и указывает на необходимость работы с первоисточниками информации.

Например, исследование *Making the impossible possible. The prospects for visa-free movement between the EU and its Eastern partners*. Marta Jaroszewicz. Centre for Eastern Studies. Warsaw, 2012. в таблице "Визовая статистика стран Шенгенского пространства в Восточно-европейских странах в 2010 г." включает визы румынских, болгарских и кипрских консульств.

В работе *Oleksandr Suchko, Ukraine on the 'visa map' of European Union: analysis of official statistics for 2009, p.10 // Migration As a European Challenge: Ukrainian Case. Eighth Kyiv BERLIN – 2012* автор учел визы стран, не входящих в Шенген (Болгария, Румыния, Кипр) и не учел визы, выданные консульством Латвии в Витебске.

[3] В статистической информации Визовой рабочей группы Совета ЕС до 2009 г. данные по количеству многократных шенгенских виз отсутствуют, а данные по количеству отказов в визе представлены лишь в абсолютном выражении.

[4] Количество отказов в болгарском и румынском консульствах (Болгария и Румыния до сих пор не входят в Шенгенское пространство, их консульства выдают национальные визы) еще меньше. В 2011 г. оно составило 0.1% и 0.09% соответственно.

[5] Для сравнения, в Молдове в 2011 г. показатель отказов составил 9.5%, Украине – 3.3%, России – 1.5%.

[6] *Vizų politika ir migracijos srautai. Tarptautinė migracijos organizacija ir Europos migracijos tinklas (EMN)*. Vilnius, 2011. P. 22-23, http://www.iom.lt/documents/Vizu%20politika_LT.pdf

[7] *Interpelacja nr 1600 minister spraw zagranicznych, 08-05-2008*. Zapytanie w sprawie podjęcia natychmiastowych działań w celu poprawienia sytuacji związanej z opieszałością w wydawaniu wiz dla obywateli Białorusi przez Konsulat RP w Brześciu. Dostęp: <http://goo.gl/ZNBnS>

[8] *Zmiany w polityce wizowej państw UE // Raport z monitoringu*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009. S. 66-75.

[9] *Vizų politika ir migracijos srautai*, p.83.

[10] *Białoruś: O co chodzi ze zniesieniem wiz dla Białorusi?* Tomasz Horbowski, 14.02.2011 eastbook.eu, <http://goo.gl/8kGdJ>

[11] См. сравнительную таблицу по параметрам приграничных зон. Малое приграничное сотрудничество: окно в ЕС? А. Елисеев, 05-12-2011, Новая Еўропа, <http://goo.gl/WlziN>

[12] *Raport Polskiej Służby Konsularnej za 2011 rok*. Warszawa, 2012, s.22, http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120425RAPORT/raport_2011.pdf

[13] *Changes in Visa Policies of the EU Member States. New Monitoring Report*. Stefan Batory Foundation, Warsaw, May, 2009, p.43.