

**ТРАНСГРАНИЧНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ
В РЕГИОНЕ ОБСЕ: АНАЛИЗ
СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИТУАЦИИ**



ТРАНСГРАНИЧНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИТУАЦИИ



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Warsaw, Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2014

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что каждое такое использование будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ как на источник.

ISBN 978-92-9234-894-6

БДИПЧ ОБСЕ выражает признательность Всемирной туристской организации ООН (ВТООН – UNWTO), давшей разрешение на воспроизведение и использование своих материалов для целей настоящего исследования.

© UNWTO, 9284400614

Оформление: Homework

Отпечатано в Польше компанией Agencja Karo

СОДЕРЖАНИЕ

Глоссарий	5
Введение	9
Обязательство ОБСЕ в области свободы передвижения и контактов между людьми	11
Выводы и заключения	13
Рекомендации	23
Методика	25
Глава 1	
Обзор трансграничной мобильности в регионе ОБСЕ	29
1.1. Северная Америка	30
1.1.1 Канада	31
1.1.2 Соединенные Штаты	33
1.2. Европа и Центральная Азия	35
1.2.1 Шенгенская зона	35
1.2.2 Государства-члены ЕС, которые полностью или частично не применяют нормативную базу Шенгенского соглашения	41
1.3. Содружество Независимых Государств (СНГ)	48
1.4. Другие государства-участники ОБСЕ	55

Глава 2	
Визовые режимы и трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ	64
2.1. Взаимный безвизовый режим в зоне 1	66
2.2. Взаимные безвизовые режимы в зоне 2	67
2.3. Взаимные визовые режимы	68
2.4. Влияние визовых режимов на направления поездок в регионе ОБСЕ	69
Глава 3	
Применение визовых режимов	73
3.1. Подтверждающие документы, прилагаемые к визовому заявлению	74
3.2. Сбор за обработку визовых заявлений	77
3.3. Порядок подачи визового заявления и статистика выдачи виз	83
3.3.1 Северная Америка	84
3.3.2 Европа и Центральная Азия	90
Глава 4	
Визовые диалоги между государствами-участниками ОБСЕ	129
4.1. Программа безвизового въезда в Соединенные Штаты	130
4.2. Соглашения об упрощении визового режима	133
4.3. Либерализация визовых режимов	138
4.4. Режимы местного приграничного передвижения	142
Глава 5	
Передовой опыт и инновационные механизмы повышения трансграничной мобильности	146
5.1. Предоставление информации о правилах выдачи виз и порядке рассмотрения визовых заявлений	146
5.2. Электронные визовые анкеты	148
5.3. Подтверждающие документы, прилагаемые к визовым заявлениям	149
5.4. Передача полномочий по приему визовых заявлений внешним поставщикам услуг	150
5.5. Помещения консульств и визовых центров	150
5.6. Электронные визы	151
5.7. Биометрические и машиночитываемые проездные документы	151
5.8. Выдача многократных долгосрочных виз	152
5.9. Прозрачность визового диалога и приграничного сотрудничества	155
Приложение I	157

ГЛОССАРИЙ

БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
Безвизовая зона 1	В настоящем исследовании этим термином обозначается зона региона ОБСЕ, в которой действует взаимный безвизовый режим между рядом государств-участников ОБСЕ (Австрия, Албания, Андорра, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, бывшая югославская Республика Македония, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Святой Престол, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония)
Безвизовая зона 2	В настоящем исследовании этим термином обозначается зона региона ОБСЕ, в которой действует взаимный безвизовый режим между рядом государств-участников ОБСЕ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Узбекистан и Украина)
Безвизовый режим	Принятое государством решение о том, что гражданам другого государства разрешается въезд на его территорию без предварительного получения визы
Взаимный безвизовый режим	Решение двух государств о взаимной отмене въездных виз для своих граждан

Взаимный визовый режим	Визовый режим между двумя государствами, поддерживаемый на взаимной основе
Виза	Условное разрешение на въезд и пребывание на территории страны, дающее право человеку, не являющемуся гражданином страны, в течение ограниченного срока. Пропуск выдается компетентным органом страны при условии окончательного утверждения пограничных властей. В настоящем исследовании и в данном глоссарии термин «виза» обычно обозначает краткосрочную визу, которая также известна как «въездная виза». Такая виза разрешает ее владельцу посещение какой-либо страны на короткий период времени, пребывание в ней и возвращение в страну происхождения. Помимо этого, большинство государств выдает долгосрочные визы – например, студентам или временным работникам или же на период, необходимый для оформления вида на жительство. См. также «многократная виза».
Визовый режим	Принимаемое государством решение, в соответствии с которым гражданам другого государства въезд на его территорию разрешается лишь при наличии предварительно полученной визы
ВТООН	Всемирная туристская организация ООН
Государства СНГ	Содружество Независимых Государств (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан; ассоциированный член – Туркменистан; неофициальный участник – Украина) ¹
Государства шенгенской зоны	Государства, применяющие нормативную базу Шенгенского соглашения (Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Латвии, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония)
Государства шенгенской зоны, не входящие в ЕС	Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария

¹ Хотя официально Украина не состоит в СНГ, она принимает участие в работе Содружества.

Государства-члены ЕС	Государства-члены Европейского союза (Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швеция и Эстония)
Государства-члены ЕС, не входящие в шенгенскую зону	Болгария, Ирландия, Кипр, Румыния, Соединенное Королевство и Хорватия
Действующий проездной документ	Удостоверение личности, выданное государством или международной организацией и дающее его владельцу право на пересечение международных границ (наиболее распространенным проездным документом является паспорт, хотя выдаются также проездные документы беженца, паспорт ООН (UN Laissez-Passer), проездные документы лиц без гражданства или проездные документы репатриантов)
Доля многократных виз	Процентная доля многократных виз от общего числа выданных виз
Доля отказов в выдаче визы	Процентная доля отказов в выдаче визы от общего числа полученных визовых заявлений
«Дорожная карта» по либерализации визового режима	Установленные государством критерии в ряде направлений политики, которым должно соответствовать другое государство для отмены визового режима в отношении его граждан
Единое иммиграционное пространство	Общая зона передвижения, в которую входят Ирландская Республика, Нормандские острова, остров Мэн и Соединенное Королевство
Либерализация визового режима	Отмена виз для кратковременного пребывания граждан конкретной страны
Местное приграничное передвижение	Трансграничные передвижения жителей приграничных районов на основании двусторонних соглашений, направленных на упрощение пересечения границы такими лицами
Многократная виза	Краткосрочная или долгосрочная виза, дающая ее обладателю право на многократный въезд в другую страну или общую зону передвижения и выезд из нее в течение заранее определенного периода времени, не превышающего общий срок пребывания, установленный правилами въезда в данную страну и пребывания в ней

Нерегулярная миграция	Передвижение лиц, происходящее вне регулятивных норм отправляющей, транзитной или принимающей страны
Неиммиграционная виза	Виза, дающая право на въезд на территорию конкретного государства и пребывание на этой территории в течение определенного периода времени при условии, что обладатель такой визы будет заниматься лишь разрешенными данной визой видами деятельности (в контексте настоящего исследования термин «неиммиграционная виза» обозначает типы виз, которые разрешают краткосрочное пребывание в стране в целях туризма или отдыха, частной или деловой поездки и отменяются при либерализации визового режима; при этом не рассматривается ряд других типов неиммиграционных виз (таких, как студенческая или временная рабочая виза), поскольку эти визы не подлежат отмене при либерализации визового режима)
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Односторонний безвизовый режим	Принимаемое государством решение, в соответствии с которым гражданам другого государства разрешен безвизовый въезд на его территорию даже при отсутствии такого же решения со стороны этого другого государства
Трансграничная мобильность	Передвижение лиц через международные границы
Умышленный иммигрант	Для целей настоящего исследования термин «умышленный иммигрант» обозначает лицо, планирующее иммиграцию на территорию иностранного государства в нарушение режима въезда в данное государство и условий выданной ему визы
Упрощение визового режима	Упрощение порядка выдачи виз гражданам конкретных государств (например, снижение визового сбора, выдача многократных виз отдельным категориям заявителей, сокращение времени обработки заявлений) без изменения условий выдачи визы (заявитель все равно должен отвечать установленным условиям для въезда в страну)
Шенгенская зона	Зона свободного трансграничного передвижения между 26 государствами-участниками ОБСЕ, отменившими паспортный, иммиграционный и таможенный контроль на общих границах
Шенгенское соглашение	Соглашение об отмене паспортно-визового и таможенного контроля на общих границах государств шенгенской зоны

ВВЕДЕНИЕ

В рамках Хельсинского процесса государства-участники ОБСЕ поощряют друг друга к принятию взаимовыгодных мер, имеющих своей целью повышение прозрачности правил и упрощение процедур предоставления частным лицам права на временный въезд на территорию стран в регионе ОБСЕ. Обязательства в области контактов между людьми, принятые государствами-участниками ОБСЕ в Хельсинки в 1975 г. и подтвержденные затем в Мадриде (1983 г.), Вене (1989 г.) и Любляне (2005 г.), были направлены на упрощение частных поездок между государствами-участниками в целях воссоединения семей, вступления в брак с иностранными гражданами или по иным личным или профессиональным причинам. С тех пор государства-участники ОБСЕ заключили ряд многосторонних и двусторонних соглашений, а также приняли односторонние решения о либерализации трансграничных передвижений в регионе. Однако там, где между государствами-участниками ОБСЕ сохраняется визовый режим, по-прежнему имеются трудные задачи, связанные с упрощением выдачи виз добросовестным путешественникам.

Цель настоящего исследования – рассмотреть обязательства государств-участников ОБСЕ в области обеспечения свободы передвижения и контактов между людьми и предоставить базовую информацию с целью содействия государствам в вопросе выполнения этих обязательств. В связи с этим ситуация в области трансграничной мобильности представлена в данном исследовании в форме исходных данных, которые предназначены для информирования государств-участников ОБСЕ о текущей ситуации в области свободы передвижения и контактов между людьми в регионе ОБСЕ. Приведенные данные об уровне трансграничной мобильности в регионе показывают, в какой степени эта мобильность зависит от визовых требований государств-участников. В частности, особое внимание уделяется механизмам подачи и рассмотрения визовых заявлений (там, где действуют визовые режимы), особенностям этих механизмов и тому, как они влияют на уровень трансграничной мобильности. Также приводятся примеры передового опыта в использовании таких визовых режимов, которые не только успешно противодействуют нерегулярной иммиграции, но и упрощают трансграничные поездки в законных целях.

Для того, чтобы предложить анализ достижений государств-участников ОБСЕ в области поощрения и упрощения трансграничных контактов между их гражданами в рамках соответствующих обязательств ОБСЕ, в настоящем исследовании рассматриваются следующие показатели: (i) объем трансграничных передвижений в регионе ОБСЕ, (ii)

направления трансграничных передвижений граждан государств-участников ОБСЕ, (iii) влияние визовых режимов на направления трансграничных передвижений. При этом также рассматриваются визовые требования различных государств-участников ОБСЕ, существующий передовой опыт и те области, в которых возможен дальнейший прогресс в выполнении обязательств ОБСЕ, касающихся свободы передвижения и контактов между людьми. В связи с этим в настоящем исследовании содержится анализ следующих конкретных вопросов: (i) требований к подтверждающим документам, прилагаемым к визовым заявлениям; (ii) стоимости получения визы; (iii) практической реализации визовой политики государств-участников ОБСЕ. При этом приводятся статистика по количеству выданных виз, процентной доле отказов в выдаче визы и процентной доле многократных виз от общего числа выданных виз.

Поскольку обстоятельства применения визовых режимов в разных странах существенно различаются, в настоящем исследовании не отдается предпочтения какой-либо одной системе выдачи виз. Информация о порядке подачи визовых заявлений приводится лишь с целью рассмотрения различных подходов государств-участников ОБСЕ к этой процедуре. В данном исследовании предлагается ряд конкретных рекомендаций, однако они не адресованы конкретному государству, а приводятся лишь для предоставления общей информации о возможных путях изменения визовой политики в целях ее упрощения.

Наконец, в настоящем исследовании содержится анализ продолжающихся визовых диалогов между государствами-участниками ОБСЕ, направленных на упрощение и либерализацию трансграничных поездок. Помимо этого, приводятся примеры хорошей практики в области упрощения визовых режимов в рамках соответствующих обязательств ОБСЕ, а также рекомендации по упрощению визовых режимов и либерализации трансграничных поездок.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И КОНТАКТОВ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ

Термин «свобода передвижения» используется государствами-участниками ОБСЕ для обозначения широкого круга вопросов, касающихся как права выезда из какой-либо страны, так и права на возвращение в собственную страну, а также права граждан и иностранцев на свободное передвижение по территории того или иного государства. Несмотря на то, что международные стандарты не гарантируют негражданам право въезда на территорию какого-либо государства, в регионе ОБСЕ термин «свобода передвижения» распространяется также и на политику и нормативные документы государств-участников, регулирующие въезд иностранцев на их территорию и выезд с нее.

В Хельсинском заключительном акте 1975 года, в котором подчеркивается, что «...развитие контактов [рассматривается] в качестве важного элемента в укреплении дружественных отношений и доверия между народами...», был принят ряд обязательств, направленных на либерализацию трансграничных передвижений. В этой связи государства-участники также приняли ряд конкретных обязательств, цель которых – упростить порядок выезда для собственных граждан и установить порядок въезда для граждан других государств-участников, в том числе на таких основаниях, как встречи с родственниками, воссоединение семей, вступление в брак с гражданами других государств-участников или деловые контакты. Государства-участники договорились, среди прочего, «...способствовать более широким возможностям осуществления их гражданами поездок по личным или профессиональным причинам...» и в этих целях «...постепенно упрощать и гибко применять порядок выезда и въезда...», а также «...постепенно снижать, где это необходимо, сборы за визы и официальные проездные документы...» и изучать «средства совершенствования двусторонней практики консульского обслуживания, в том числе юридической и консульской помощи, включая, насколько это целесообразно, заключение многосторонних или двусторонних консульских конвенций или других соответствующих соглашений и договоренностей»².

Вопрос о контактах между людьми обсуждался также в ходе Второй встречи представителей СБСЕ, состоявшейся в Мадриде на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания (Мадриде (1983 г.) и в ходе Третьей встречи представителей СБСЕ, состоявшейся в Вене на основе положений

2 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Заключительный акт (Хельсинки, 1 августа 1975 г.), <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания в Вене (1989 г.). На этих встречах которых государства-участники договорились и далее ускорять и упрощать рассмотрение заявлений на поездки, основываясь на обязательствах, касающихся контактов между людьми, в том числе на обязательстве «... в большей мере содействовать поездкам на индивидуальной или коллективной основе по личным или профессиональным причинам и в туристических целях, таким, как поездки делегаций, групп и отдельных лиц», а также «... сокращать до минимума время рассмотрения ходатайств о таких поездках»³. Государства-участники особо подчеркнули необходимость смягчения действующих визовых режимов и договорились «...уделять серьезное внимание предложениям о заключении соглашений относительно выдачи многократных въездных виз и взаимного упрощения визовых формальностей, а также изучать возможности для взаимного упразднения въездных виз на основе соглашений между ними»⁴.

Заявив в Копенгагенском документе 1990 г., что «... более свободное передвижение и контакты между их гражданами имеют важное значение в контексте защиты и развития прав человека и основных свобод», государства-участники вновь подтвердили «...свою решимость не отступать от обязательств, содержащихся в документах СБСЕ» и «...полностью выполнять и совершенствовать нынешние обязательства в области контактов между людьми, в том числе на двусторонней и многосторонней основе». С этой целью они выразили намерение «... осуществлять процедуры въезда на их территории, включая выдачу виз, паспортный и таможенный контроль, добросовестно и без неоправданных задержек». Там, где действуют визовые режимы, государства-участники договорились «... сокращать сроки принятия решений о выдаче виз, а также упрощать практику и сокращать административные требования в отношении ходатайств о получении виз», а также «...стараться, там, где это необходимо, снижать сборы, связанные с ходатайствами о выдаче виз до самого низкого возможного уровня»⁵.

Позднее, на встрече Совета министров в Любляне (2005 г.) государства-участники ОБСЕ обязались «содействовать свободному и безопасному передвижению людей... через границы... путем повышения надежности документов на въезд и выезд и содействия формированию, в необходимых случаях, условий, благоприятных для либерализации визовых режимов...»⁶.

3 Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников СБСЕ, состоявшейся в Вене на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания, 19 января 1989 г., <http://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true>.

4 Там же.

5 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.), <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304?download=true>.

6 Совет министров ОБСЕ, Journal No. 2, пункт 8 повестки дня «Концепция в области безопасности границ и пограничного режима: рамки для сотрудничества государств-участников ОБСЕ», MC.DOC/2/05/Corr.1 (Любляна, 6 декабря 2005 г.), <http://www.osce.org/ru/mc/70205?download=true>.

ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Объем трансграничных поездок в регионе ОБСЕ

По статистическим данным Всемирной туристской организации ООН (ВТООН)⁷, в 2011 г. государства-участники ОБСЕ приняли около 578 млн посетителей из-за рубежа⁸, что составило 59% от общего числа иностранных гостей, зафиксированных в том году во всем мире. Данные ВТООН также показывают, что за последние 20 лет общее число посетителей из-за рубежа в регионе ОБСЕ удвоилось. Помимо этого, данные говорят о том, что в течение следующих 20 лет средние темпы роста числа иностранных посетителей во всем мире будут составлять 3,3% в год⁹. Применительно к государствам-участникам ОБСЕ эти цифры означают, что к 2030 г. ежегодное число иностранных гостей в регионе ОБСЕ (как между странами региона, так и извне) может вырасти до 1,1 млрд.

Повышению объемов международных поездок и непрерывному их росту в регионе ОБСЕ способствовали предпринятые многими государствами-участниками ОБСЕ шаги по либерализации режима въезда в страну и отмене виз для граждан других государств-участников. Либерализация визовых режимов была достигнута не только в результате заключения многосторонних и двусторонних соглашений между государствами, но и благодаря односторонним решениям многих государств-участников ОБСЕ. Например, государства нередко принимают односторонние решения об отмене виз ввиду явных выгод для своей экономики и своих граждан в результате роста трансграничных поездок. Увеличению объемов трансграничных поездок также способствует рост туристической отрасли во многих государствах-участниках ОБСЕ и повышение доступности дальних поездок для населения этих стран. Наконец, рост трансграничной мобильности является также следствием заключения региональных соглашений, способствующих свободному перемещению людей, капитала, товаров и услуг. Следующие этим принципам регионы расширяют потенциал трансгранич-

7 На момент проведения настоящего исследования последние обнародованные ВТООН данные о количестве международных поездок касались 2011 г.

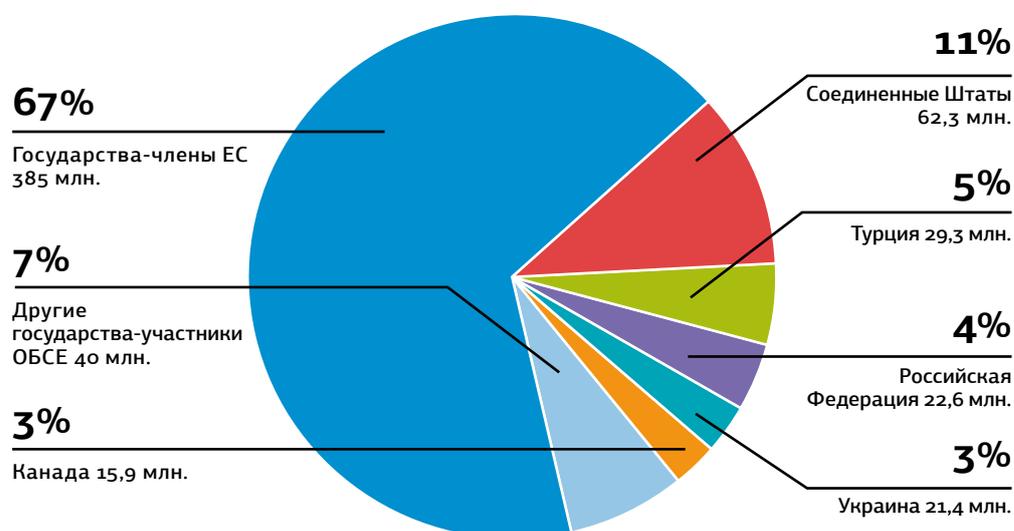
8 UNWTO Tourism Highlights, 2012 Edition [Отчет ВТООН, выпуск 2012 г.], http://www.docstoc.com/docs/149053690/unwtohighlights12enhr_1.

9 Основу расчетов и статистической информации составляют данные, опубликованные Всемирной туристской организацией ООН (ВТООН).

ных поездок и в целом определяют направления трансграничных передвижений в регионе ОБСЕ.

В результате принятия различных соглашений и решений по либерализации трансграничных поездок на март 2014 г. в регионе ОБСЕ существуют две отдельные зоны, в пределах которых граждане государств-участников ОБСЕ могут передвигаться без виз. Одна из них (далее – «безвизовая зона 1» или «зона 1») включает территорию Соединенных Штатов, Канады, 28 государств-членов ЕС; четырех государств, не являющихся членами ЕС, но входящих в шенгенскую зону, а также пяти государств Западных Балкан¹⁰. В другую безвизовую зону (далее – «безвизовая зона 2» или «зона 2») входят территории Содружества Независимых Государств (СНГ), а также Грузия и Украина¹¹.

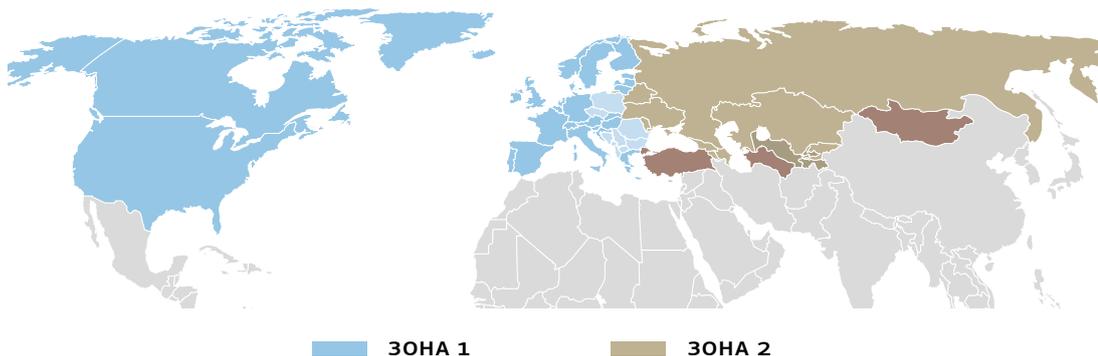
РИС. 1.1. ЧИСЛО ИНОСТРАННЫХ ПОСЕТИТЕЛЕЙ В РЕГИОНЕ ОБСЕ В 2011 Г.



10 Пять западно-балканских государств, входящих в безвизовую зону 1: Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория. Исключения: Канада поддерживает визовые режимы с Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Румынией, Сербией, Черногорией и Чешской Республикой; Соединенное Королевство поддерживает визовые режимы с Албанией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Сербией и Черногорией; Соединенные Штаты поддерживают визовые режимы с Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Польшей, Румынией, Сербией, Хорватией и Черногорией.

11 Исключения: Азербайджан запрещает въезд на свою территорию гражданам Армении; Российская Федерация поддерживает визовый режим с Грузией; Таджикистан поддерживает взаимный визовый режим с Узбекистаном.

РИС. 1.2. ЗОНЫ ВЗАИМНОГО БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА В РЕГИОНЕ ОБСЕ



В целом, поездки между государствами-участниками ОБСЕ из разных безвизовых зон регулируются с помощью визовых режимов – односторонних или взаимных.

В настоящем исследовании сделаны следующие выводы:

- Граждане государств-участников ОБСЕ совершают поездки в основном в пределах той безвизовой зоны, к которой относится их государство.
- Наличие визовых режимов между государствами-участниками ОБСЕ из разных безвизовых зон сказывается на общем числе поездок между зонами.
- Характер влияния визовых режимов на поездки между двумя безвизовыми зонами зависит от зоны происхождения путешественника.

Граждане государств, входящих в безвизовую зону 1, посещают преимущественно государства своей зоны. Представляя собой единое пространство для безвизовых поездок, эта зона также включает страны с самым высоким уровнем экономической активности в регионе ОБСЕ: государства-участники ОБСЕ из Северной Америки, государства-члены ЕС и не состоящие в ЕС участники Шенгенского соглашения производят почти 90% совокупного ВВП всех государств-участников ОБСЕ. Помимо этого, в безвизовой зоне 1 проживает 70% всего населения региона ОБСЕ.

Большинство граждан государств из безвизовой зоны 2 преимущественно посещают государства этой же зоны. Это является следствием исторически сложившихся еще во времена Советского Союза маршрутов передвижения, когда поездки по территории Советского Союза совершались в целом без ограничений, а поездки в другие государства-участники ОБСЕ ограничивались. После распада Советского Союза поездки из стран зоны 2 в страны зоны 1 регулируются визовыми режимами.

Несмотря на визовые режимы, в 2007-2011 гг. количество поездок из зоны 2 в зону 1 существенно и непрерывно увеличивалось. К основным причинам этого роста можно отнести улучшение экономического положения населения стран зоны 2, привлекательность государств зоны 1 с точки зрения туризма и возможностей в области образования, исследовательской деятельности, спорта, науки, культуры и в других областях.

Как показано в главе 1 настоящего исследования, в 2007-2011 гг. число посетителей зоны 1 из государств зоны 2 неуклонно росло. В частности, за этот период число посетителей Канады из зоны 2 увеличилось на 21,2%, а США – на 71,9%. Согласно имеющимся базовым данным о поездках из зоны 2 в государства шенгенской зоны, в 2007-2011 гг. число туристов из Российской Федерации и Украины, посетивших эту зону, выросло на 74,7% и 61,7% соответственно.

Продолжающийся рост числа посетителей, приезжающих из зоны 2 в зону 1, показывает, что объем поездок еще не достиг своего максимума и что количество поездок все еще сравнительно невелико. Например, в 2011 г. в шенгенскую зону въехало около 2 млн туристов из Канады (которым виза не нужна), а из соседней Украины (с которой действует визовый режим) – лишь 0,7 млн туристов. Аналогичным образом, в 2011 г. число посетителей шенгенской зоны из США было в два раза выше числа посетителей из граничащей с ней Российской Федерации. Помимо этого, статистические данные о количестве выданных виз говорят о незначительной доле отказов. Увеличение доли выданных многократных виз также свидетельствует о росте числа добросовестных путешественников среди лиц, подающих заявления о выдаче визы.

В то же время, в 2007-2011 гг. количество поездок из зоны 1 в зону 2 выросло либо незначительно, либо (в большинстве случаев) неуклонно снижалось¹². В ряде случаев число поездок снизилось, несмотря на полную либерализацию визового режима.

Наибольшее сокращение числа поездок из зоны 1 было зафиксировано в Российской Федерации и Украине, на долю которых в 2011 г. пришлось 80% всех поездок в зону 2 из государств зоны 1 (государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны). По сравнению с 2007 г., доля посетителей Российской Федерации и Украины из государств ЕС и других государств шенгенской зоны упала в 2011 г. на 12,2% и 41,9% соответственно.

Исключение на фоне этих тенденций составляет Центральная Азия, количество поездок в которую из государств зоны 1 за тот же период выросло. Например, в 2007-2011 гг. количество въездных виз, выданных Казахстаном гражданам государств зоны 1, увеличилось на 34%, а виз, выданных Узбекистаном, – на 22%. Этот рост можно объяснить решениями об упрощении визового режима, принятыми данными странами в отношении ряда государств зоны 1.

Эти тенденции показывают, что визовые режимы не являются основным фактором, определяющим число поездок из стран зоны 1 в страны зоны 2, так как за рассматриваемый период требования к посещающим государства зоны 2 не менялись. Также необходимо отметить, что хотя многие государства-участники ОБСЕ, входящие в зону 2, провели либерализацию своих визовых режимов в целях поощрения деловых контактов, туризма и контактов между людьми в целом, к заметному росту числа посетителей из государств зоны 1 это не привело¹³.

12 Опубликованные ВТООН данные о количестве международных поездок приводятся по годам за период 2007-2011 гг.

13 Например, Украина отменила визовый режим в отношении большинства государств-участников ОБСЕ, однако количество поездок в эту страну из зоны 1 сократилось.

Визовые режимы и трансграничная мобильность

Государства-участники ОБСЕ обязались «содействовать свободному и безопасному передвижению людей... через границы... путем повышения надежности документов на въезд и выезд и содействия формированию, в необходимых случаях, условий, благоприятных для либерализации визовых режимов...», одновременно признавая законность использования визовых механизмов, необходимых для оценки рисков и угроз, связанных с передвижением людей через государственные границы.

Осуществляя свои суверенные полномочия в отношении допуска иностранных граждан на свою территорию, государства могут использовать визовый режим в качестве законного инструмента защиты общественного порядка и (или) национальной безопасности, а также для предотвращения нерегулярной иммиграции и других угроз, связанных с въездом иностранных граждан на их территорию. Цель визового режима состоит не в том, чтобы предупредить или воспрепятствовать въезду иностранных граждан, а в том, чтобы оценить, связан ли въезд иностранных граждан с определенными рисками (до прибытия этих лиц на государственную границу).

Предварительная оценка иностранных посетителей при помощи визовых механизмов дает государству возможность заранее решить, соответствует ли данный посетитель критериям для въезда в страну, а не принимать это решение на государственной границе. Это облегчает работу сотрудников служб пограничного контроля, которым в случае отсутствия визового механизма пришлось бы устанавливать соответствие каждого иностранного посетителя таким критериям непосредственно на границе.

Несмотря на ряд исключений¹⁴, безвизовый режим в зоне 1, действующий между США, Канадой, 28 государствами-членами ЕС, четырьмя шенгенскими государствами, не являющимися членами ЕС, и пятью государствами Западных Балкан, обеспечил высокий уровень трансграничной мобильности примерно для 70% населения региона ОБСЕ. Одним из факторов, определяющих высокий уровень свободы трансграничных передвижений граждан каждого государства-участника ОБСЕ, стала Общая визовая политика. Она реализуется 26 (из 28) государствами-членами ЕС и четырьмя шенгенскими государствами, не являющимися членами ЕС, – в общей сложности 30 государствами-участниками ОБСЕ, что составляет более половины стран региона ОБСЕ. В рамках Общей визовой политики от принимаемых государствами шенгенской зоны решений об установлении или отмене визового режима с другими государствами-участниками ОБСЕ в значительной степени зависит свобода трансграничных передвижений граждан соответствующих государств внутри региона ОБСЕ. Аналогичным образом, объем трансграничных поездок в значительной степени зависит от визовых режимов, поддерживаемых такими важными странами для международных путешествий, как Канада, Российская Федерация, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты.

14 Исключения: Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория. Исключения: Канада поддерживает визовые режимы с Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Румынией, Сербией, Черногорией и Чешской Республикой. Соединенное Королевство поддерживает визовые режимы с Албанией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Сербией и Черногорией. Соединенные Штаты поддерживают визовые режимы с Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Польшей, Румынией, Сербией, Хорватией и Черногорией.

В настоящем исследовании сделаны следующие выводы:

- В целом, государства-участники из зоны 1, для которых характерна высокая степень риска нерегулярной иммиграции, имеют более высокую долю отказов в выдаче виз по сравнению с государствами-участниками из зоны 2, где риск нерегулярной иммиграции не столь значителен.
- Относительная сложность порядка выдачи виз государствами-участниками из зоны 1 не препятствует поездкам в эту зону, независимо от их цели.
- В целом, государства-участники ОБСЕ из Северной Америки, 28 государств-членов ЕС и четыре государства шенгенской зоны, не состоящие в ЕС, обычно выдают больше виз, чем государства-участники, поддерживающие визовые режимы на взаимной основе.
- Количество виз, выданных государствами Зоны 1 государствам Зоны 2, выросло, несмотря на то, что в порядке выдачи виз и в степени его сложности никаких существенных изменений не произошло. Из этого можно заключить, что количество поездок растет, главным образом, в связи с ростом интереса граждан государств зоны 2 к поездкам в государства зоны 1.

Одна из основных целей применения визовых режимов Соединенными Штатами, Канадой, 28 государствами-членами ЕС и 4 государствами шенгенской зоны, не входящими в ЕС, – предупреждение нерегулярной миграции.

Относясь к числу государств с наиболее высоким уровнем экономического развития в мире, они традиционно являются центрами притяжения для законных и нерегулярных иммигрантов и в этой связи сталкиваются с повышенным риском нерегулярной иммиграции со стороны граждан других государств.

Меры по сокращению таких рисков обычно включают разработку сложных требований к визовым заявлениям, податели которых обязаны предоставить достаточные гарантии того, что они покинут страну по истечении срока действия визы, а также будут соблюдать правила пребывания неиммигрантов на территории данного государства.

В связи с тем, что государства-участники ОБСЕ, которые поддерживают взаимные визовые режимы с Соединенными Штатами и Канадой¹⁵, 28 государствами-членами ЕС и четырьмя государствами шенгенской зоны, не состоящими в ЕС, не сталкиваются с риском нерегулярной иммиграции, в них действует менее сложный порядок подачи визовых заявлений.

Представленные в настоящем исследовании статистические данные о количестве отказов в выдаче визы говорят о наличии зависимости между степенью риска нерегулярной иммиграции и степенью строгости визового режима.

Статистический анализ количества выданных виз также показывает, что требования о предоставлении дополнительных подтверждающих документов и сложные критерии, которым нужно соответствовать для получения визы (например, крите-

15 Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Монголия, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

рии, используемые государствами Северной Америки, 28 государствами-членами ЕС и четырьмя государствами шенгенской зоны, не состоящими в ЕС), не препятствуют поездкам в эти государства. Несмотря на сложность предъявляемых указанными государствами визовых требований, отраженную в более высокой доле отказов в выдаче ими въездных виз по сравнению с другими государствами-участниками ОБСЕ, в 2010-2012 гг. количество выданных ими виз неуклонно росло. За тот же период количество виз, выданных государствами-участниками, поддерживающими взаимные визовые режимы с государствами зоны 1, либо осталось на прежнем уровне, либо снизилось. Количество выдаваемых этими государствами виз выросло лишь после того, как они частично или полностью отменили требования об обязательном предоставлении подтверждающих документов при подаче визовых заявлений.

Рост количества выдаваемых виз несомненно является положительным достижением. Вместе с тем, потребуется еще немало времени, прежде чем либерализация визовых требований позволит в полной мере реализовать весь потенциал трансграничных поездок между государствами-участниками ОБСЕ.

Визовые требования и содействие трансграничной мобильности

Неуклонный рост объемов трансграничных поездок и количества выданных виз затрудняет упрощение процесса рассмотрения визовых заявлений от добросовестных путешественников. При этом сложные визовые требования могут отбить у потенциальных добросовестных путешественников желание отправиться в поездку. Скорее всего, они решатся на поездку и подадут визовое заявление *только* при наличии серьезных причин личного или профессионального характера. В частности, принимая решение о целесообразности поездки, потенциальные путешественники оценивают, сколько времени и денег понадобится для получения визы (в значительной степени это зависит от расстояния, которое необходимо преодолеть для подачи визового заявления). К другим решающим факторам относятся необходимое количество поездок в консульство или визовый центр, размер визового сбора, а также время, которое придется затратить на то, чтобы собрать подтверждающие документы, прилагаемые к визовому заявлению.

В настоящем исследовании сделаны следующие выводы:

- Государства-участники ОБСЕ могут упростить добросовестным путешественникам процесс подачи и рассмотрения визовых заявлений, устранив необходимость преодолевать большие расстояния до пунктов приема визовых заявлений.
- В регионе ОБСЕ упрощение процесса подачи и рассмотрения визовых заявлений (например, путем отмены требований о предоставлении определенных подтверждающих документов) приводит к увеличению количества визовых заявлений и выданных виз по сравнению с ситуациями, когда порядок подачи визовых заявлений не меняется.
- Многие государства-участники ОБСЕ увеличивают выдачу многократных виз, что существенно облегчает трансграничные поездки добросовестным путешественникам.
- Основным препятствием на пути увеличения количества и срока действия выдаваемых многократных виз является необходимость устанавливать добросовест-

ность лиц, подающих визовые заявления, с точки зрения соблюдения ими условий визы и правил въезда в страну.

Для упрощения процесса подачи визовых заявлений многие государства-участники открыли в регионах дополнительные консульские учреждения, куда поступает значительное количество заявлений о выдаче виз. В тех странах, где у них нет собственных консульств, некоторые государства-участники ОБСЕ делегировали право на выдачу своих виз другим государствам, у которых консульства в данной стране есть. Эта схема особенно распространена среди государств шенгенской зоны, которые в качестве механизма для передачи полномочий по выдаче виз используют Шенгенские соглашения о представительстве¹⁶. Также некоторые государства-участники все больше прибегают к помощи частных поставщиков услуг, которые через сеть своих филиалов выполняют функции визовых центров, принимающих визовые заявления и предоставляющих информацию по вопросам оформления таких заявлений.

Помимо этого, государства-участники ОБСЕ расширяют услуги по оформлению визовых заявлений в Интернете. Многие из них позволяют через Интернет подавать заявления о выдаче визы, записываться на прием в консульские учреждения, а также рассчитывать время, необходимое на рассмотрение визового заявления. Вместе с тем, даже при наличии электронной системы подачи заявлений подтверждающие документы необходимо подавать в оригинале (в бумажном виде); отсканированные копии принимаются лишь в редких случаях. Некоторые государства-участники требуют, чтобы заявители подавали подтверждающие документы лично, а другие разрешают присылать их по почте.

Как говорилось выше, установлено, что отмена требований о предоставлении некоторых подтверждающих документов приводит к росту количества выдаваемых виз по сравнению с теми государствами-участниками ОБСЕ, которые от таких требований не отказались. Чаще всего такая отмена происходит в рамках соглашений об упрощении визовых режимов между государствами-участниками ОБСЕ, однако иногда государства-участники в одностороннем порядке принимают решение об отмене требований о подтверждающих документах для граждан определенных государств.

Многократные визы упрощают трансграничные поездки, избавляя от частой подачи заявлений о выдаче визы, и дают больше свободы с точки зрения планирования поездок. Анализ статистических данных в рамках настоящего исследования показывает, что доля многократных виз, выдаваемых в регионе ОБСЕ, растет.

Помимо этого, в данном исследовании рассматриваются меры по реализации или планированию механизмов регистрации въезда и выезда иностранных граждан, принимаемые государствами-участниками с повышенным риском нерегулярной иммиграции. Такие механизмы дают возможность точнее оценить добросовестность подателей визовых заявлений и вероятность соблюдения ими визового режима, а впоследствии позволяют выдавать многократные визы с более длительным сроком действия. Что касается государств-участников ОБСЕ, не сталкивающихся с высоким

16 Шенгенские соглашения о представительстве – это двусторонние соглашения между государствами шенгенской зоны, по которым одно шенгенское государство передает консульским учреждениям другого шенгенского государства полномочия по выдаче въездных виз на свою территорию; такие договоренности действуют в странах, где у передающего полномочия государства нет собственных консульских представительств.

риском нерегулярной иммиграции из государств, с которыми у них действует визовый режим, то в их случае выдача многократных виз связана с увеличением суммы визового сбора.

Ряд государств-участников ОБСЕ уже практикует сбор биометрических данных у лиц, подающих визовые заявления, и эта практика, похоже, может стать нормой во многих государствах-участниках. Требование предоставить биометрические данные действует независимо от того, есть у заявителя биометрический паспорт или нет. Этот подход имеет как положительные, так и отрицательные стороны: биометрические данные позволяют точно определить личность человека, которому выдается виза, но при этом заявитель обязан подавать заявление лично.

Диалоги о либерализации визового режима

В настоящем исследовании сделаны следующие выводы:

- Для либерализации визовых требований важно, чтобы государства-участники ОБСЕ поддерживали непрерывный диалог по вопросам снижения рисков, связанных с либерализацией визовых требований.
- Политический диалог между государствами-участниками ОБСЕ по вопросам упрощения или либерализации визового режима показал себя как эффективный механизм, содействующий повышению трансграничной мобильности граждан государств-участников ОБСЕ и развитию контактов между людьми.

В связи с этим, в настоящем исследовании рассматриваются продолжающиеся визовые диалоги между ЕС и Соединенными Штатами; от них более всего зависит уровень трансграничной мобильности в регионе ОБСЕ в целом. Несмотря на то, что в этих диалогах участвуют и многие другие государства-участники ОБСЕ, критерии для введения безвизовых поездок, как правило, определяются ЕС и США. В рамках этих диалогов третьи страны обычно принимают решения об односторонней отмене визовых требований в отношении граждан этих государств. От прогресса, достигнутого в ходе этих диалогов, в значительной степени зависят решения государств-участников ОБСЕ о мерах по обеспечению более свободных и массовых трансграничных поездок в регионе ОБСЕ.

В частности, входящие в шенгенскую зону государства ЕС и четыре шенгенских государства, не являющиеся членами ЕС, в настоящее время осознанно предпринимают серьезные усилия по упрощению своих визовых требований. В 2008 г. ЕС разработал политику либерализации визовых режимов, и в результате в 2009-2010 гг. были упразднены визовые требования в отношении пяти западно-балканских стран. В феврале 2014 г. ЕС отменил визы для граждан Молдовы. Помимо этого, в апреле 2014 г. ЕС начал процесс либерализации визовых режимов с Грузией, Турцией и Украиной, а также принял политическое обязательство предложить такой же процесс Азербайджану, Армении и Беларуси. Продолжается визовый диалог с Российской Федерацией. До настоящего времени ЕС заключил десять уже вступивших в силу соглашений об упрощении визового режима с государствами-участниками ОБСЕ. На момент проведения данного исследования было заключено, но еще не вступило в силу соглашение об упрощении визового режима с Азербайджаном. В апреле 2010 г. вступил в силу Визовый кодекс ЕС, который обязывает государства-члены ЕС ускорить и усовершенствовать порядок выдачи виз, а также обратить особое внимание на выдачу долгосрочных и многократных виз (эти требования уже постепенно воплощаются в жизнь).

Помимо этого, принимаются меры по согласованию требований к документам на визу во многих третьих странах, где государства-члены ЕС выдают большое количество виз.

В настоящее время в Соединенных Штатах действует Программа безвизового въезда (Visa Waiver Program – VWP) в отношении 30 государств-участников ОБСЕ. Выбранные для участия в этой программе страны проходят тщательно оцениваются Министерством внутренней безопасности США. По состоянию на март 2014 г. ни одно государство-участник ОБСЕ не было объектом оценки в рамках программы VWP. Тем не менее, Болгария, Кипр, Польша, Румыния, Турция и Хорватия получили статус «стран дорожной карты Программы безвизового въезда». Начиная с 2005 г., Соединенные Штаты ведут с этими государствами диалог, цель которого – помочь им достичь соответствия критериям Программы, с тем чтобы в будущем стать кандидатами на участие в ней.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По итогам настоящего исследования был подготовлен ряд рекомендаций для органов власти государств-участников ОБСЕ в целях дальнейшего содействия их мерам по разработке и реализации правил передвижения граждан в регионе ОБСЕ в соответствии с обязательствами ОБСЕ в области свободы передвижения и контактов между людьми.

Визовые диалоги и сотрудничество по вопросам выдачи виз

1. Государствам-участникам ОБСЕ следует содействовать трансграничной мобильности в регионе ОБСЕ путем интенсификации диалога по вопросам либерализации визовых режимов для своих граждан с учетом своих законных интересов по обеспечению национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья людей и предупреждения нерегулярной иммиграции.
2. В целях обеспечения прозрачности (в контексте содействия трансграничным контактам между людьми) государствам-участникам ОБСЕ следует публиковать информацию о содержании диалогов по упрощению/либерализации визовых режимов, а также информацию о количестве выдаваемых ежегодно виз, доле отказов в выдаче виз, среднем сроке действия выданных виз, а также о процентной доле многократных виз от общего количества выданных виз.
3. Государствам-участникам ОБСЕ следует расширять сотрудничество между своими консульствами, а также рассмотреть возможность заключения двусторонних соглашений о передаче консульских функций в тех государствах-участниках ОБСЕ, где у них нет консульских учреждений. Если то или иное государство-участник не имеет дипломатических представителей в данной стране, а другое государство-участник имеет в этой стране консульское учреждение, то первому государству следует рассмотреть возможность передачи последнему функций, связанных с приемом визовых заявлений и выдачей виз. Это поможет повысить доступность консульских услуг.

Требования к визовым заявлениям

4. Государствам-участникам ОБСЕ следует предоставлять подателям визовых заявлений обновленную и исчерпывающую информацию о правилах выдачи виз и порядке подачи заявлений. В этих целях следует рассмотреть возможность разработки специализированных веб-сайтов, на которых в открытом доступе была бы представлена вся информация, связанная с визовыми заявлениями, а также необходимые инструкции по их подаче. Информацию также следует предоставлять на родном языке подателей визовых заявлений.
5. В соответствующих случаях государствам-участникам следует рассмотреть возможность принятия следующих мер: (i) сокращение срока рассмотрения визовых заявлений; (ii) снижение суммы визового сбора; (iii) минимизация количества подтверждающих документов в целях сокращения времени, необходимого на получение визы, и стоимости визы.
6. Следует рассмотреть возможность выдачи долгосрочных многократных виз лицам, которые явно не будут нарушать визовый режим, и особенно тем, кто, по имеющимся данным, не нарушал условий ранее выдававшихся виз.
7. Для того чтобы иметь возможность выявлять, нарушал ли данный заявитель условия ранее выданных ему виз, государства-участники ОБСЕ, принимающие большее число иностранных гостей, могут рассмотреть возможность внедрения методов автоматической регистрации въездов и выездов иностранцев по той или иной визе (наряду с проставлением штампов в паспортах).
8. В целях упрощения процесса выдачи виз государствам-участникам следует рассмотреть возможность внедрения механизмов, которые сократили бы время, необходимое для получения заявителями приглашений с обоснованием цели визита и с гарантией покрытия расходов на поездку. Для этого государства-участники могли бы рассмотреть возможность либо (i) полной отмены требования об официальном подтверждении приглашения, либо (ii) как минимум, установить порядок, при котором органы власти страны происхождения могли бы официально уведомлять посольство/консульство, в которое было подано визовое заявление, о подтверждении требуемого приглашения.
9. Государствам-участникам ОБСЕ следует использовать самые современные коммуникационные технологии и изучить возможности приема визовых заявлений и подтверждающих документов в электронной форме.
10. Следует, чтобы сборы за различные виды государственных услуг (включая выдачу виз) соответствовали размеру понесенных административных расходов и не рассматривались в качестве источника получения дохода.

МЕТОДИКА

Информация, представленная в настоящем издании, является результатом исследований и статистического анализа, проведенных в период с ноября 2012 г. по июнь 2013 г. В ходе проведения исследования авторы получали консультации и данные от экспертов по вопросам визовой политики из государств региона ОБСЕ. Использовалась также информация и рекомендации, полученные от участников Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного проблемам свободы передвижения и контактов между людьми, которое состоялось в Вене в апреле 2012 г.

Объем трансграничных поездок

При оценке объемов трансграничных поездок в регионе ОБСЕ в настоящем исследовании использовался прежде всего количественный анализ числа посещений иностранцами каждого государства-участника ОБСЕ в 2007-2011 гг., в том числе с учетом заявленной цели поездки¹⁷. Эта оценка проводилась с целью выявления достигнутых государствами-участниками ОБСЕ успехов в деле выполнения принятых ими обязательств «...способствовать более широкому осуществлению их гражданами поездок по личным или профессиональным причинам...»¹⁸ и «... в большей мере содействовать поездкам на индивидуальной или коллективной основе по личным или профессиональным причинам и в туристических целях, таким, как поездки делегаций, групп и отдельных лиц»¹⁹.

Оценка проводилась на основе официальной статистики, опубликованной Всемирной туристской организацией ООН (ВТООН). Базовые данные ВТООН по каждой стране включают информацию о ежегодном числе иностранных посетителей и (или) ежегодном числе иностранных туристов по странам происхождения. Статистический анализ числа иностранных посетителей каждого государства-участника ОБСЕ прово-

17 На момент проведения настоящего исследования данные за 2012-2013 гг. еще не были опубликованы.

18 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Заключительный акт (Хельсинки, 1 августа 1975 г.), <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

19 Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников ОБСЕ, состоявшейся в Вене на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания, 19 января 1989 г., <http://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true>.

дился на основе данных ВТООН о числе иностранных посетителей, прибывающих на границу каждого государства.

Эта методика использовалась в отношении всех государств-участников ОБСЕ за исключением государств шенгенской зоны. Поскольку после упразднения проверок на сухопутных границах между государствами Шенгенского соглашения многие государства шенгенской зоны не регистрируют прибытие иностранцев на свои государственные границы, точный подсчет трансграничных передвижений внутри шенгенской зоны и в шенгенскую зону затруднителен. Вследствие этого базовые данные ВТООН по большинству государств шенгенской зоны касаются лишь числа иностранных туристов, регистрируемых на всех видах туристических объектов. В этой связи представленные в настоящем исследовании данные об иностранных посетителях относятся не ко всем иностранным посетителям государств шенгенской зоны, а лишь к иностранным туристам. Если имеются соответствующие данные (статистика ВТООН), учитывается и информация о числе иностранных посетителей по каждому государству-участнику ОБСЕ согласно заявленной посетителями цели визита.

В ряде случаев статистика ВТООН по числу иностранных посетителей, прибывших на государственные границы, отсутствовала, так как государственные органы некоторых государств-участников ОБСЕ такую информацию не собирают²⁰. Вследствие этого в настоящем исследовании не приводится никакой статистической информации по данным государствам-участникам.

Цель оценки числа иностранных посетителей состояла в том, чтобы определить число путешественников из каждой из двух зон свободного или безвизового трансграничного передвижения, образованных по итогам многосторонних или двусторонних соглашений между государствами-участниками ОБСЕ, – (i) зоны свободного трансграничного перемещения, в которую входят 28 государств-членов ЕС, четыре государства шенгенской зоны, не состоящие в ЕС, Канада и Соединенные Штаты, и (ii) зоны свободного трансграничного перемещения между государствами-участниками ОБСЕ, входящими в Содружество независимых государств.

Порядок, в котором представлена информации о числе иностранных посетителей каждого государства-участника ОБСЕ, отражает географическое положение государства, а также зону свободного или безвизового трансграничного передвижения, к которой оно относится, – от самых западных государств-участников ОБСЕ (в Северной Америке) до Монголии (в Северо-Восточной Азии).

Требования к визовым заявлениям

В целях определения достижений государств-участников ОБСЕ в области выполнения своего обязательства «... осуществлять процедуры въезда на их территории, включая выдачу виз, паспортный и таможенный контроль, добросовестно и без неоправданных задержек» и (там, где действуют визовые режимы) «... сокращать сроки принятия решений о выдаче виз, а также упрощать практику и сокращать административные требования в отношении ходатайств о получении виз» в настоящем исследовании приводится анализ конкретных требований к визовым заявлениям,

20 К ним относятся Андорра, Беларусь, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Молдова, Монако, Сан-Марино, Святой Престол, Сербия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Хорватия и Черногория.

принятых в государствах-участниках ОБСЕ, а также их влияния на процесс подачи визовых заявлений.

Таким образом, в рамках настоящего исследования был проведен анализ требований к визовым заявлениям во всех государствах-участниках ОБСЕ. Информация собиралась на официальных веб-сайтах национальных визовых органов государств-участников и включает информацию, публикуемую Европейской комиссией от имени государств шенгенской зоны. Дополнительно использовалась информация, представленная на веб-сайтах зарубежных консульских учреждений государств-участников ОБСЕ.

В настоящем исследовании представлена оценка реализации визовой политики в государствах-участниках ОБСЕ. Оценка проводилась на основе количественного анализа общего числа выданных виз, доли отказов в выдаче виз и числа выданных многократных виз, а также количественного анализа факторов, влияющих на определенные статистические результаты. Что касается сбора и представления информации о визовой статистике и порядке подачи и рассмотрения визовых заявлений, в настоящем исследовании учитываются исключительно неиммиграционные визы, которые обычно дают посетителям право на въезд в страну в туристических, деловых или иных целях (таких, как посещение друзей или родственников) и предусматривают их последующее возвращение в страну происхождения. Эти визы не дают права устраиваться на работу, предоставлять коммерческие услуги или пребывать на территории данного государства дольше предусмотренного законом срока.

В дополнение к указанным выше источникам информации БДИПЧ разработало для настоящего исследования специальную анкету, которая была разослана соответствующим органам всех 57 государств-участников ОБСЕ. В анкету были включены шесть вопросов, которые касались, помимо прочего, типов неиммиграционных виз, выдаваемых гражданам других государств-участников ОБСЕ; порядка подачи и рассмотрения визовых заявлений, а также соглашений с другими государствами-участниками ОБСЕ по упрощению поездок и по режиму приграничных поездок (см. Приложение I). Таким образом, ответы на данную анкету легли в основу сопоставительного анализа визовой политики различных государств, а также количества выдаваемых виз – в случаях, когда трансграничные передвижения регулируются визовым режимом.

Указанная анкета была разослана национальным органам власти 57 государств-участников ОБСЕ, 43 из которых ответили на предложенные вопросы. В случаях, когда то или иное государство-участник ОБСЕ не вернуло заполненной анкеты или когда оказывалось невозможным получить определенную информацию о каком-либо государстве-участнике из открытых источников, такая информация в настоящее исследование не включалась.

Представленная в данном исследовании информация об общем количестве выданных виз приводится также после группировки по числу виз, выданных гражданам каждого государства-участника ОБСЕ.

Исключением из этой методики является информация по шенгенской зоне, представленная Европейской комиссией от имени 26 государств-членов ЕС и четырех государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС. Эта информация указывает общее количество виз, выданных консульствами государств шенгенской зоны, расположенными в государствах-участниках ОБСЕ. Затем эти данные группируются, чтобы показать количество виз, выданных в каждом из государств-участников ОБСЕ, поддерживающих визовый режим с государствами шенгенской зоны. По правилам ЕС, государства

шенгенской зоны обязаны информировать Европейскую комиссию лишь о количестве виз, выданных в тех странах, где у них действуют визовые учреждения. Заполняя анкету, многие государства не смогли ответить на вопрос о национальной принадлежности лиц, которым выдавались визы. Таким образом, представленная информация по государствам шенгенской зоны не полностью отражает принятую методике, и весьма вероятно, что визы, выданные в конкретном государстве, выдавались гражданам какого-то другого государства. Тем не менее, эти цифры включены в общее количество виз, которые, согласно статистике, были выданы данным государством.

ГЛАВА 1

ОБЗОР ТРАНСГРАНИЧНОЙ МОБИЛЬНОСТИ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

В условиях растущей глобализации экономики либерализация трансграничной мобильности людей приносит значительные экономические выгоды – главным образом, за счет развития туризма и налаживания деловых связей. По этой причине многие государства предпринимают серьезные усилия для привлечения иностранных посетителей в целях стимулирования роста собственной экономики. По данным мировой статистики, 66% всех иностранных посетителей называют целью своей поездки туризм или бизнес. В то же время, до 30% всех поездок совершается по личным мотивам – это может быть встреча с друзьями или родственниками, лечение или причины религиозного характера.

Наибольшее число заграничных поездок в регионе ОБСЕ приходится на государства-члены ЕС. По данным ВТООН, 66,6% (385 млн) всех иностранных посетителей, зарегистрированных в регионе ОБСЕ в 2011 г., направлялись в одно из (тогда) 27 государств-членов Европейского союза²¹. Число посетителей этих стран целесообразно рассматривать в целом (без разбивки по отдельным государствам-членам ЕС), так как ЕС представляет собой зону свободного трансграничного передвижения, в которой все сухопутные пограничные пункты пропуска между большинством государств-членов ЕС были упразднены, и граждане этих государств, а также иностранцы могут перемещаться по их территории без ограничений. Число иностранных посетителей ЕС за 2011 г. представляет собой совокупное число путешественников, проследовавших из одного государства ЕС в другое, и путешественников, прибывших из других стран мира. Важно отметить, что большое число иностранных посетителей ЕС, которое было зафиксировано, представляет, тем не менее, лишь приблизительный результат, в большой степени отражающий число зарегистрированных туристов. В связи с отсутствием пропускных пунктов на сухопутных границах между государствами-членами ЕС, входящих в шенгенскую зону, многие посетители, совершающие поездки между этими странами, не фиксируются статистикой в качестве иностранных гостей, и они не учтены в общем числе посетителей, представленном в настоящем исследовании.

К другим государствам, принявшим большое число иностранных посетителей в 2011 г., относятся Соединенные Штаты, принявшие 10,7% всех посетителей региона ОБСЕ

21 Хорватия вступила в ЕС в 2013 г., став 28-м государством-членом ЕС. Наши данные о количестве международных поездок относятся к 2011 г., когда в составе ЕС было 27 государств.

(62,3 млн чел.), Турция (5%, или 29,3 млн чел.), Российская Федерация (4%, или 22,6 млн чел.), Украина (3,7%, или 21,4 млн чел.) и Канада (2,7%, или 15,9 млн чел.). Число иностранцев, посетивших другие государства-участники ОБСЕ, составило в 2011 г. 7,3% от общего числа иностранных посетителей региона ОБСЕ.

В настоящем разделе представлена подробная информация по следующим показателям: (i) число иностранных посетителей государств-участников ОБСЕ из региона ОБСЕ в 2007-2011 гг. и (ii) заявленная цель их поездок. Во время проведения настоящего исследования подробная статистика о числе иностранных посетителей за другие периоды была недоступна. Информация приводится для каждого государства-участника ОБСЕ, статистику по которому удалось получить в рамках проведения данного исследования. В целях ясности изложения порядок представления статистических данных по государствам-участникам соответствует географическому положению государства в регионе ОБСЕ – от стран, расположенных на западе региона (Северная Америка) и далее на восток через Европу и Центральную Азию до Северо-Восточной Азии. Помимо этого, информация по многим государствам-участникам ОБСЕ сгруппирована в соответствии с их принадлежностью к конкретным зонам свободных или безвизовых трансграничных перемещений (шенгенская зона и зона СНГ). Для более четкого описания направлений трансграничных перемещений в регионе ОБСЕ совокупная информация о числе иностранцев, посетивших каждое государство-участник ОБСЕ, разбита на две группы и отдельно отражает число иностранных посетителей из шенгенской зоны и из СНГ²².

1.1. СЕВЕРНАЯ АМЕРИКА

Канада и Соединенные Штаты принимают большое число иностранных посетителей из региона ОБСЕ. По данным ВТООН, число иностранцев, посетивших эти два государства в 2011 г., составило 13,4% от всех иностранных посетителей региона ОБСЕ (включая поездки между этими двумя странами). Поездки между Канадой и Соединенными Штатами – сопредельными странами со взаимно либерализованным режимом трансграничного передвижения – составляют значительную долю от числа всех посещений этих стран иностранцами из региона ОБСЕ. По данным 2011 г., на долю посетителей США из Канады пришлось 63% всех иностранцев из региона ОБСЕ, посетивших эту страну, а доля посетителей из США составила 84% от всех посетителей Канады, происходящих из региона ОБСЕ.



22 Особенно с учетом того, что поездки между двумя регионами в основном регулируются визовыми режимами между государствами-участниками, действующими на взаимной основе.

1.1.1 Канада

Доля иностранных посетителей Канады из региона ОБСЕ составила 87% от всех иностранцев, посетивших эту страну в 2011 г. Подавляющее большинство посетителей составили граждане соседних Соединенных Штатов – 72,5% от общего числа иностранных посетителей и 84% от посетителей из региона ОБСЕ. Как показано в таблице 1.1, после граждан США вторую по объему долю посетителей Канады составили в 2011 г. граждане государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны (16%). При этом доля посетителей из других государств-участников ОБСЕ составила в 2011 г. всего 0,6% от общего числа иностранных посетителей из региона ОБСЕ. Подробная статистическая информация показывает, что в 2011 г. общее число посетителей снизилось на 10,7% (по сравнению с данными 2007 г.). Это снижение, совпадающее по времени с мировым экономическим кризисом 2008 г., особенно заметно проявилось в числе посетителей из тех государств региона ОБСЕ, с которыми Канада поддерживает безвизовые режимы, а самое значительное падение числа посетителей было зафиксировано в отношении посетителей из Соединенных Штатов. Что касается других государств-участников ОБСЕ, то в указанный период число посетителей из этих стран продолжало расти, несмотря на экономический спад. Хотя номинальное число посетителей из этих государств остается небольшим по сравнению с другими государствами-участниками ОБСЕ, с которыми у Канады действует безвизовый режим, его непрерывное увеличение в 2007-2011 гг. свидетельствует о наличии потенциала для дальнейшего роста.

ТАБЛИЦА 1.1. ИНОСТРАНЦЫ, ПОСЕТИВШИЕ КАНАДУ В 2007-2011 ГГ.

	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Общее число посетителей	17 934 881	17 142 102	15 737 150	16 097 369	16 014 405	-10,7
Посетители из Соединенных Штатов	13 375 201	12 503 880	11 667 233	11 748 814	11 595 363	-13,3
Посетители из государств ЕС и государств шенгенской зоны, не являющихся членами ЕС	2 314 720	2 366 434	2 145 201	2 244 480	2 222 781	-4,0
Посетители из государств СНГ	35 028	40 941	35 618	42 404	42 468	21,2
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	24 158	23 898	23 606	27 953	27 206	12,6
Посетители из государств, не входящих в ОБСЕ	2 185 774	2 206 949	1 865 492	2 033 718	2 126 587	-2,7

На рис. 1.3 представлено число иностранцев из региона ОБСЕ, посетивших Канаду в 2011 г., с указанием страны происхождения. Из него видно, что наибольшее число иностранных посетителей Канады пришлось на Соединенные Штаты или на государства Европы, с которыми Канада поддерживает безвизовый режим.

РИС. 1.3. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ КАНАДЫ В 2011 Г.

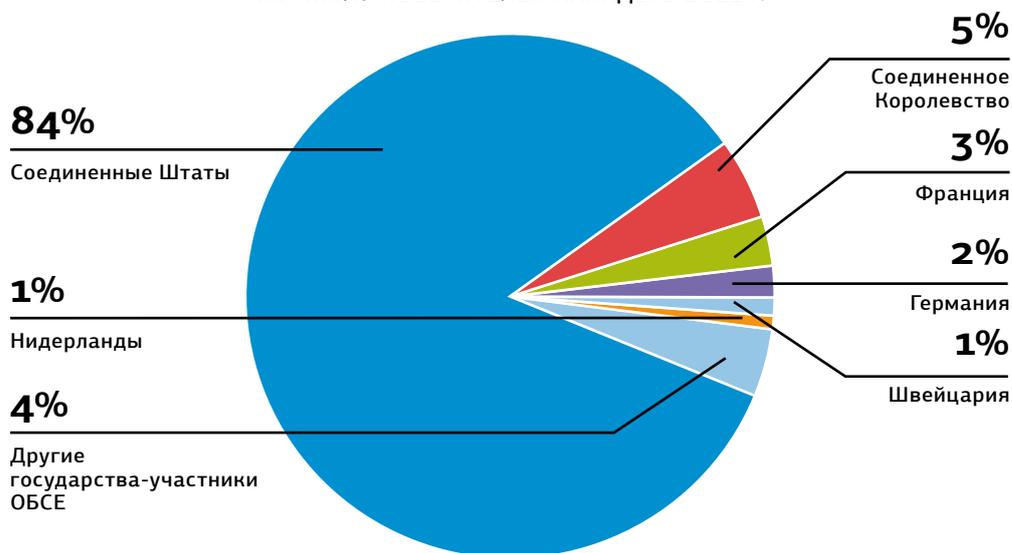
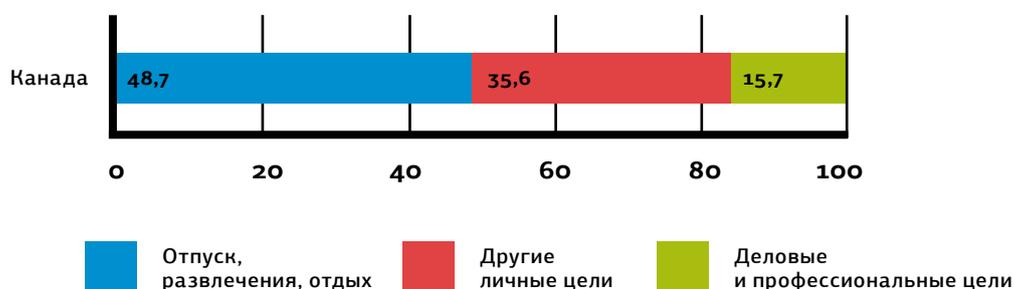


Рис. 1.4 показывает, что более одной трети лиц, посетивших Канаду, прибыли туда с иными целями, чем туризм и бизнес. В целом, большинство лиц, посетивших Канаду по причинам личного характера, назвали целью своей поездки встречу с друзьями или родственниками. При этом не является удивительным тот факт, что около 50% всех посещений пришлось на туристов: Канада является одной из наиболее привлекательных для туризма стран в мире.

РИС. 1.4. ПОСЕТИТЕЛИ КАНАДЫ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



1.1.2 Соединенные Штаты

В 2011 г. Соединенные Штаты приняли 62,5 млн иностранных посетителей, 54% из которых прибыли из региона ОБСЕ. По сравнению с данными 2007 г. общее число посетителей в 2011 г. выросло на 12%, а число посетителей из региона ОБСЕ – на 17% (на 2,1 млн чел.). Наибольшее число поездок в Соединенные Штаты из региона ОБСЕ (63%) в 2011 г. пришлось на долю соседней Канады. В том же году Соединенные Штаты приняли большое число посетителей из государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны (36%). Последнюю цифру можно объяснить высоким уровнем жизни граждан государств шенгенской зоны, а также тем, что, за небольшими исключениями, для поездок в Соединенные Штаты гражданам этих стран виза не требуется. Среди общего количества граждан государств из региона ОБСЕ, посетивших Соединенные Штаты в 2011 г., доля гостей из государств-участников ОБСЕ, с которыми у Соединенных Штатов действует визовый режим, составила всего 1,5%.

Хотя номинальное число посетителей из государств-участников ОБСЕ, с которыми у Соединенных Штатов действует визовый режим (особенно из государств СНГ), остается небольшим, увеличение этого числа говорит о том, что в этих странах растет интерес к поездкам в Соединенные Штаты. По сравнению с 2007 г. число посетителей из государств-участников ОБСЕ, с которыми у Соединенных Штатов действует визовый режим, выросло в 2011 г. на 72%. В то же время, число посетителей из государств-участников ОБСЕ, с которыми у Соединенных Штатов визовый режим отсутствует, в 2007-2011 гг. выросло в среднем на 16,2%.

В таблице 1.2 представлены более подробные данные о посещениях Соединенных Штатов иностранными гражданами в 2007-2011 гг., в том числе тенденции роста в этой области.

ТАБЛИЦА 1.2. ЧИСЛО ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСЕТИВШИХ СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ В 2007-2011 ГГ.

	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Общее число посетителей	55 978 277	57 942 451	54 962 184	59 795 616	62 711 157	12,0
Посетители из Канады	17 759 000	18 915 000	17 977 000	19 964 000	21 337 000	20,1
Посетители из государств ЕС и государств шенгенской зоны, не являющихся членами ЕС	11 213 247	12 550 314	11 328 339	11 723 220	12 344 361	10,1
Посетители из государств СНГ	180 581	218 641	211 653	254 493	310 332	71,9
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	132 169	148 606	130 189	152 018	157 958	19,5
Посетители из государств, не входящих в ОБСЕ	26 693 280	26 109 890	25 315 003	27 701 885	28 561 506	7,0

На рис. 1.5 представлены данные по странам, отражающие число граждан государств-участников ОБСЕ, посетивших США в 2011 г., – включая те государства-участники, на долю которых приходится наибольшее число путешественников. Как видно, в целом на долю Канады и пяти крупнейших государств ЕС (Германия, Испания, Италия, Соединенное Королевство и Франция) приходится 88% всех посетителей Соединенных Штатов из региона ОБСЕ.

РИС. 1.5. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ В 2011 Г.

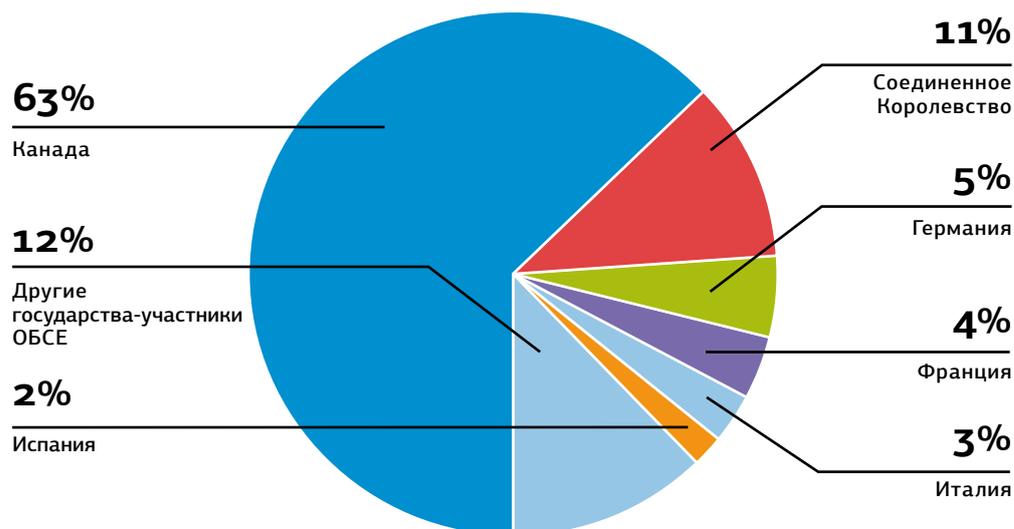
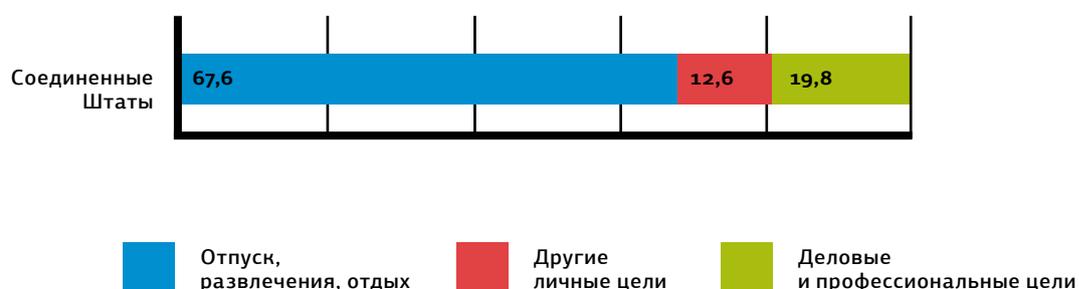


Рис. 1.6 показывает, что большинство иностранных посетителей прибывает в Соединенные Штаты на отдых, а около 20% – в деловых целях. Остальные 12,6% приезжают по причинам личного характера, необязательно связанным с отдыхом или бизнесом – например, для встречи с друзьями или родственниками.

РИС. 1.6. ПОСЕТИТЕЛИ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



1.2. ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ

Объем трансграничных поездок между государствами-участниками ОБСЕ, расположенными в Европе и Центральной Азии, обычно зависит от двусторонних и многосторонних соглашений, на основе которых, помимо прочего, устанавливаются режимы свободного и безвизового передвижения людей через границы подписавших их государств. Договором 1957 г. о Европейском экономическом сообществе было создано сообщество, известное сегодня как ЕС и являющееся зоной свободного перемещения людей, товаров, капитала и услуг. В результате принятого позднее, в 1985 г., Шенгенского соглашения и последующего обновления его нормативной базы (в 1995 г.) были упразднены пропускные пункты на сухопутных границах между государствами шенгенской зоны. Аналогичным образом, в результате заключенного в 1991 г. учредительного «Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» возникла зона безвизового трансграничного передвижения людей, охватывающая территории государств-членов СНГ.

Для более ясного представления об объеме трансграничного передвижения и направлениях такого передвижения между государствами-участниками ОБСЕ, расположенными в Европе и Центральной Азии, информация о числе иностранных посетителей в настоящем исследовании сводится воедино такими образом, чтобы иметь возможность охарактеризовать и сопоставить безвизовые зоны этой части региона ОБСЕ. Это позволяет показать, как обстоят дела с трансграничными поездками в шенгенской зоне, в Содружестве независимых государств, а также между этими зонами. Помимо данных о числе иностранных посетителей шенгенской зоны приводится также информация об отдельной группе государств-членов ЕС, которые, не придерживаясь нормативной базы Шенгенского соглашения, тем не менее, входят в зону свободного передвижения по территории ЕС²³. Аналогичным образом, приводятся общие данные о числе посещений безвизовой зоны ЕС гражданами государств СНГ. Отдельно представлена информация, касающаяся государств-участников ОБСЕ из других регионов (если по ним имелась статистика).



23 Болгария, Ирландия, Кипр, Румыния и Соединенное Королевство. В эту информацию включены также данные о Хорватии как о государстве-члене ЕС, однако следует отметить, что в период, к которому относятся статистические данные, Хорватия еще не состояла в ЕС.

1.2.1 Шенгенская зона

Датой образования шенгенской зоны считается 14 июня 1985 г., когда пять государств-участников тогдашнего Европейского сообщества (Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Федеративная Республика Германия и Франция) подписали – вне рамок Сообщества – соглашение о постепенном отказе от пограничного контроля на своих общих границах («Шенгенское соглашение»). Основной целью соглашения была постепенная отмена контрольно-пропускного режима на общих внутренних границах подписавших его государств. В 1990 г. это соглашение дополнила Конвенция 1990 года²⁴, одно из положений которой предусматривало также формирование Общей визовой политики. По Амстердамскому договору 1997 г., оба этих соглашения и принятые в соответствии с ними правила вошли в законодательство Европейского Союза²⁵.

В настоящее время в шенгенскую зону входят 26 государств-участников ОБСЕ, в том числе 22 государства-члена ЕС²⁶ и четыре государства, не состоящие в ЕС (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария). Население государств шенгенской зоны составляет около 420 млн человек. Фактически в шенгенскую зону входят также Монако, Сан-Марино и Святой Престол, которые поддерживают открытый или полуоткрытый пограничный режим с государствами шенгенской зоны²⁷. Ирландия и Соединенное Королевство не стали присоединяться к Шенгенскому соглашению и осуществляют сотрудничество с шенгенскими государствами лишь по отдельным направлениям, связанным с охраной внешних границ ЕС. Новыми кандидатами на вхождение в шенгенскую зону сейчас являются Болгария, Кипр, Румыния и Хорватия, но решение об их вступлении должен утвердить Совет министров ЕС по итогам консультаций с Европейским парламентом.

Отмена пограничного контроля на внутренних границах шенгенской зоны стала одним из наиболее ощутимых достижений сотрудничества между входящими в эту зону государствами и привело к упрощению трансграничной мобильности на огромной географической территории. В результате граждане этих государств получили право на свободное передвижение через границы любой страны в шенгенской зоне. Свобода передвижения распространяется и на иностранных гостей из других государств-участников ОБСЕ, с которыми ЕС поддерживает безвизовый режим, а также на обладателей действующей шенгенской визы из тех государств-участников ОБСЕ, гражданам которых необходима виза для въезда в шенгенскую зону.

24 Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенген, 19 июня 1990 г.), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML) (англ.).

25 Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе, договор об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с этим акты (Амстердам, 2 октября 1997 г.), http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_2_tadil_antlasmalari/1997_amterdan_treaty_eng.pdf (англ.).

26 Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

27 У этих государств-участников ОБСЕ нет паспортного и таможенного контроля на сухопутных границах с сопредельными государствами. Въезд на их территорию граждан нешенгенских стран регулируется правилами, действующими в отношении тех государств, через границу которых они въезжают. Например, лица, въезжающие через сухопутную границу на территорию Сан-Марино или Святого Престола, должны подчиняться правилам въезда в Италию. У Монако открытая граница с Францией, однако французские власти осуществляют проверку лиц, прибывающих в морской порт Монако.

После отмены проверок на внутренних границах многие государства шенгенской зоны, у которых нет внешних шенгенских границ, перестали регистрировать въезд на свою территорию любых иностранных граждан. В этой связи провести точную оценку объема трансграничных передвижений в шенгенской зоне затруднительно, и статистика ВТООН по большинству шенгенских государств дает информацию лишь о числе иностранных посетителей, зарегистрированных на всех видах туристических объектов. С учетом сказанного, представленная ниже информация об иностранных посетителях отражает лишь число иностранцев, прибывших в качестве туристов и зарегистрировавшихся на туристических объектах.

По данным ВТООН, в 2011 г. число иностранных туристов, посетивших государства шенгенской зоны, составило 276,5 млн человек. Однако, по расчетам официальных органов ЕС, ежегодно через внутренние границы ЕС совершается около 1,25 млрд. поездок. С одной стороны, эти данные отражают огромную разницу между числом зарегистрированных иностранных туристов и числом иностранных посетителей в целом. С другой стороны, они демонстрируют ограниченные возможности методики, используемой для обобщения информации о числе иностранных посетителей²⁸. Несмотря на то, что данные об общем числе туристов не дают точной картины, они позволяют выявить тенденции в направлениях поездок. Тем не менее, не следует забывать, что ввиду различия методов, применяемых при подсчете числа иностранцев, посещающих государства шенгенской зоны, эти цифры нельзя сравнивать с данными, которые имеются по другим государствам-участникам ОБСЕ.

Как видно из таблицы 1.3, в 2011 г. число туристов из государств самой шенгенской зоны составило 61% от всех зарегистрированных в этой зоне иностранных туристов. Помимо этого, 13% иностранных туристов прибыли из других государств-членов ЕС, не входящих в шенгенскую зону (Болгария, Ирландия, Кипр, Румыния и Соединенное Королевство)²⁹. В 2007-2011 гг. число туристов из шенгенских государств выросло на 6,5% (10,2 млн чел.), а из государств-членов ЕС, не входящих в шенгенскую зону, сократилось на 13,3% (5,3 млн чел.). Число же туристов из других государств-участников ОБСЕ составило в 2011 г. 10,6% от общего числа иностранных туристов и, таким образом, увеличилось с 2007 г. на 15,3% (3,9 млн чел.).

В связи с отсутствием точных базовых данных, гражданство определенного числа иностранных посетителей из региона ОБСЕ невозможно установить, поскольку информацию о них иногда группировали не по странам происхождения, а по регионам. В таблице 1.3 число этих туристов указано в графе «из неустановленных государств-участников ОБСЕ»; оно составляет около 2% от всего числа иностранных туристов, посетивших шенгенскую зону в 2011 г.

28 Основной доклад директора Управления по вопросам разработки и реализации стратегий Генерального департамента Европейской комиссии по вопросам внутренних дел Марты Сиган на Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому измерению, посвященном свободе передвижения и контактов между людьми (Вена, 25 апреля 2013 г.), <http://www.osce.org/odihr/101084>.

29 В эту статистику не входят данные по Хорватии, которая не состояла в ЕС на момент сбора данных.

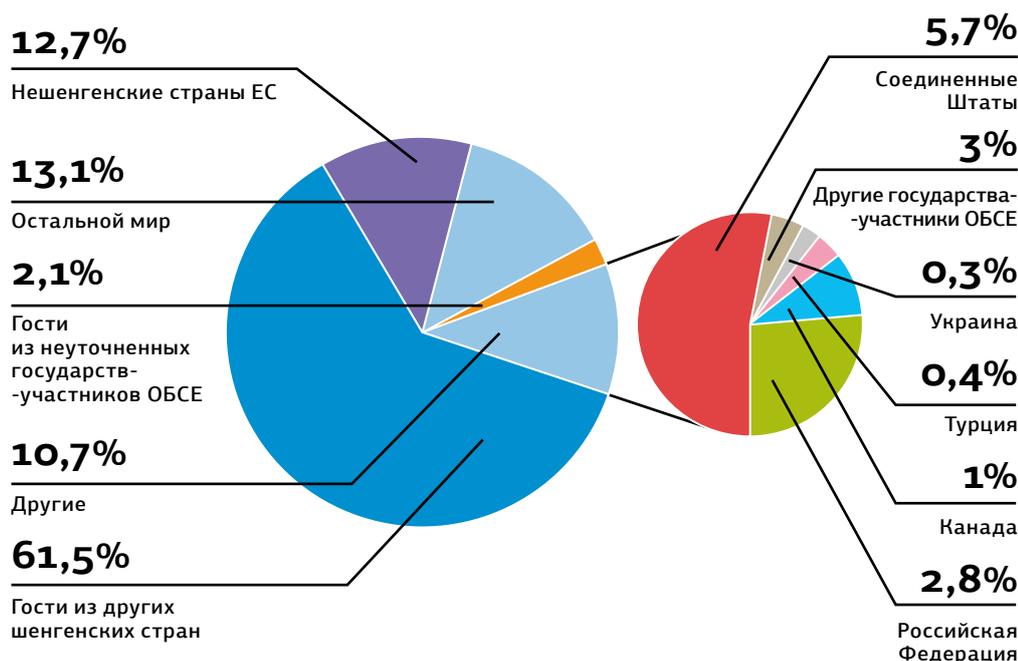
ТАБЛИЦА 1.3. ИНОСТРАННЫЕ ТУРИСТЫ, ПОСЕТИВШИЕ ШЕНГЕНСКУЮ ЗОНУ В 2007-2011 ГГ.

	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Общее число иностранных туристов	261 828 678	260 987 829	246 666 694	261 849 488	276 517 315	5,6
Посетители из государств Шенгенской зоны	159 754 599	161 699 691	156 784 302	163 723 328	170 075 274	6,5
Посетители из государств-членов ЕС, не входящих в шенгенскую зону	40 450 295	38 972 343	33 190 297	34 102 904	35 088 020	-13,3
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	25 634 916	24 803 550	22 998 327	26 302 049	29 545 064	15,3
Посетители из неустановленных государств-участников ОБСЕ	5 879 041	6 124 410	5 871 211	5 723 526	5 702 795	-3,0
Посетители из государств, не входящих в ОБСЕ	30 109 827	29 387 835	27 822 557	31 997 681	36 106 162	19,9

Помимо этого, ограниченный объем базовых данных не позволил провести точный подсчет общего числа иностранных туристов из государств СНГ. Однако имеющиеся в наличии данные все же дали возможность сопоставить процентную долю и число иностранных туристов из тех государств-участников ОБСЕ, которые не входят ни в ЕС, ни в шенгенскую зону.

На рис. 1.7 видно, что намного более половины туристов из государств-участников ОБСЕ, не входящих в ЕС и (или) в шенгенскую зону, прибыло из Соединенных Штатов. Этот факт можно объяснить относительно высоким уровнем ВВП на душу населения в Соединенных Штатах, а также наличием безвизового режима между государствами шенгенской зоны и Соединенными Штатами. Число туристов, прибывших в шенгенские страны из государств-участников ОБСЕ, расположенных к востоку от шенгенской зоны, остается ниже имеющегося потенциала – главным образом, из-за высокой стоимости поездки для граждан государств с менее высоким уровнем развития экономики; при этом дополнительным препятствием служит также и наличие визового режима.

РИС. 1.7. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРУЮЩИЕ ПО ЧISЛУ ТУРИСТОВ, ПОСЕТИВШИХ ШЕНГЕНСКУЮ ЗОНУ В 2011 Г.



В таблице 1.4 отражена динамика посещения шенгенской зоны туристами из пяти государств-участников ОБСЕ, не входящих ни в ЕС, ни в шенгенскую зону и лидирующих по числу посетителей шенгенской зоны.

ТАБЛИЦА 1.4. ЧИСЛО ПОСЕТИВШИХ ШЕНГЕНСКУЮ ЗОНУ ИНОСТРАННЫХ ТУРИСТОВ ИЗ СТРАН, НЕ ВХОДЯЩИХ В ЕС ИЛИ ШЕНГЕНСКУЮ ЗОНУ (2007-2011 ГГ.)

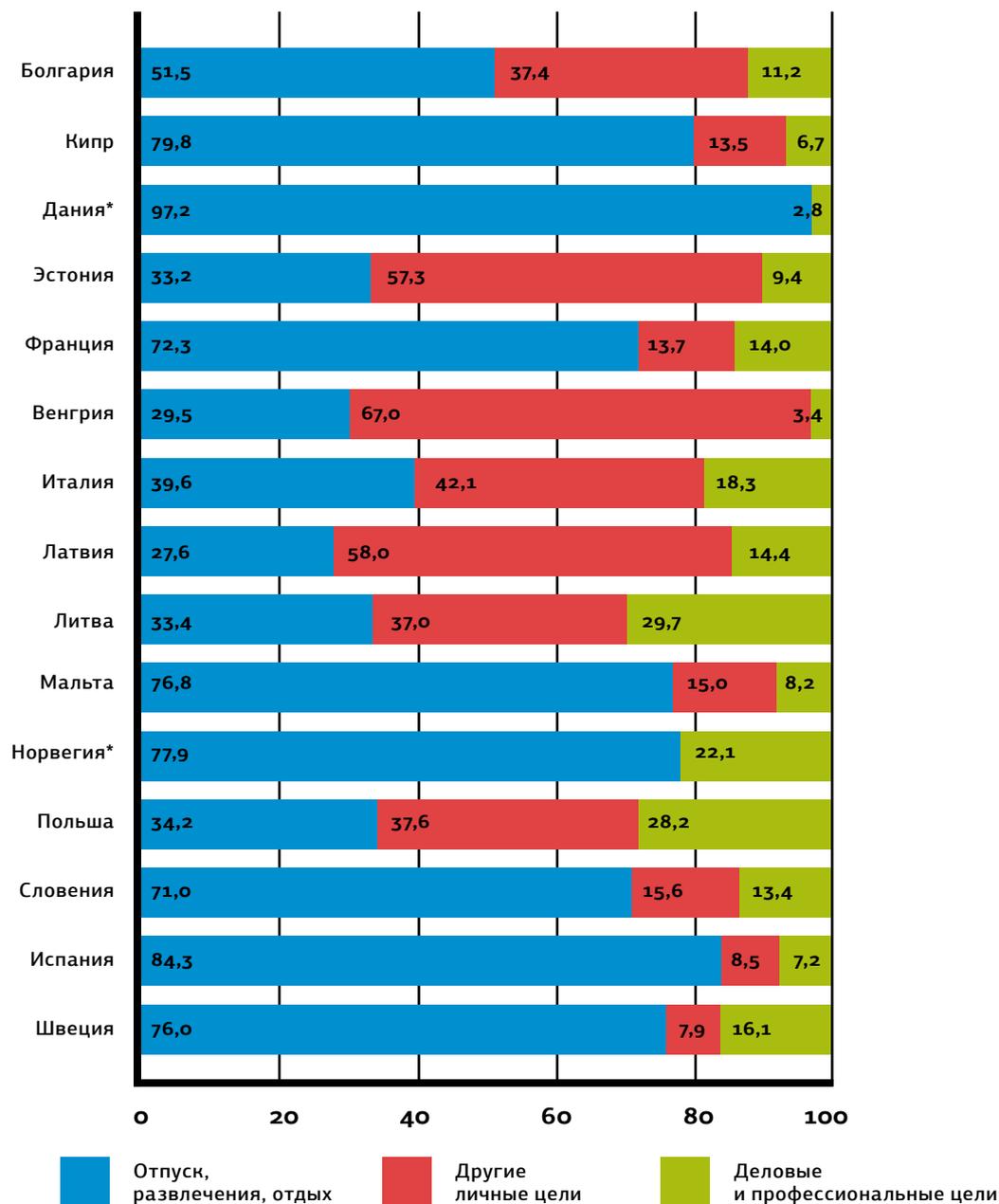
	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Посетители из Канады	2 274 747	2 318 314	2 150 664	2 501 211	2 736 365	20,3
Посетители из Российской Федерации	4 384 203	5 257 871	4 676 115	5 846 121	7 659 227	74,7
Посетители из Турции	791 900	883 743	795 490	1 002 893	1 170 320	47,8
Посетители из Украины	500 666	501 373	473 362	643 167	809 688	61,7
Посетители из Соединенных Штатов	16 646 711	14 752 629	13 877 980	15 158 976	15 857 101	-4,7

Данная таблица показывает, что по сравнению с данными за 2007 г. число посетителей из Российской Федерации в 2011 г. увеличилось на 3,2 млн чел. (74,5%), из Турции – на 0,4 млн чел. (47,8%), а из Украины – на 0,3 млн чел. (61,7%). Важно подчеркнуть, что между этими государствами и ЕС действует визовый режим.

Число же посетителей из Канады и Соединенных Штатов, хотя и было изначально высоким, росло не столь заметными темпами. При этом в 2008 г., когда разразился мировой экономический кризис, общее число туристов из Соединенных Штатов, посетивших шенгенскую зону, снизилось. Несмотря на то, что после 2008 г. число туристов из Соединенных Штатов вновь стало расти, к 2011 г. оно еще не достигло прежнего уровня и оказалось на 4,7% ниже показателя 2007 г. Данные за 2007-2011 гг. также сви-

детельствуют об увеличении числа туристов из шенгенской зоны на 6,5% и о сокращении на 13,3% числа туристов из государств ЕС, которые в эту зону не входят³⁰. Высокие темпы роста числа туристов, приезжающих в шенгенскую зону из государств-участников ОБСЕ, с которыми у шенгенских стран действует визовый режим, показывают, что число туристов из этих стран, как и нагрузка на визовые органы государств шенгенской зоны, скорее всего, будет увеличиваться.

РИС. 1.8. ПОСЕТИТЕЛИ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ В 2011 Г. (О КОТОРЫХ ЕСТЬ ИНФОРМАЦИЯ), ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



30 Болгария, Кипр, Ирландия, Румыния и Соединенное Королевство. В эту статистику не входят данные по Хорватии, которая не была членом ЕС на момент сбора данных.

На рис. 1.8 показано процентное распределение числа посетителей шенгенской зоны по заявленной цели поездки. Здесь представлены лишь те государства шенгенской зоны, по которым имелась соответствующая информация. Высокий процент туристов среди общего числа посетителей можно объяснить наличием в странах назначения хорошо развитой туристической отрасли. Эти данные также показывают, что значительная доля посетителей государств шенгенской зоны, расположенных вдоль ее восточной границы, в качестве цели поездки указывает в числе других личных мотивов встречу с родственниками или друзьями.

1.2.2 Государства-члены ЕС, которые полностью или частично не применяют нормативную базу Шенгенского соглашения

В основе создания ЕС лежал принцип свободного перемещения людей, товаров, капитала и услуг. Сегодня граждане ЕС имеют право свободно перемещаться по территории ЕС и, при соблюдении некоторых условий, выбирать постоянным местом жительства любое государство Европейского союза. Однако в отличие от тех государств-членов ЕС, которые полностью применяют нормативную базу Шенгенского соглашения, государства-члены ЕС, не входящие в шенгенскую зону, осуществляют пограничный контроль на своих сухопутных границах, и лица, желающие въехать на их территорию или покинуть ее, обязаны предъявить действующие проездные документы³¹.

После разработки нормативной базы Шенгенского соглашения Ирландия и Соединенное Королевство решили не применять ее в полном объеме (это касается и Общей визовой политики ЕС в отношении граждан государств, не состоящих в ЕС)³². Взамен они приняли собственную национальную визовую политику, действующую на территории Единого иммиграционного пространства, в которое входят Ирландия, острова Гернси и Джерси, остров Мэн и Соединенное Королевство. Помимо этого, официальными кандидатами на присоединение к шенгенской зоне являются Болгария, Кипр, Румыния и Хорватия, которые будут приняты в нее после того, как обеспечат соответствие ряду критериев. При этом их присоединение к шенгенской зоне еще должен утвердить Совет министров ЕС по итогам консультаций с Европейским парламентом. Ниже представлена подробная информация о числе иностранных граждан, посетивших эти государства-участники ОБСЕ, с учетом отношения последних к принципу свободного передвижения людей по территории ЕС.

Как говорилось выше, Ирландия и Соединенное Королевство установили для своих граждан зону свободного трансграничного передвижения, известную как Единое иммиграционное пространство. В целом, на внутренних границах Единого иммиграционного пространства отсутствует или практически отсутствует пограничный контроль, и граждане Великобритании и Ирландии могут пересекать эти границы с одним лишь удостоверением личности. Граждане других государств-участников ОБСЕ при пересечении границы между Ирландией и Соединенным Королевством обязаны предъявлять действующие проездные документы и, если применимо, действующую визу Ирландии и (или) Соединенного Королевства.

Как указывалось выше, отсутствие достаточно подробных базовых данных не позволило представить информацию о числе иностранных посетителей из конкретных безвизовых зон региона ОБСЕ. Удалось определить лишь общее число посетителей

31 Болгария, Кипр, Ирландия, Румыния, Соединенное Королевство и Хорватия.

32 Более подробная информация о Визовом кодексе ЕС представлена в главе 3.

из региона ОБСЕ и сопоставить эту информацию с ежегодно регистрируемым общим числом посетителей во всем мире. Однако определить страну происхождения большинства иностранных посетителей из региона ОБСЕ оказалось невозможным.

ТАБЛИЦА 1.5. ИНОСТРАННЫЕ ПОСЕТИТЕЛИ ИРЛАНДИИ И СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА В 2007-2011 ГГ.

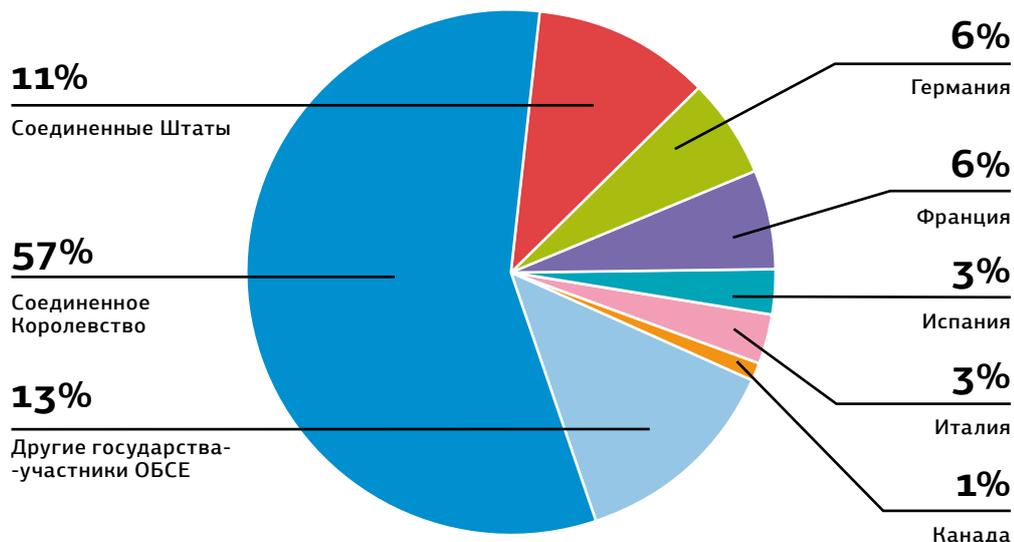
	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Ирландия						
Общее число посетителей	8 333 000	8 026 000	7 189 000	7 134 000	7 630 000	-8,4
Посетители из государств- участников ОБСЕ	8 017 000	7 683 000	6 883 000	6 823 000	7 278 000	-9,2
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	316 000	343 000	306 000	311 000	352 000	11,4
Соединенное Королевство						
Общее число посетителей	32 778 102	31 888 118	29 889 075	29 803 000	30 797 000	-6,0
Посетители из государств- участников ОБСЕ	28 285 320	27 472 375	25 647 240	25 442 000	26 026 000	-8,0
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	4 492 782	4 415 743	4 241 835	4 361 000	4 771 000	6,20

Как видно из таблицы 1.5, 95,3% всех иностранцев, посетивших Ирландию в 2011 г., были гражданами одного из государств-участников ОБСЕ. Однако после начала в 2008 г. мирового экономического кризиса число лиц, посетивших Ирландию, особенно граждан государств-участников ОБСЕ, снизилось по сравнению с 2007 г. Несмотря на то, что после 2008 г. их число стало постепенно увеличиваться, в 2011 г. эта цифра еще оставалась на 8,4% ниже показателя 2007 г.

В 2011 г. число иностранных посетителей Соединенного Королевства из региона ОБСЕ составило 84,5% от общего числа таких посетителей. Как и в случае с Ирландией, число иностранных посетителей снизилось в 2007-2010 гг. и стало расти лишь в 2011 г. Тем не менее, в 2011 г. число посетителей из региона ОБСЕ все еще было на 8% ниже аналогичного показателя 2007 г.

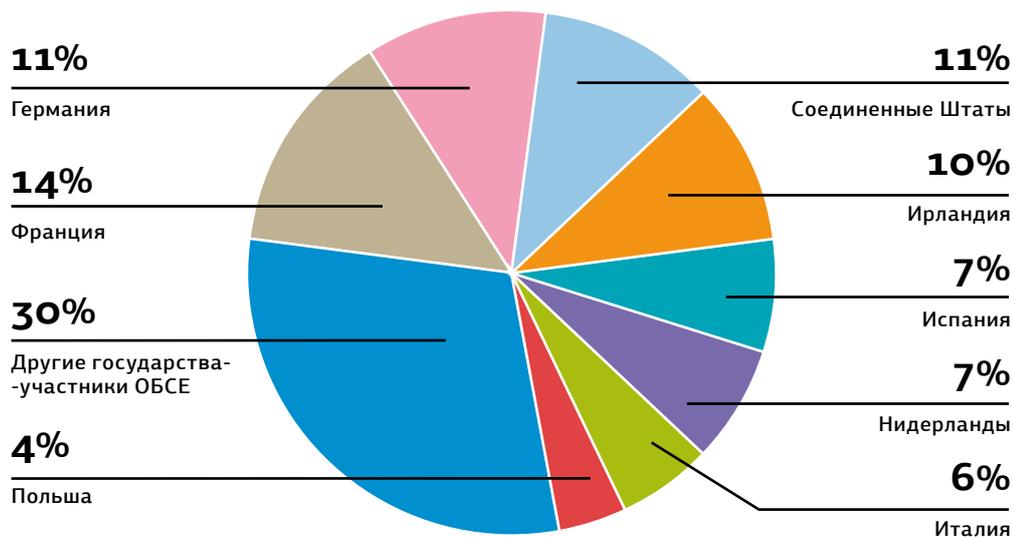
Рис. 1.9 показывает, что по числу посетителей Ирландии из конкретных государств-участников ОБСЕ лидировало соседнее Соединенное Королевство, на долю которого в 2011 г. пришлось более половины посетителей из региона ОБСЕ. Также очевидно, что большинство посетителей из региона ОБСЕ прибыли из тех государств, с которыми Ирландия поддерживает безвизовый режим. Таким образом, большинство поездок совершили граждане Европейского союза, в котором состоит и Ирландия. Наконец, 11% из числа всех посетителей из региона ОБСЕ прибыли из Соединенных Штатов, что можно объяснить не только общим интересом граждан США к поездкам в Ирландию, но и присутствием в Соединенных Штатах большой ирландской диаспоры.

РИС. 1.9. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ ИРЛАНДИИ В 2011 Г.



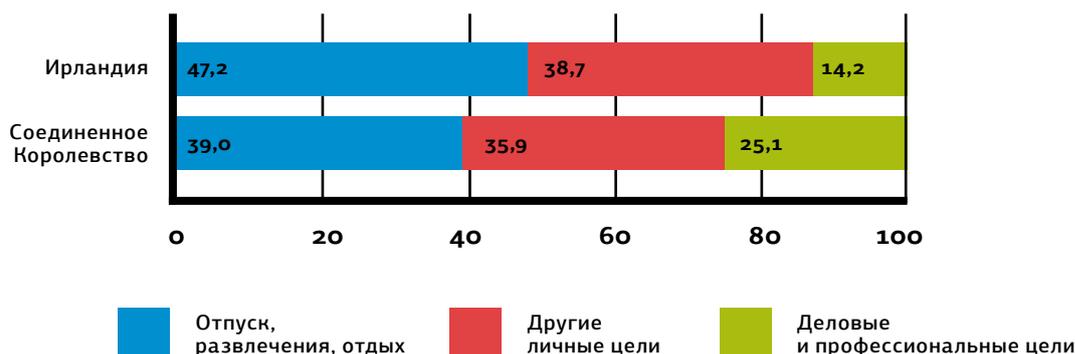
В 2011 г. большинство посетителей Соединенного Королевства из региона ОБСЕ были гражданами государств-членов ЕС (рис. 1.10). Количество поездок из Соединенного Королевства в Ирландию оказалось больше количества поездок в обратном направлении, что объясняется разницей в численности населения обеих стран. Однако, если сравнивать с численностью населения других стран, чьи граждане лидируют по количеству поездок в Соединенное Королевство, то число поездок ирландцев оказалось непропорционально высокой, так как, судя по данным, касающимся других государств-членов ЕС, большинство посетителей Соединенного Королевства прибыло из стран ЕС с внушительной численностью населения.

РИС. 1.10. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА В 2011 Г.



На рис. 1.11 представлены статистические данные о поездках в Ирландию и Соединенное Королевство, сгруппированные по заявленной цели поездки. Из них следует, что лишь немногим более одной трети всех поездок в эти страны совершались по личным мотивам (встреча с друзьями или родственниками), тогда как целью большинства поездок все же оставались туризм и бизнес.

РИС. 1.11. ПОСЕТИТЕЛИ ИРЛАНДИИ И СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



Остальные четыре государства-члена ЕС – Болгария, Кипр, Румыния и Хорватия – обязались со временем присоединиться к Шенгенской зоне. Однако предварительно каждое из них должно пройти оценку на соответствие установленным критериям в следующих четырех областях: воздушные границы, визы, сотрудничество органов внутренних дел и защита персональных данных. В процесс оценки входит заполнение специальной анкеты соответствующими органами данных государств, а также посещение экспертами ЕС выбранных институтов в каждой из четырех стран. После оценки соответствия критериям, предусмотренным нормативной базой Шенгенского соглашения, и по согласованию с Европейским парламентом Совет ЕС примет решение о приеме (или отказе в приеме) этих четырех государств в шенгенскую зону.

Далее приводятся данные о количестве поездок иностранных граждан в Болгарию, Кипр и Румынию. Данные по Хорватии получить не удалось, частично – по причине отсутствия базовой статистики по этой стране, но также и потому, что на момент сбора данных Хорватия еще не являлась членом ЕС.

В отличие от многих других государств-участников ОБСЕ, в случае Болгарии мировой экономической кризис, похоже, не оказал серьезного влияния на количество посещений этой страны иностранцами в 2007-2011 гг. На посетителей из государств-участников ОБСЕ пришлось 95,6% всех поездок в Болгарию в 2011 г., а из государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны – 64,5%. Как показано в таблице 1.6, в 2007-2011 гг. число посетителей из других государств-членов ЕС и четырех государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС, выросло на 6,4%, а посетителей из других государств-участников ОБСЕ – почти на треть (31,2 %).

Более серьезные отличия в динамике численности иностранных гостей отмечены на Кипре. Там граждане государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны составили 78,8% от общего числа иностранцев, посетивших страну в 2011 г. При этом на долю посетителей из

государств СНГ пришлось лишь 15,6% от общего числа гостей, прибывших из региона ОБСЕ, хотя в реальном выражении в 2011 г. их число более чем удвоилось по сравнению с 2007 г. (темпы роста составили 120,1%). Однако в тот же период число посетителей из других государств-членов ЕС и четырех государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС, снизилось на 10,3%. В совокупности посетители из региона ОБСЕ составили 95,1% от общего числа иностранцев, посетивших Кипр в 2011 г. Эти данные отражают не только признаки насыщения в отношении поездок граждан государств, имеющих с Кипром безвизовый режим, но и высокую степень потенциального интереса к поездкам на Кипр со стороны граждан тех государств-участников ОБСЕ, с которыми у Кипра действует визовый режим.

Как видно из таблицы 1.6, посетители из региона ОБСЕ составили 96,5% от общего числа иностранцев, посетивших Румынию в 2011 г. Из них 55,5% прибыли из государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны, 28,5% из государств СНГ, а остальные 15,9% – из других государств-участников ОБСЕ. Что касается динамики посещений в 2007-2011 гг., то число посетителей из государств СНГ, в которых для поездки в Румынию необходима виза, выросло на 11,5%, а из государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны – сократилось на 8,4%.

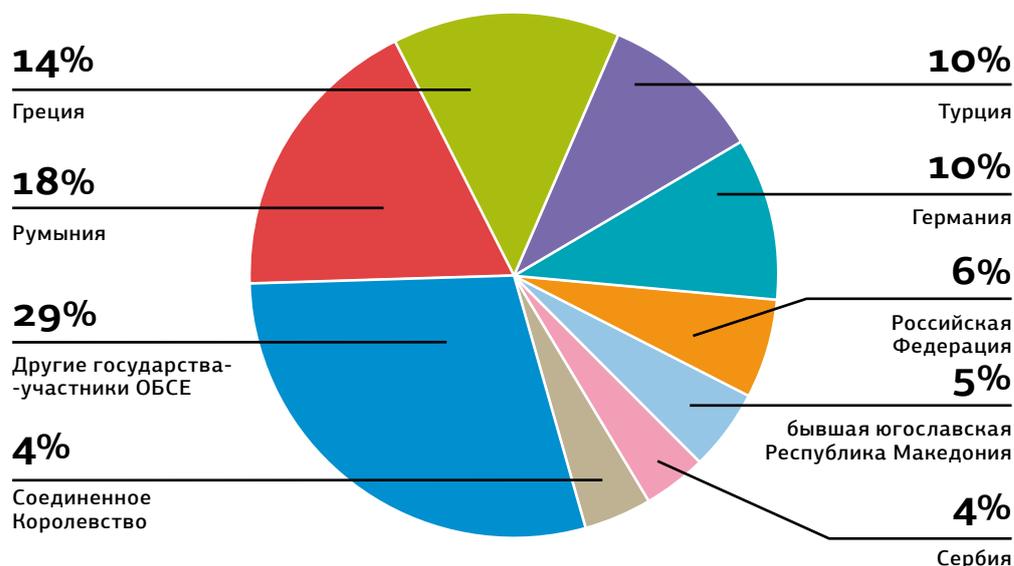
ТАБЛИЦА 1.6. ПОСЕЩЕНИЕ БОЛГАРИИ, КИПРА И РУМЫНИИ ИНОСТРАНЦАМИ В 2007-2011 ГГ.

	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Болгария						
Общее число посетителей	7 725 747	8 532 972	7 872 805	8 374 034	8 712 821	12,8
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС	5 268 351	5 809 262	5 528 032	5 493 177	5 603 637	6,4
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	2 078 148	2 431 228	2 043 375	2 533 645	2 727 180	31,2
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	379 248	292 482	301 398	347 212	382 004	0,7
Кипр						
Общее число посетителей	2 416 081	2 403 750	2 141 193	2 172 998	2 392 228	-1,0
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС	2 104 052	2 067 652	1 843 071	1 770 975	1 886 396	-10,3
Посетители из государств СНГ	161 474	194 240	160 456	241 156	355 369	120,1
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	32 606	30 154	26 517	33 461	35 348	8,4
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	117 949	111 704	111 149	127 406	115 115	-2,4
Румыния						
Общее число посетителей	7 721 741	8 862 119	7 575 298	7 498 307	7 611 124	-1,4
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС	4 453 078	5 172 149	4 457 810	4 157 221	4 077 444	-8,4

Посетители из государств СНГ	1 884 980	2 222 686	1 841 686	1 982 753	2 101 426	11,5
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	1 127 941	1 193 049	1 059 248	1 113 800	1 169 361	3,7
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	255 742	274 235	216 554	244 533	262 893	2,8

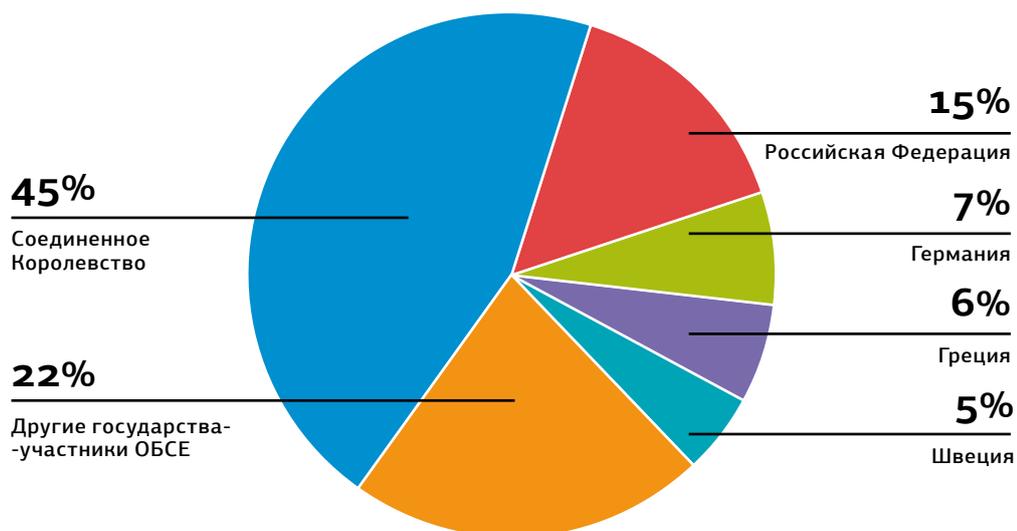
Как показано на рис. 1.12, более половины всех иностранцев из региона ОБСЕ, посетивших Болгарию в 2011 г., прибыли из соседних государств. Влияние визового режима на число иностранных посетителей можно проследить на примере Турции, которая, несмотря на то, что значительно превосходит по численности населения и Грецию, и Румынию, оказалась на третьем месте (после этих государств) по числу граждан, посетивших Болгарию.

РИС. 1.12. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ БОЛГАРИИ В 2011 Г.



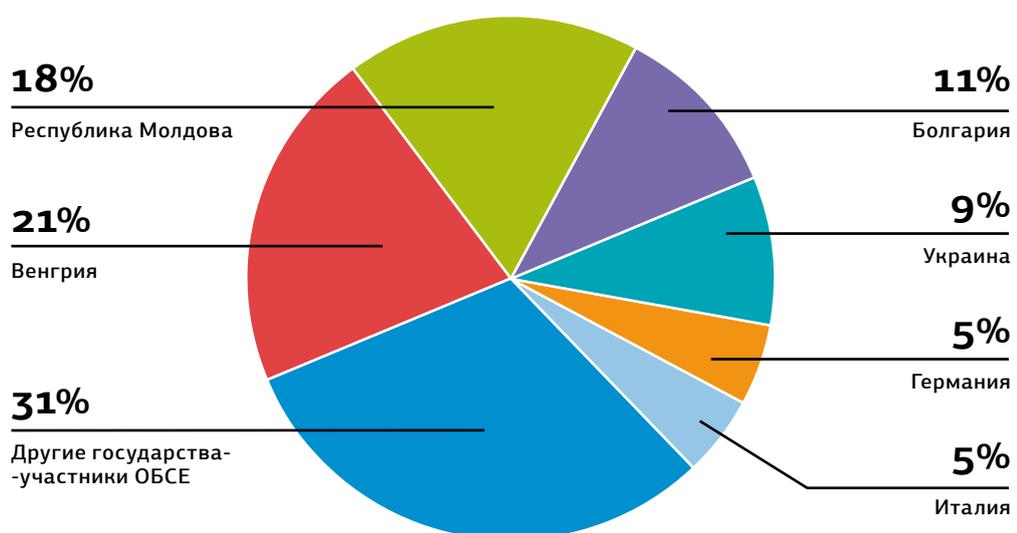
Почти половина иностранцев из региона ОБСЕ, посетивших Кипр в 2011 г., прибыла из Соединенного Королевства (рис. 1.13). В связи с тем, что Кипр является популярным туристическим направлением, доля туристов из соседних стран на общем фоне не очень велика. На рис. 1.13 также видно, что, несмотря на визовый режим между Российской Федерацией и Кипром, РФ заняла второе место среди государств-участников ОБСЕ по числу посетителей этой страны. Объяснить большое число российских посетителей Кипра можно также тем, что Кипр выдает визы, действие которых распространяется лишь на его собственную территорию (нешенгенские визы) и в этой связи может использовать более либеральный подход к выдаче виз.

РИС. 1.13. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ КИПРА В 2011 Г.



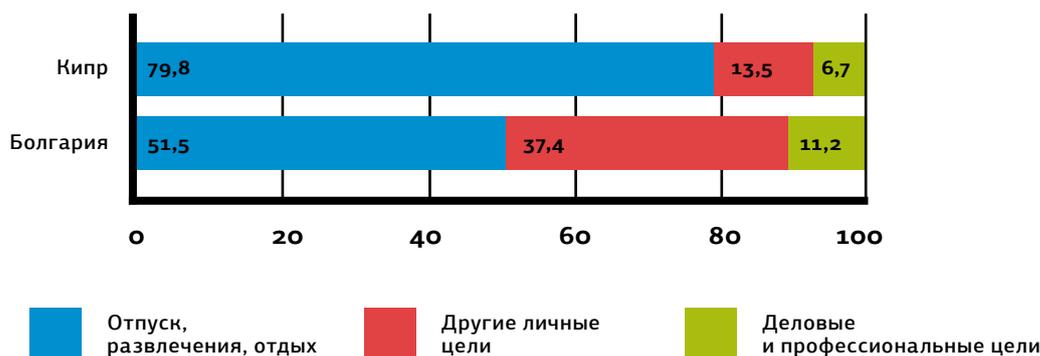
Большинство граждан государств-участников ОБСЕ, посетивших Румынию в 2011 г., прибыли из соседних стран (рис. 1.14). Несмотря на визовый режим между Молдовой и Румынией, Молдова заняла второе место по числу посещений Румынии среди государств-участников ОБСЕ ввиду существования прочных исторических связей между двумя народами. Это показывает, что властям Румынии удалось упростить условия посещения страны гражданами Молдовы.

РИС. 1.14. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ РУМЫНИИ В 2011 Г.



Базовые статистические данные о числе посетителей, сгруппированные по заявленной цели поездки, были собраны лишь для Болгарии и Кипра. Как видно на рис. 1.15, целью большинства посещений Кипра был туризм, а более трети лиц, посетивших Болгарию, назвали целью своей поездки другие причины личного характера – такие, как встреча с друзьями и родственниками.

РИС. 1.15. ПОСЕТИТЕЛИ БОЛГАРИИ И КИПРА В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



1.3. СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)

Содружество Независимых Государств (СНГ) – региональная организация, образованная 8 декабря 1991 г. Российской Федерацией, Беларусью и Украиной. Впоследствии к ней присоединились Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан (Центральная Азия), Азербайджан, Армения и Грузия (Южный Кавказ), а также Молдова (Восточная Европа). Соглашение о создании Содружества Независимых Государств оставалось основным учредительным документом СНГ до января 1993 г., когда был принят Устав СНГ³³. Устав дал официальное определение членства в организации: государством-членом СНГ является страна, ратифицировавшая Устав СНГ. На настоящий момент Устав не ратифицировали Туркменистан и Украина, которые участвуют в работе СНГ. Грузия вышла из организации в 2009 г.



33 Устав Содружества Независимых Государств (СНГ), <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180>.

Статья 5 Соглашения о создании СНГ гарантирует «открытость границ и свободу передвижения граждан» в рамках Содружества, а также продолжение неограниченного передвижения людей, существовавшего между советскими республиками в составе Советского Союза.

В целях реализации положения о свободе передвижения, содержащегося в Соглашении о создании СНГ, в 1992 г. государства-члены СНГ подписали Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников, которое гарантировало свободу передвижения граждан любого из подписавших его государств на территорию любой другой стороны соглашения. Устав СНГ 1993 г. закрепил понятие свободы передвижения по территориям государств-членов Содружества – особенно в статье 2, в которой содержится призыв к государствам-членам относительно оказания «содействи[я] гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве». Однако меры по развитию законодательства о свободе передвижения в рамках СНГ выдохлись уже к концу 90-х годов. В результате Бишкекское соглашение больше не действует – после того, как из него вышел ряд государств: Туркменистан (1999 г.), Российская Федерация (2000 г.), Казахстан (2001 г.) и Узбекистан (2001 г.).

Однако выход из Бишкекского соглашения вовсе не означал отказа от идеи свободного трансграничного передвижения между государствами-членами СНГ. Дело в том, что впоследствии безвизовые режимы были установлены посредством двусторонних соглашений или соглашений, заключенных в рамках других международных организаций – например, в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). 30 ноября 2000 г. государства-члены ЕврАзЭС³⁴ подписали соглашение о взаимном безвизовом режиме для своих граждан³⁵. Согласно статье 1 этого соглашения, гражданину государства-участника ЕврАзЭС не требуется виза для въезда на территорию другой страны-участника – за исключением ситуаций, угрожающих национальной безопасности. Граждане государств-участников ЕврАзЭС имеют право на передвижение через границы между этими государствами при условии, что у них имеется один из документов, входящих в перечень действующих документов, составленный государствами-членами (каждым в отдельности).

Безвизовая зона между государствами-членами СНГ действует и в настоящее время, хотя законодательство, регулирующее безвизовое трансграничное передвижение между государствами СНГ, в нормативную базу СНГ уже не входит. Однако в безвизовом режиме между государствами имеют место и исключения: границы Азербайджана закрыты для граждан Армении; между Таджикистаном и Туркменистаном действует взаимный визовый режим; Туркменистан поддерживает визовый режим с остальными государствами СНГ.

Доступных базовых данных оказалось недостаточно для оценки числа иностранных посетителей всех государств СНГ. Имеющаяся информация по каждому государству представлена в кратком виде в таблице 1.7.

34 Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Таджикистан.

35 Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан, <http://www.evrases.com/docs/view/45>.

ТАБЛИЦА 1.7. ПОСЕЩЕНИЕ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ ГОСУДАРСТВ СНГ В 2007-2011 ГГ.

	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Азербайджан						
Общее число посетителей	1 332 701	1 898 936	1 830 367	1 962 906	2 239 141	68,0
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	26 656	37 522	42 259	44 878	47 794	62,7
Посетители из государств СНГ	544 617	696 795	666 495	779 915	886 244	59,5
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	539 474	816 426	752 475	750 960	860 393	79,3
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	221 954	385 715	411 397	432 031	492 504	121,9
Армения						
Общее число посетителей	510 622	558 443	575 284	683 979	757 935	48,4
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	75 156	82 666	81 040	89 115	100 236	33,3
Посетители из государств СНГ	182 587	202 650	208 328	228 810	239 978	31,4
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	105 217	113 470	111 000	124 497	131 568	25,4
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	147 662	159 657	174 916	241 557	286 153	93,8
Казахстан						
Общее число посетителей	4 706 742	5 310 582	4 721 456	4 329 848	4 712 657	0,1
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	173 588	201 541	165 988	182 734	190 154	9,5
Посетители из государств СНГ	4 194 897	4 645 186	4 166 552	3 750 322	4 152 613	-1,0
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	144 006	197 385	137 457	139 015	137 859	-4,3
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	194 251	266 470	251 459	257 777	232 031	19,4

Кыргызстан						
Общее число посетителей	1 655 833	2 435 386	2 146 740	1 316 207	3 114 372	88,1
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	46 367	43 342	40 244	29 563	39 842	-14,1
Посетители из государств СНГ	1 545 047	2 334 732	2 041 914	1 235 591	3 007 703	94,7
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	18 021	14 067	17 501	14 654	15 986	-11,3
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	46 398	43 245	47 081	36 399	50 841	9,6
Российская Федерация						
Общее число посетителей	22 486 043	22 908 625	23 676 140	21 338 650	22 281 217	-0,9
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	5 872 518	5 460 469	5 678 081	5 468 824	5 156 380	-12,2
Посетители из государств СНГ	13 530 977	14 506 898	15 061 619	12 960 167	14 009 690	3,5
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	802 494	703 198	743 886	617 381	613 073	-23,6
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	2 280 054	2 238 060	2 192 554	2 292 278	2 502 074	9,7
Украина						
Общее число посетителей	23 122 157	25 449 078	20 798 342	21 203 327	21 415 296	-7,4
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	8 139 799	9 161 509	5 733 996	5 346 928	4 725 839	-41,9
Посетители из государств СНГ	14 477 045	15 761 719	14 596 093	15 363 824	16 139 068	11,5
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	310 585	307 271	270 375	272 696	289 204	-6,9
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	194 728	218 579	197 878	219 879	261 185	34,1

Как видно из таблицы 1.7, граждане из государств-участников ОБСЕ составили 62,2% от общего числа иностранцев, посетивших Армению в 2011 г. Среди всех посетителей Армении из региона ОБСЕ в 2011 г. 50,8% прибыли из другого государства СНГ. В 2007-2011 гг. ежегодное число посетивших Армению лиц неуклонно увеличивалось, причем к 2011 г. рост составил 30,3%. В 2013 г. Армения провела визовую либерализацию для граждан государств ЕС и других государств шенгенской зоны, однако последствия этого шага еще предстоит оценить в будущем.

В 2007-2011 гг. рост числа поездок из региона ОБСЕ в Азербайджан составил 61,5%. Вместе с тем, в таблице 1.7 представлены результаты влияния визовых режимов, которые Азербайджан поддерживает с государствами-членами ЕС и другими государствами шенгенской зоны. В 2011 г. посетители из региона ОБСЕ составили 80,1% от общего числа иностранных гостей Азербайджана, тогда как посетители из государств-членов ЕС и других государств шенгенской зоны – всего 2,6% от общего числа посетителей из региона ОБСЕ. При этом 39,5% от этого общего числа пришлось на посетителей из государств СНГ.

Рост числа посетителей, отмеченный в Армении и Азербайджане, не был повторен в Центральной Азии. В Казахстане поездки из региона ОБСЕ составили 95% от общего числа поездок в 2011 г. По сравнению с данными за 2007 г., число посетителей из региона ОБСЕ сократилось на 0,1%. В Кыргызстане гости из региона ОБСЕ составили в 2011 г. 98,3% от общего числа иностранцев, посетивших страну, причем большинство из них (96,5%) прибыли из государств СНГ. По сравнению с 2007 г., в 2011 г. их число выросло на 94,7%. При этом число посетителей из других государств-участников ОБСЕ, не входящих в СНГ, осталось на низком уровне (4,2%); в 2007-2011 гг. оно неуклонно снижалось. В 2012 г., стремясь переломить тенденцию снижения числа посетителей из-за рубежа, Кыргызстан предпринял либерализацию визовых требований в отношении граждан большинства государств-участников ОБСЕ – особенно государств, не входящих в СНГ. С 2013 г. Кыргызстан сохраняет визовый режим только в отношении граждан Албании, Андорры, бывшей югославской Республики Македония, Сан-Марино, Сербии, Туркменистана и Черногории. Последствия этого решения предстоит оценить в будущем.

Российская Федерация принимает большое число посетителей из региона ОБСЕ. В 2011 г. они составили 88,7% от всех посетивших страну иностранцев, причем 70,8% из этого числа были гражданами государств СНГ, а 26% – гражданами государств ЕС и других государств шенгенской зоны. Несмотря на взаимные визовые режимы между государствами ЕС (и шенгенской зоны) и Российской Федерацией, данные о поездках граждан между этими государствами показывают, что в 2011 г. государства шенгенской зоны посетила значительное число россиян (их доля составила 5,3%). Важно подчеркнуть, что речь идет лишь о лицах, зарегистрировавшихся на туристических объектах. В этой связи действительное количество поездок может быть выше, особенно если учесть, что многие посетители останавливаются у друзей, родственников или в собственных квартирах/домах. Что касается граждан государств шенгенской зоны, то в 2011 г. Российскую Федерацию посетили десять из каждой тысячи граждан шенгенских государств. Помимо этого, по сравнению с данными за 2007 г., в 2011 г. число посетителей РФ из государств СНГ выросло на 3,5%, а из государств ЕС и других шенгенских государств – сократилось на 12,2%.

Граждане государств-участников ОБСЕ составили 98,7% всех иностранцев, посетивших Украину в 2011 г. В соответствии с аналогичными тенденциями, которые прослеживаются и в других государствах СНГ, наибольшую долю посетителей из региона ОБСЕ в 2011 г. составили граждане СНГ (76,2%). Как и в случае с Российской Федерацией, в 2007-2011 г. число посетителей из государств СНГ выросло на 11,5%, а из государств ЕС и других государств шенгенской зоны – значительно сократилось (на 41,9%), несмотря на принятое Украиной в 2005 г. решение об отмене визового режима в отношении граждан государств ЕС.

На рис. 1.16-1.21 представлены сгруппированные по странам происхождения данные о числе иностранцев, посетивших государства СНГ.

Из этих данных видно, что большинство иностранных посетителей стран СНГ составляют граждане соседних государств, которые в визах не нуждаются (как и большинство жителей СНГ). На рис. 1.16 видно, что значительное число посетителей Армении – граждане тех государств-участников ОБСЕ, в которых имеется большая армянская диаспора (например, Соединенные Штаты и Франция). Аналогичным образом, значительная доля посетителей Казахстана приходится на граждан Германии, так как в Казахстане проживают этнические немцы (рис. 1.18). Помимо этого, несмотря на визовый режим, Российскую Федерацию посещает пропорционально большое число граждан Латвии и Литвы, многие из которых – этнические русские. По поводу Украины (рис. 1.21) можно заметить, что число посетителей этой страны из соседних Венгрии, Польши и Румынии непропорционально низко по сравнению с числом лиц, прибывающих из соседних стран СНГ. При этом число посетителей из Венгрии, Польши и Румынии стабильно сокращалось с 2005 г., несмотря на безвизовый режим. Продолжающееся снижение данного показателя можно объяснить тем, что многосторонние соглашения, открывшие пути для свободного перемещения людей, капитала, услуг и товаров, создали множество стимулов для расширения поездок между государствами, относящимся к тем регионам, где такие соглашения действуют. При этом произошло сокращение числа поездок в страны, не присоединившиеся ни к какому соглашению. В этой связи большинство посетителей Украины прибывает из стран, связанных с ней прочными экономическими отношениями, а граждане соседних государств-членов ЕС все более предпочитают поездки внутри ЕС. Таким образом, интерес к поездкам в Украину из стран ЕС снизился ввиду имеющихся препятствий на пути движения товаров, капитала и услуг.

РИС. 1.16. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ АРМЕНИИ В 2011 Г.



РИС. 1.17. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ АЗЕРБАЙДЖАНА В 2011 Г.

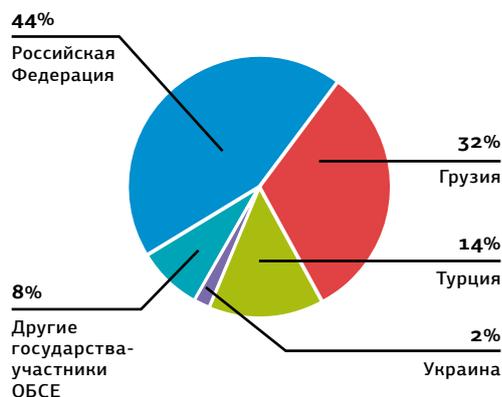


РИС. 1.18. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ КАЗАХСТАНА В 2011 Г.

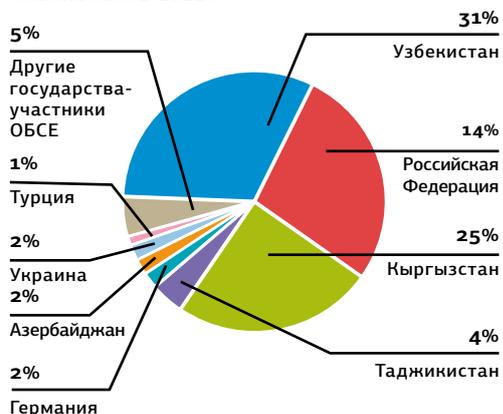


РИС. 1.19. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ КЫРГЫЗСТАНА В 2011 Г.

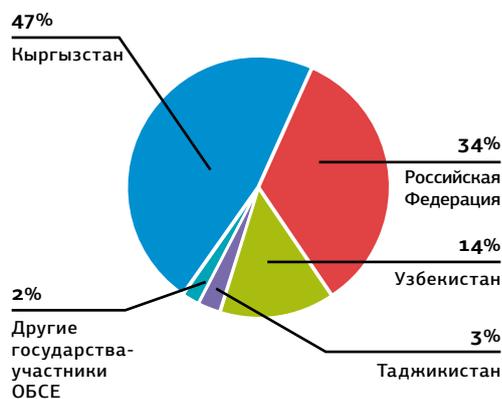
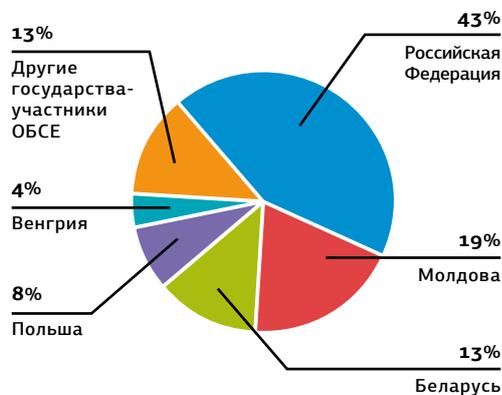


РИС. 1.20. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2011 Г. (ИНФОРМАЦИЯ ПО БЕЛАРУСИ ОТСУТСТВУЕТ, ТАК КАК СТАТИСТИКА НЕ ФИКСИРУЕТ ПОЕЗДКИ МЕЖДУ РФ И БЕЛОРУССИЕЙ)

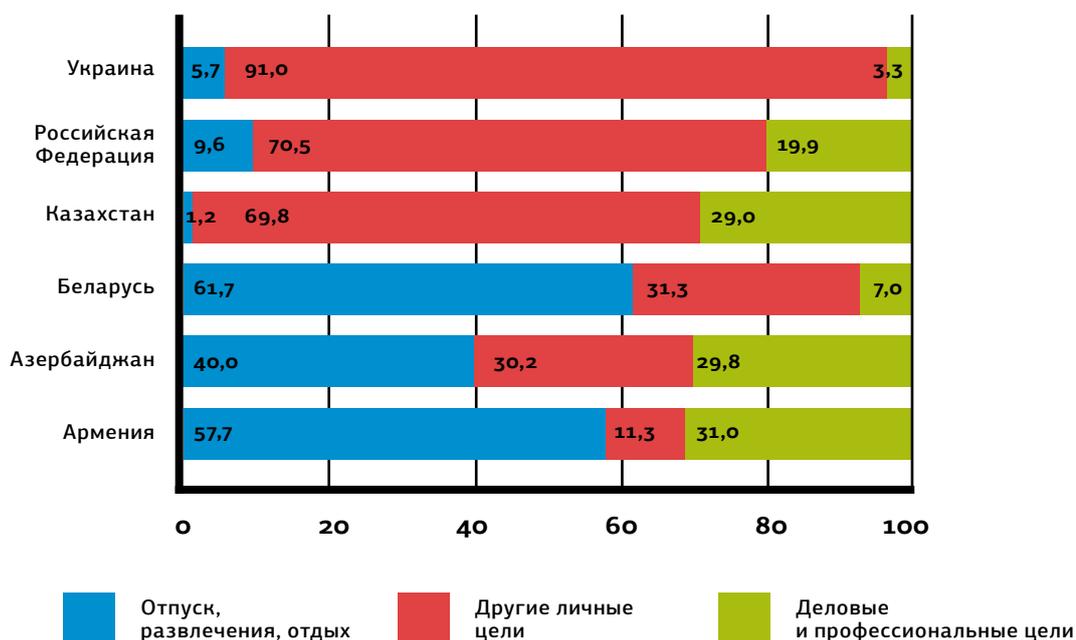


РИС. 1.21. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ УКРАИНЫ В 2011 Г.



На рис. 1.22 представлены данные о числе иностранных посетителей стран СНГ, сгруппированные по заявленной цели поездки. Большинство поездок в Казахстан, Российскую Федерацию и на Украину совершается в личных целях (посещение друзей и родственников) и не связано с бизнесом или туризмом. В Беларуси картина иная: как и в случае с большинством государств-участников ОБСЕ, основной целью поездок в Беларусь называют туризм, а поездки в личных целях составляют почти треть от общего числа. Та же тенденция характерна для Армении и Азербайджана, принимающих значительное число посетителей, прибывающих в целях туризма и бизнеса.

РИС. 1.22. ПОСЕТИТЕЛИ ГОСУДАРСТВ СНГ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



1.4. ДРУГИЕ ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ

Из других государств-участников ОБСЕ базовые данные, соответствующие принятой в настоящем исследовании методике, имелись только по Албании, Грузии, Монголии и Турции.

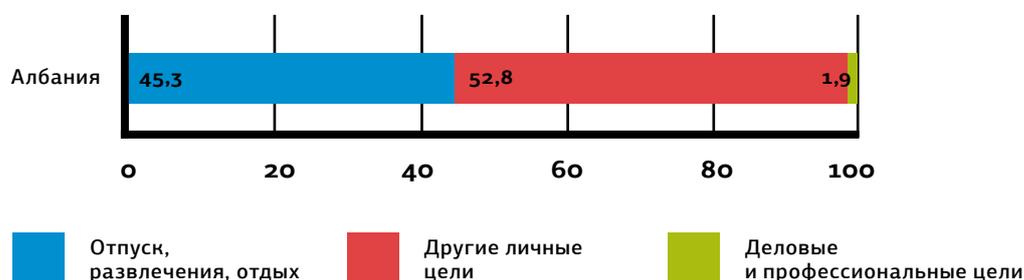
Из таблицы 1.8 видно, что 95% всех иностранных гостей, посетивших Албанию в 2010 г., прибыли из региона ОБСЕ, причем большинство – из соседних государств. В 2006-2010 гг., несмотря на мировой экономический кризис, общее число поездок в Албанию продолжало расти. При этом число посетителей из государств-членов ЕС и четырех государств шенгенской зоны, не являющихся членами в ЕС, в 2006-2010 гг. почти удвоилось (рост составил 84,2%), а из других государств-участников ОБСЕ – выросло почти в три раза (на 190%).

ТАБЛИЦА 1.8. ЧИСЛО ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСЕТИВШИХ АЛБАНИЮ В 2006-2010 ГГ.

	2006	2007	2008	2009	2010	Динамика с 2006 г. (%)
Общее число посетителей	937 038	1 126 514	1 419 191	1 855 638	2 417 337	158,0
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	291 890	351 794	430 920	482 396	537 723	84,2
Посетители из государств СНГ	2 567	8 889	9 363	5 994	7 430	189,4
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	603 739	749 976	952 567	1 077 849	1 751 834	190,2
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	38 842	15 855	26 341	289 399	120 350	209,8

Среди иностранцев из региона ОБСЕ, посетивших Албанию в 2010 г., 83% прибыли из сопредельных государств. Большое число поездок из ряда соседних стран может в основном объясняться проживанием в них крупных общин этнических албанцев.

РИС. 1.23. ПОСЕТИТЕЛИ АЛБАНИИ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



Таким образом, распределение всех посетителей Албании на группы по заявленной цели поездки показывает, что более половины из них прибывают для встречи с друзьями или родственниками, а не в туристических или деловых целях (рис. 1.23).

Данные говорят об устойчивом росте поездок в Грузию из-за рубежа в 2007-2011 гг. (таблица 1.9). Гости из региона ОБСЕ составили 95,5% от всех иностранцев, посетивших Грузию в 2011 г. В 2007-2011 гг. общее число иностранных гостей, приезжающих в Грузию, более чем удвоилось (рост составил 168,3%). Меньше всего (хотя и довольно существенно – на 60%) выросло число гостей из государств ЕС и других государств шенгенской зоны, тогда как число посетителей из СНГ и других государств-участников ОБСЕ в 2007-2011 гг. выросло в среднем на 181%.

РИС. 1.24. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ ГРУЗИИ В 2011 Г.

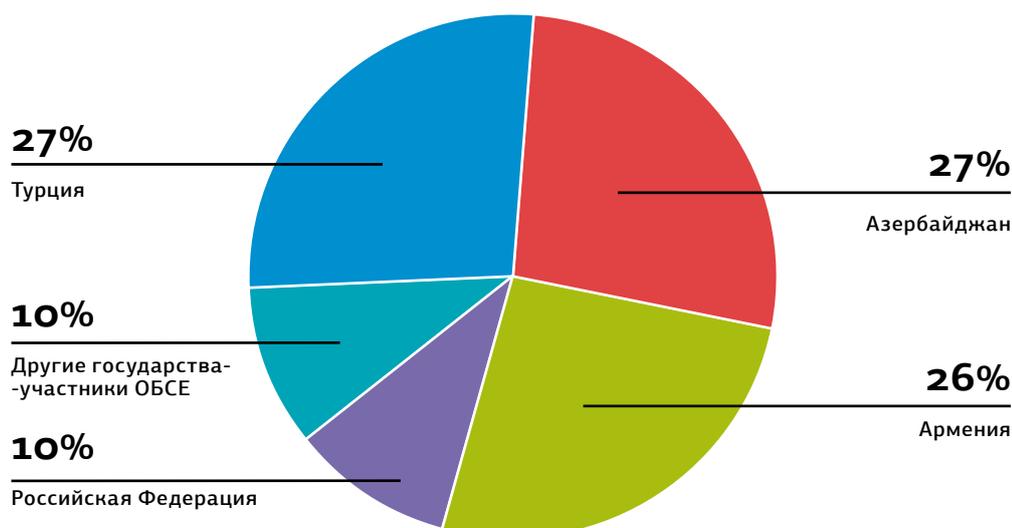


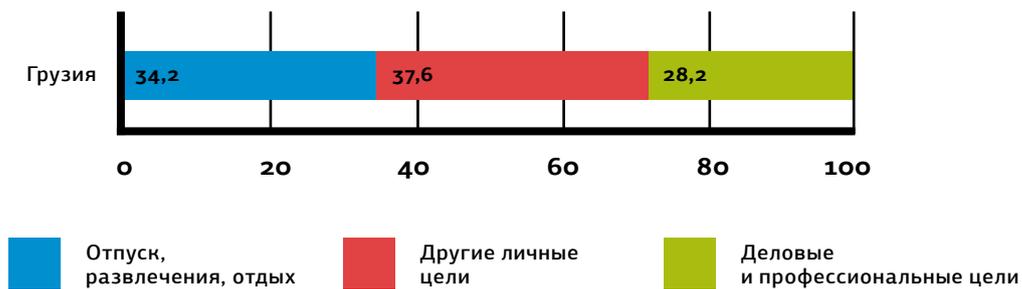
ТАБЛИЦА 1.9. ЧИСЛО ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСЕТИВШИХ ГРУЗИЮ В 2007-2011 ГГ.

	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Общее число посетителей	1 051 747	1 290 110	1 500 049	2 031 717	2 822 363	168,3
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	88 102	89 236	93 980	113 330	141 042	60,1
Посетители из государств СНГ	655 742	784 511	950 751	1 286 148	1 787 666	172,6
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	265 148	369 175	404 855	559 753	767 685	189,5
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	42 755	47 188	50 463	72 486	125 970	194,6

Как показано на рис. 1.24, в 2011 г. 90% всех иностранных посетителей Грузии прибыли из соседних государств. Число посетителей из трех сопредельных государств – Азербайджана, Армении и Турции – распределилось почти поровну, тогда как число гостей из Российской Федерации оказалось ниже (хотя и составило 10%). Возможно, основной причиной стал визовый режим с РФ, который Грузия поддерживала в этот период.

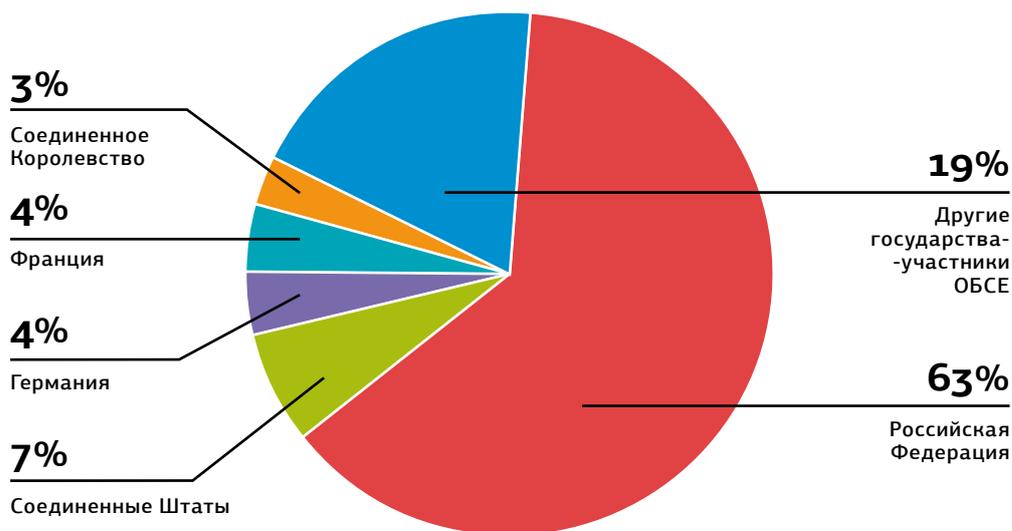
Из рис. 1.25 видно, что, судя по заявленной цели поездки, большинство иностранцев посещают Грузию в деловых целях или как туристы – вследствие принимаемых правительством мер по привлечению иностранных инвестиций и развитию туристической отрасли.

РИС. 1.25. ПОСЕТИТЕЛИ ГРУЗИИ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



Из общего числа иностранцев, посетивших Монголию в 2010 г., 54,3% прибыли из региона ОБСЕ³⁶. По сравнению с 2006 г. этот показатель к 2010 г. в среднем вырос на 27,3%. Из таблицы 1.10 видно, что в 2006-2010 гг. более всего выросло число поездок из стран СНГ.

РИС. 1.26. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ МОНГОЛИИ В 2011 Г.



36 Монголия стала государством-участником ОБСЕ в 2012 г. Приведенные выше данные относятся к периоду, когда Монголия еще не присоединилась к ОБСЕ.

ТАБЛИЦА 1.10. ЧИСЛО ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСЕТИВШИХ МОНГОЛИЮ В 2006-2010 ГГ.

	2006	2007	2008	2009	2010	Динамика с 2006 г. (%)
Общее число посетителей	389 666	456 347	468 765	467 989	557 452	43,1
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не входящих в ЕС	37 045	41 667	40 845	36 633	42 047	13,5
Посетители из государств СНГ	87 027	107 145	118 649	116 399	132 984	52,8
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	14 980	15 508	16 236	14 519	17 335	15,7
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	250 614	292 027	293 035	300 438	365 086	45,7

Российская Федерация – единственное государство-участник ОБСЕ, с которым у Монголии есть сухопутная граница, и россияне составили 63% всех иностранных гостей Монголии в 2011 г. (рис. 1.26). При этом среди стран региона ОБСЕ, лидировавших по числу поездок в Монголию, лишь граждане Соединенных Штатов пользовались правом безвизового въезда, а с остальными государствами (см. рис.1.26) Монголия поддерживает визовый режим.

На рис. 1.27 представлено распределение посетителей Монголии по группам в зависимости от заявленной цели поездки. Более двух третей иностранцев прибыли в 2011 г. в Монголию в деловых или туристических целях, и лишь небольшая доля – в других целях (встреча с друзьями и родственниками).

РИС. 1.27. ПОСЕТИТЕЛИ МОНГОЛИИ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



Турция – одно из наиболее популярных направлений международных поездок в регионе ОБСЕ, причем в значительной степени благодаря развитой туристической отрасли и либеральной визовой политике в отношении многих стран мира. Даже граждане тех государств-участников ОБСЕ, с которыми у Турции действует визовый режим, могут получить въездную визу в срочном порядке по прибытию на турецкую границу. В 2011 г. посетители из региона ОБСЕ составили 71,1% от общего числа иностранных

гостей. В период с 2007 по 2011 г. число посетителей стабильно увеличивалось, и из таблицы 1.11 видно, что, независимо от зоны происхождения посетителей, это происходило примерно одинаковыми темпами для всех регионов.

РИС. 1.28. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ЛИДИРОВАВШИЕ ПО ЧИСЛУ ПОСЕТИТЕЛЕЙ ТУРЦИЮ В 2011 Г.

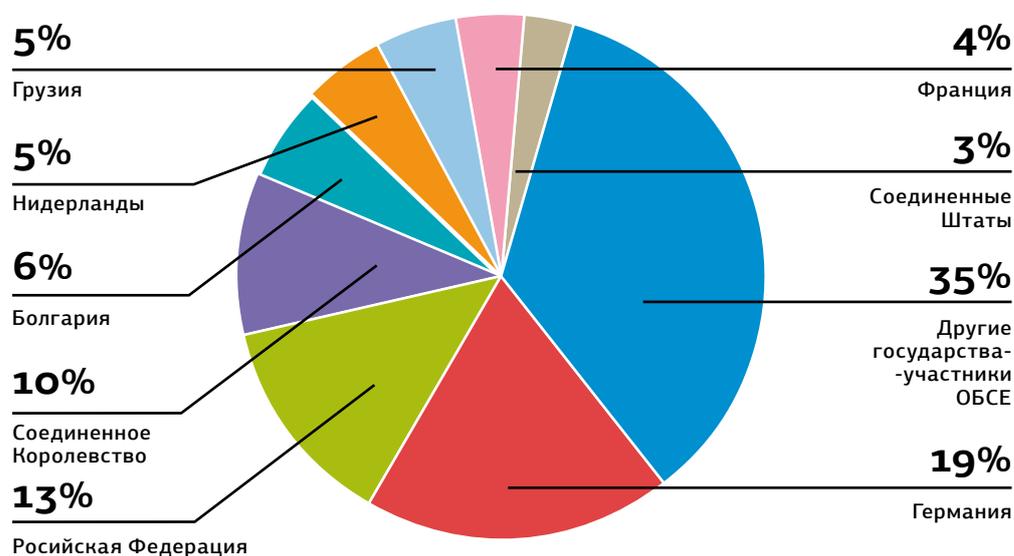


ТАБЛИЦА 1.11. ЧИСЛО ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСЕТИВШИХ ТУРЦИЮ В 2007-2011 ГГ.

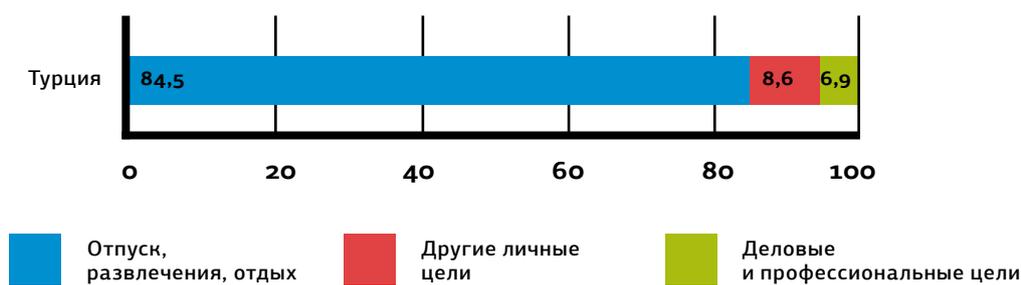
	2007	2008	2009	2010	2011	Динамика с 2007 г. (%)
Общее число посетителей	27 214 988	30 979 979	32 006 149	33 027 943	36 151 328	32,8
Посетители из других государств-членов ЕС и государств шенгенской зоны, не состоящих в ЕС	13 896 981	15 591 850	16 289 417	16 205 492	17 704 579	27,4
Посетители из государств СНГ	3 965 713	4 790 117	4 401 182	4 809 364	5 358 149	35,1
Посетители из других государств-участников ОБСЕ	1 831 208	2 193 502	2 319 224	2 421 030	2 657 568	45,1
Посетители из государств, не входящих в регион ОБСЕ	7 521 086	8 404 510	8 996 326	9 592 057	10 431 032	38,7

Список тех государств-участников ОБСЕ, на которые пришлось наибольшее число посетителей Турции в 2011 г., в основном формируется туристической индустрией Турции (рис. 1.28). И Германия, и Россия (страны происхождения наибольшего числа посетителей) представляют собой стабильные рынки сбыта, приносящие туристиче-

ской отрасли Турции значительные доходы. Граждане Соединенного Королевства, несмотря на то, что для посещения Турции им необходима виза, оказались на третьем месте по числу поездок в эту страну, что демонстрирует положительный эффект от ускоренного порядка выдачи виз.

Распределение посетителей по группам в зависимости от заявленной цели поездки (рис. 1.29) подтверждает, что одним из основных факторов привлекательности Турции для путешественников является ее туристическая отрасль.

РИС. 1.29. ПОСЕТИТЕЛИ ТУРЦИИ В 2011 Г., ПО ЗАЯВЛЕННОЙ ЦЕЛИ ПОЕЗДКИ (%)



ГЛАВА 2

ВИЗОВЫЕ РЕЖИМЫ И ТРАНСГРАНИЧНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Политика и законодательство государств-участников ОБСЕ в отношении въезда граждан третьих стран на свою территорию формируется с учетом интересов национальной безопасности, а также рисков, связанных с нерегулярной миграцией. Государства определяют условия въезда для граждан каждой страны в отдельности, принимая во внимание различные виды риска, связанные с въездом на их территорию граждан различных стран.

Если степень риска признается высокой, въезд граждан соответствующей страны обычно регулируется при помощи визового режима. Это дает принимающему государству возможность отдельно оценивать каждого человека, приезжающего из государства с высоким уровнем риска, с точки зрения возможной угрозы национальной безопасности и общественному порядку (включая риск нерегулярной иммиграции).

Во многих случаях решение об установлении визового режима с той или иной страной принимается не только с учетом рисков в области национальной безопасности и общественного порядка, но и в качестве ответной реакции на введение визового режима другой стороной.

Поскольку между государствами-участниками ОБСЕ действует множество двусторонних и многосторонних соглашений, для поездок между многими из них виза не требуется. В то же время, каждое государство-участник ОБСЕ поддерживает визовый режим хотя бы с одним государством-участником.

В таблице 2.1 государства-участники ОБСЕ расположены в списке в соответствии с числом других государств-участников, с которыми у них действует визовый режим.

ТАБЛИЦА 2.1. ВИЗОВЫЕ РЕЖИМЫ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ

Число действующих визовых режимов в государствах-участниках ОБСЕ	
Украина	1
Грузия	2
Кыргызстан и Молдова	7
Черногория и Сербия	10
Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония	13
Австрия, Андорра*, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино*, Святой Престол*, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Хорватия, Эстония	14
Армения	17
Ирландия и Соединенное Королевство	19
Турция	20
Канада и Соединенные Штаты	22
Казахстан и Российская Федерация	44
Беларусь	45
Таджикистан	46
Азербайджан и Узбекистан	47
Монголия	50
Туркменистан	56

*Хотя эти государства не поддерживают визовых режимов с другими государствами-участниками ОБСЕ, для въезда в них необходимо иметь действующую шенгенскую визу или визу одного из сопредельных государств.

Уровень свободы трансграничного передвижения, которым пользуются граждане государств-участников ОБСЕ, непосредственно зависит от визовой политики других государств в отношении страны их происхождения. Все демократические государства, соблюдающие принцип верховенства права и права человека, стремятся к расширению прав и свобод своих граждан, в том числе свободы передвижения и трансграничной мобильности. Это одна из причин того, что государства ведут между собой диалог по либерализации условий трансграничных поездок. Сопоставление действующих в регионе ОБСЕ визовых режимов показывает различия между государствами-участниками ОБСЕ по уровню трансграничной мобильности их граждан.

В таблице 2.2 представлена более подробная информация о свободе трансграничных перемещений для граждан каждого из государств-участников ОБСЕ: она показывает, с каким количеством государств-участников ОБСЕ у данного государства-участника действует безвизовый режим.

ТАБЛИЦА 2.2. СВОБОДА ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ ГРАЖДАН ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

Количество государств-участников ОБСЕ, которые гражданин данной страны может посетить без визы	
Германия, Греция, Дания, Исландия, Италия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Словения, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Эстония	48
Австрия, Андорра, Бельгия, Венгрия, Испания, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Святой Престол, Словакия, Соединенные Штаты, Чешская Республика	47
Ирландия, Канада, Кипр, Румыния, Сан-Марино, Соединенное Королевство, Хорватия	46
Болгария	45
Сербия	44
Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония	43
Черногория	42
Албания	41
Беларусь, Казахстан, Российская Федерация	13
Кыргызстан, Украина	12
Грузия	11
Молдова, Таджикистан, Турция	10
Армения, Азербайджан, Узбекистан	9
Монголия	6
Туркменистан	1

Одним из основных факторов, определяющих степень свободы трансграничного передвижения граждан государств-участников ОБСЕ, является Общая визовая политика, которую проводят 26 государств-членов ЕС и четыре государства шенгенской зоны, не входящие в ЕС (что составляет более половины всех государств-участников ОБСЕ). Таким образом, Общая визовая политика в значительной степени определяет уровень свободы трансграничного передвижения граждан других государств-участников ОБСЕ в рамках региона ОБСЕ. Степень свободы трансграничных поездок граждан государств-участников, которые пользуются правом безвизового въезда в шенгенскую зону (согласно условиям Общей визовой политики), резко возросла. При этом у граждан государств-участников ОБСЕ, которым необходима въездная виза, степень свободы трансграничного передвижения по региону ОБСЕ существенным образом ограничена. Помимо этого, степень свободы трансграничных перемещений граждан государств-членов ЕС и четырех шенгенских государств, не входящих в ЕС, ограничивают визовые режимы, установленные другими государствами-участниками ОБСЕ на взаимной основе.

Общая визовая политика государств шенгенской зоны облегчает поездки в эти страны и гражданам нешенгенских государств. Обладателям шенгенской визы открыт путь во все 30 стран шенгенской зоны, включая Андорру, Монако, Сан-Марино и Святой Престол, без необходимости получать отдельную визу от каждого шенгенского государства.

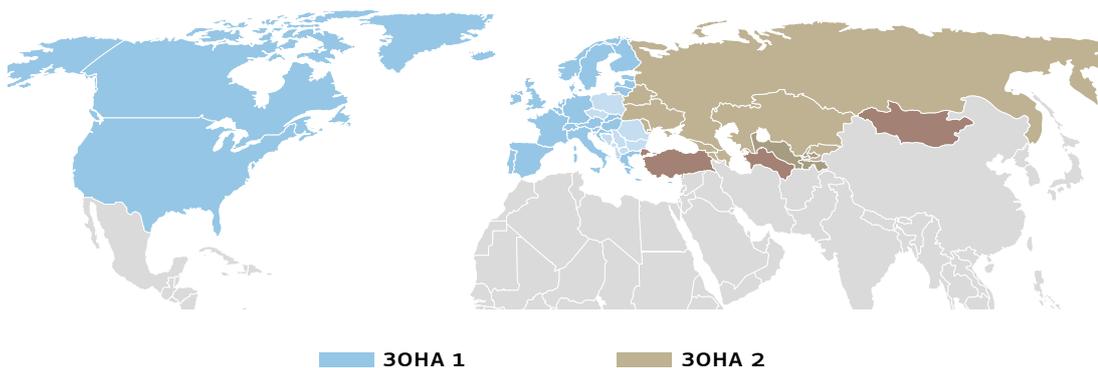
Множественная шенгенская виза также дает право на посещение Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Грузии, Кипра, бывшей югославской Республики Македония,

Румынии, Сербии, Хорватии и Черногории. Въезд в эти страны по шенгенской визе регламентируется решениями правительства каждой из них. Действуют также и дополнительные правила въезда, в том числе предварительное условие, в соответствии с которым иностранный посетитель должен прибыть из шенгенской зоны или хотя бы до этого побывать в шенгенской зоне по той же визе.

Одной из особенностей региона ОБСЕ с точки зрения свободы трансграничных передвижений является существование в нем двух отдельных зон, внутри которых действуют взаимные безвизовые режимы, обозначенные в настоящем исследовании как «Зона 1» и «Зона 2». За некоторыми исключениями поездки между входящими в каждую зону государствами-участниками осуществляются без виз.

Как показано на рис. 2.1, в Зону 1 входят Канада, Соединенные Штаты, государства-члены ЕС, четыре шенгенских государства, не являющиеся членами ЕС, а также пять государств Западных Балкан³⁷. В Зону 2 входят государства-участники СНГ и Грузия. В таблица 2.3 представлен список всех государств-участников ОБСЕ, которые входят в каждую из этих безвизовых зон, а также информация об исключениях из правил о безвизовых перемещениях в этих зонах.

РИС. 2.1. ЗОНЫ ВЗАИМНОГО БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА В РЕГИОНЕ ОБСЕ



37 К шенгенским государствам, не являющимся членами ЕС, относятся Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария. Западно-балканские государства – Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория.

ТАБЛИЦА 2.3. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, ВХОДЯЩИЕ В ЗОНЫ ВЗАИМНЫХ БЕЗВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ (С ИСКЛЮЧЕНИЯМИ)

Зона взаимного безвизового режима 1 (Зона 1)	Австрия, Албания, Андорра, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Кипр, Латвии, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, бывшая югославская Республика Македония, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Святой Престол, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония
Исключения из взаимного визового режима в Зоне взаимного безвизового режима 1	У Канады действуют визовые режимы с Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Румынией, Сербией, Черногорией и Чешской Республикой. Соединенное Королевство поддерживает визовые режимы с Албанией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Сербией и Черногорией. Соединенные Штаты поддерживают визовые режимы с Албанией, Болгарией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Польшей, Румынией, Сербией, Хорватией и Черногорией.
Зона взаимного безвизового режима 2 (Зона 2)	Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Украина и Узбекистан
Исключения из взаимного визового режима в Зоне взаимного безвизового режима 2	Азербайджан запрещает гражданам Армении въезд на свою территорию. Российская Федерация поддерживает визовый режим с Грузией. Между Таджикистаном и Узбекистаном действует взаимный визовый режим.
Другие государства-участники ОБСЕ	Монголия поддерживает взаимный безвизовый режим с Украиной и односторонний безвизовый режим с Беларусью, Германией, Грузией, Казахстаном, Кыргызстаном и Соединенными Штатами. Турция поддерживает взаимные безвизовые режимы с Албанией, Боснией и Герцеговиной, Грузией, Казахстаном, Кыргызстаном, бывшей югославской Республикой Македония, Российской Федерацией, Сербией, Украиной и Черногорией, а также односторонние безвизовые режимы с Азербайджаном, Монголией, Туркменистаном и Узбекистаном. Туркменистан поддерживает визовый режим со всеми государствами-участниками ОБСЕ.

2.1. ВЗАИМНЫЙ БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ В ЗОНЕ 1

Соединенные Штаты, Канада, 28 государств-членов ЕС, четыре государства шенгенской зоны, не входящие в ЕС, и пять государств Западных Балкан образуют обширную территорию с безвизовым режимом (Зона 1). В целом на эти страны (41 государство из 57 государств-участников ОБСЕ) приходится примерно половина территории региона ОБСЕ и 70% его населения.

Помимо того, что входящие в Европейский союз государства образуют безвизовую зону, уникальность ситуации состоит еще и в том, что согласование государствами-членами визовой политики ЕС происходит на наднациональном уровне. Став сторонами шенгенского соглашения, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария скорректировали свою визовую политику в отношении граждан третьих стран в соответствии с общей визовой политикой ЕС. Из государств-членов Европейского союза

лишь Ирландия и Соединенное Королевство не присоединились к общей визовой политике ЕС и проводят самостоятельную политику. Тем не менее, они поддерживают безвизовый режим с другими государствами шенгенской зоны.

В 2009-2010 гг. ЕС установил безвизовый режим с пятью государствами-участниками ОБСЕ из Юго-Восточной Европы – Албанией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Сербией и Черногорией. Тем не менее, на граждан этих стран по-прежнему распространяется визовый режим при поездках в Соединенное Королевство и Ирландию. До принятия Европейским союзом решения о либерализации визового режима с пятью западно-балканскими государствами эти страны установили между собой взаимные безвизовые режимы.

Между Канадой и Соединенными Штатами по традиции действует безвизовый режим. Однако национальная визовая политика этих государств в отношении безвизового въезда граждан других государств-участников ОБСЕ слегка различается. И Канада, и Соединенные Штаты поддерживают взаимные безвизовые режимы с большинством государств ЕС и шенгенской зоны. Одновременно все государства-члены ЕС, другие государства шенгенской зоны и государства-участники ОБСЕ из Юго-Восточной Европы, не входящие в ЕС, разрешают безвизовый въезд гражданам Канады и Соединенных Штатов. В то же время Канада поддерживает визовый режим с такими государствами-членами ЕС, как Болгария, Румыния и Чешская Республика, а Соединенные Штаты – с Болгарией, Кипром, Польшей, Румынией и Хорватией. Помимо этого, Канада и Соединенные Штаты сохраняют визовый режим для граждан пяти западно-балканских государств, которые пользуются безвизовым режимом при поездках в ЕС.

2.2. ВЗАИМНЫЕ БЕЗВИЗОВЫЕ РЕЖИМЫ В ЗОНЕ 2

Вторая зона взаимного безвизового режима в регионе ОБСЕ (Зона 2) включает государства, входившие или входящие в Содружество Независимых Государств, – Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан, Узбекистан и Украину. На эти 11 государств-участников ОБСЕ приходится примерно 45% территории региона ОБСЕ и 23% его населения.

По Соглашению о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников³⁸, заключенному в Бишкеке в 1992 г., для трансграничного перемещения по территории СНГ гражданам стран СНГ необходимо иметь при себе лишь действующее удостоверение личности или гражданства. Первоначально это соглашение ратифицировали Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, и Узбекистан, а Грузия последовала за ними в 1995 г. Однако затем несколько участников Бишкекского соглашения решили из него выйти – Туркменистан в 1999 г., Российская Федерация в 2000 г., Казахстан и Узбекистан в 2001 г.

С момента своего образования СНГ обеспечивало безвизовый режим гражданам всех стран Содружества, однако впоследствии был заключен ряд двусторонних соглашений, отражающих отношения между соответствующими государствами СНГ. В соот-

38 «Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников», Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, № 7, 1992, http://www.carim-east.eu/media/legal_module/1_CIS_RU.pdf.

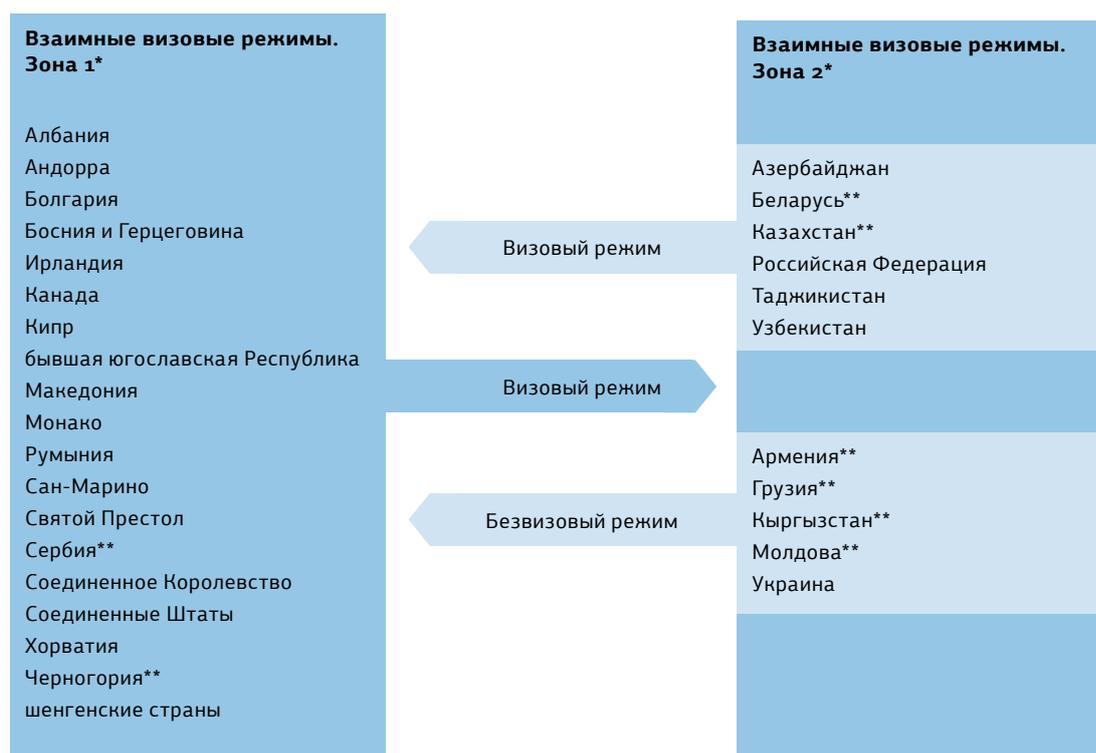
ветствии с некоторыми из этих двусторонних соглашений, граждане одного из подписавших его государств имеют право на пересечение границы другого государства лишь при наличии удостоверения личности.

Однако на территории СНГ есть и исключения из принципа безвизовых передвижений. Между Таджикистаном и Узбекистаном действует взаимный визовый режим, а Азербайджан не разрешает въезд на свою территорию гражданам Армении. У Российской Федерации действует визовый режим с Грузией.

2.3. ВЗАИМНЫЕ ВИЗОВЫЕ РЕЖИМЫ

Поездки между государствами Зоны 1 и Зоны 2 обычно регулируются визовыми режимами. Как показано на рис. 2.2, многие государства Зоны 2 установили визовые режимы с государствами Зоны 1 на взаимной основе. В то же время, ряд государств Зоны 2, придя к выводу, что выгода от либерализации въезда на свою территорию перевешивает выгоды от поддержания взаимного визового режима, приняли решение об одностороннем отказе от визового режима с отдельными государствами Зоны 1.

РИС. 2.2. ВЗАИМНЫЕ ВИЗОВЫЕ РЕЖИМЫ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ ЗОНЫ 1 И ЗОНЫ 2



* См. исключения в таблице 2.3.

** Другие исключения:

Армения поддерживает визовые режимы с Албанией, Андоррой, Боснией и Герцеговиной, Канадой, бывшей югославской Республикой Македония, Монако, Сан-Марино, Святым Престолом, Сербией, Соединенными Штатами, Турцией, Хорватией и Черногорией;

Грузия поддерживает визовый режим с бывшей югославской Республикой Македония;

Кыргызстан поддерживает визовые режимы с Албанией, Андоррой, бывшей югославской Республикой Македония, Сан-Марино, Сербией и Черногорией;

Молдова поддерживает визовые режимы с Албанией, Сербией и Черногорией;

Сербия поддерживает взаимный безвизовый режим с Беларусью, Казахстаном, Российской Федерацией и Украиной;

Черногория поддерживает взаимный безвизовый режим с Российской Федерацией.

2.4. ВЛИЯНИЕ ВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ НА НАПРАВЛЕНИЯ ПОЕЗДОК В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Можно предположить, что сложность получения визы влияет на решение о поездке в ту или иную страну. В частности, потенциальный путешественник учтет примерное время, необходимое ему на получение визы, а также стоимость этой процедуры. Вопрос о том, насколько жесткие визовые требования влияют на потенциальных путешественников в регионе ОБСЕ, выходит за рамки настоящего исследования, однако мы можем проанализировать влияние визовых режимов и мер по упрощению получения визы на объем трансграничных передвижений.

Данные о числе посетителей и количестве выданных виз говорят о том, что в некоторых случаях визовый режим не является препятствием для посетителей, число которых продолжает расти. Тем не менее, можно ожидать, что отмена или упрощение визовых требований приведет к увеличению количества поездок в данное государство.

Как показано в главе 1, в 2007-2011 гг. количество поездок из Зоны 2 в Зону 1 стабильно росло. В частности, за этот период число поездок из Зоны 2 в Канаду и Соединенные Штаты увеличилось на 21,2% и 71,9% соответственно. Что касается числа поездок из Зоны 2 в государства шенгенской зоны, то базовые данные имеются только по числу туристов из Российской Федерации и Украины. В 2007-2011 гг. количество поездок из этих двух стран в шенгенскую зону выросло на 74,7% (из России) и на 61,7% (из Украины).

Помимо этого, несмотря на относительно строгие визовые требования в отношении поездок из Зоны 2 в Зону 1, количество визовых заявлений от граждан государств Зоны 2 для поездки в Зону 1 значительно увеличилось. В 2010-2012 гг. количество виз, выданных шенгенскими государствами гражданам государств Зоны 2, выросло на 42%, а выданных Соединенными Штатами – на 20%. За тот же период Соединенное Королевство увеличило выдачу виз гражданам государств Зоны 2 на 20%, а Ирландия – на 17%.

И, наоборот, в 2007-2011 гг. количество поездок из Зоны 1 в Зону 2 сократилось. Это сокращение коснулось, главным образом, Российской Федерации и Украины, на которые пришлось 80% всех поездок из ЕС и других шенгенских стран в Зону 2. В 2007-2011 гг. сокращение количества поездок в РФ и Украину из ЕС и других шенгенских стран составило, соответственно, 12,2% и 41,9%. Таким образом, на Украину пришлось самое сильное снижение числа посетителей из ЕС, несмотря на то, что она в одностороннем порядке установила безвизовый режим с государствами Зоны 1.

Эта тенденция также отражена в динамике выдачи виз государствами Зоны 2 путешественникам из государств Зоны 1. Например, в 2012 г. количество виз, выданных Российской Федерацией гражданам государств Зоны 1, выросло по сравнению с 2010 г. всего на 2,4%, а в случае Беларуси этот показатель даже снизился на 3,9%.

В тот же период (2007-2011 гг.) число поездок как из Зоны 1, так и из Зоны 2 в государства-участники ОБСЕ, расположенные на Южном Кавказе, стабильно росло: число поездок в Армению и Азербайджан из ЕС и других шенгенских стран увеличилось на 33,3% и 62,7% соответственно.

Аналогичная тенденция наблюдается в Центральной Азии. Например, за тот же период количество виз, выданных Казахстаном гражданам государств Зоны 1, увеличи-

лось на 34%, а выданных Узбекистаном – на 22%. Этот рост может быть результатом упрощения Казахстаном и Узбекистаном визовых процедур в отношении ряда государств Зоны 1.

В таблице 2.4 представлены подробные данные о количестве виз, которые были выданы государствами-участниками ОБСЕ, поддерживающими визовые режимы на взаимной основе. В список вошли государства-участники, которые выдали наибольшее количество виз и данные о которых удалось получить. Что касается других государств-участников ОБСЕ, которые поддерживают двусторонние визовые режимы и данные о которых также доступны, то их доля в общем количестве выданных виз незначительна.

ТАБЛИЦА 2.4. КОЛИЧЕСТВО ВИЗ, ВЫДАННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ В РАМКАХ ВЗАИМНЫХ ВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ

Количество выданных виз (данные за 2012 г.)	Государства шенгенской зоны	Соединенное Королевство (данные за 2011 г.)	Соединенные Штаты
Беларусь	318 137	5 537	6 259
	693 425	9 986	8 607
Казахстан	92 381	11 364	12 142
	137 358	16 481	11 211
Российская Федерация	1 404 046	91 596	123 763
	5 939 644	185 748	182 074
Узбекистан	46 558	3 482	5 452
	19 108	2 863	5 685

Доля отказов в выдаче виз у различных государств-участников ОБСЕ различна и зависит также от гражданства подающих визовое заявление. Судя по имеющейся информации о государствах-участниках ОБСЕ из Зоны 2, доля отказов в выдаче виз у них весьма незначительна – менее 1%. В Зоне 1 доля отказов выше: у государств шенгенской зоны она составляет от 1,1% до 15,1%. Самая высокая доля отказов в выдаче виз приходится на Соединенные Штаты – от 1,9% до 40,5%.

В таблице 2.4 указано общее количество выданных виз, и эти данные можно использовать для сопоставления числа взаимно выдаваемых государствами виз. Для классификации различных государств-участников ОБСЕ по количеству выданных ими виз в рамках взаимных визовых режимов нужно сопоставлять количество выданных виз с численностью населения соответствующей страны. Результаты такого сопоставления представлены в таблицах 2.5 и 2.6.

ТАБЛИЦА 2.5. КОЛИЧЕСТВО ВИЗ, ВЫДАННЫХ ДРУГ ДРУГУ ГОСУДАРСТВАМИ ЗОНЫ 1 И ЗОНЫ 2, С УЧЕТОМ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ ЗОНЫ 2

Количество выданных виз на каждые 10 000 граждан государства, выдающего визу (2012 г.)	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы
	Государства шенгенской зоны		Соединенное Королевство		Соединенные Штаты	
	Государства, выдавшие визы					
Беларусь	336	732	6	11	7	9
Казахстан	56	83	7	10	7	7
Российская Федерация	98	415	6	13	9	13
Узбекистан	16	7	1	1	2	2

В таблице 2.5 представлено количество виз, которые в 2012 г. выдали Беларусь, Казахстан, Российская Федерация и Узбекистан гражданам государств шенгенской зоны, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов, в отношении к общей численности населения этих четырех государств. Данные в таблице – это количество виз, выданных на каждые 10 тыс. граждан соответствующего государства.

Например, из таблицы видно, что в 2012 г. Беларусь выдала заявителям из шенгенских государств 336 виз на каждые 10 тыс. своего населения, а шенгенские государства – 732 визы на каждые 10 тыс. населения Беларуси. Иначе говоря, на каждые 10 тыс. своего населения Беларусь приняла 7 граждан Соединенных Штатов, а Соединенные Штаты выдали визы девяти гражданам из каждых 10 тыс. населения Беларуси.

Таблица показывает, что в 2012 г. наибольшее число взаимных поездок на душу населения у Беларуси пришлось на государства шенгенской зоны, а второе и третье место заняли Российская Федерация и Казахстан. Очевидно также, что чем больше расстояние между двумя государствами, тем меньше виз они друг другу выдают. Помимо этого, количество виз, взаимно выдаваемых государствами, находящимися на более значительных расстояниях друг от друга, обычно в большей степени уравнивается.

Коэффициенты взаимной выдачи виз двумя государствами также зависят от числа населения соответствующей страны. Например, в 2012 г. Казахстану шенгенские государства выдали виз в 9 раз больше, чем Узбекистану, но в пересчете на душу населения Казахстан на самом деле превосходит Узбекистан по количеству выданных виз в 11,5 раз. Аналогичным образом, хотя в 2012 г. шенгенские государства выдали гражданам Российской Федерации в 8,5 раза больше виз, чем гражданам Беларуси, в пересчете на душу населения по этому показателю Беларусь превосходит РФ в 1,7 раза.

В таблице 2.6 также представлена информация о выдаче виз, отражающая численность населения государств шенгенской зоны, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов.

ТАБЛИЦА 2.6. КОЛИЧЕСТВО ВИЗ, ВЫДАННЫХ ДРУГ ДРУГУ ГОСУДАРСТВАМИ ЗОНЫ 1 И ЗОНЫ 2, С УЧЕТОМ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ ЗОНЫ 1

Количество выданных виз на каждые 10 000 граждан государства, выдающего визу (2012 г.)	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	
	Беларусь		Казахстан		Российская Федерация		Узбекистан		
	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	Выданные визы	Полученные визы	
Государства, выдавшие визы	шенгенские гос-ва	17	8	3	2	142	33	0,5	0,5
	Соединенное Королевство	2	0,9	3	2	30	15	0,5	0,6
	Соединенные Штаты	0,3	0,2	0,4	0,4	6	4	0,2	0,2

ГЛАВА 3

ПРИМЕНЕНИЕ ВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ

Окончательное решение о пропуске иностранца на территорию того или иного государства принимают сотрудники пограничной службы на пропускных пунктах. Если они установят, что данное лицо может представлять собой угрозу для общественного порядка, национальной безопасности страны или с точки зрения нерегулярной иммиграции, они имеют право отказать посетителю во въезде.

Если въезд иностранцев в страну регулируется визовым режимом, то до начала поездки иностранцы обычно обязаны пройти контроль со стороны визового органа принимающего государства, который определит, соответствуют ли заявители установленным критериям для выдачи визы. Такие критерии определяются визовой политикой каждого государства-участника ОБСЕ и могут различаться применительно к гражданам разных государств, подающим заявление на получение визы.

В настоящей главе рассматриваются основные особенности визовых требований государств-участников ОБСЕ, в том числе использование этих требований для снижения рисков, связанных с въездом иностранцев на территорию страны. Также проводится анализ критериев для получения визы с точки зрения их сложности для заявителей. В этой связи основными темами главы 3 являются следующие:

- подтверждающие документы, прилагаемые к визовому заявлению;
- стоимость получения визы;
- порядок подачи визового заявления и необходимых подтверждающих документов.

И, наконец, чтобы показать, как визовая политика государств-участников ОБСЕ³⁹ применяется на практике, в настоящей главе приводится статистический анализ следующих данных:

- количества виз, выданных гражданам других государств-участников ОБСЕ;
- процентной доли отказов в выдаче виз;
- доли многократных виз от общего количества выданных виз.

39 Анализ касается лишь тех государств-участников ОБСЕ, по которым удалось получить информацию.

3.1. ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ, ПРИЛАГАЕМЫЕ К ВИЗОВОМУ ЗАЯВЛЕНИЮ

Все государства-участники ОБСЕ придерживаются порядка, при котором лица, подающие заявление на получение визы, должны заполнить бланк заявления и подать его либо лично в указанное визовое учреждение, либо по почте в консульскую службу, рассматривающую визовые заявления. При необходимости и в обстоятельствах, предусмотренных положениями визовой политики, заявление на выдачу визы также может подать другое лицо от имени заявителя. Помимо подачи визовых заявлений государства требуют уплаты визового сбора в сумме, установленной визовой политикой. Заявители также обязаны указать цель планируемой поездки и приложить документы, подтверждающие заявленную цель. Многие государства-участники ОБСЕ дополнительно требуют предоставить документы, которые подтверждают наличие у подающего визу прочных связей со страной своего происхождения и удостоверяют, что по истечении срока действия визы он вряд ли останется на территории принимающей страны в качестве нерегулярного иммигранта.

Задача визовых органов – определить, не представляет ли лицо, подающее визовое заявление, угрозу национальной безопасности и общественному порядку в принимающей стране, достаточно ли у него финансовых средств для пребывания в принимающей стране и не связана ли его поездка с риском нерегулярной иммиграции. Таким образом, на заявителей возлагается бремя доказывания того факта, что их поездка не несет в себе указанных рисков.

После того, как заявитель подаст требуемые документы, визовые органы изучают полученную информацию, с тем чтобы оценить соответствие заявителя критериям для выдачи визы. Личная информация, указанная в заявлении, используется для проверки в соответствующих национальных базах данных и реестрах с целью выяснения, не представляет ли данное лицо угрозу национальной безопасности и общественному порядку принимающей страны. Помимо этого, на основе предоставленных заявителем документов, подтверждающих указанную им цель поездки, определяется, соответствует ли он критериям для выдачи визы запрашиваемого типа и какой тип визы будет ему выдан.

В зависимости от политики конкретного государства-участника ОБСЕ в отношении визовых заявлений или практики зарубежных консульств этого государства список подтверждающих документов, которые необходимо предоставлять вместе с визовым заявлением, может быть разным. Описанные выше общие требования к визовым заявлениям у всех государств-участников ОБСЕ одинаковы, однако у разных государств могут существенно различаться требования к подтверждающим документам, в которых должно содержаться доказательство следующего:

- заявитель скорее всего не будет нарушать условия данной визы в целях нерегулярной иммиграции;
- заявленная цель поездки соответствует действительности.

Документы, подтверждающие, что целью поездки данного лица не является иммиграция

В целом, государства-участники ОБСЕ с сильной экономикой и развитой системой социального обеспечения весьма привлекательны для нерегулярной иммиграции. В качестве меры по снижению риска нерегулярной иммиграции из стран, с которыми

у них действует визовый режим, эти государства требуют, чтобы лица, подающие визовые заявления, предоставляли доказательства того, что иммиграция не является целью их въезда в данную страну. Этот подход применяют в своей визовой политике государства-участники ОБСЕ из Северной Америки, ЕС, другие государства шенгенской зоны, а также государства-участники ОБСЕ из Юго-Восточной Европы. Обычно это усложняет процесс получения визы, так как при подаче визового заявления необходимо предоставлять ряд подтверждающих документов, которые позволяют определить, является ли заявитель добросовестным путешественником. При этом к визовому заявлению необходимо приложить документы для подтверждения следующего:

- заявитель располагает финансовыми средствами в сумме, достаточной для покрытия дорожных расходов и пребывания в принимающем государстве;
- заявитель имеет прочные связи в государстве своего проживания и намерен вернуться на его территорию по истечении срока любой выдаваемой ему визы.

Требования о доказывании наличия достаточных финансовых средств различаются в зависимости от того, кто финансирует данную поездку – сам путешественник в частном порядке или частное/юридическое лицо в принимающей стране. Если путешественник пользуется собственными средствами, его обычно просят предъявить документ, подтверждающий его финансовое положение, а также доказательства принятых для организации поездки мер (например, билеты на самолет, забронированный номер в гостинице)⁴⁰.

Список (не исчерпывающий) документов, которые могут потребоваться в качестве доказательства достаточно прочных связей со страной проживания:

- выписка из банковского счета или банковская книжка с указанием операций, совершенных за определенный период времени;
- справка о балансе текущего или сберегательного счета в банке;
- выписки из недавних зарплатных ведомостей;
- налоговая декларация (налогообложение бизнеса или физического лица);
- доказательство владения недвижимостью;
- письмо с работы на официальном бланке с указанием размера заработной платы, стажа работы, времени отпуска и информацией о том, является ли этот отпуск оплачиваемым или неоплачиваемым;
- информация о предыдущем месте работы с указанием зарплаты (если заявитель недавно сменил место работы);
- регистрационные документы компании, подтверждающие имя владельца и дату начала работы.

Другие государства-участники ОБСЕ – государства СНГ, Грузия, Монголия и Турция – обычно не требуют, чтобы к визовому заявлению прилагалось такое большое количество подтверждающих документов. Отчасти это происходит потому, что, по мнению органов власти этих государств, условия их виз вряд ли будут нарушаться с целью нерегулярной иммиграции. Помимо этого, нерегулярная иммиграция в эти страны из других государств-участников ОБСЕ, с которыми у них действует визовый режим, проблемой никогда не являлась. Вместе с тем, многие государства СНГ так-

40 С появлением электронных авиабилетов стало, как правило, невозможным заказать билет без одновременной его покупки. Это нередко вынуждает заявителей приобретать дорогие билеты, которые можно вернуть с полным возмещением их стоимости в случае отказа в выдаче визы, что еще больше повышает стоимость подачи визового заявления.

же требуют, чтобы въехавшие на их территорию иностранцы регистрировали место своего пребывания в соответствующих государственных органах, и проверяют длительность их пребывания в указанном месте. Иностранцы, не ставшие на такой регистрационный учет, рискуют стать обвиняемыми в длительном административном процессе, и лишь после его окончания им будет позволено покинуть данную страну⁴¹. Это требование идет вразрез с принципом свободы передвижения.

Документы, подтверждающие заявленную цель поездки

От лиц, подающих визовое заявление, обычно требуются доказательства цели их поездки. Если поездка совершается в целях туризма, необходимо предоставить документ о бронировании места в гостинице или на другом туристическом объекте в пункте назначения; если это частная поездка, к визовому заявлению нужно приложить составленное в свободной форме приглашение от знакомого или родственника. В случае деловой поездки требуется предъявить приглашение от компании, находящейся в пункте назначения (а иногда – фрагменты деловой переписки за прошедший период). Если речь идет о поездке на лечение, необходимо иметь приглашение от медицинского учреждения в пункте назначения и документы, объясняющие состояние здоровья заявителя.

Помимо этого, существуют серьезные различия между государствами-участниками ОБСЕ в области требований к форме документов, содержащих обоснование цели поездки. Большинство государств-участников ОБСЕ требует, чтобы к визовому заявлению прилагался оригинал или копия приглашения от юридического или физического лица в принимающем государстве. Обычно такое приглашение может быть составлено в свободной форме. Однако ряд государств-участников ОБСЕ принимают визовое заявление только вместе с оригиналом приглашения, заверенным соответствующим государственным органом⁴². Если дорожные расходы и пребывание лица, подающего визовое заявление, оплачивает принимающая сторона, ряд государств-участников

41 Многие шенгенские государства и государства-участники ОБСЕ из Юго-Восточной Европы также требуют, чтобы иностранцы регистрировались по месту своего пребывания. Однако к иностранцам, прибывшим на короткий срок, это требование нередко не применяется. При этом государства ОБСЕ, в которых регистрация по месту жительства необязательна, не требуют и регистрации и иностранцев по месту их пребывания.

42 Лица, совершающие поездку в личных целях в Беларусь, Казахстан, Российскую Федерацию, Туркменистан и Узбекистан, обязаны предоставить приглашение от принимающего лица, заверенное соответствующим государственным органом. Приглашение, оформленное на официальном бланке и заверенное соответствующим государственным органом, необходимо предъявлять независимо от того, будет ли приглашающее лицо финансировать пребывание данного иностранца в стране назначения. Аналогичное приглашение требуется и в том случае, если принимающая сторона – юридическое лицо. Страны требуют приглашения в следующей форме: Беларусь – оригинал приглашения, выданный Управлением по делам гражданства и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь; Российская Федерация – ходатайство о выдаче приглашения на въезд в страну, которое оформляется в местном отделе Управления Федеральной миграционной службы; Туркменистан – приглашение от спонсора в Туркменистане (местной компании или физического лица), заверенное Министерством иностранных дел в Ашхабаде; Узбекистан – приглашающая узбекская сторона, физическое или юридическое лицо, должна заранее подать ходатайство в Министерство иностранных дел Республики Узбекистан (виза оформляется после получения посольством подтверждения от Министерства иностранных дел Республики Узбекистан); Монголия – для пребывания в Монголии более 30 дней необходимо предъявить приглашение, одобренное Управлением по делам иммиграции, натурализации и иностранных граждан Министерства иностранных дел Монголии.

ОБСЕ требует, чтобы прилагаемый оригинал приглашения был оформлен на специальном бланке и заверен соответствующим национальным органом⁴³.

3.2. СБОР ЗА ОБРАБОТКУ ВИЗОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ

Для обработки визовых заявлений зарубежным консульским учреждениям государств-участников ОБСЕ необходимы специально обученные сотрудники и соответствующие технические средства. Связанные с этим затраты возмещаются из сумм визовых сборов, взимаемых с лиц, подающих визовые заявления, что освобождает государственный бюджет от необходимости оплачивать процесс рассмотрения визовых заявлений. В таблице 3.1 представлен обзор некоторых визовых сборов в регионе ОБСЕ⁴⁴.

ТАБЛИЦА 3.1. ВИЗОВЫЕ СБОРЫ, ВЗИМАЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ

Государство-участник ОБСЕ	Стоимость получения визы	Количество государств-участников ОБСЕ, в отношении которых действует визовый режим
Государства шенгенской зоны, Болгария и Румыния	60 евро – краткосрочная виза (для государств, подписавших соглашения об упрощении визовых требований, – 35 евро)	14
Армения	6 евро – однократная виза на срок до 21 дня 37 евро – однократная виза на срок до 120 дней 50 евро – многократная виза на срок до 60 дней в течение шести месяцев 99 евро – многократная виза на срок до 120 дней в течение 1 года	9

43 Несколько примеров таких форм: Австрия – “Elektronische Verpflichtungserklärung: DEL-No.”; Эстония – “Viisakutse Füüsilisest Isikust Kutsujale”; Франция – “Attestation d’accueil”; Германия – “Verpflichtungserklärung”; Венгрия – “Meghívólevél”; Италия – “Fidejussione Bancaria”; Латвия – “Ielūgums vīsas pieprasīšanai”; Нидерланды – “garantverklaring”; Норвегия – “Garantiskjema for besøk/Guarantee Form for Visits”; Испания – “Carta de invitación”; Швеция – “Appendix E” и выписка из Реестра населения Швеции (Personbevis) от спонсора, а также копия паспорта/удостоверения личности спонсора или вида на жительство и справки с места работы (с выпиской из ведомости о зарплате за предшествующие три месяца и выписка из банковского счета за предшествующие три месяца); Швейцария – “Verpflichtungserklärung/Déclaration de prise en charge/Dichiarazione di garanzia”.

44 Не удалось получить информации о суммах визового сбора, взимаемых бывшей Югославской Республикой Македония, Монголией и Черногорией.

Албания	<p>Для граждан Кыргызстана и Таджикистана: 40 евро – все виды краткосрочных виз</p> <p>Для граждан Грузии: 30 евро – все виды краткосрочных виз</p> <p>Для граждан Беларуси и Молдовы: 50 евро – однократная виза 70 евро – двукратная виза</p> <p>Для граждан Российской Федерации: 30 евро – однократная виза 50 евро – двукратная или многократная виза</p> <p>Для граждан Туркменистана: 30 евро – однократная виза 50 евро – двукратная виза 60 евро – многократная виза</p> <p>Для граждан Узбекистана: 30 евро – однократная виза 50 евро – двукратная виза 100 евро – многократная виза</p>	13
Азербайджан	<p>Для граждан Венгрии, Латвии, Словении и Эстонии: 35 евро – однократная виза 80 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Словакии: 35 евро – однократная виза 80 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Албании: 40 евро – однократная виза 80 долл. США – многократная виза</p> <p>Для граждан Австрии: 60 евро – однократная виза 80 евро – двукратная виза</p> <p>Для граждан Бельгии, Болгарии, Германии, Греции, Дании, Исландии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Португалии, Румынии, Финляндии, Франции и Швеции: 60 евро – однократная или двукратная виза</p> <p>Для граждан Испании: 60 евро – однократная виза 80 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Сербии, Туркменистана, Хорватии, Чешской Республики и Швейцарии: 40 долл. США – однократная виза 80 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Литвы: 45 долл. США – однократная виза 80 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Польши: 46 долл. США – однократная виза 60 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Канады: 63 долл. США – однократная виза 80 долл. США – двукратная виза</p> <p>Для граждан Соединенного Королевства: 101 долл. США – однократная или двукратная виза</p> <p>Для граждан Соединенных Штатов: 131 долл. США – однократная или двукратная виза 250 долл. США – многократная виза для граждан всех государств 200 евро – многократная виза для граждан Болгарии</p>	47

Беларусь	<p>Для граждан Венгрии, Мальты, Словении и Чешской Республики: 60 евро – однократная или многократная виза</p> <p>Для граждан Латвии, Литвы, Польши и Эстонии: 25 евро – однократная виза 60 евро – многократная виза</p> <p>Для граждан Соединенного Королевства: 114 долл. США – однократная или многократная виза</p> <p>Для граждан Соединенных Штатов: 160 долл. США – однократная виза 190 долл. США – многократная виза</p> <p>Для граждан других государств-участников ОБСЕ: 60 евро – однократная виза 120 евро – многократная виза</p>	46
Босния и Герцеговина	60 евро – однократная или многократная виза	13
Канада	100 канадских долл. – однократная или многократная виза	
Хорватия	60 евро – однократная или многократная виза	14
Кипр	20 евро – однократная виза 60 евро – многократная виза	
Грузия	50 долл. США – однократная или многократная виза	2
Ирландия	60 евро – однократная виза 100 евро – многократная виза Для граждан Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Кыргызстана, Сербии и Черногории: бесплатно – однократная или многократная виза	19
Казахстан	40 долл. США – туристическая однократная виза 60 долл. США – туристическая двукратная виза 60 долл. США – однократная виза (деловая или гостевая по приглашению) 90 долл. США – двукратная виза (деловая или гостевая по приглашению) 105 долл. США – трехкратная виза (деловая или гостевая по приглашению) 200 долл. США – многократная виза (деловая или гостевая по приглашению)	44
Кыргызстан	70 долл. США – деловая однократная виза на срок до 1 месяца 100 долл. США – деловая двукратная виза на срок до 2 месяцев 50 долл. США – туристическая однократная виза на срок до 15 дней 60 долл. США – туристическая однократная виза на срок до 1 месяца 70 долл. США – туристическая двукратная виза на срок до 1 месяца	7
Молдова	60 евро – краткосрочная виза	7
Монголия	40 фунтов стерлингов – однократная виза 55 фунтов стерлингов – двукратная виза 70 фунтов стерлингов – многократная виза на срок до 1 года	

Российская Федерация	<p>Для граждан государств-членов ЕС (кроме Соединенного Королевства), Исландии, Норвегии и Швейцарии: 35 евро – однократная или многократная виза</p> <p>Для граждан Канады: 75 канадских долл. – однократная виза 130 канадских долл. – многократная виза</p> <p>Для граждан Албании, Грузии, бывшей югославской Республики Македония и Хорватии: 30 фунтов стерлингов – однократная виза 48 фунтов стерлингов – двукратная виза 180 фунтов стерлингов – многократная виза</p> <p>Для граждан Боснии и Герцеговины: 42 фунтов стерлингов – однократная виза 60 фунтов стерлингов – двукратная виза 102 фунтов стерлингов – многократная виза</p> <p>Для граждан Монголии: 39 фунтов стерлингов – однократная виза 66 фунтов стерлингов – двукратная виза 162 фунтов стерлингов – многократная виза</p> <p>Для граждан Соединенного Королевства: 50 фунтов стерлингов – туристическая/деловая однократная виза 65 фунтов стерлингов – туристическая/деловая двукратная виза 200 фунтов стерлингов – многократная деловая виза</p> <p>Для граждан Соединенных Штатов: 140 долл. США – однократная или двукратная виза 150 долл. США – многократная виза на срок до 1 года 160 долл. США – многократная виза на срок до 3 лет</p>	43
Сербия	60 евро – однократная или многократная виза	11
Таджикистан	<p>15 долл. США – однократная виза на срок до 3 дней 30 долл. США – однократная виза на срок до 7 дней 40 долл. США – однократная виза на срок до 14 дней 50 долл. США – однократная виза на срок до 1 месяца 90 долл. США – многократная виза на срок до 1 месяца 60 долл. США – однократная виза на срок до 45 дней 100 долл. США – многократная виза на срок до 45 дней 65 долл. США – однократная виза на срок до 2 месяцев 105 долл. США – многократная виза на срок до 2 месяцев 70 долл. США – однократная виза на срок до 3 месяцев 110 долл. США – многократная виза на срок до 3 месяцев 80 долл. США – однократная виза на срок до 3 месяцев 120 долл. США – многократная виза на срок до 4 месяцев 90 долл. США – однократная виза на срок до 5 месяцев 130 долл. США – многократная виза на срок до 5 месяцев 100 долл. США – однократная виза на срок до 6 месяцев 140 долл. США – многократная виза на срок до 6 месяцев 120 долл. США – однократная виза на срок до 7 месяцев 160 долл. США – многократная виза на срок до 7 месяцев 140 долл. США – однократная виза на срок до 8 месяцев 180 долл. США – многократная виза на срок до 8 месяцев 160 долл. США – однократная виза на срок до 9 месяцев 200 долл. США – многократная виза на срок до 9 месяцев 180 долл. США – однократная виза на срок до 10 месяцев 220 долл. США – многократная виза на срок до 10 месяцев 200 долл. США – однократная виза на срок до 11 месяцев 240 долл. США – многократная виза на срок до 11 месяцев 220 долл. США – однократная виза на срок до 1 года 260 долл. США – многократная виза на срок до 1 года 350 долл. США – однократная виза на срок до 2 лет 390 долл. США – многократная виза на срок до 2 лет 450 долл. США – однократная виза на срок до 3 лет 490 долл. США – многократная виза на срок до 3 лет</p>	46

Турция	Для граждан Канады: 50 евро – однократная виза на срок до 90 дней Для граждан Молдовы: 20 евро – однократная виза на срок до 90 дней Для граждан других государств-участников ОБСЕ: 25 евро – однократная виза на срок до 90 дней	20
Туркменистан	35 долл. США – однократная виза на срок до 10 дней 45 долл. США – однократная виза на срок до 20 дней 75 долл. США – многократная виза на срок до 20 дней 55 долл. США – однократная виза на срок до 1 месяца, плюс 30 долл. США за каждый дополнительно запрошенный месяц при общем сроке пребывания до 1 года (1 год = 385 долл. США) 75 долл. США – многократная виза на срок до 1 месяца, плюс 40 долл. США за каждый дополнительно запрошенный месяц при общем сроке пребывания до 1 года (1 год = 515 долл. США)	56
Украина	85 долл. США – однократная виза 130 долл. США – двукратная виза 200 долл. США – многократная виза	1
Соединенное Королевство	80 фунтов стерлингов – однократная или многократная виза на срок до 6 месяцев в течение 1 года 278 фунтов стерлингов – однократная или многократная виза на срок до 2 лет (максимальная длительность каждого посещения – 6 месяцев) 511 фунтов стерлингов – однократная или многократная виза на срок до 5 лет (максимальная длительность каждого посещения – 6 месяцев) 737 фунтов стерлингов – однократная или многократная виза на срок до 10 лет (максимальная длительность каждого посещения – 6 месяцев)	19
Соединенные Штаты	160 долл. США – все категории виз Для граждан Беларуси: 100 долл. США – дополнительный визовый сбор для деловых и туристических виз Для граждан Кыргызстана; 45 долл. США – дополнительный визовый сбор для деловых и туристических виз Для граждан Туркменистана: 335 долл. США – дополнительный визовый сбор для деловых и туристических виз	21
Узбекистан	40 долл. США – однократная виза на срок до 7 дней 50 долл. США – однократная виза на срок до 15 дней 60 долл. США – однократная виза на срок до 30 дней 80 долл. США – однократная виза на срок до 3 месяцев 120 долл. США – однократная виза на срок до 6 месяцев 160 долл. США – однократная виза на срок до 1 года 150 долл. США – многократная виза на срок до 6 месяцев 250 долл. США – многократная виза на срок до 1 года	47

Стоит также отметить, что хотя ряд государств-участников ОБСЕ применяют единую ставку визового сбора, многие варьируют ее в зависимости от длительности пребывания на территории страны или от типа визы (однократная/многократная). При этом фактические затраты на обработку визового заявления не меняются и не зависят ни от длительности срока пребывания, ни от типа визы.

Помимо этого, государства-участники ОБСЕ нередко нанимают частные компании (поставщиков услуг), которые от их имени осуществляют прием визовых заявлений и оказывают помощь в их заполнении. Эти компании тоже взимают плату за свои ус-

луги, которая включается в стоимость оформления визы. Таким образом, эти услуги упрощают доступ к получению визы (в противном случае заявителям пришлось бы преодолевать значительные расстояния до консульства или посольства), но повышают общую стоимость обработки визового заявления. Обычно у лиц, подающих визовые заявления, есть выбор: обратиться в частную обслуживающую компанию или в соответствующее консульство или посольство. Однако на практике выбор сводится к двум вариантам: тратить деньги на поездку в столичное консульство или посольство или заплатить дополнительный сбор более удобно расположенному поставщику услуг.

Также важно помнить, что визовый сбор составляет лишь часть общей стоимости получения визы. Общая стоимость процесса подачи визового заявления, а также время, необходимое на сбор требуемых документов, зависят от объема обязательных подтверждающих документов. Если необходим официальный перевод документов, это требует дополнительных расходов и затягивает процесс оформления визы. В частности, процесс получения документов может оказаться более длительным и дорогостоящим, если к визовому заявлению необходимо приложить документы о финансовом положении заявителя и (или) о наличии у него прочных связей со страной проживания. Этот процесс также может затянуться, если необходимо предоставить оригинал приглашения от физического или юридического лица в стране назначения, к тому же официально заверенный соответствующим государственным органом этой страны.

Еще одним фактором, способным серьезно увеличить стоимость визы и срок ее получения, является расстояние до консульства или визового центра, а также необходимое число их посещений. Обычно граждане государств-участников ОБСЕ могут получить визу, подав визовое заявление в посольство или консульство, расположенное в стране их проживания. Однако в консульство ряда государств-участников ОБСЕ можно попасть лишь за рубежом, и для того, чтобы получить визу в страну назначения, заявителю вначале требуется получить визу в то государство, где находится соответствующее посольство или консульство.

Принимая решение о поездке в страну, выдающую визы, заявитель обычно сопоставляет стоимость получения визы с общей стоимостью планируемой поездки. Если это поездка на большое расстояние, то, по сравнению со значительными транспортными расходами, стоимость получения визы может оказаться невысокой.

Наоборот, если податель визового заявления собирается в сопредельную страну, стоимость проезда в которую не очень велика, стоимость визы (включая дополнительные расходы, связанные с ее получением) может оказаться высокой на фоне стоимости самой поездки. Тогда стоимость получения визы станет серьезным аргументом против поездки, и данное лицо может отправиться в другое место или отказаться от поездки вообще.

3.3. ПОРЯДОК ПОДАЧИ ВИЗОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ И СТАТИСТИКА ВЫДАЧИ ВИЗ

В настоящем разделе приводится подробная статистическая информация о количестве виз, выданных государствами-участниками ОБСЕ в 2010-2012 гг.⁴⁵ Также будет рассмотрен порядок выдачи виз и особенности визовой политики государств-участников ОБСЕ в отношении выдачи различных типов неиммиграционных виз; подтверждающие документы, необходимые при подаче визового заявления, а также вопрос о наличии визовых центров, обслуживающих граждан государств-участников ОБСЕ. В качестве примеров практической реализации визовой политики различными государствами приводятся статистические данные о количестве выданных виз, а также о доле отказов в выдаче виз и доле выданных многократных виз.

Помимо этого, информация о количестве и доступности визовых центров позволяет более точно оценить расстояния, которые приходится преодолевать лицам, подающим визовые заявления, – ведь стоимость поездки до визового центра тоже может повлиять на решение заявителя о целесообразности обращения за визой.

Аналогичным образом, особое внимание уделяется видам и количеству подтверждающих документов, прилагаемых к визовым заявлениям, так как от этого вопроса зависит, сколько времени и средств необходимо потратить на получение этих документов. Дело в том, что виды и количество требуемых документов также могут влиять на решение о подаче визового заявления.

Информация о количестве поданных визовых заявлений свидетельствует об уровне интереса к поездкам в соответствующее государство, а доля отказов в выдаче визы – о масштабах использования визового механизма в качестве инструмента, предотвращающего въезд в страну тех заявителей, которые не в полной мере соответствуют критериям добросовестности. Наконец, информация о доле многократных виз от общего числа выданных виз показывает, сколько лиц, подающих визовые заявления, рассматриваются в качестве достаточно благонадежных гостей, которым, в отличие от обладателей однократных виз, можно разрешить въезд в страну на более длительный период времени.

Поскольку имеется существенная разница в условиях, в которых визовые режимы применяются различными государствами-участниками, в данном исследовании не отдается предпочтение ни одной из существующих систем выдачи виз. Информация о порядке подачи визовых заявлений указана лишь для того, чтобы обратить внимание на различные подходы государств-участников ОБСЕ к этой процедуре.

В настоящем разделе приводится информация о каждом государстве-участнике ОБСЕ, предоставившем свою визовую статистику в ответах на вопросы анкеты БДИПЧ, которая была направлена всем государствам-участникам ОБСЕ. Информация о других государствах-участниках (если она имеется) была получена из визовой статистики, опубликованной соответствующим государством. Информация о тех государствах-участниках ОБСЕ, которые не ответили на вопросы анкеты и не публиковали соответствующей статистики, в настоящем исследовании не представлена.

45 За исключением Канады, полученная информация о которой охватывает 2009-2011 гг.

В целях ясности изложения порядок представления статистических данных по каждому государству-участнику соответствует его географическому положению в регионе ОБСЕ – от государств, расположенных на западе региона (Северная Америка), на восток через Европу и Центральную Азию до Северо-Восточной Азии. Информация о ряде государств-участников ОБСЕ сгруппирована в соответствии с их членством в региональных организациях, созданным, среди прочего, и с целью развития трансграничных поездок (ЕС, шенгенская зона и СНГ).

3.3.1 Северная Америка

Канада

Граждане государств-участников ОБСЕ, с которыми у Канады действует визовый режим, могут въехать на территорию Канады по визам «временного проживания». Для получения визы они обязаны предоставить информацию о цели своей поездки, а также документы, подтверждающие наличие у них прочных связей со страной проживания (предполагается, что это снизит вероятность того, что они останутся в стране по истечении срока действия визы). Лиц, подающих визовые заявления, в качестве подтверждения наличия у них достаточных средств для поездки просят предоставить доказательства оплаты транспортных расходов, информацию об источнике своих доходов в стране проживания, доказательство наличия средств, достаточных для пребывания их самих и сопровождающих их членов семьи в Канаде, а также информацию о предыдущих поездках.

Визовое заявление можно подать через Интернет или лично в соответствующем консульстве или посольстве. Анализ каждого заявления проводится исключительно на основе предоставленной вместе с заявлением информации. При этом консульство, прежде чем выдать визу, может пригласить заявителя на личное собеседование.

Консульства Канады есть не во всех государствах-участниках ОБСЕ, с которыми эта страна поддерживает визовый режим. В результате лишь граждане Российской Федерации, Румынии, Турции и Украины имеют возможность подавать визовые заявления в канадские визовые центры в странах своего проживания. Жители тех государств, в которых нет канадского консульства, вынуждены подавать визовые заявления в канадское посольство или консульство, расположенное за рубежом; при этом последние могут потребовать, чтобы заявители явились к ним на прием лично (таблица 3.2).

ТАБЛИЦА 3.2. КАНАДСКИЕ ВИЗОВЫЕ ЦЕНТРЫ ДЛЯ ГРАЖДАН ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ У КАНАДЫ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

Государство-участник ОБСЕ	Канадский визовый центр
Армения, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан	Москва (Российская Федерация)
Азербайджан, Грузия и Туркменистан	Анкара (Турция)
Босния и Герцеговина, Сербия, Хорватия, Черногория и Чешская Республика	Вена (Австрия)
Болгария и Молдова	Бухарест (Румыния)

Беларусь*	Варшава (Польша)
Монголия*	Пекин (Китай)
Албания	Рим (Италия)

*Необходимо получение визы для поездки в страну, где расположен визовый центр.

Вместе с тем, поездка в визовый центр стала не столь необходимой после внедрения интерфейса для обработки визовых заявлений, который позволяет передавать подтверждающие документы в электронной форме (в том числе отсканированные копии). Помимо этого, новый интерфейс предоставляет информацию о среднем сроке обработки визовых заявлений в данном консульском учреждении. В случае положительного результата проверки визового заявления его податель может направить свой паспорт в консульство почтовым отправлением и получить его по почте обратно с уже оформленной визой.

Количество выданных виз

В таблице 3.3 приведена опубликованная канадскими государственными органами статистическая информация о количестве виз, выданных каждым визовым учреждением Канады, с указанием доли отказов в выдаче визы⁴⁶.

ТАБЛИЦА 3.3. СТАТИСТИКА ПО КОЛИЧЕСТВУ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ КАНАДЫ, ВЫДАННЫХ КАНАДСКИМИ ВИЗОВЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ, С УКАЗАНИЕМ ДОЛИ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ ВИЗЫ

Место-нахождение визового учреждения	2009		2010		2011	
	Выдано виз	Доля отказов (%)	Выдано виз	Доля отказов (%)	Выдано виз	Доля отказов (%)
Анкара	7 069	15,9	8 987	14,5	8 405	15,8
Белград*	4 312	8,0	4 871	9,5	4 691	10,9
Бухарест	14 644	7,5	14 532	10,6	13 229	12,9
Варшава	4 083	6,0	3 387	8,8	2 627	13,6
Вена	6 900	8,0	3 389	15,8	1 336	35,2
Киев	6 905	20,7	7 376	20,5	7 934	16,9
Москва	16 247	22,0	21 293	17,5	20 233	12,8
Прага*	37	0,0	6 353	1,7	7 298	1,5
Рим	2 464	42,3	2 149	50,3	1 543	61,6

* В настоящее время этот визовый отдел закрыт.

⁴⁶ Представленная здесь информация основана на официальных статистических данных о количестве выданных неиммиграционных виз, которые были опубликованы Департаментом по делам гражданства и иммиграции Канады (Citizenship and Immigration Canada – CIC), <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp>. В таблице не учитываются статистические данные Визового управления Канады в Пекине (которое также является визовым центром для граждан Монголии – единственного государства-участника ОБСЕ, чьи граждане вынуждены выезжать за пределы региона ОБСЕ для получения канадской визы), поскольку очевидно, что оно в основном выдает визы гражданам Китая.

Из данных о количестве виз, выданных каждым канадским посольством в регионе ОБСЕ, и о гражданстве лиц, подавших визовые заявления в каждый визовый центр, следует, что в 2009-2011 гг. выросло количество виз, выданных гражданам Российской Федерации и государств-участников ОБСЕ из Центральной Азии⁴⁷. Например, количество виз, выданных канадским посольством в Москве в 2011 г., увеличилось на 25% по сравнению с 2009 г. Число виз, выданных за тот же период в Украине, выросло на 15%, а в Турции – на 19%. В других частях региона ОБСЕ картина была иной: в 2009-2011 гг. выдача виз канадским посольством в Бухаресте снизилась на 10%, в Вене – на 81%, в Риме – на 37%, в Варшаве – на 36%. Единственным исключением стало посольство Канады в Праге, которое после повторного введения визового режима для граждан Чешской Республики зафиксировало в 2009-2011 гг. резкий рост количества выданных виз.

Эти статистические данные свидетельствуют о росте интереса к поездкам в Канаду среди граждан Российской Федерации, Турции и Украины, что соответствует общей тенденции – увеличению количества поездок из Зоны 2 в Зону 1.

Доля отказов в выдаче визы

Доля отказов в выдаче визы канадскими визовыми учреждениями выше, чем у большинства государств-участников ОБСЕ, и сопоставима с тем же показателем для консульств Соединенных Штатов. Столь высокая доля отказов связана с высокой стоимостью возвращения на родину лиц, просрочивших свою визу, а также с другими возможными издержками на оказание иностранцам социальной защиты и помощи, которые ложатся на государство. Рост количества виз, выданных гражданам Российской Федерации, Турции и Украины в 2009-2011 гг., сопровождался снижением доли отказов в выдаче визы. В 2009-2011 гг. количество отказов гражданам Российской Федерации сократилось на 50%, гражданам Украины – на 19%, а гражданам Турции – на 0,1%. При этом уменьшение количества виз, выданных гражданам других государств-участников ОБСЕ, сопровождалось ростом числа отказов в выдаче визы. Особенно заметно эта тенденция проявилась в отношении граждан Албании, подававших визовые заявления в посольство Канады в Риме: и без того высокая доля отказов (42,3% в 2009 г.) выросла в 2011 г. до 61,6%. Сходная тенденция имела место в отношении граждан Беларуси, подававших визовые заявления в посольство Канады в Варшаве (доля отказов выросла с 6% в 2009 г. до 13% в 2011 г.).

Соединенные Штаты

Для краткосрочного въезда на территорию Соединенных Штатов можно подать заявление на получение неиммиграционной визы. США выдают 32 вида неиммиграционных виз – в зависимости от конкретной цели поездки или статуса лица, въезжающего в страну⁴⁸. К самым распространенным видам неиммиграционных виз Соединенных Штатов относятся визы для деловых поездок (В1) и визы для поездок с целью туризма, проведения отпуска и развлечений (В2).

Основным этапом подачи и рассмотрения заявления о получении визы Соединенных Штатов является оценка достоверности заявленной цели поездки, которая проводит-

47 На основе имеющейся базовой информации невозможно было определить количество виз, выданных гражданам каждого государства в отдельности.

48 Полный перечень типов неиммиграционных виз, выдаваемых Соединенными Штатами, можно найти по адресу: http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1286.html.

ся в консульском учреждении в форме личного собеседования. В рамках процесса рассмотрения визового заявления претенденты на получение визы обычно обязаны предоставить достаточные доказательства, подтверждающие цель поездки, намерение покинуть территорию США по истечении указанного периода времени, а также способность покрыть все расходы, связанные с данной поездкой.

Обычно подателю заявления рекомендуют принести на собеседование все документы, которые могут доказать, что заявитель не имеет намерения стать иммигрантом. Решение о выдаче визы принимается не только на основании подтверждающих документов: оно также зависит от оценки добросовестности заявителя сотрудником консульства, сделанной в ходе собеседования; сами же подтверждающие документы нужны лишь для подкрепления этой оценки.

Говоря об особенностях визовой системы, необходимо упомянуть, что Соединенные Штаты также фиксируют даты въезда и выезда всех иностранцев – граждан третьих стран, которым необходима виза. Эта информация собирается с помощью формы I-94W, состоящей из двух частей, одна из которых заполняется при въезде в США, а другая – на границе при выезде⁴⁹. Соединенные Штаты используют этот, а также другие механизмы для того, чтобы проверить, соблюдают ли обладатели долгосрочных виз условия въезда, предусмотренные соответствующим типом визы. Такой дополнительный контроль помогает властям Соединенных Штатов еще раз убедиться, что долгосрочные визы выдаются заслуживающим доверия лицам.

Количество выданных виз

В таблице 3.4 представлены данные о количестве неиммиграционных виз, выданных гражданам тех государств-участников ОБСЕ, с которыми у Соединенных Штатов действует визовый режим⁵⁰.

ТАБЛИЦА 3.4. КОЛИЧЕСТВО НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ ГРАЖДДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

Государство-участник ОБСЕ	Количество выданных неиммиграционных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Азербайджан	2 662	3 345	3 865	45,2
Албания	5 537	4 867	5 310	-4,1
Армения	3 412	2 783	4 057	18,9

49 Форма I-94 используется Бюро таможенного и пограничного контроля Соединенных Штатов (United States Customs and Border Protection – CBP) для учета прибытия-отбытия отдельных иностранных граждан. Служба гражданства и иммиграции Соединенных Штатов (United States Citizenship and Immigration Services – USCIS) также использует форму I-94 для отслеживания прибытия и отбытия иностранных граждан. Иностранные граждане, прибывающие в США по неиммиграционной визе, должны заполнить форму I-94 по прибытию в страну.

50 Представленная здесь информация основана на официальных статистических данных, опубликованных Государственным департаментом Соединенных Штатов (http://www.travel.state.gov/visa/statistics/nivstats/nivstats_4582.html). Эти данные отражают только общее количество виз, выданных для деловых поездок и поездок в целях туризма, проведения отпуска и отдыха.

Беларусь	5 991	7 322	8 607	43,7
Болгария	11 492	13 575	12 041	4,8
Босния и Герцеговина	4 974	5 673	4 698	-5,5
Грузия	2 658	2 757	3 306	24,4
Казахстан	7 535	9 411	11 211	48,8
Кипр	4 690	4 731	4 319	-7,9
Кыргызстан	1 533	1 884	1 862	21,5
бывшая югославская Республика Македония	3 212	3 612	3 941	22,7
Молдова	3 176	3 691	3 921	23,5
Монголия	3 806	4 589	4 906	28,9
Польша	64 382	62 242	60 815	-5,5
Российская Федерация	120 700	158 949	182 074	50,8
Румыния	21 337	20 850	21 516	0,8
Сербия	10 296	11 819	11 818	14,8
Таджикистан	648	852	962	48,5
Туркменистан	511	566	740	44,8
Турция	51 297	63 676	66 521	29,7
Узбекистан	4 309	4 156	5 685	31,9
Украина	21 297	26 511	30 538	43,4
Хорватия	10 414	10 727	10 740	3,1
Черногория	1 834	1 800	1 880	2,5
Итого	367 703	430 388	465 333	26,5

Как следует из таблицы 3.4, в 2010-2011 гг. количество деловых и туристических виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у США действует визовый режим, выросло на 26,5%. Из таблицы также видно, что в 2010-2012 гг. количество виз, выданных гражданам государств СНГ, выросло, в зависимости от страны заявителей, в диапазоне от 18,9% (Армения) до 50,8% (Российская Федерация). Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении Грузии, Монголии и Турции, где в 2010-2012 гг. количество выданных виз увеличилось на 24,4%, 28,9% и 29,7% соответственно. Вместе с тем, эта тенденция не столь очевидна в случае тех государств-участников ОБСЕ из Юго-Восточной Европы и Европейского союза, у которых действует визовый режим с Соединенными Штатами. Эти государства-участники в 2010-2012 гг. показали относительно скромный рост в отношении получения виз Соединенных Штатов – в диапазоне от 0,8% (Румыния) до 14,8% (Сербия). Что касается таких государств, как Албания, Босния и Герцеговина, Кипр и Польша, то у них данный показатель в 2010-2012 гг. снизился – в пределах от -4,1% (Албания) до -7,9% (Кипр).

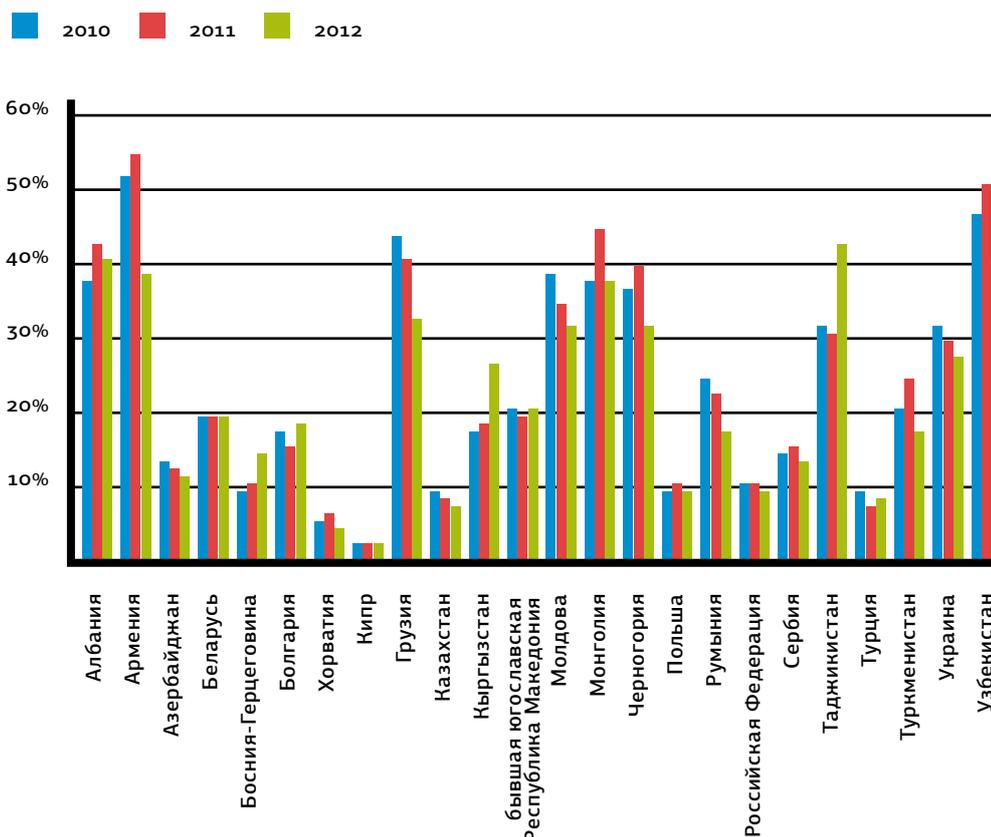
В общем случае лица, подающие заявление на получение визы в Соединенные Штаты впервые и признанные заслуживающими доверия, получают визу на указанный ими срок поездки. Если заявитель соблюдает правила въезда в страну и покидает территорию США до истечения срока действия визы, в дальнейшем ему предоставляется многократная виза при подаче всех последующих визовых заявлений. Максимальный срок действия многократной визы устанавливается для каждой страны отдельно, а также зависит от вида выдаваемой визы. Максимальный срок действия деловой

визы и визы на поездку с целью отдыха для граждан большинства государств-участников ОБСЕ обычно составляет 10 лет. Согласно визовой политике Соединенных Штатов, максимальный срок действия многократных виз для граждан Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана составляет 1 год, для граждан Российской Федерации и Черногории – 3 года, а для граждан Украины – 5 лет. Принятие окончательного решения о допуске иностранных граждан на территорию Соединенных Штатов возлагается на сотрудников Бюро пограничного и таможенного контроля, уполномоченных разрешать или запрещать въезд на территорию США. Эти сотрудники также определяют, как долго обладатель въездной визы может оставаться на территории страны.

Доля отказов в выдаче визы

Доля отказов в выдаче визы Соединенных Штатов (рис. 3.1) гражданам одних и тех же третьих стран обычно выше (21,6%), чем при выдаче виз государствами шенгенской зоны (4,9%), и существует ряд возможных объяснений этого факта. Обладая одной из наиболее развитых экономик мира, Соединенные Штаты чрезвычайно привлекательны для потенциальных нерегулярных трудовых мигрантов. При этом процесс возвращения в страну постоянного проживания лиц, нарушивших условия въездной визы, может быть весьма дорогостоящим. В этой связи сотрудникам консульских учреждений Соединенных Штатов необходимо убедиться в том, что данный податель визового заявления не склонен нарушать условия своей визы. В конечном итоге строгие критерии оценки добросовестности каждого лица, подающего визовое заявление, снижают вероятность нарушения правил въезда на территорию страны, а также позволяют сотрудникам консульских учреждений впоследствии выдавать многократные визы заявителям, не нарушившим условия своей визы в ходе первой поездки в страну.

РИС. 3.1. ДОЛЯ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ ВИЗЫ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ ДЛЯ ПОЕЗДОК В ДЕЛОВЫХ ЦЕЛЯХ ИЛИ В ЦЕЛЯХ ОТДЫХА (%)



3.3.2 Европа и Центральная Азия

Шенгенская зона

Государства шенгенской зоны сотрудничают в деле защиты своих внешних границ и реализации общей визовой политики ЕС, целью которого является обеспечение своим и иностранным гражданам всех преимуществ свободного передвижения через границы. Это включает выдачу единых виз для краткосрочного пребывания (до 90 дней), а также систематическое принятие мер по приведению во взаимное соответствие порядка и стандартов выдачи виз.

К 2013 г. полностью применили у себя нормативную базу Шенгенского соглашения 22 государства-члена ЕС: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония. Четыре государства-члена ЕС – Болгария, Кипр, Румыния и Хорватия – еще не вошли в шенгенскую зону, но юридически обязаны сделать это после того, как выполнят ряд условий, связанных с применением нормативной базы Шенгенского соглашения в полном объеме. Пока же они осуществляют собственный пограничный контроль и собственную визовую политику. Два других государства-члена ЕС – Ирландия и Соединенное Королевство – отказались от применения нормативной базы Шенгенского соглашения. Четыре государства-участника ОБСЕ – Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария – не входят в ЕС, но входят в шенгенскую зону и в полном объеме применяют нормативную базу Шенгенского соглашения.

Государства-члены ЕС делегировали право определения порядка и правил выдачи виз специальной наднациональной организации. Ирландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария, как страны, «ассоциированные с Шенгенским соглашением», включили нормативную базу этого соглашения в собственное национальное законодательство, а также соблюдают нормы Регламента ЕС No 810/2009, принятого Европейским парламентом и Советом 13 июля 2009 г. и утвердившего Визовый кодекс Сообщества («Визовый кодекс»). Помимо этого, они соблюдают нормы Регламента Совета ЕС No 539/2001 от 15 марта 2001 г., в котором перечислены третьи страны, чьи граждане обязаны иметь визу для пересечения внешних границ, и страны, чьи граждане от выполнения этого требования освобождаются (Регламент ЕС 539/2001).⁵¹

Несмотря на то, что Болгария, Кипр, Румыния и Хорватия еще не выдают шенгенских виз, они уже применяют ряд общих правил, предусмотренных Визовым кодексом (Регламент ЕС 539/2001), а также (в некотором объеме) нормативную базу Шенгенского соглашения. Два государства-члена ЕС – Ирландия и Соединенное Королевство – отказались от участия в общей визовой политике ЕС и осуществляют собственную, независимую визовую политику⁵².

51 Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 – Регламент (ЕС) No 810/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. о принятии Визового кодекса ЕС (Визовый кодекс), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>; European Council Regulation No 539/2001 of 15 March 2001 – Регламент ЕС No 539/2001 от 15 марта 2001 г., который содержит перечни третьих стран, чьим гражданам разрешен и чьим гражданам не разрешен безвизовый въезд в ЕС, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>.

52 Ирландия и Соединенное Королевство имеют право принимать участие во всех или в некоторых мероприятиях шенгенских стран при наличии единогласного решения всех участников Шенгенского соглашения и представителя правительства соответствующего государства (по условиям Амстердамского договора, Соединенное Королевство и Ирландия сотрудничают с государствами шенгенской зоны по некоторым

Краткосрочные поездки (одна поездка длительностью до 90 дней или несколько поездок, в сумме не превышающих 90 дней), совершаемые в течение определенного шестимесячного периода, регулируются Общей визовой политикой, а шенгенская виза, выданная одним из государств шенгенской зоны, дает ее обладателю право на свободное перемещение на территории этой зоны.

Общая визовая политика ЕС включает несколько компонентов:

- **Общие технические стандарты и условия**, а также общие критерии безопасности для всех виз, выдаваемых участниками Шенгенского соглашения⁵³. Единый формат визовой наклейки был введен в 1995 г.
- **Единый список третьих стран, чьим гражданам необходима виза** для пересечения внешних границ шенгенской зоны. Регламент ЕС No 539/2001 от марта 2001 г. включает два приложения, в которых перечислены страны, чьи граждане могут посещать государства ЕС лишь при наличии визы (Приложение I, или так называемый «черный список»), и страны, чьи граждане от этого требования освобождаются (Приложение II, или так называемый «белый список»). Эти приложения обновляются всякий раз, когда принимается решение о либерализации визового режима с какой-либо третьей страной. В 2009-2010 гг. пять государств из региона Западных Балкан были переведены из «черного списка» в «белый».
- **Непрерывная унификация порядка и условий выдачи виз**. В основе Общей визовой политики лежит Визовый кодекс; он определяет условия и порядок выдачи транзитных виз и краткосрочных виз (не более чем на 90 дней пребывания в течение 6 месяцев) государствами шенгенской зоны. Дополнением к Визовому кодексу является набор практических рекомендаций⁵⁴.
- **Одинаковый визовый сбор**⁵⁵, установленный в качестве меры по обеспечению равного подхода ко всем гражданам третьих стран. В настоящее время действует визовый сбор в размере 60 евро. С рядом государств-участников ОБСЕ проводятся переговоры об установлении визового сбора в размере 35 евро в рамках соглашений об упрощении визовых режимов. Помимо этого, визовый сбор может отменяться или сокращаться в отдельных случаях в интересах развития культурных или

направлениям, в том числе по вопросам деятельности полиции и судов, борьбы с наркоторговлей, а также по работе Шенгенской информационной системы). Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Европейской комиссии: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm (англ.).

53 Council Regulation (EC) No. 1683/95 of 29 May 1995 – Регламент Совета Европы (ЕС) No. 1683/95 от 29 мая 1995 г. установил единый формат виз, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995R1683:20070101:EN:PDF>. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm (англ.).

54 Commission Decision of 19.3.2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas [Решение Европейской комиссии от 19.3.2010 об Инструкциях по обработке визовых заявлений и модификации выданных виз], http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/c_2010_1620_en.pdf; Commission Decision of 11.6.2010 establishing the Handbook for the organisation of visa sections and local Schengen cooperation [Решение Европейской комиссии от 11.6.2010 об Инструкциях по организации визовых отделов и местном сотрудничестве между шенгенскими странами], http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/policies/borders/docs/c_2010_3667_en.pdf.

55 Regulation No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Article 16 [Регламент (ЕС) No 810/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. о принятии Визового кодекса ЕС (Визовый кодекс)], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>.

спортивных связей, в интересах внешней политики, политики развития и в иных случаях, имеющих общественное значение, или же по причинам гуманитарного характера.

- **Усиленный обмен информацией**, составляющий важное направление сотрудничества в деле реализации Общей визовой политики. Этот обмен осуществляется через Шенгенскую информационную систему (Schengen Information System – SIS)⁵⁶, которая прошла уже второе обновление, и через Визовую информационную систему (Visa Information System – VIS). SIS была создана на основе Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств экономического союза БЕНИЛЮКС, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенгенская конвенция). Она представляет собой электронную базу данных, в которой хранится информация (включая биометрические данные) об отдельных категориях лиц – например, замешанных в тяжких преступлениях, лишенных права на въезд или пребывание в ЕС или находящихся в розыске (особенно это касается детей). В Шенгенской информационной системе также хранятся данные о некоторых видах потерянного или похищенного имущества – например, стрелкового оружия, транспортных средств, банкнот и личных документов. Эта база данных включает функции поиска, которыми могут пользоваться сотрудники пограничного контроля, полиция, а также таможенные, визовые и судебные органы всей шенгенской зоны, агентство по судебному сотрудничеству Европейского союза (Евроюст) и полицейская служба Европейского союза (Европол). В недавно запущенной общей Визовой информационной системе (VIS) хранятся данные о решениях, принятых консульствами государств шенгенской зоны, что позволяет предотвратить случаи мошенничества⁵⁷. Помимо этого, ВИС хранит биометрические данные, включая фотографии и отпечатки пальцев всех граждан третьих стран (не входящих в ЕС), подающих визовые заявления на краткосрочную поездку, а также информацию обо всех визовых заявлениях и отказах в выдаче визы за последние 5 лет, что помогает предотвратить получение визы после отказа в консульстве другой страны и сделать отказ любого консульства окончательным и бесповоротным.
- **Шенгенское сотрудничество на местах** между государствами шенгенской зоны. В рамках этой схемы все консульские учреждения, расположенные в конкретной стране, сотрудничают друг с другом и обеспечивают согласованное применение общей визовой политики и обмен информацией. Первое включает взаимное согласование требований к документам, а также обстоятельств, в которых визовый сбор может быть отменен, и суммы комиссионного сбора, взимаемого внешними обслуживающими компаниями.

Лица, которым для въезда в шенгенскую зону необходима виза, должны подать заявление на краткосрочную визу, предусматривающую либо однократный, либо многократный въезд в течение определенного периода времени. Многократные визы выдаются на срок до 5 лет, причем максимальный срок непрерывного пребывания в стране составляет 90 дней в течение 6 месяцев. Это единственный вид краткосроч-

56 Более подробную информацию можно найти на официальном веб-сайте Европейского союза по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm.

57 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Европейской комиссии по адресу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm.

ной визы, выдаваемой шенгенскими государствами. Вместе с тем, в рамках процесса выдачи виз правила, применяемые относительно видов обязательных подтверждающих документов, могут быть разными – в зависимости от заявленной цели поездки.

Государства шенгенской зоны принимают меры по увеличению количества консульских учреждений в целях повышения доступности визовых услуг для граждан государств-участников ОБСЕ. В рамках Шенгенских соглашений о представительстве стало возможным передавать полномочия по выдаче виз консульским учреждениям других шенгенских государств. В некоторых государствах-участниках (например, в Молдове) также действуют совместные шенгенские визовые центры.

Граждане Азербайджана, Грузии, Российской Федерации, Турции и Узбекистана имеют возможность подать визовое заявление на поездку в любое государство шенгенской зоны в назначенное консульское учреждение на территории своей страны. При этом гражданам ряда государств-участников ОБСЕ для получения визы в некоторые шенгенские страны приходится выезжать за рубеж (см. таблицу 3.5).

ТАБЛИЦА 3.5. ГОСУДАРСТВА ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ, НЕ ИМЕЮЩИЕ КОНСУЛЬСТВ НА ТЕРРИТОРИИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ У НИХ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

Шенгенские государства, визу в которые можно получить только за рубежом	
Армения	Лихтенштейн, Мальта, Чешская Республика и Швейцария
Беларусь	Дания и Лихтенштейн
Казахстан	Дания и Исландия
Кыргызстан	Венгрия, Греция, Дания, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Польша, Словения, Чешская Республика и Швейцария
Молдова	Исландия, Лихтенштейн, Мальта, Норвегия и Португалия
Монголия	Венгрия, Дания, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Норвегия, Польша, Швейцария и Эстония
Таджикистан	Венгрия, Исландия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Польша, Словения, Словакия, Чешская Республика, Швейцария и Эстония
Туркменистан	Венгрия, Дания, Исландия, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Польша, Словения, Словакия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония
Украина	Лихтенштейн и Мальта

Ряд шенгенских государств имеют более одного консульства в разных регионах одной и той же страны, что дает возможность подавать визовые заявления в нескольких местах. Помимо этого, шенгенские государства организуют работу так называемых совместных визовых центров, в которых выдаются визы сразу нескольких государств шенгенской зоны. Наконец, многие шенгенские страны заключают подрядные договоры с внешними обслуживающими компаниями, которые обеспечивают прием визовых заявлений; например, так поступает Испания в Казахстане, а Италия – в Грузии и Молдове. Более всего эта практика распространена в Российской Федерации из-за размеров этой страны (таблица 3.6).

ТАБЛИЦА 3.6. КОЛИЧЕСТВО ВИЗОВЫХ ЦЕНТРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПО ГОСУДАРСТВАМ, ВЫДАЮЩИМ ВИЗЫ)

Количество городов, где можно подать заявление на получение визы соответствующего шенгенского государства	Консульства ⁵⁸		Обслуживающие компании		Консульства		Обслуживающие компании	
	Количество	Количество	Количество	Количество	Количество	Количество	Количество	Количество
	Австрия	3	14	Лихтенштейн	2		п/а	
	Бельгия	2	2	Литва	5		п/а	
	Чешская Республика	3		Люксембург	2		п/а	
	Дания	3	7	Мальта	1		9	
	Эстония	5	78	Нидерланды	6		5	
	Финляндия	5	2	Норвегия	4		1	
	Франция	5	2	Польша	5		2	
	Германия	4	п/а	Португалия	1		п/а	
	Греция	3	11	Словакия	3		п/а	
	Венгрия	4	п/а	Словения	5		п/а	
	Исландия	1	п/а	Испания	2		2	
	Италия	2	2	Швеция	2		18	
	Латвия	5	30	Швейцария	2		14	

Количество выданных виз

Из таблицы 3.7 следует, что количество шенгенских виз, выданных в 2010-2012 гг. в государствах-участниках ОБСЕ, с которыми действует визовый режим, выросло на 41%. Причиной этого роста может быть увеличение количества визовых центров и пунктов подачи визовых заявлений, а также упрощение порядка выдачи виз в результате заключения соответствующих соглашений. Отчасти причиной также могут быть более приемлемые транспортные расходы и повышение спроса на поездки в шенгенскую зону среди представителей растущего среднего класса нешенгенских стран.

Особенно заметно увеличение количества выданных виз гражданам государств-участников ОБСЕ из Восточной Европы, сопредельных шенгенским странам. Количество шенгенских виз, выданных в 2010-2012 гг. гражданам Российской Федерации, выросло на 44,1%. Похожие темпы роста показали также Беларусь (61,8%), Украина (37,9%), Азербайджан (39,8%), Казахстан (42,9%) и Монголия (83,5%). Причиной такого роста в ряде случаев может быть тот факт, что некоторые из этих стран сравнительно мало пострадали в ходе мирового экономического кризиса 2008 г.

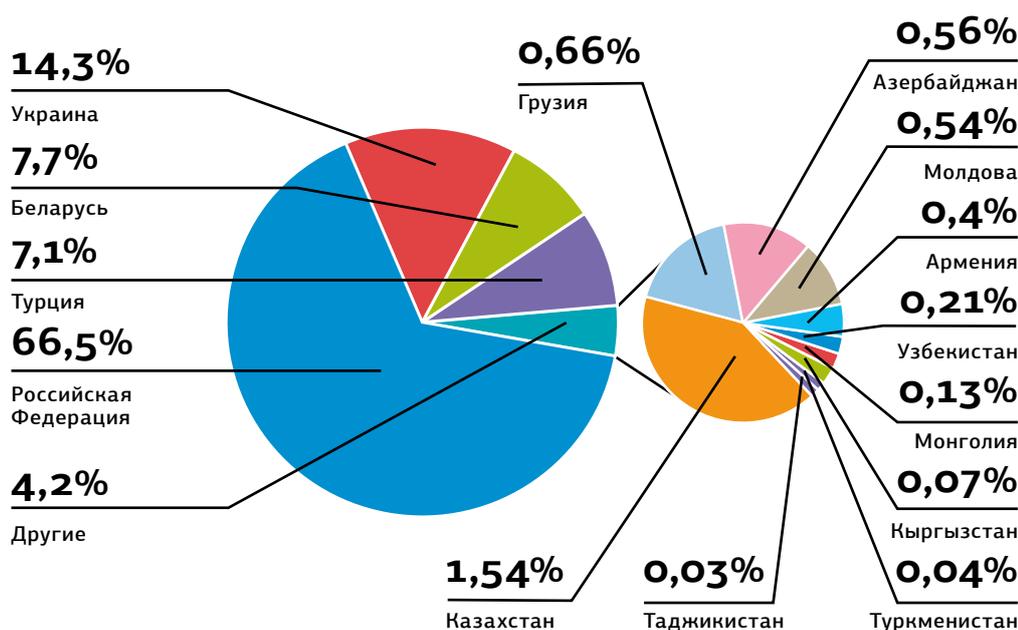
58 Это количество консульских учреждений отражает не только количество консульств в указанной стране, но количество консульских учреждений других шенгенских стран, которые выдают визы от имени указанного государства в соответствии с Шенгенским соглашением о представительстве.

ТАБЛИЦА 3.7. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ ШЕНГЕНСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных неиммиграционных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Армения	29 307	33 527	35 780	22,1
Азербайджан	35 672	43 009	49 867	39,8
Беларусь	428 491	579 924	693 425	61,8
Грузия	50 290	59 602	59 363	18,0
Казахстан	96 123	117 756	137 358	42,9
Кыргызстан	5 070	6 003	6 600	30,2
Молдова	45 434	50 300	48 615	7,0
Монголия	6 347	9 309	11 644	83,5
Российская Федерация	4 120 704	5 152 518	5 939 644	44,1
Таджикистан	2 331	2 405	2 685	15,2
Турция	522 230	591 950	637 276	22,0
Туркменистан	2 734	2 937	3 619	32,4
Украина	930 407	1 103 328	1 283 014	37,9
Узбекистан	16 704	17 848	19 108	14,4
Итого	6 291 844	7 770 416	8 927 998	41,9

На рис. 3.2 видно, что 66,5% всех виз, выданных шенгенскими государствами в регионе ОБСЕ, пришлись на Российскую Федерацию, 14,4% – на Украину и 7,8% – на Беларусь. В целом, доля шенгенских виз, выданных в государствах-участниках ОБСЕ, граничащих с шенгенской зоной, составила 88,7% от общего числа шенгенских виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ. Столь резкий скачок в выдаче виз гражданам этих государств говорит о растущем интересе к поездкам в шенгенскую зону. Помимо этого, экономическое положение многих лиц, совершающих такие поездки, улучшается, и это

РИС. 3.2. ДОЛЯ ОТ ОБЩЕГО ЧИСЛА НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ В 2012 Г. ШЕНГЕНСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)

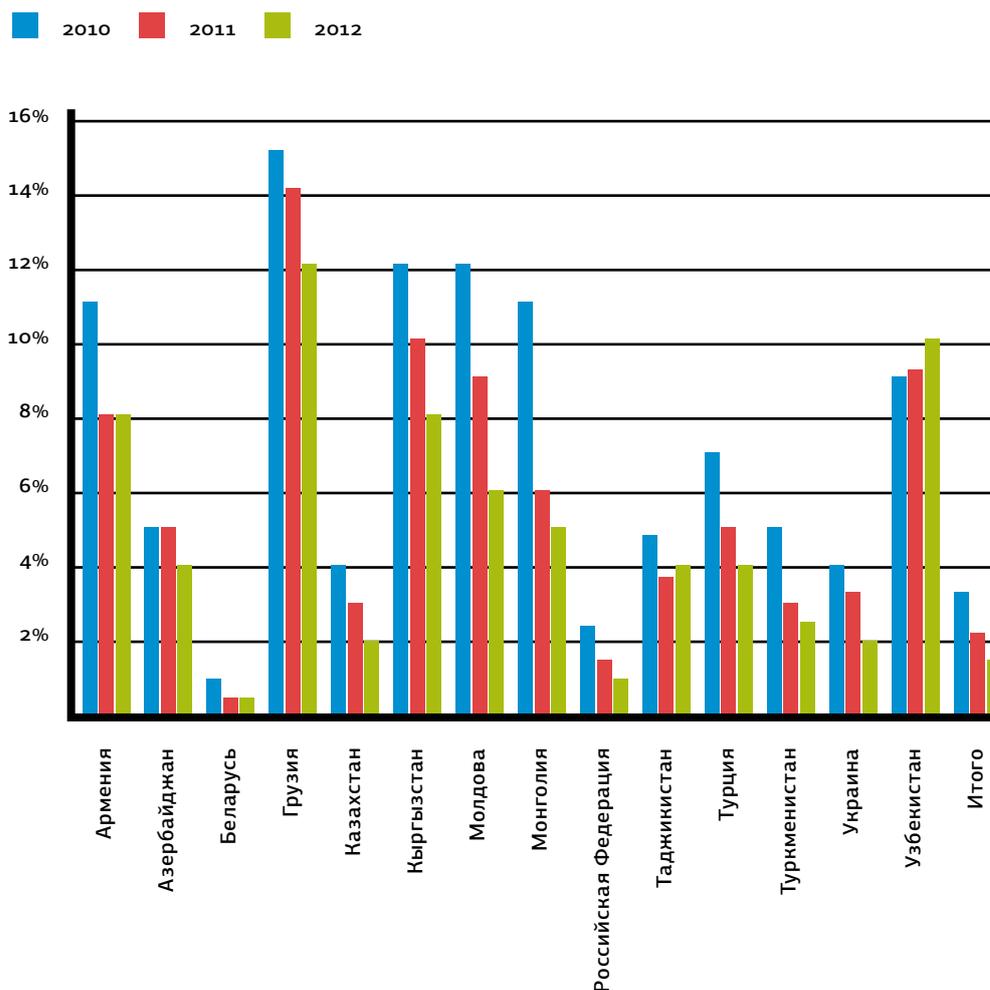


облегчает оценку их добросовестности с точки зрения соблюдения ими условий въезда в шенгенскую зону. Учитывая тот факт, что нет никаких явных признаков грядущих перемен в финансовом положении многих посетителей из этих государств, в ближайшие годы можно ожидать увеличения количества поездок из государств, граничащих с шенгенской зоной. Это повысит нагрузку на консульства шенгенских стран, которым придется увеличивать свои ресурсы для обработки визовых заявлений.

Доля отказов в выдаче виз

Как следует из рис. 3.3, доля отказов в выдаче виз государств шенгенской зоны гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми действует визовый режим, различна для разных государств-участников. Самая высокая доля отказов зафиксирована в отношении граждан Грузии (12,7% в 2012 г.) – несмотря на то, что эта страна подписала с ЕС соглашение об упрощении визового режима. Высокая доля отказов в выдаче визы отмечалась также в отношении граждан Кыргызстана (8,2% в 2012 г.) и Узбекистана (10% в 2012 г.). Столь значительную долю отказов можно объяснить повышенным риском нерегулярной иммиграции со стороны граждан этих государств.

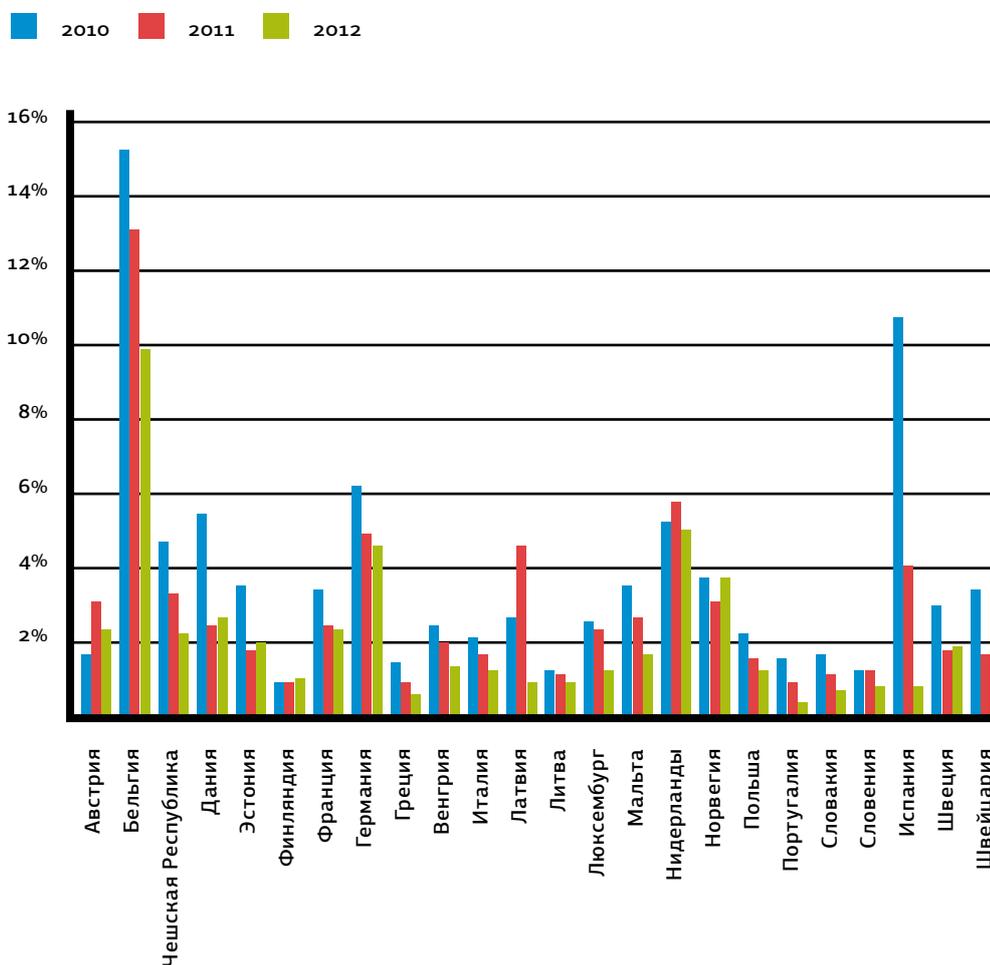
РИС. 3.3. ДОЛЯ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ ШЕНГЕНСКИХ СТРАН ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Этот рисунок также показывает, что самая низкая доля отказов в выдаче визы имела место в тех государствах-участниках ОБСЕ, где шенгенские страны выдают наибольшее количество виз. Например, для Беларуси доля отказов в 2012 г. составила 0,5%, для Российской Федерации – 0,9%, а для Украины – 2%. Помимо этого, на рис. 3.3 видно, что имеет место общая тенденция к сокращению числа отказов в выдаче виз. Возможно, это свидетельствует о неуклонном повышении эффективности визовых механизмов с точки зрения предупреждения въезда лиц, не соблюдающих визовые правила, а также о том, что лица, совершающие поездки в шенгенскую зону, обычно соблюдают правила въезда, установленные соответствующими государствами.

Как показывает рис. 3.4, доля отказов в выдаче виз различается и в зависимости от того государства шенгенской зоны, куда подается визовое заявление. За этими различиями стоит различная мотивация поездок в те или иные шенгенские страны. Например, мотивом поездок в страну с высокоразвитой туристической отраслью, скорее всего, будет туризм, который способствует росту экономики такой страны. В связи с этим такие государства обычно стремятся снизить количество отказов в выдаче визы. В то же время, многие государства шенгенской зоны притягивают нерегулярных иммигрантов, цель которых – получить незаконные рабочие места. Такие государства в связи с повышенным риском нерегулярной иммиграции сталкиваются с проблемой выявления добросовестных путешественников среди подателей визовых заявлений, а это приводит к высокой доле отказов в выдаче визы.

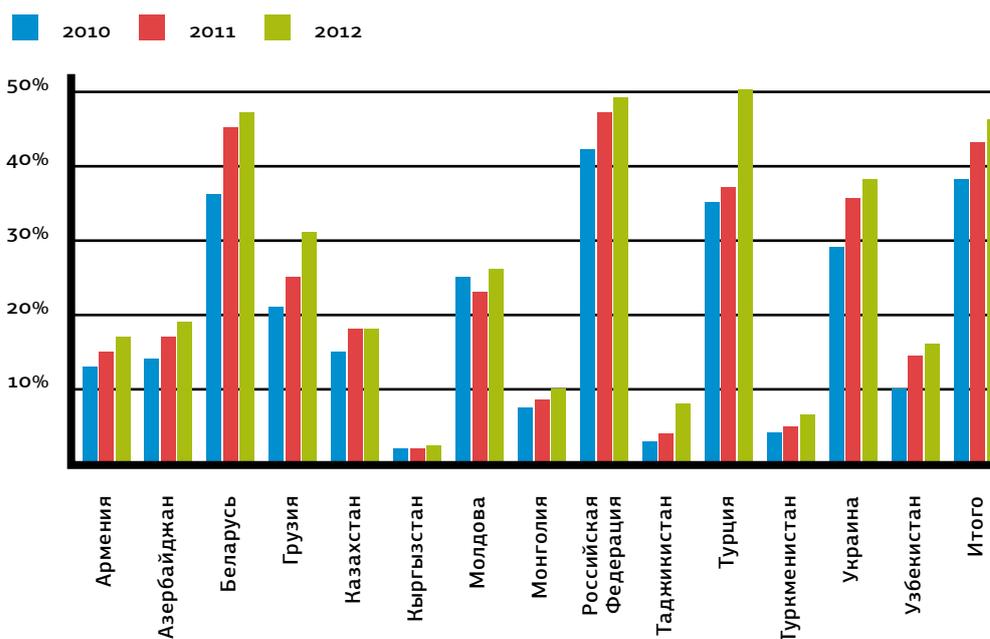
РИС. 3.4. ДОЛЯ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ ШЕНГЕНСКИХ СТРАН ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Доля выданных многократных виз

Доля выданных многократных виз – важный статистический индикатор: он показывает степень уверенности данного государства в добросовестности иностранных посетителей, которым дается право многократного въезда на территорию страны по одной и той же визе. На рис. 3.5 показана общая тенденция к увеличению количества многократных виз, выданных государствами шенгенской зоны в 2010-2012 гг. Однако соотношение между количеством выданных многократных виз и общим количеством выданных виз может различаться. В частности, самая высокая доля многократных виз приходится на те государства-участники ОБСЕ, которые имеют общую границу с шенгенской зоной. В 2012 г. доля многократных виз, выданных в Российской Федерации, составляла 48,9% от общего количества виз, в Беларуси – 47,1%, а в Украине – 38,6%. Столь высокая доля многократных виз означает, что граждане соседних с шенгенской зоной государств с большей вероятностью будут совершать частые краткосрочные поездки. На рис. 3.5 видно, что количество выданных многократных виз тем ниже, чем больше расстояние от данного государства до государств шенгенской зоны.

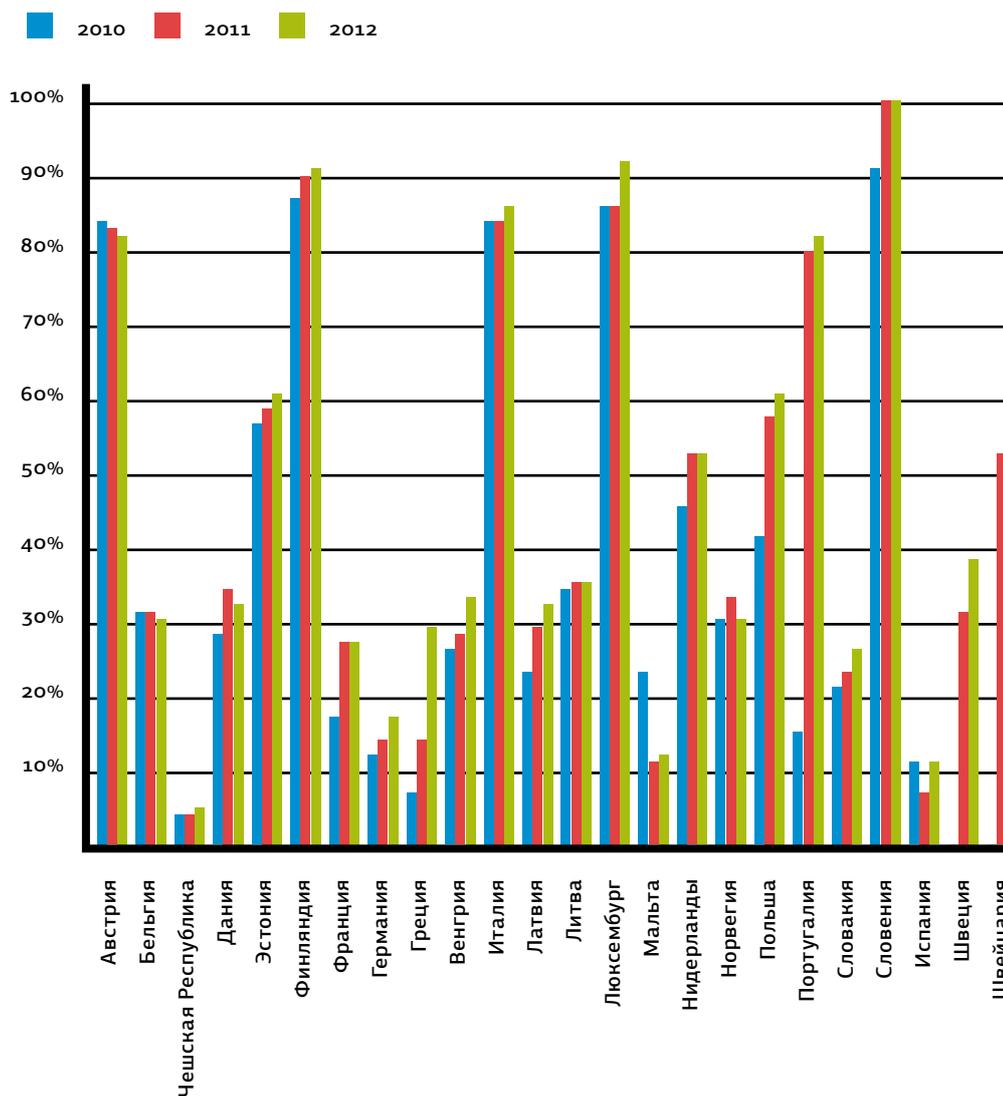
РИС. 3.5. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ ШЕНГЕНСКИМИ СТРАНАМИ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Как и в случае с отказами в выдаче визы, доля многократных виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ, у разных государств шенгенской зоны различна. На рис. 3.6 видно, что ряд шенгенских государств выдает преимущественно многократные визы. На рисунке показана доля многократных виз от общего числа виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ. Учитывая, что 88,7% всех виз, выданных шенгенскими государствами, пришлось на Беларусь, Российскую Федерацию и Украину, данные на рис. 3.6 отражают главным образом картину выдачи многократных виз гражданам именно этих трех государств. Рисунок также показывает различия в подходах разных шенгенских государств к установлению соответствия заявителей критериям для выдачи многократной визы. Некоторые шенгенские госу-

дарства выдают многократные визы регулярно, а не в виде исключения; например, 90% краткосрочных виз, выдаваемых Словенией и Финляндией – это многократные визы, тогда как самый низкий процент выдачи многократных виз показали консульские учреждения Германии, Греции и Испании.

РИС. 3.6. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ ШЕНГЕНСКИМИ СТРАНАМИ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Государства-члены ЕС, частично применяющие нормативную базу Шенгенского соглашения

При рассмотрении визовых заявлений Болгария, Кипр, Румынии и Хорватия следуют положениям общей политики ЕС и применяют ее критерии. Вместе с тем, не являясь полноценными участниками Шенгенского соглашения, они пока имеют право выдавать визы, действительные лишь для въезда на их собственную территорию.

Болгария

Болгария применяет положения Общей визовой политики ЕС с 1 января 2007 г. Как и все другие государства шенгенской зоны, она выдает краткосрочные визы гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у нее действует визовый режим, согласно Регламенту Совета ЕС No 539/2001 от 15 марта 2001 г. Этот Регламент содержит список государств, граждане которых обязаны иметь визу при пересечении внешних границ ЕС, а также государств, чьи граждане освобождаются от выполнения этого правила. В то же время, Болгария разрешает безвизовый въезд на свою территорию обладателям действующих шенгенских виз. Например, эти лица имеют право на въезд без краткосрочной болгарской визы и на пребывание в Болгарии не более 3 месяцев из любых 6 месяцев, начиная с даты первого въезда в страну.

К визовым заявлениям необходимо прилагать подтверждающие документы (в соответствии с требованиями Визового кодекса ЕС) и сдавать их в соответствующее консульское учреждение лично или через уполномоченного посредника. За исключением граждан Кыргызстана, Монголии, Таджикистана и Туркменистана, граждане всех других государств-участников ОБСЕ, с которыми у Болгарии действует визовый режим, имеют возможность подать визовое заявление в собственной стране. Помимо этого, граждане Российской Федерации могут подать визовое заявление в одном из 17 городов своей страны, в которых расположены визовые центры, обслуживаемые внешними поставщиками услуг. На Украине такие услуги предоставляются в 8 городах, в Турции – в 7 городах, а в Казахстане – в 2 городах.

В 2012 г., государственные органы Болгарии выдали 771 917 неиммиграционных виз гражданам государств-участников ОБСЕ – на 70,4% больше, чем в 2010 г. В 2012 г. 98,1% от общего количества выданных виз пришлось на граждан следующих государств: Российская Федерация (52,6%), Украина (26,7%), Молдова (7,1%), Беларусь (7,9%) и Турция (3,8%). В 2010-2012 гг. количество выданных виз выросло на 70,7%, а количество виз, выданных гражданам Российской Федерации и Украины, почти удвоилось, увеличившись на 87,9% и 98,8% соответственно. Снижение этого показателя произошло лишь в отношении Турции: граждане этой страны получили в 2012 г. виз на 33,5% меньше, чем в 2010 г. (см. таблицу 3.8).

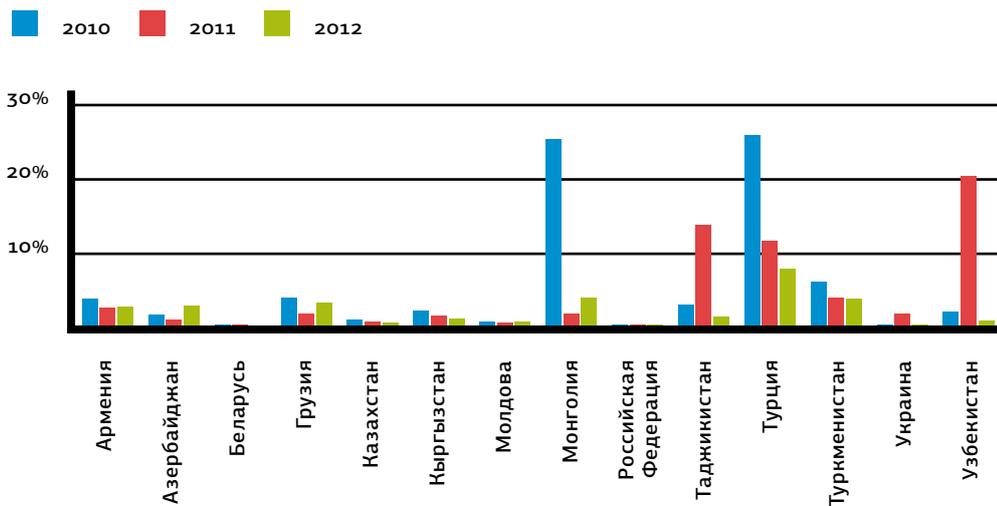
ТАБЛИЦА 3.8. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ БОЛГАРИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных виз			Динамика в 2010-2012 гг. (%)
	2010	2011	2012	
Армения	2 575	3 192	3 678	42,8
Азербайджан	854	909	968	13,3
Беларусь	38 131	33 133	60 899	59,7
Грузия	1 868	2 303	2 437	30,5
Казахстан	3 274	3 979	4 896	49,5
Кыргызстан	212	234	242	14,2
Молдова	39 949	51 047	54 770	37,1

Монголия	76	135	138	81,6
Российская Федерация	216 156	390 837	406 192	87,9
Таджикистан	74	59	86	16,2
Туркменистан	47	62	79	68,1
Турция	43 731	45 097	29 094	33,5
Украина	103 584	153 962	205 913	98,8
Узбекистан	395	383	513	29,9
Итого	450 926	685 332	769 905	70,7

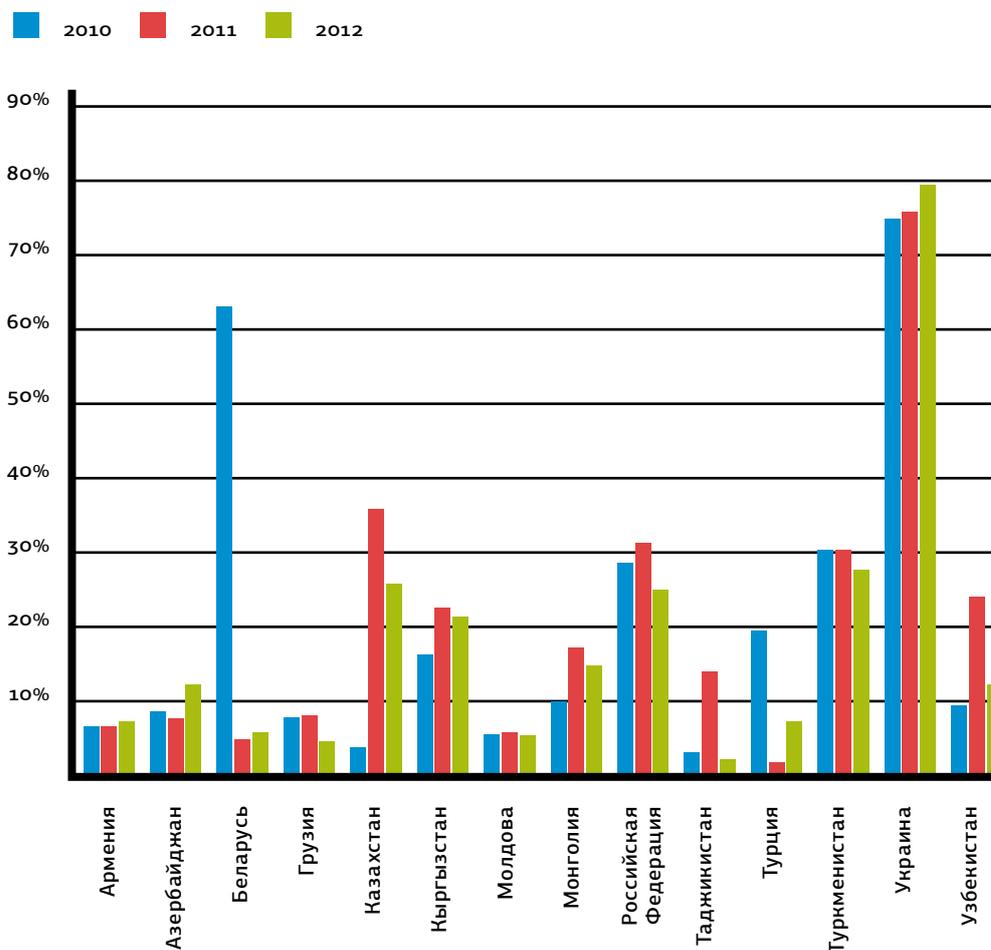
Как показано на рис. 3.7, в 2012 г. доля отказов в выдаче визы гражданам большинства государств-участников ОБСЕ составляла менее 3%, за исключением Монголии (3,6%), Туркменистана (7,1%) и Турции (3,6%). На этом рисунке также видно, что в 2010-2012 гг. увеличение количества выданных виз сопровождалось снижением доли отказов в их выдаче (с 1,1% в 2010 г. до 0,5% в 2012 г.).

РИС. 3.7. ДОЛЯ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ БОЛГАРИИ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Как показано на рис. 3.8, самая большая доля выданных Болгарией многократных виз (87,6%) пришла на граждан Украины. Что касается граждан других государств-участников ОБСЕ, то доля выданных им в 2012 г. многократных виз составила менее 50% от общего числа выданных виз.

РИС. 3.8. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ БОЛГАРИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Хорватия

Граждане государств-участников ОБСЕ, которым для въезда в Хорватию требуется виза, могут получить краткосрочную визу в соответствующем консульском учреждении Хорватии за рубежом. Не считая транзитных виз, краткосрочная виза – единственный вид неиммиграционных виз, которые выдаются иностранцам. Краткосрочная виза дает право на однократный или многократный въезд в страну и пребывание в ней в общей сложности не более 90 дней в течение определенного шестимесячного периода. Обычно визовое заявление необходимо подавать лично и прилагать к нему документы, подтверждающие цель поездки в Хорватию, бронирование места пребывания, наличие финансовых средств в размере, достаточном для пребывания в Хорватии, а также для возвращения в страну происхождения или для продолжения поездки в третью страну; способ передвижения (транспорт) и намерение вернуться в страну происхождения или продолжить поездку в какую-либо третью страну.

К 1 апреля 2013 г. – еще до вступления страны в ЕС (состоявшегося 1 июля 2013 г.) – визовая политика Хорватии была полностью согласована с визовой политикой ЕС. Таким образом, с этого момента Хорватия установила визовые режимы со всеми госу-

дарствами-участниками ОБСЕ, чьим гражданам необходима виза для въезда в страны шенгенской зоны. Вследствие этого, после вступления Хорватии в ЕС гражданам Российской Федерации, Турции и Украины для поездки в данную страну или пребывания в ней необходима виза. Гражданам Российской Федерации и Украины Хорватия разрешает подавать визовые заявления через Интернет⁵⁹. Однако при этом необходимо предоставить в какое-либо консульское учреждение Хорватии или в визовый центр, обслуживаемый внешней компанией, бумажную копию заявления вместе с необходимыми подтверждающими документами. Согласно решению правительства страны, с 1 января 2014 г. все обладатели действующей шенгенской визы имеют право на въезд и краткосрочное пребывание в Хорватии.

Несмотря на весьма либеральную визовую политику государства, в период перед вступлением в ЕС (2010-2012 гг.) общее число виз, выдаваемых Хорватией, было невелико. В 2012 г. консульские учреждения этой страны выдали 2 141 неиммиграционную визу гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми тогда у Хорватии действовал визовый режим. Это означало снижение общего числа неиммиграционных виз на 49,6% по сравнению с 2010 г. В 2012 году 80% всех выданных Хорватией виз пришлось на граждан следующих государств: Беларусь (27,6%), Украина (25,3%), Молдова (11,8%), Российская Федерация (7,9%) и Грузия (9,1%). В том же 2012 году Хорватия отказала в выдаче 28 виз.

Соединенное Королевство и Ирландия

Соединенное Королевство и Ирландия – единственные государства-члены ЕС, которые отказались от применения общего Визового кодекса ЕС и Регламента ЕС 539/200 и предпочли проводить свою собственную, независимую визовую политику. При этом обе страны поддерживают взаимный безвизовый режим для своих граждан, известный как Единое иммиграционное пространство. Вследствие этого, граждане Ирландии и Соединенного Королевства имеют право пересекать границу между двумя странами, имея при себе лишь действующее удостоверение личности. Однако эта привилегия безвизового перемещения через границу не распространяется на граждан третьих стран.

Помимо общей въездной визы и деловой визы, Соединенное Королевство выдает еще 11 категорий неиммиграционных виз, в том числе семейные визы, спортивные визы и визы для лиц, въезжающих для выполнения разрешенных видов оплачиваемых работ.

К визовому заявлению необходимо приложить подтверждающие документы, необходимые для конкретной категории визы (в зависимости от цели поездки). Жители большинства государств-участников ОБСЕ могут подать заявление на визу в своей стране проживания. В Российской Федерации и Турции действуют 5 визовых центров Соединенного Королевства, расположенных в крупных городах. Жителям Таджикистана и Кыргызстана приходится подавать заявления в визовом центре, расположенном в Казахстане. Аналогичным образом, жители Черногории вынуждены подавать визовые заявления в визовом центре в Сербии.

Согласно общим правилам, визовое заявление можно подать либо лично, либо в электронной форме через веб-интерфейс. При подаче электронного заявления соответ-

59 Граждане Российской Федерации и Украины могут подать заявление на получение визы в Хорватию по следующему адресу: <https://crovisa.mverp.hr>.

ствующий центр приема визовых заявлений получает всю личную и связанную с поездкой информацию, а также сообщает о свободных промежутках времени, на которые можно назначить прием в визовом учреждении, и ожидаемое время обработки заявления.

Все лица, подающие заявления, обязаны явиться в соответствующий центр приема визовых заявлений для предоставления своих биометрических данных (сдачи отпечатков пальцев и фотографирования). К визовому заявлению необходимо приложить подтверждающие документы, которые должны содержать личную информацию, информацию о финансовом состоянии и текущей занятости заявителя, данные о месте пребывания в пункте назначения, а также информацию о поездке. Обычно решение о выдаче визы принимается на основе предоставленных подтверждающих документов. Однако заявителя также могут вызвать на беседу с сотрудником визового отдела в течение 15 дней после анализа поданного визового заявления. В случае отказа в выдаче визы заявитель имеет право подать апелляцию или потребовать проведения административного разбирательства.

Краткосрочные визы выдаются максимум на 6 месяцев, а долгосрочные визы могут предусматривать пребывание в стране в течение года, двух, пяти или десяти лет. Долгосрочная виза выдается, если заявитель может доказать необходимость своих частых и продолжительных поездок в Соединенное Королевство (например, родственные или устоявшиеся деловые связи). Помимо этого, заявитель должен доказать, что в течение срока действия визы его личные обстоятельства на родине не претерпят значительных изменений. И, наконец, заявителю также нужно доказать, что он обладает достаточными финансовыми средствами, на которые сможет содержать себя сам, не прибегая к помощи государственных фондов, и что у него «чистая» история предыдущих поездок – без нарушений установленных визой сроков пребывания в стране.

Количество виз, выданных Соединенным Королевством

На момент проведения настоящего исследования данные о количестве выданных в 2012 г. неиммиграционных виз еще отсутствовали, однако цифры за 2009-2010 гг. показывают, что за этот период количество виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ, выросло на 25,5%. Из общего числа виз 73,3% были выданы гражданам следующих государств: Российская Федерация (45,6%), Турция (24,2%), Украина (10,4%) и Казахстан (4%). Более подробные данные представлены в таблице 3.9.

ТАБЛИЦА 3.9. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ СОЕДИНЕННЫМ КОРОЛЕВСТВОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

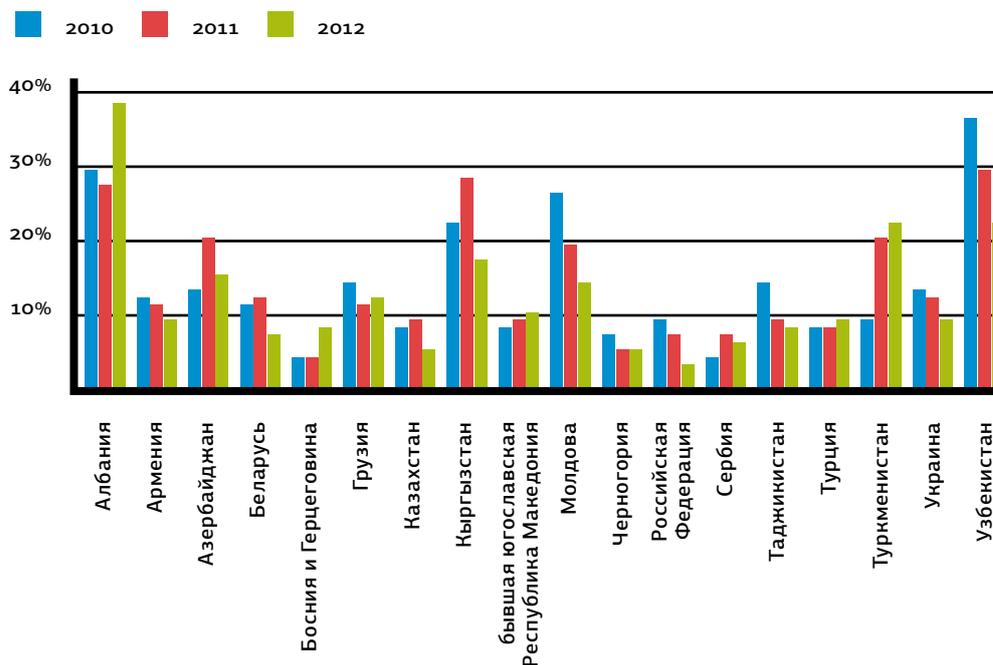
Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных виз			Динамика с 2009 г. (%)
	2009	2010	2011	
Азербайджан	5 659	6 557	6 931	22,5
Албания	7 829	7 830	7 455	-4,8
Армения	2 095	2 402	2 623	25,2
Беларусь	9 471	9 295	9 986	5,4

Босния и Герцеговина	3 643	3 639	3 717	2,0
Грузия	5 360	5 097	5 374	0,3
Казахстан	14 011	15 314	16 481	17,6
Кыргызстан	1 248	1 036	994	-20,4
Бывшая югославская Республика Македония	3 564	3 581	3 852	8,1
Молдова	2 176	1 939	1 989	-8,6
Российская Федерация	133 794	154 820	185 748	38,8
Сербия	9 200	14 260	14 872	61,7
Таджикистан	358	425	375	4,7
Туркменистан	1 636	1 532	1 467	-10,3
Турция	86 364	97 874	98 382	13,9
Узбекистан	3 261	2 717	2 863	-12,2
Украина	33 657	36 728	42 269	25,6
Черногория	1 206	1 996	1 900	57,5
Итого	324 532	367 042	407 278	25,5

Соединенное Королевство традиционно привлекало и продолжает привлекать большое количество иммигрантов. Граждане государств, с которыми у Соединенного Королевства исторически сложились прочные связи, нередко рассматривают эту страну в качестве идеального варианта для смены места жительства. Фактором, усиливающим поток иммигрантов в Соединенное Королевство, является и присутствие там большой диаспоры. Такая привлекательность Соединенного Королевства для трудовых мигрантов привела к тому, что визовые органы этой страны стали уделять повышенное внимание установлению добросовестности каждого лица, подающего визовое заявление, а также готовности этого лица покинуть страну по истечении срока действия визы. Именно особое положение Соединенного Королевства с точки зрения рисков нерегулярной иммиграции повлияло на решение этой страны отказаться от применения нормативной базы Шенгенского соглашения в полном объеме, а впоследствии также и от реализации на своей территории Общей визовой политики ЕС. В связи с повышенным риском нерегулярной иммиграции доля отказов в выдаче виз Соединенным Королевством обычно выше (12%), чем у государств шенгенской зоны, осуществляющих Общую визовую политику (4,9%).

На рис. 3.9 представлены подробные данные о доле отказов в выдаче визы гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у Соединенного Королевства действует визовый режим. Из этих статистических данных следует, что существует корреляция между количеством отказов в выдаче виз и общим количеством выданных виз. Обычно чем выше количество виз, выданных гражданам конкретной страны, тем ниже доля отказов в выдаче виз. И, наоборот, доля отказов бывает выше в отношении граждан тех стран, на долю которых приходится меньшее количество выданных виз.

РИС. 3.9. ДОЛЯ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Ирландия: количество выданных виз и количество отказов в выдаче виз

Граждане государств, с которыми Ирландия поддерживает визовый режим, могут посетить эту страну по краткосрочной визе. Такие визы выдаются для въезда в страну в следующих целях: встреча с друзьями или родственниками, туризм, учеба, научные исследования, краткосрочная занятость, обучение, бизнес, посещение конференции или театрального представления, лечение, религиозная практика.

Подать визовое заявление можно только через Интернет – на специальном веб-сайте. На этом онлайн-ресурсе также представлена другая информация, помогающая заявителю ответить на вопросы, содержащиеся в электронном бланке визового заявления. Бланк заявления доступен только на английском языке. В помощь заявителям предлагаются подробные инструкции по заполнению заявления, переведенные на ряд языков государств-участников ОБСЕ. На веб-сайте также представлена подробная информация о подтверждающих документах, которые необходимо приложить к визовому заявлению. В консульское учреждение Ирландии необходимо подать распечатанную бумажную копию визового заявления (с приложением необходимых подтверждающих документов). Визовое заявление можно подать лично или направить по почте на рассмотрение сотрудников консульства. Консульское учреждение может принять решение направить то или иное визовое заявление на рассмотрение в центральный офис в Ирландии. В этой связи заявителям обычно рекомендуют подавать визовые заявления не позднее, чем за 8 недель до запланированной поездки. Тот факт, что заявления можно не подавать лично и что собеседование с сотрудниками консульства необязательно, можно рассматривать как компенсацию за то, что граждане большинства государств-участников ОБСЕ, имеющих с Ирландией визовый режим, вынуждены подавать свои визовые заявления за рубежом (таблица 3.10).

ТАБЛИЦА 3.10. РАСПОЛОЖЕНИЕ КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ИРЛАНДИИ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ПРИЕМОМ И ОБРАБОТКОЙ ВИЗОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ

Государство-участник ОБСЕ	Страна, в которой надлежит подавать визовое заявление
Азербайджан	Турция
Албания	Греция
Армения	Болгария
Беларусь, Кыргызстан, Казахстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан	Российская Федерация
Босния и Герцеговина	Словения
Грузия	Болгария
бывшая югославская Республика Македония	Румыния
Молдова	Румыния
Монголия	Китай
Сербия	Греция
Турция	Турция
Украина	Украина
Черногория	Венгрия

В 2012 г. консульства Ирландии выдали гражданам государств-участников ОБСЕ 19 848 неиммиграционных виз, что оказалось на 21% выше показателя 2010 г. Из общего количества виз, выданных в 2012 г., 86,9% получили граждане следующих государств: Российская Федерация (54%), Турция (15,5%), Беларусь (8,9%) и Украина (8,5%). Как и в случае с Соединенным Королевством, на граждан государств, которым в 2012 г. было выдано наибольшее количество виз, пришлось и самая низкая доля отказов. Так, доля отказов для Российской Федерации составила 1,3%, для Беларуси – 1%, Турция – 1,3%, Украины – 7,4%. И, наоборот, государства-участники ОБСЕ с минимальным количеством выданных виз получили высокую долю отказов: Албания – 26,6%, Монголия – 30,2%, Молдова – 18,2% и Узбекистан – 18,8%.

Государства-участники из Юго-Восточной Европы

Босния и Герцеговина

Помимо транзитных виз, Босния и Герцеговина выдает только краткосрочные однократные или многократные визы. Согласно условиям краткосрочной визы, иностранцы могут пребывать в стране, в общей сложности, не более 90 дней в течение конкретного шестимесячного периода со дня первого въезда в страну. Краткосрочная виза может также выдаваться на срок до одного года или более. Она выдается для поездок в таких целях, как бизнес, образование, туризм, частные дела, политика, наука, спорт, религия и др.

При подаче визового заявления необходимо предоставить информацию о цели поездки, подтверждение обеспеченности жильем в месте назначения, а также информацию

о наличии финансовых средств, достаточных для оплаты пребывания в стране и соответствующих транспортных расходов.

Возможность подать заявление на визу для поездки в Боснию и Герцеговину в своей стране есть лишь у граждан Российской Федерации. Посольство Боснии и Герцеговины в Москве также определено в качестве консульского учреждения для приема и рассмотрения визовых заявлений от граждан Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Граждане Азербайджана и Грузии могут подать визовое заявление в консульстве Боснии и Герцеговины в Стамбуле (Турция), а граждане Туркменистана и Таджикистана – в Тегеране (Иран). Гражданам Молдовы необходимо для этого совершить поездку в Бухарест (Румыния), а гражданам Монголии – в Пекин (Китай).

Граждане государств-участников ОБСЕ, с которыми у Боснии и Герцеговины действует визовый режим, могут въехать в страну без визы на срок до 7 дней, если у них имеется действующая многократная шенгенская виза, виза какого-либо государства-члена ЕС или вид на жительство в шенгенской зоне или в ЕС, – при условии прибытия в Боснию и Герцеговину из шенгенской зоны или из государства-члена ЕС.

В 2012 г. консульские учреждения Боснии и Герцеговины выдали 818 неиммиграционных виз гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у этой страны существует визовый режим. По сравнению с данными 2010 г. общее количество неиммиграционных виз, выданных Боснией и Герцеговиной, сократилось на 19%. До того, как Босния и Герцеговина в 2012 г. отменила визовый режим с Украиной, количество выданных гражданам Украины виз составляло около 60% от общего их числа. Из общего количества виз, выданных в 2012 г., 80% пришлось на граждан следующих государств: Беларусь (18,2%), Молдова (16,6%), Азербайджан (16,1%), Российская Федерация (15,7%) и Грузия (12,7%). В 2012 г. было зафиксировано всего 5 отказов в выдаче визы.

Албания

Граждане государств-участников ОБСЕ, которым для въезда в Албанию необходима виза, могут получить краткосрочную визу, дающую право на пребывание в стране до 90 дней в течение конкретного шестимесячного периода. Визы выдаются на поездки в таких целях, как туризм, бизнес, лечение и занятость. Визовое заявление необходимо подавать лично, прилагая документы, подтверждающие цель пребывания в Албании и обеспеченность жильем на время поездки.

Что касается доступа к консульским учреждениям Албании, то гражданам многих государств-участников ОБСЕ для подачи визового заявления необходимо выехать за рубеж. Граждане Беларуси могут получить албанскую визу в Польше или в Российской Федерации; граждане Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана – в консульстве Албании в Турции или в Российской Федерации; граждане Монголии – в Российской Федерации или в Китае; граждане Молдовы – в одном из консульств Албании, расположенных в Болгарии, Румынии и Турции; а граждане Грузии – в Турции. Граждане Российской Федерации обращаются за визой на собственной территории.

Все обладатели действующей многократной шенгенской визы или вида на жительство в одном из государств шенгенской зоны имеют право на транзит через Албанию или на пребывание на ее территории не более 90 дней в течение конкретного шестимесячного периода – в соответствии с условиями их шенгенской визы или вида на жительство. В период с 25 мая по 25 сентября 2013 г. для граждан Российской Федерации действовало право безвизового въезда на территорию Албании. Целью

этого краткосрочного безвизового режима было содействие развитию туризма, а сама эта мера рассматривается как шаг в направлении полной либерализации визового режима в будущем.

В 2012 г. консульские учреждения Албании выдали гражданам государств-участников ОБСЕ 523 неиммиграционные визы. Общее количество выданных в 2012 г. неиммиграционных виз по сравнению с 2010 г. выросло на 40%. Большинство виз в 2012 г. было выдано гражданам следующих государств: Российская Федерация (58,5%), Грузия (13%) и Молдова (9,3%). Доля отказов в выдаче виз обычно невелика и составляет менее 1% от общего количества выданных виз.

Содружество Независимых Государств

Беларусь

Граждане государств-участников ОБСЕ, с которыми Беларусь поддерживает визовый режим, могут подать заявление на краткосрочную визу – однократную, двукратную или многократную. Обладатель такой визы получает право на однократную, двукратную или многократную поездку в Беларусь в предусмотренный визой период времени или на указанное количество дней (в общей сложности не более 90 дней).

К визовому заявлению необходимо приложить подтверждающие документы, список которых зависит от заявленной цели поездки. Заявление на визу для деловой поездки или поездки для участия в спортивных/культурных мероприятиях подается в оригинале соответствующим юридическим лицом. Оно составляется на фирменном бланке с указанием полного названия юридического лица и подтверждением обязательства данного юридического лица обеспечить, чтобы указанный иностранный посетитель соблюдал правила пребывания в Беларуси. Помимо этого, заявление должно быть заверено этим юридическим лицом.

Для поездки в туристических целях к визовому заявлению необходимо приложить оригинал или копию приглашения от белорусского туристического агентства. К заявлению на долгосрочную многократную визу необходимо приложить оригинал приглашения. Если целью поездки является посещение друзей или родственников, эти друзья или родственники должны составить официальное приглашение и заверить его в местном отделении Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел. Приглашение прилагается к визовому заявлению при его подаче. В случае непредвиденных обстоятельств (внезапная болезнь, смерть родственника и т. д.) виза может быть выдана на основании заверенной справки от врача или медицинского учреждения Республики Беларусь.

Гражданам Соединенных Штатов, Канады и ЕС при подаче визового заявления на частную поездку сроком до 30 дней не нужно прилагать никакие приглашения.

Граждане большинства государств-участников ОБСЕ, с которыми Беларусь поддерживает визовый режим, могут получить белорусскую визу в своих странах. Граждане тех государств-участников ОБСЕ, которые не имеют дипломатических представительств или консульских учреждений в Беларуси, могут получить въездную визу любого типа в Управлении по вопросам въезда иностранцев Главного консульского управления Министерства иностранных дел Республики Беларусь прямо по прибытии в Национальный аэропорт «Минск» при условии, что они смогут предъявить необходимые подтверждающие документы. Граждане тех государств, у которых есть

дипломатическое представительство или консульское учреждение в Беларуси, имеют право на получение визы в Национальном аэропорту «Минск» только в том случае, если они входят в состав какой-либо официальной делегации, прибывшей по приглашению государственных органов Беларуси, или если они прибыли в связи с тяжелой болезнью или смертью близкого родственника или члена семьи (после предъявления официальных документов, подтверждающих данное обстоятельство).

Несмотря на упрощение порядка выдачи виз гражданам Соединенных Штатов, Канады и Европейского союза (которым больше не нужно прилагать к визовому заявлению оригинал приглашения), количество выданных виз в 2010-2012 гг. постепенно снижалось. Как показано в таблице 3.11, в 2012 г. количество выданных виз по сравнению с 2010 г. снизилось на 3,5%. При этом сокращение количества выданных виз было зафиксировано и в статистике по большинству других государств-участников ОБСЕ, с которыми у Беларуси действует визовый режим (оно было несколько компенсировано ростом количества виз, выданных гражданам Болгарии, Турции и Туркменистана). Из таблицы 3.12 видно, что количество виз, выданных гражданам шенгенских государств, также снизилось в 2012 г. по сравнению с 2010 г. Однако это не относится к Венгрии, Португалии, Польше, Словакии, Испании и Швейцарии – выдача виз гражданам этих стран за тот же период возросла.

ТАБЛИЦА 3.11. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ БЕЛАРУСЬЮ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

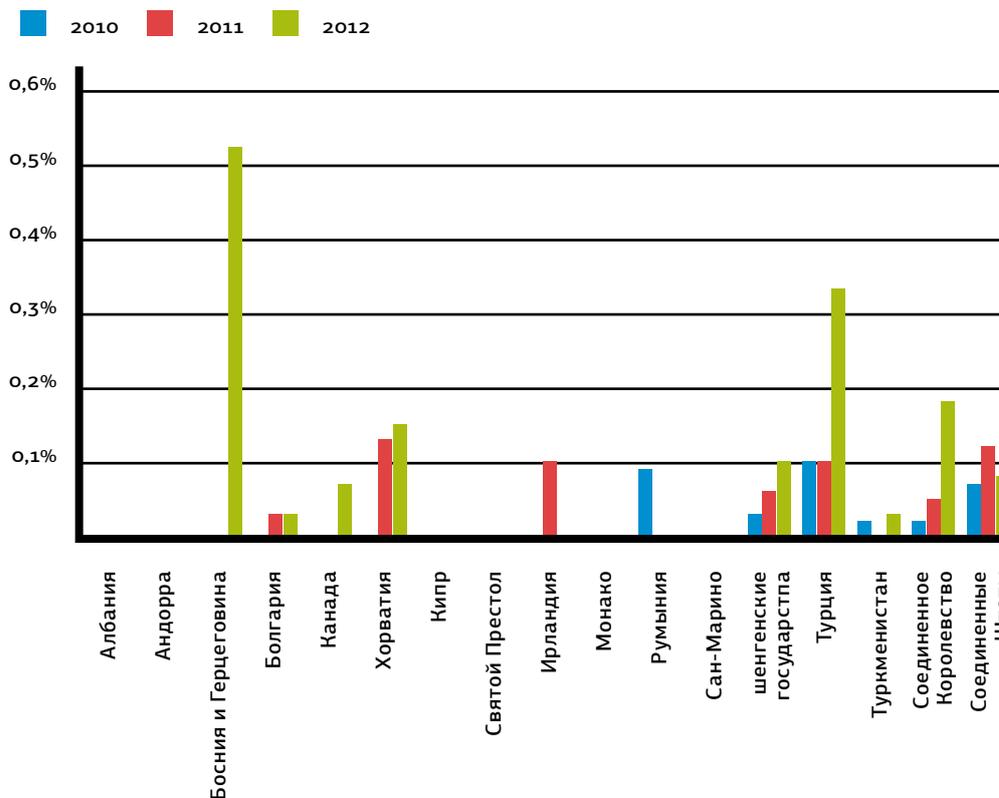
Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Албания	81	34	32	-60,5
Андорра	2	1	-	-100,0
Болгария	2 481	3 014	3 001	21,0
Босния и Герцеговина	123	216	190	54,5
Ирландия	1 148	975	915	-20,3
Канада	1 495	1 247	1 393	-6,8
Кипр	599	490	420	-29,9
Монако	-	-	3	300,0
Румыния	1 173	866	833	-29,0
Сан-Марино	23	23	13	-43,5
Святой Престол	7	8	4	-42,9
Соединенное Королевство	5 929	5 671	5 537	-6,6
Соединенные Штаты	7 114	6 690	6 259	-12,0
Туркменистан	5 199	4 920	7 016	34,9
Турция	7 126	7 807	8 230	15,5
Хорватия	736	745	660	-10,3
Шенгенские страны	332 247	322 621	318 137	-4,2
Итого	365 483	355 328	352 643	-3,5

ТАБЛИЦА 3.12. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ БЕЛАРУСЬЮ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ

Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных виз			Динамика с 2010 г., %
	2010	2011	2012	
Австрия	2 719	2 530	2 527	-7,1
Бельгия	1 921	1 780	1 689	-12,1
Венгрия	1 728	1 815	1 925	11,4
Германия	34 635	31 615	32 893	-5,0
Греция	852	829	783	-8,1
Дания	1 215	1 190	1 021	-16,0
Исландия	67	45	30	-55,2
Испания	1 597	1 647	1 735	8,6
Италия	12 337	11 967	11 640	-5,6
Латвия	39 334	38 900	38 306	-2,6
Литва	137 628	131 809	123 636	-10,2
Лихтенштейн	23	8	8	-65,2
Люксембург	103	86	75	-27,2
Мальта	88	35	33	-62,5
Нидерланды	4 432	3 691	3 848	-13,2
Норвегия	909	868	837	-7,9
Польша	63 062	66 454	68 576	8,7
Португалия	247	223	333	34,8
Словакия	2 449	2 536	2 887	17,9
Словения	617	633	536	-13,1
Финляндия	1 635	1 315	1 483	-9,3
Франция	5 203	4 736	4 916	-5,5
Чешская Республика	5 409	5 099	5 542	2,5
Швейцария	1 784	1 746	1 972	10,5
Швеция	2 742	2 279	1 968	-28,2
Эстония	9 511	8 785	8 938	-6,0
Итого	332 247	322 621	318 137	-4,2

Как показано на рис. 3.10, доля отказов в выдаче визы обычно не превышает 0,1%. Из этого следует, что практически все граждане государств-участников ОБСЕ, с которыми действует визовый режим, получают визу на въезд в Беларусь при условии, что они предоставят необходимые подтверждающие документы.

РИС. 3.10. ДОЛЯ ОТКАЗОВ В ВЫДАЧЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ БЕЛАРУСИ
ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ,
С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Как показано на рисунках 3.11 и 3.12, доля многократных виз от общего числа виз, выданных гражданам соседних и шенгенских государств, обычно является высокой (более 50%). Столь высокий показатель может быть объяснен либеральным подходом

РИС. 3.11. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАНЫХ
БЕЛАРУСЬЮ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ,
С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)

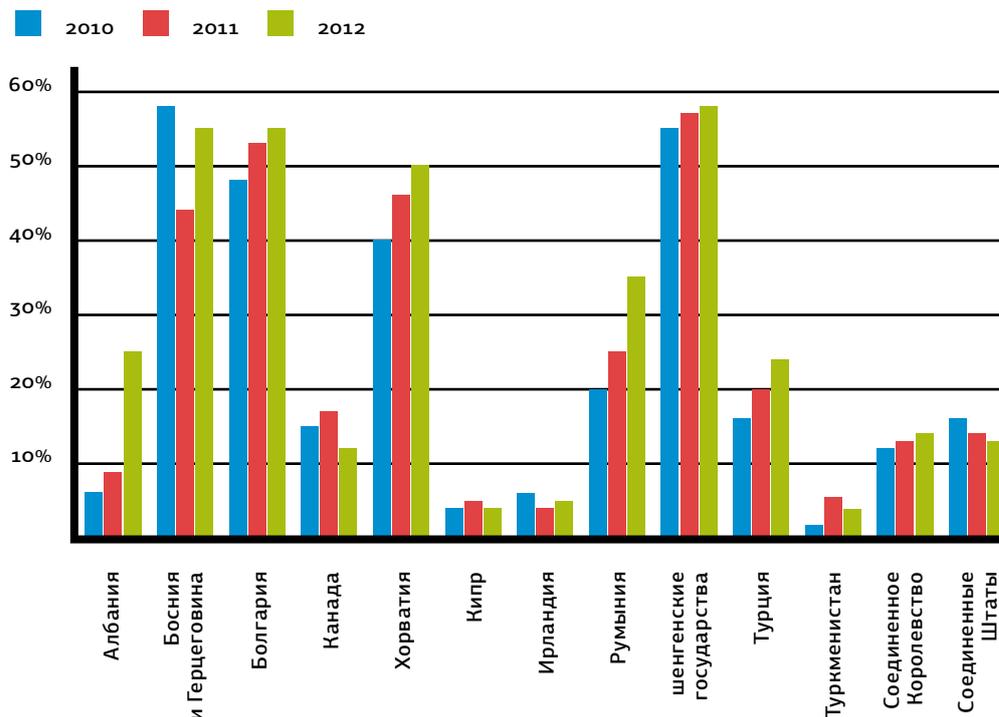
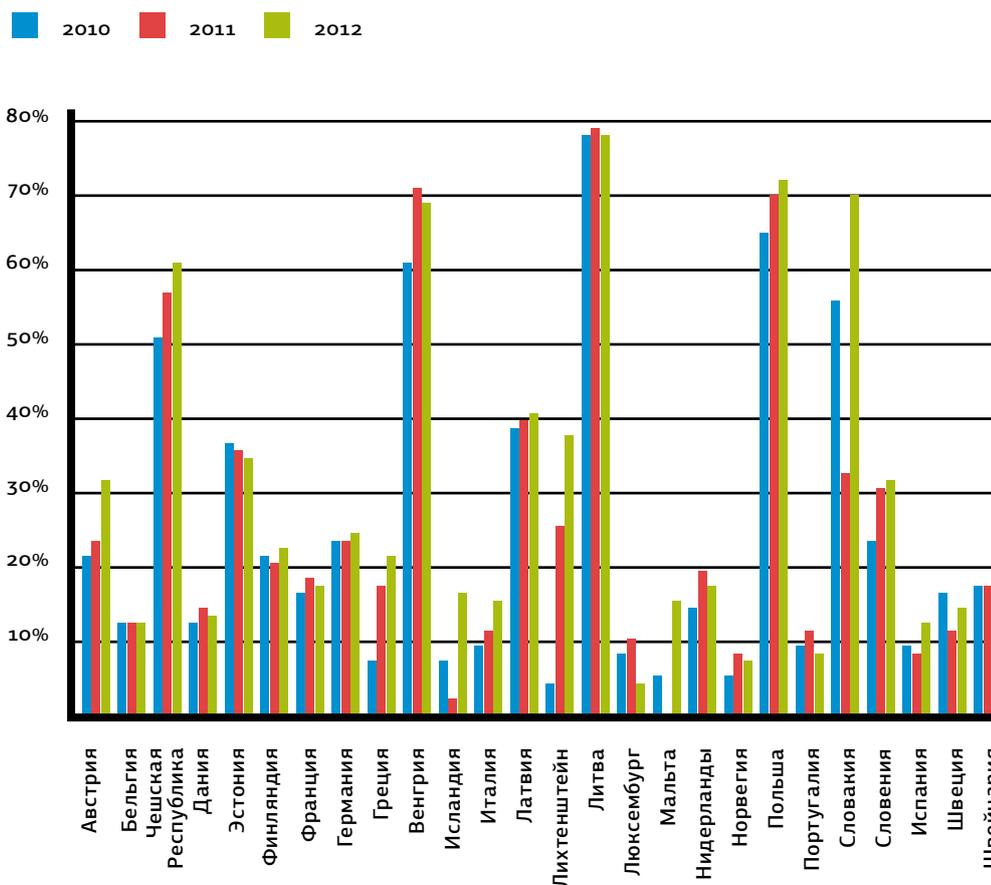


РИС. 3.12. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ БЕЛАРУСЬЮ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ (%)



к выдаче виз этого типа: они обычно выдаются на срок, указанный заявителем, если заявитель готов заплатить соответствующую сумму визового сбора.

Казахстан

Граждане государств-участников ОБСЕ, с которыми Казахстан поддерживает визовый режим, могут подать заявление на туристическую или деловую визу в эту страну. Туристическая виза может быть однократной, двукратной или трехкратной, а длительность пребывания в стране по каждой визе не может превышать 30 дней в течение одного периода в 90 дней. Обычно для деловых поездок можно получить однократную деловую визу на срок до 90 дней или многократную визу на 3 года, дающую право на пребывание в стране до 90 дней в течение каждых 6 месяцев. И туристические, и деловые визы подразделяются на различные категории в зависимости от указанной заявителем цели поездки. К заявлению на туристическую визу необходимо приложить копию приглашения от туристической компании в Казахстане, имеющей лицензию на предоставление визовой поддержки, а также подтверждение места проживания (например, бронирование места в гостинице). К заявлению на деловую визу необходимо приложить копию приглашения от принимающей компании в Казахстане, оригинал которого должен быть предварительно направлен в Департамент консульской службы Министерства иностранных дел Казахстана и им заверен. В случае поездки с целью посещения друзей или родственников к визовому заявлению необходимо приложить оригинал приглашения для временного пребывания в стране, действи-

тельного в течение года со дня выдачи; друзья или родственники посетителя, проживающие в Казахстане, могут оформить этот документ в местных органах власти (Министерство внутренних дел).

При подаче заявлений на однократную визу (деловую или для посещения друзей или родственников с проживанием у них дома) или на туристическую визу на срок до 30 дней, а также на двукратную туристическую визу на срок до 60 дней граждане ряда государств-участников ОБСЕ могут не прилагать приглашение, заверенное органами Министерства иностранных дел или Министерства внутренних дел. К этим государствам относятся Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Кипр, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония. Точно также приглашение для получения однократной визы с целью посещения друзей или родственников на срок до 90 дней не требуется бывшим гражданам Казахстана, их супругам и детям, которые ранее проживали в Казахстане на постоянной основе.

Граждане государств-участников ОБСЕ могут подавать заявления на визу для поездки в Казахстан в консульские учреждения Казахстана, расположенные у них в стране (за исключением граждан Албании, Андорры, Армении, Боснии и Герцеговины, Дании, Кипра, Ирландии, Исландии, Лихтенштейна, Люксембурга, бывшей югославской Республики Македония, Мальты, Молдовы, Монако, Португалии, Сан-Марино, Святого Престола, Сербии, Словении, Черногории, Швеции и Эстонии. Решение о том, должны ли заявители подавать визовые заявления лично или это можно сделать по почте, принимается конкретным консульским учреждением Казахстана. Например, посольство Казахстана в Соединенных Штатах требует, чтобы заявители подавали визовые заявления лично в посольство или в уполномоченные визовые агентства, тогда как многие другие посольства разрешают подавать визовые заявления заказным почтовым отправлением.

Как следует из таблицы 3.13, в 2010-2012 гг. общее число виз, выданных Казахстаном, выросло на 32,6%. На долю граждан государств-членов ЕС и других шенгенских стран пришлось 77% всех виз, выданных Казахстаном в 2012 г. Решение отменить требование о приложении к визовому заявлению заверенного органами МВД приглашения привело к значительному росту (как номинальному, так и в процентном отношении) количества выданных виз. Из таблицы 3.14, на которой представлена подробная информация о количестве виз, выданных Казахстаном гражданам каждого государства шенгенской зоны, видно, что 51% всех виз, выданных в 2012 г., получили граждане Германии (увеличение на 42% по сравнению с 2010 г.). Большое количество виз, выданных гражданам Германии, свидетельствует не только о расширении деловых контактов, но и о желании поддерживать связи с проживающими в Казахстане этническими немцами⁶⁰.

60 В Германии проживает около 800 тыс. этнических немцев из Казахстана; в самом Казахстане проживает около 180 тыс. этнических немцев (1,4% всего населения), в основном интегрированных в местное общество. http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/Kasachstan_node.html.

ТАБЛИЦА 3.13. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ КАЗАХСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

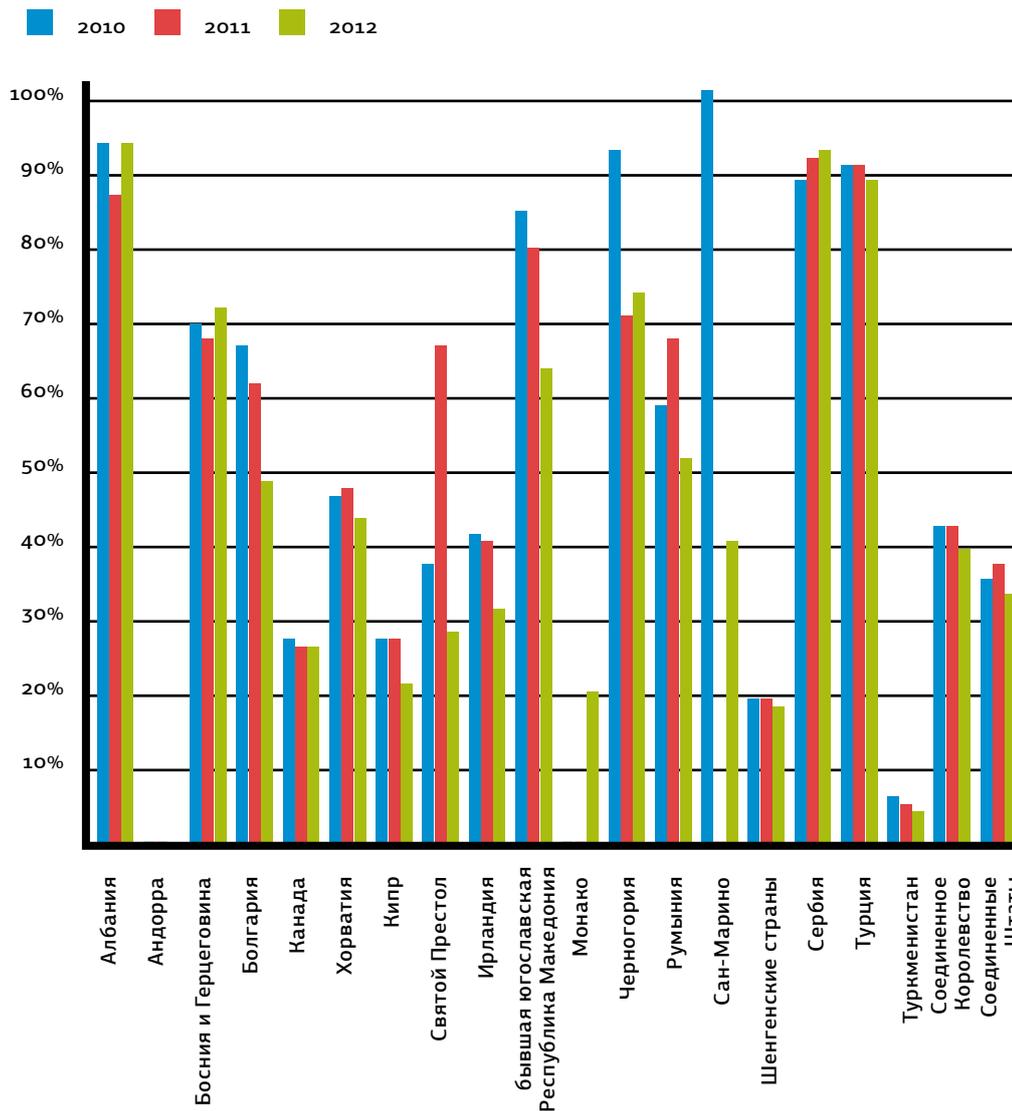
Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных неиммиграционных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Албания	110	145	161	46,4
Андорра	-	-	4	п/а
Болгария	1 075	1 444	1 594	48,3
Босния и Герцеговина	62	91	168	171,0
Ирландия	558	598	839	50,4
Канада	2 400	2 544	2 717	13,2
Кипр	22	33	52	136,4
бывшая югославская Республика Македония	66	84	165	150,0
Монако	-	-	10	п/а
Румыния	740	1 228	1 077	45,5
Сан-Марино	2	2	10	400,0
Святой Престол	8	3	7	-12,5
Соединенное Королевство	10 459	10 704	11 364	8,7
Соединенные Штаты	10 772	11 219	12 142	12,7
Туркменистан	6 416	7 671	8 000	24,7
Турция	5 508	7 706	5 497	-0,2
Хорватия	399	455	628	57,4
Черногория	13	34	23	76,9
Шенгенские страны	64 346	71 816	92 381	43,6
Итого	102 956	115 777	136 893	32,9

ТАБЛИЦА 3.14. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ КАЗАХСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ

Государства-участники ОБСЕ	Количество выданных неиммиграционных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Австрия	1 401	1 610	1 932	37,9
Бельгия	940	1 086	1 300	38,3
Венгрия	1 433	1 693	1 811	26,4
Германия	33 295	37 007	47 405	42,4
Греция	1 072	1 093	1 117	4,2
Дания	210	305	512	143,8
Исландия	10	22	29	190,0
Испания	1 308	1 593	1 694	29,5
Италия	5 653	6 061	8 083	43,0
Латвия	1 348	1 492	1 821	35,1
Литва	2 719	3 061	3 727	37,1
Лихтенштейн	2	28	5	150,0
Люксембург	27	55	50	85,2
Мальта	18	25	42	133,3
Нидерланды	2 419	2 613	2 885	19,3
Норвегия	419	594	935	123,2
Польша	2 784	3 200	3 792	36,2
Португалия	149	180	296	98,7
Словакия	522	642	751	43,9
Словения	306	393	373	21,9
Финляндия	311	479	904	190,7
Франция	3 972	4 205	5 449	37,2
Чешская Республика	1 700	1 782	2 011	18,3
Швейцария	1 247	1 374	3 677	194,9
Швеция	608	669	1 197	96,9
Эстония	473	554	583	23,3
Итого	64 346	71 816	92 381	43,6

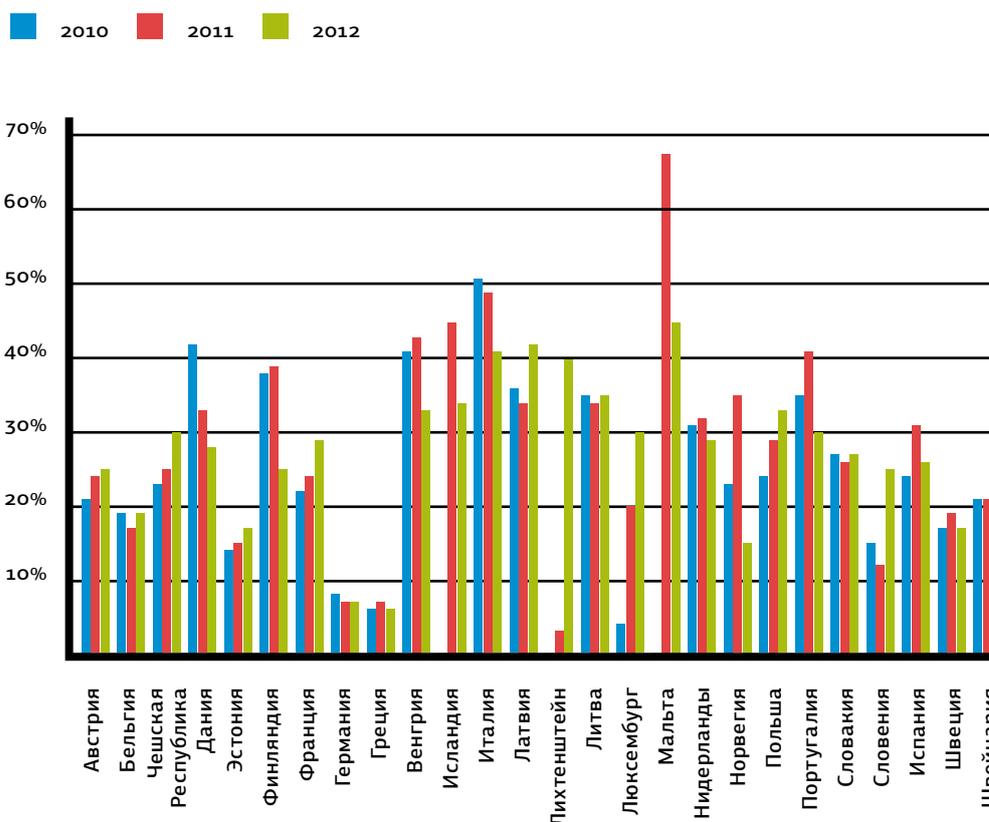
Как следует из рис. 3.13, доля многократных виз, выданных гражданам многих государств-участников ОБСЕ, превышает 50% от общего числа выданных виз. Это может быть следствием либерального подхода к выдаче этого типа виз, которые обычно выдаются на срок, указанный заявителем, при условии, что заявитель готов уплатить визовый сбор.

РИС. 3.13. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ КАЗАХСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)



Многократные визы составляют значительную долю от общего числа виз, выданных гражданам шенгенских государств (рис. 3.14). Это не относится к гражданам Германии, на которых пришлось самая низкая доля многократных виз, выданных в 2012 г. (7,4%). В то же время, гости из Германии составляют более 50% от общего числа посетителей из государств шенгенской зоны. Объяснить это можно тем, что большинство посетителей из Германии – бывшие граждане Казахстана немецкого происхождения, прибывающие в страну с целью встречи с друзьями и родственниками по однократной визе, получение которой предусматривает описанную выше упрощенную процедуру.

РИС. 3.14. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ КАЗАХСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ (%)



Российская Федерация

Российская Федерация выдает гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у нее действует визовый режим, однократные, двукратные и многократные въездные визы. В зависимости от цели поездки выдаются следующие типы виз: однократная или двукратная туристическая виза на общий срок не более 30 дней; однократная или двукратная частная виза на общий срок до 90 дней; однократная, двукратная или многократная деловая виза сроком на 1 год или 3 года с непрерывным пребыванием в стране не более 90 дней в течение 180-дневного периода. Помимо этого, Российская Федерация выдает учебные визы, визы на въезд в РФ с целью получения убежища, гуманитарные визы, а также визы на въезд в религиозных целях.

Требования к прилагаемым к визовому заявлению подтверждающим документам меняются в зависимости от цели поездки и категории запрашиваемой визы. Как и в случае с другими государствами-участниками ОБСЕ, основное внимание направлено на то, чтобы прилагаемые документы подтверждали заявленную цель поездки. К заявлению на туристическую визу необходимо приложить приглашение от российской туристической компании, зарегистрированной в Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Аналогичным образом, в случае деловой поездки необходимо предоставить приглашение от российской компании, уполномоченной приглашать граждан иностранных государств. При совершении частной поездки приглашающая сторона должна оформить приглашение в местном отделе Федеральной миграционной службы и выслать его заявителю.

Граждане большинства государств-участников ОБСЕ, с которыми РФ поддерживает визовый режим, могут подать визовое заявление у себя в стране. Граждане Грузии могут подать визовое заявление в консульстве Швейцарии в Тбилиси, а граждане Сан-Марино и Святого Престола – в Риме (Италия). Граждане Андорры могут подать визовое заявление на поездку в Российскую Федерацию в Мадриде (Испания). В рамках мер по упрощению доступа к консульским услугам Российская Федерация в ряде случаев разрешает подавать визовые заявления либо в свои консульские учреждения, либо в авторизованные визовые центры, управляемые частными компаниями (таблица 3.15).

ТАБЛИЦА 3.15. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ ОБСЕ, В КОТОРЫХ ДЕЙСТВУЕТ БОЛЕЕ ОДНОГО ЦЕНТРА ПО ПРИЕМУ ЗАЯВЛЕНИЙ НА РОССИЙСКУЮ ВИЗУ

Государства-участники ОБСЕ	Кол-во центров подачи визовых заявлений
Австрия, Бельгия, Венгрия, Греция, Испания, Литва, Румыния, Соединенное Королевство, Туркменистан, Швейцария, Швеция	2
Болгария, Канада, Латвия, Монголия, Норвегия, Франция, Чешская Республика, Эстония	3
Италия, Польша, Финляндия	4
Соединенные Штаты	5
Германия	6

Как видно из таблиц 3.16 и 3.17, граждане государств-членов ЕС лидируют по количеству выданных российских виз. Особенно это касается граждан Германии, на долю которых пришлось 18% от общего числа виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ в 2012 г. Вслед за Германией идут следующие государства-члены ЕС, на которые также пришлось высокая доля от общего количества виз, выданных Российской Федерацией в 2012 г.: Финляндия (7,5%), Франция (7,2%) и Италия (7,2%).

Общее количество виз, выданных гражданам государств региона ОБСЕ в 2010-2012 гг., снизилось на 0,3%. Это снижение можно отнести на счет резкого сокращения числа виз, выданных гражданам Турции. В 2010-2012 гг. это число уменьшилось на 51,3% после принятого в 2011 г. решения об отмене визовых требований в отношении турецких туристов, направляющихся в Российскую Федерацию.

ТАБЛИЦА 3.16. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

Государства-участники ОБСЕ	Количество неиммиграционных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Албания	729	630	715	-1,9
Андорра	78	174	116	48,7

Болгария	14 869	16 073	16 848	13,3
Босния и Герцеговина	2 039	2 352	3 560	74,6
Грузия	16 729	20 179	18 472	10,4
Ирландия	5 672	6 477	6 280	10,7
Канада	19 213	20 443	21 163	10,1
Кипр	4 577	5 516	3 788	-17,2
Монголия	24 928	25 722	29 628	18,9
Румыния	8 532	9 434	9 356	9,7
Сан-Марино	117	95	116	-0,9
Святой Престол	3	12	14	366,7
Соединенное Королевство	83 773	86 716	91 596	9,3
Соединенные Штаты	111 864	124 282	123 763	10,6
Туркменистан	25 858	29 021	31 018	20,0
Турция	108 363	63 743	52 723	-51,3
Хорватия	2 641	2 361	2 479	-6,1
Черногория	288	371	533	85,1
Шенгенские государства	1 390 676	1 399 742	1 404 046	1,0
Итого	1 820 949	1 813 343	1 816 214	-0,3

ТАБЛИЦА 3.17. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ

Государства-участники ОБСЕ	Общее количество выданных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Австрия	36 115	36 243	35 926	-0,5
Бельгия	22 188	23 348	23 177	4,5
Венгрия	12 325	13 111	12 771	3,6
Германия	343 580	333 641	335 290	-2,4
Греция	22 158	21 136	18 689	-15,7
Дания	19 380	19 409	18 696	-3,5
Исландия	941	1 380	1 457	54,8
Испания	56 075	61 037	56 789	1,3
Италия	125 539	130 662	131 845	5,0
Латвия	72 992	77 165	78 021	6,9
Литва	69 613	72 712	70 090	0,7
Лихтенштейн	172	177	157	-8,7
Люксембург	1 086	1 048	1 236	13,8
Мальта	780	875	1 041	33,5

Нидерланды	45 985	47 655	44 640	-2,9
Норвегия	25 108	26 664	25 378	1,1
Польша	78 063	79 442	94 554	21,1
Португалия	8 450	7 666	8 911	5,5
Словакия	9 295	10 225	11 132	19,8
Словения	5 645	5 679	5 675	0,5
Финляндия	156 695	147 395	137 762	-12,1
Франция	123 416	126 009	130 889	6,1
Чешская Республика	23 314	26 535	28 392	21,8
Швейцария	29 281	27 749	28 950	-1,1
Швеция	32 078	31 287	30 819	-3,9
Эстония	70 402	71 492	71 759	1,9
Итого	1 390 676	1 399 742	1 404 046	1,0

На рис. 3.15 и 3.16 представлены подробные данные о соотношении количества многократных виз и общего количества виз, выданных гражданам каждого из государств-участников ОБСЕ. Многократные российские визы выдаются на срок до 3 лет и предусматривают пребывание в стране не более 90 дней за одну поездку в течение 6-месячного периода. Срок действия визы и количество въездов в страну обычно устанавливаются согласно датам и количеству въездов, указанных в приглашении. Основное условие для получения многократной визы – уплата визового сбора. После этого никакого дальнейшего рассмотрения визового заявления на предмет соответствия заявителя критериям для выдачи многократной визы не требуется.

РИС. 3.15. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)

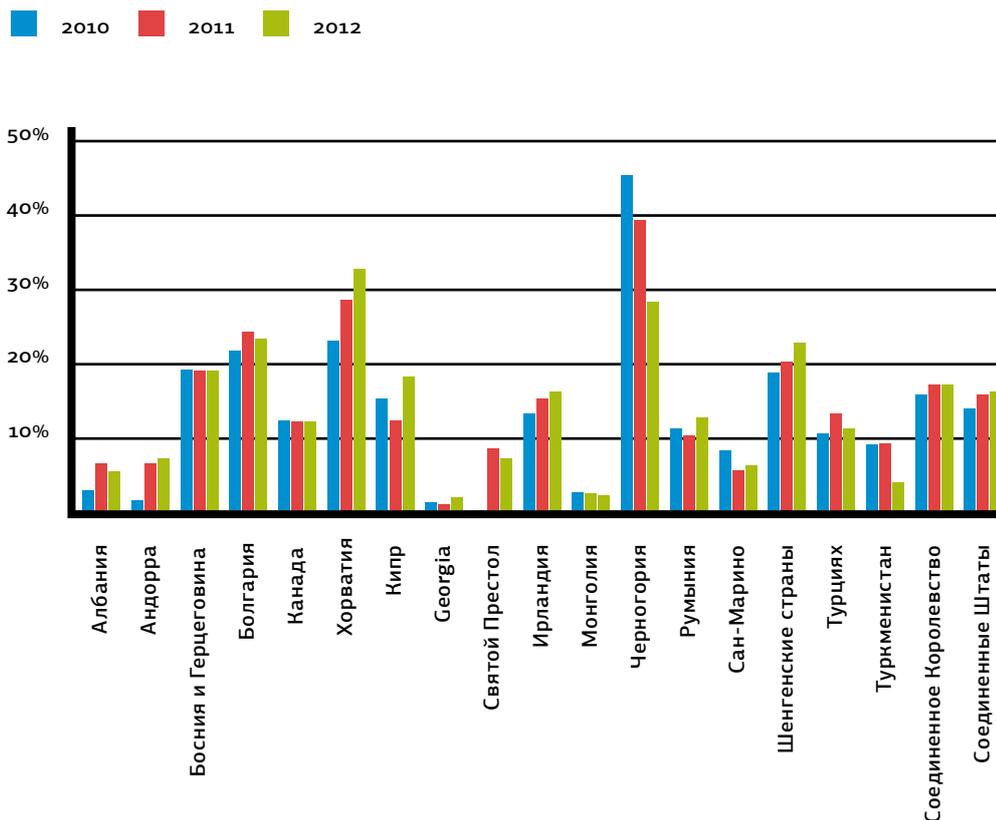
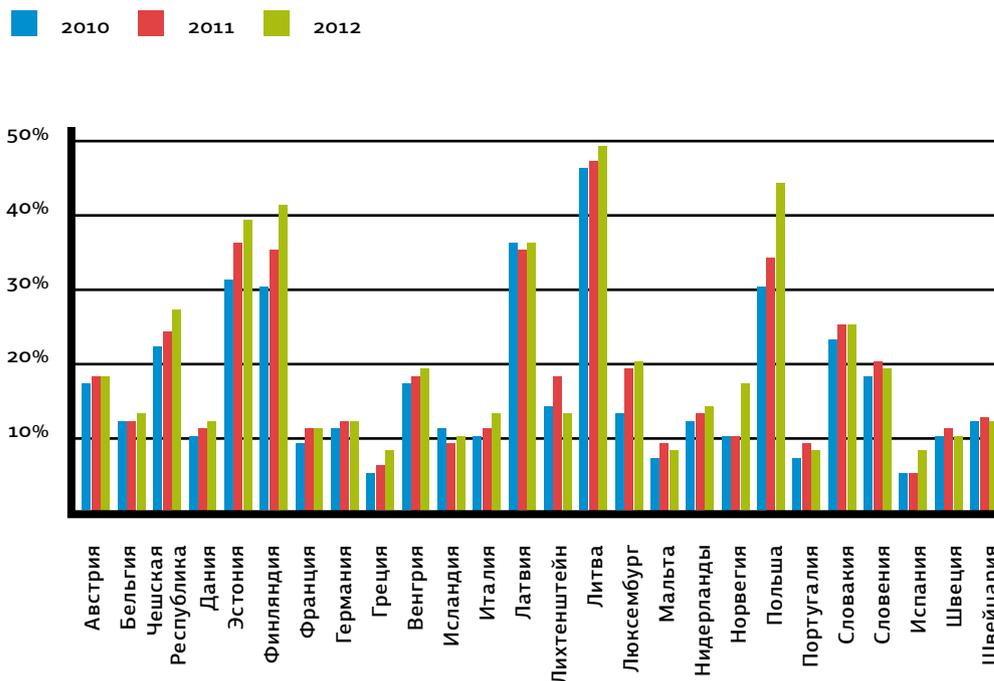


РИС. 3.16. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ (%)



Таджикистан

В зависимости от цели поездки Таджикистан выдает гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у него действует визовый режим, следующие типы виз: официальная деловая виза (на срок до 1 года); инвестиционная виза (на срок до 2 лет); рабочая виза (на срок до 3 месяцев); туристическая виза (на срок до 45 дней); учебная виза (на срок до 9 месяцев); виза в свободную экономическую зону (на срок до 3 месяцев); частная виза (на срок до 3 месяцев); виза для водителей автомобилей или экипажей самолетов (на срок до 3 месяцев); виза для сотрудников государственных СМИ (на срок до 3 месяцев); виза для участия в спортивной, культурной или религиозной деятельности (на срок до 4 месяцев); гуманитарная виза (исключительно для доставки гуманитарной помощи); виза для занятий коммерческой деятельностью (на срок до 3 месяцев).

Заявление на туристическую визу в Таджикистан можно подать в лицензированное туристическое агентство. Индивидуальные туристы также могут подать заполненное визовое заявление и описание заявленного маршрута поездки в консульство Таджикистана в своей стране.

Визовое заявление можно подать в любое консульское учреждение или посольство Таджикистана. Граждане Австрии, Бельгии, Германии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Турции и Швейцарии имеют возможность подать заявление в своей стране. К другим государствам региона ОБСЕ, в которых имеются посольства или консульские учреждения Таджикистана, относятся Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Туркменистан, Узбекистан и Украина. Граждане почти всех государств-участников ОБСЕ, с которыми у Таджикистана действует визовый режим, имеют возможность подать визовое заявление по прибытию в аэропорт Душанбе. Исключение составляют граждане Албании, Боснии

и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Сербии и Узбекистана, которые должны подавать визовые заявления в консульство Таджикистана.

В 2012 г. консульские учреждения страны выдали гражданам государств-участников ОБСЕ 3 659 неиммиграционных виз – на 50% меньше по сравнению с общим количеством виз, выданных в 2010 г. Подавляющее большинство (90%) всех виз, выданных в 2012 г., распределились по странам получателей следующим образом: Турция (35%), шенгенские страны (20%), Туркменистан (11%) и Узбекистан (11,1%). Отказы в выдаче визы имели место лишь в редких случаях. Самая высокая доля многократных виз из общего числа выданных гражданам соответствующей страны пришлось на Туркменистан (91,3%), за которым следовали Узбекистан (73,9%) и Соединенные Штаты (71%). Что касается Турции и государств шенгенской зоны, то для них этот показатель составил 8,8% и 7,5% соответственно.

Узбекистан

Граждане государств-участников ОБСЕ, с которыми Узбекистан поддерживает визовый режим, могут подавать заявления на выдачу визы в дипломатические представительства или консульские учреждения Узбекистана после получения документа визовой поддержки. Такие документы выдает Министерство иностранных дел Узбекистана на основе заявления, поданного приглашающей стороной – физическим или юридическим лицом, пребывающим в Узбекистане на постоянной или временной основе. При поездке в Узбекистан с целью посещения друзей или родственников необходимо иметь приглашение, которое по заявлению приглашающих лиц выдается Департаментом МВД Узбекистана по вопросам иммиграции и направляется в Консульский отдел МИД Узбекистана. Для оформления туристической визы необходимо получить заверенное Министерством иностранных дел приглашение от туристических агентств, зарегистрированных в Узбекистане. Наконец, для получения деловой визы необходимо, чтобы деловые партнеры заявителя в Республике Узбекистан подали документ визовой поддержки в Министерство иностранных дел. От выполнения этого требования освобождаются граждане таких стран, как Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Италия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция и Швейцария.

Узбекистан выдает однократные и многократные визы на срок до 1 года. Сумма визового сбора зависит от количества предполагаемых поездок и от запрашиваемого срока действия визы. Граждане Австрии, Бельгии, Германии, Италии, Латвии, Польши, Туркменистана, Турции, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов и Франции имеют возможность подавать визовые заявления у себя в стране. Граждане других государств-участников ОБСЕ, с которыми Узбекистан поддерживает визовый режим, могут подать визовое заявление в одно из дипломатических представительств или консульских учреждений Узбекистана, расположенных за рубежом.

Заявителям необходимо заполнить электронную форму визового заявления на специальном портале в Интернете, после чего эти данные направляются для обработки в соответствующее консульское учреждение⁶¹. Затем заявитель должен распечатать свое визовое заявление и подать его в определенное консульское учреждение Узбекистана вместе с необходимыми подтверждающими документами. Каждое консульское учреждение самостоятельно определяет порядок, согласно которому заявитель обязан явиться для подачи визового заявления лично или может отправить его заказным письмом.

61 Для получения визы в Узбекистан необходимо подать визовое заявление в электронной форме по адресу: http://evisa.mfa.uz/evisa_en/.

Как показывает таблица 3.18, почти каждую вторую визу, выданную Узбекистаном в 2012 г., получили граждане Таджикистана, на долю которых пришлось 48% всех виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ. На граждан шенгенских государств пришлось 30% виз, выданных в 2012 г., а на граждан Турции – 9%. По сравнению с данными 2010 г. общее количество виз, выданных в 2012 г., выросло на 24,7% – главным образом, за счет значительного увеличения количества виз, выданных гражданам Таджикистана (рост составил 48,1%), а также гражданам государств-членов ЕС и других государств енгенской зоны (рост – 19,6 %).

ТАБЛИЦА 3.18. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ УЗБЕКИСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ

Государства-участники ОБСЕ	Количество неиммиграционных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Албания	13	6	3	-76,9
Андорра	7	5	2	-71,4
Болгария	988	1 515	1 268	28,3
Босния и Герцеговина	20	20	11	-45,0
Ирландия	170	170	149	-12,4
Канада	687	676	759	10,5
Кипр	39	23	28	-28,2
бывшая югославская Республика Македония	22	13	25	13,6
Монако	2	4	-	-100,0
Монголия	115	95	57	-50,4
Румыния	99	128	175	76,8
Сан-Марино	2	3	6	200,0
Святой Престол	7	1	6	-14,3
Сербия	171	176	119	-30,4
Соединенное Королевство	3 592	3 507	3 482	-3,1
Соединенные Штаты	5 592	4 840	5 452	-2,5
Таджикистан	50 240	67 847	74 389	48,1
Туркменистан	8 438	7 783	6 571	-22,1
Турция	13 677	14 383	14 061	2,8
Хорватия	64	83	71	10,9
Черногория	7	27	12	71,4
шенгенские государства	38 923	41 682	46 551	19,6
Итого	122 875	142 987	153 197	24,7

Самая высокая доля виз, выданных гражданам государств шенгенской зоны, пришлась на Германию: как видно из таблицы 3.19, в 2012 г. доля граждан Германии в об-

щем числе получателей виз, выданных посетителям из шенгенской зоны, составила 34%. Что касается доли других шенгенских стран, то здесь лидируют Франция (19%), Италия (10%), Испания (8%) и Швейцария (5%). В общей сложности на эти страны приходится 76% всех виз, выданных гражданам государств шенгенской зоны в 2012 г. Следует также отметить, что в отношении граждан этих государств действует упрощенный порядок подачи визовых заявлений, при котором не требуется предъявления документа визовой поддержки, заверенного Министерством иностранных дел.

ТАБЛИЦА 3.19. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ УЗБЕКИСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ

Государства-участники ОБСЕ	Общее количество выданных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Австрия	1 191	1 157	1 482	24,4
Бельгия	1 139	1 158	1 396	22,6
Венгрия	235	297	249	6,0
Германия	13 645	13 428	15 862	16,2
Греция	415	320	401	-3,4
Дания	445	389	350	-21,3
Исландия	17	21	5	-70,6
Испания	2 580	3 616	3 817	47,9
Италия	4 130	5 160	4 873	18,0
Латвия	607	669	779	28,3
Литва	366	445	483	32,0
Лихтенштейн	7	3	9	28,6
Люксембург	48	44	58	20,8
Мальта	10	5	13	30,0
Нидерланды	864	997	1 270	47,0
Норвегия	281	202	314	11,7
Польша	950	1 354	1 800	89,5
Португалия	136	171	143	5,1
Словакия	139	157	236	69,8
Словения	128	185	188	46,9
Финляндия	227	261	232	2,2
Франция	8 413	8 676	8 963	6,5
Чешская Республика	568	596	733	29,0
Швейцария	1 891	1 733	2 264	19,7
Швеция	359	465	503	40,1
Эстония	132	173	128	-3,0
Итого	38 923	41 682	46 551	19,6

Правила получения многократной визы не отличаются от правил получения однократной визы и не предусматривают рассмотрения никаких дополнительных критериев. Соответствующие требованиям податели визовых заявлений могут получить многократную визу на срок до 1 года. Сумма визового сбора зависит от запрашиваемого количества въездов и длительности пребывания в стране. На рис. 3.17 представлены данные о процентном соотношении количества многократных виз и общего количества виз, выданных в 2012 г. гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми Узбекистан поддерживает визовый режим. На рис. 3.18 представлена та же информация в отношении граждан шенгенских государств. На обоих рисунках отражена высокая доля многократных виз от общего количества виз, выданных в 2012 г. Это особенно касается граждан соседних Таджикистана (71%) и Туркменистана (68,5%).

РИС. 3.17. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ УЗБЕКИСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, С КОТОРЫМИ ДЕЙСТВУЕТ ВИЗОВЫЙ РЕЖИМ (%)

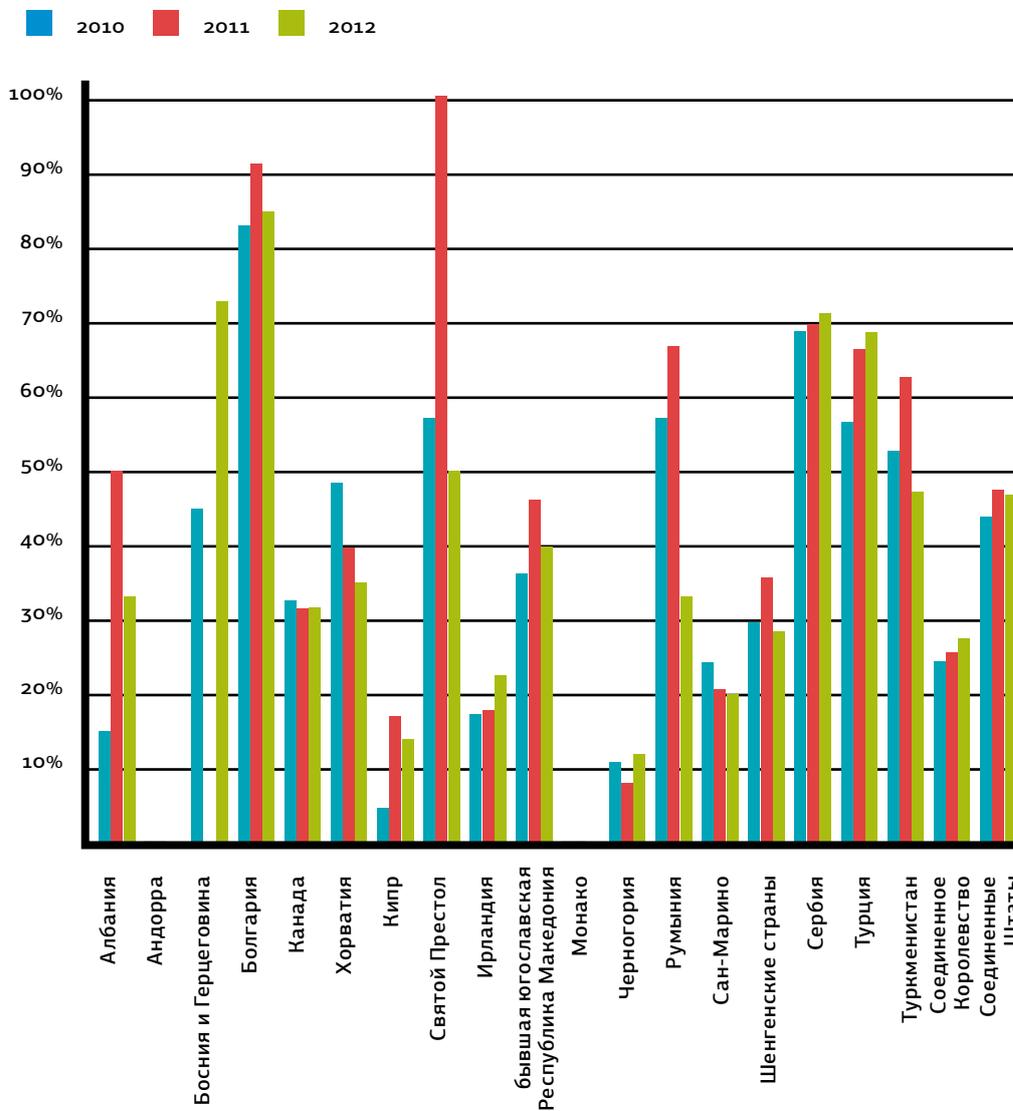
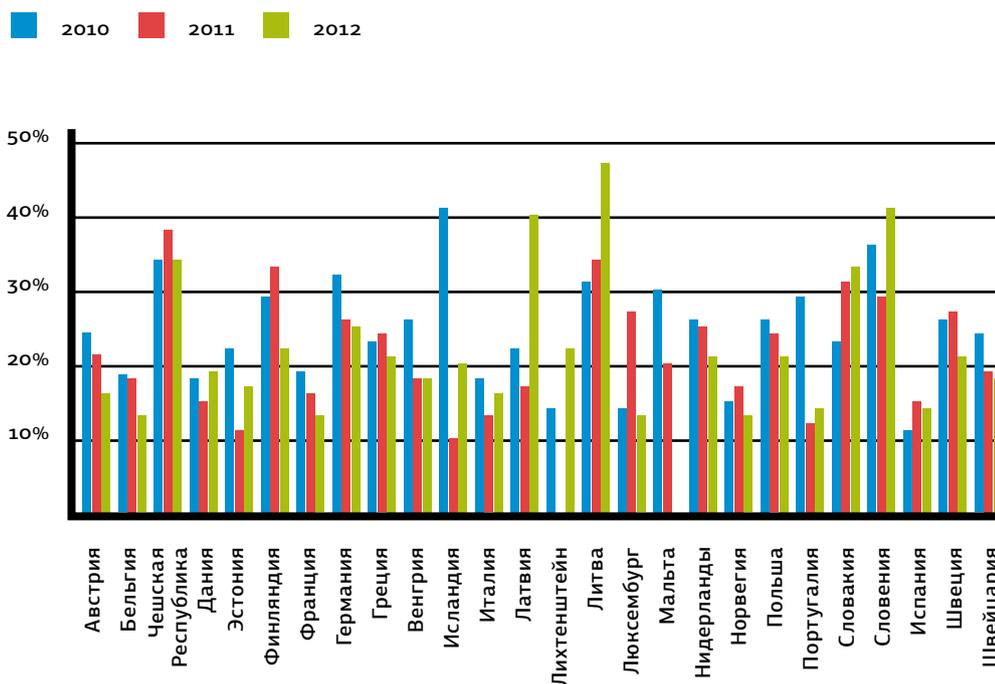


РИС. 3.18. ДОЛЯ МНОГОКРАТНЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ УЗБЕКИСТАНОМ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ (%)



Монголия

Лица, направляющиеся в Монголию в неиммиграционных целях, могут подать заявление на туристическую или деловую визу. Туристическая виза дает право на въезд в страну на срок не более 30 дней. Деловые визы выдаются на срок от 6 месяцев до 1 года и могут быть многократными (по просьбе заявителя). К визовому заявлению необходимо приложить копию документа с указанием дат поездки, составленного туристической компанией, ответственной за организацию путешествия. К заявлению на деловую визу прилагается копия маршрута поездки и приглашение от лица или компании, с которыми заявитель планирует работать в Монголии. К заявлению на многократную деловую визу необходимо или приложить документ визовой поддержки, выданный Бюро по вопросам иммиграции, натурализации и иностранных граждан, или сообщить номер такого документа.

Визовые заявления принимаются ограниченным количеством дипломатических и консульских учреждений Монголии, расположенных за рубежом. Подать визовое заявление в собственной стране имеют возможность граждане таких государств, как Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Италия, Казахстан, Канада, Польша, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Франция и Чешская Республика. Граждане других государств-участников ОБСЕ должны подавать визовые заявления в определенные консульские учреждения Монголии за рубежом. При этом принимаются визовые заявления, направленные заказной почтой, что облегчает задачу тем заявителям, которым в противном случае пришлось бы преодолевать значительные расстояния до назначенного консульского учреждения.

Как следует из таблицы 3.20, 88% всех виз, выданных Монголией в 2012 г. гражданам государств-участников ОБСЕ, с которыми у нее действует визовый режим, пришлось на граждан Российской Федерации (62%) и государств шенгенской зоны (26%).

Количество виз, выданных гражданам Российской Федерации в 2010-2012 гг., сократилось на 31%. С учетом значительной доли россиян в общем числе посетителей страны это привело и к общему снижению (на 21,1%) количества виз, выданных в 2012 г., по сравнению с 2010 г. 1 сентября 2013 г. Монголия объявила о либерализации въезда в страну для граждан Германии, максимальный срок безвизового пребывания которых теперь составляет 30 дней. Ранее на долю граждан Германии приходилось 25% всех виз, выданных гражданам шенгенских стран.

ТАБЛИЦА 3.20. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ О КОЛИЧЕСТВЕ НЕИММИГРАЦИОННЫХ ВИЗ, ВЫДАННЫХ МОНГОЛИЕЙ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ	Общее количество выданных виз			Динамика с 2010 г. (%)
	2010	2011	2012	
Азербайджан	78	118	104	33,3
Болгария	124	88	122	-1,6
другие государства-участники ОБСЕ	338	345	349	3,3
Ирландия	492	547	576	17,1
Канада	2 887	3 711	3 714	28,6
Российская Федерация	125 543	104 989	86 584	-31,0
Румыния	110	-	155	40,9
Сербия	61	100	122	100,0
Соединенное Королевство	6 228	7 436	7 369	18,3
Турция	1 194	974	1 880	57,5
Узбекистан	178	202	223	25,3
шенгенские государства	35 103	36 122	36 364	3,6
Итого	172 336	154 632	137 562	-20,1

Среди государств региона ОБСЕ у Монголии – самый низкий процент выданных многократных виз: намного ниже 0,1% в случае граждан многих государств-участников ОБСЕ. Это результат проводимой визовой политики, при которой многократные визы выдаются в основном для деловых поездок. Еще одним фактором, тормозящим выдачу многократных виз, является требование о получении заявителем документа визовой поддержки от Бюро по вопросам иммиграции, натурализации и иностранных граждан.

ГЛАВА 4

ВИЗОВЫЕ ДИАЛОГИ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ

В главах 2 и 3 настоящего исследования приводится информация об объеме трансграничной мобильности, направлениях поездок и влиянии визовых режимов на трансграничные поездки в регионе ОБСЕ. В данной главе, а также в главе 5 содержится характеристика мер, постоянно принимаемых государствами-участниками ОБСЕ в целях повышения трансграничной мобильности и расширения контактов между людьми. При этом в главе 4 рассматривается политический диалог между государствами-участниками ОБСЕ, направленный на упрощение процесса выдачи виз или создание условий для дальнейшей либерализации визовых режимов.

Один из основных выводов из первых трех глав состоит в том, что, как показывает практика, успешное проведение визовых диалогов и принятие по их итогам решений об упрощении процесса выдачи виз или о создании условий для дальнейшей либерализации визовых режимов является одним из наиболее эффективных способов повышения трансграничной мобильности и содействия расширению контактов между гражданами государств-участников ОБСЕ. В этой связи, дальнейшее продолжение таких диалогов является в высшей степени желательным. Их проведение также показывает, что государства-участники ОБСЕ продолжают взаимодействие, направленное на выполнение обязательств ОБСЕ в области развития трансграничных поездок и контактов между людьми. В настоящей главе приводится подробная информация о содержании визовых диалогов между Соединенными Штатами и ЕС, направленных на упрощение и либерализацию визовых требований к гражданам других государств-участников ОБСЕ, с которыми Соединенные Штаты и ЕС поддерживают визовый режим.

Как было отмечено в главе 2, на ЕС и Соединенные Штата приходится в общей сложности 78% от всех поездок, совершаемых иностранцами в регионе ОБСЕ. Помимо этого, как указано в главе 3, визовая политика этих стран оказывает огромное влияние на трансграничную мобильность граждан других государств-участников ОБСЕ. Таким образом, стремление этих государств к продолжению диалогов, направленных на упрощение и либерализацию визовых режимов, является одним из основных факторов повышения трансграничной мобильности в регионе ОБСЕ.

Следует также подчеркнуть, что решения об упрощении и либерализации визовых режимов государства-участники ОБСЕ нередко принимают в одностороннем порядке, причем не всегда по итогам межгосударственного диалога. В таких случаях решение

об упрощении порядка подачи визовых заявлений или об отмене виз принимается на основе собственного вывода о том, что экономические и политические выгоды от упрощения или либерализации визового режима перевешивают риски, которые и были причиной введения конкретного визового режима.

4.1. ПРОГРАММА БЕЗВИЗОВОГО ВЪЕЗДА В СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ

Суть реализуемой Соединенными Штатами Программы безвизового въезда (VWP) состоит в том, что в ее рамках граждане некоторых государств имеют право на безвизовый въезд на территорию страны в целях туризма или бизнеса на срок до 90 дней. К государствам-участникам ОБСЕ, граждане которых в настоящее время могут воспользоваться этой программой, относятся Австрия, Андорра, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония. Согласно законодательству Соединенных Штатов, граждане Канады также пользуются правом безвизового въезда на территорию США в целях отдыха или в служебных целях.

Для того чтобы граждане страны попадали под действие программы VWP, данная страна должна выполнить следующие условия:

- предложить эквивалентные привилегии гражданам Соединенных Штатов;
- добиться, чтобы доля отказов в выдаче неиммиграционных виз за предшествующий год составила менее 3% или не более 2% в среднем за предшествующие два финансовых года, причем за каждый из этих двух лет доля отказов не должна превышать 2,5%;
- выдать своим гражданам машиносчитываемые паспорта со средствами биометрической идентификации;
- подтвердить, что она разрабатывает программу выдачи машиносчитываемых визовых документов с защитой от несанкционированного вмешательства и со средствами биометрической идентификации, поддающихся проверке на пунктах въезда в страну;
- обеспечить, чтобы ее включение в программу не подвергло риску интересы общественной или национальной безопасности Соединенных Штатов (в случае возникновения чрезвычайной ситуации, угрожающей интересам национальной безопасности США, такая страна может быть исключена из программы VWP)⁶².

62 Immigration and Nationality Act [Закон об иммиграции и гражданстве], <http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-4391.html>.

Граждане государств-участников ОБСЕ, участвующих в программе VWP, имеют право на безвизовый въезд в Соединенные Штаты в целях туризма или бизнеса (визы типа В1 и В2) и на пребывание без визы на их территории сроком до 90 дней⁶³.

Для безвизовой поездки в Соединенные Штаты граждане государств-участников ОБСЕ, подпадающих под действие программы VWP, должны иметь при себе проездные документы, отвечающие требованиям государственных органов этой страны (машинночитываемые биометрические паспорта). Если же их проездные документы таким требованиям не соответствуют, они обязаны подавать заявление на оформление визы. Безвизовый въезд по программе VWP разрешается лишь для поездок в деловых целях или в целях отдыха.

Помимо этого, граждане государств-участников ОБСЕ, въезжающие на территорию Соединенных Штатов в деловых целях или в целях отдыха по программе VWP, обязаны информировать государственные органы США о своем намерении совершить такую поездку через Электронную систему авторизации путешествий (Electronic System for Travel Authorization – ESTA). ESTA представляет собой веб-интерфейс, с помощью которого можно определить, отвечает ли данное лицо критериям для поездки в Соединенные Штаты по программе VWP и представляет ли такая поездка какой-либо риск с точки зрения общественной и национальной безопасности Соединенных Штатов. Эта система начала действовать с 1 августа 2008 г. На 16 марта 2010 г. она обработала 17 млн 447 тыс. запросов на авторизацию поездок, из которых получили отказ лишь около 0,5%⁶⁴. С января 2009 г. обращение к ESTA стало обязательным для всех лиц, соответствующих критериям программы и прибывающих в Соединенные Штаты водным или воздушным путем. Это означает, что теперь все лица, путешествующие по программе VWP, до посадки на самолет или корабль, следующий в Соединенные Штаты, обязаны пройти авторизацию в системе ESTA.

Министерство внутренней безопасности Соединенных Штатов проводит тщательную проверку стран, являющихся кандидатами на участие в программе VWP. По состоянию на март 2014 г., ни одно государство-участник ОБСЕ не являлось объектом такой проверки. При этом Болгария, Кипр, Польша, Румыния, Турция и Хорватия в настоящее время рассматриваются в качестве «стран дорожной карты Программы VWP». С 2005 г. между Соединенными Штатами и «странами дорожной карты» происходит диалог, цель которого – помочь этим странам достичь соответствия критериям VWP и стать кандидатами на участие в программе.

Несмотря на то, что все государства-члены ЕС (кроме Соединенного Королевства и Ирландии) проводят Общую визовую политику ЕС, не все они отвечают критериям VWP, поскольку Соединенные Штаты оценивают каждую страну в отдельности. Несмотря на то, что Регламент ЕС 539/2001 предусматривает принцип «солидарности», согласно которому в случае применения какой-либо третьей страной визового режима к одной из стран ЕС все государства-члены ЕС должны автоматически принимать аналогичную взаимную меру, в отношении Соединенных Штатов такая мера не применяется.

63 Государства-участники ОБСЕ, на граждан которых распространяется Программа безвизового въезда: Австрия, Андорра, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Чешская Республика, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Эстония.

64 Policy study on an EU Electronic System for Travel Authorization (ESTA) [Анализ концепции Электронной системы авторизации путешествий для ЕС], PriceWaterhouseCoopers, February 2011.

9 сентября 2012 г., после года двусторонних переговоров Соединенные Штаты и Российская Федерация заключили новое визовое соглашение о взаимном упрощении визовых формальностей для граждан обоих государств⁶⁵. Согласно этому соглашению, стандартным («по умолчанию») типом визы, выдаваемой гражданам Российской Федерации при поездке в Соединенные Штаты и гражданам Соединенных Штатов при поездке в Российскую Федерацию, становится многократная виза сроком на 3 года. При подаче заявления на этот тип деловой или туристической визы предъявлять официальное приглашение больше не нужно, однако при подаче заявления на российскую туристическую визу необходимо предъявить документ о наличии предварительно зарезервированного места проживания и договора с каким-либо туроператором.

По новому соглашению Соединенные Штаты снизили сумму взаимного визового сбора для деловых и туристических виз для граждан РФ со 100 долларов США до 20 долларов США, оставив при этом без изменений сумму стандартного сбора за подачу визового заявления (160 долларов США), которую необходимо уплатить в дополнение к сумме взаимного визового сбора. Начиная с 1 января 2013 г., сбор за обработку трехлетних многократных российских виз для деловых, частных, гуманитарных и туристических поездок был снижен со 180 долларов США до 160 долларов США.

Указанное соглашение также снижает ограничения срока пребывания граждан Соединенных Штатов в Российской Федерации. Ранее граждане Соединенных Штатов могли провести в России не более 90 дней в течение определенного периода в 180 дней. Согласно новым взаимным условиям, разрешенный срок пребывания граждан Соединенных Штатов в Российской Федерации продлен до 6 месяцев, что соответствует ранее установленным правилам относительно пребывания россиян на территории Соединенных Штатов. Помимо этого, гражданам Соединенных Штатов, потерявшим свой паспорт в России, уже не нужно получать «выездную визу».

К числу значительных выгод, которые данное соглашение дает гражданам Соединенных Штатов, относится отмена требования к заявлениям на деловые и туристические визы относительно предъявления официального приглашения от какого-либо российского субъекта. Ранее все заявители были обязаны предъявить приглашение от принимающей российской стороны, заверенное местным управлением Федеральной миграционной службы Российской Федерации. Соглашение также предусматривает, что подтверждающие документы для получения новой многократной деловой визы на 3 года не нужно заверять у нотариуса. Вместо этого в приглашении должна быть указана определенная информация о приглашающей организации и о лице, которому делают приглашение. Нотариально заверенными должны быть только приглашения от имени физического лица.

Соглашение между двумя странами упростило условия поездок и укрепило связи между Российской Федерацией и Соединенными Штатами, поскольку оно затрагивает интересы самого значительного сегмента путешествующих из обеих стран (туристов и деловых людей). Однако новым упрощенным порядком могут воспользоваться лишь те, кто подает заявление на многократную визу сроком на три года, так как данное соглашение ничего не меняет в отношении выдачи однократных, двукратных и многократных виз сроком на 1 год.

65 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте посольства Соединенных Штатов в Москве: <http://moscow.usembassy.gov/new-visa-agreement.html>.

4.2. СОГЛАШЕНИЯ ОБ УПРОЩЕНИИ ВИЗОВОГО РЕЖИМА

Соглашения об упрощении визовых режимов между Европейским союзом и рядом третьих стран упростили порядок оформления виз для граждан третьих стран. Меры по упрощению визового режима включают снижение суммы визового сбора, выдачу многократных виз определенным категориям заявителей, а также сокращение времени рассмотрения визовых заявлений. Такие меры не меняют действующих условий выдачи визы, так что заявитель, как и прежде, должен соответствовать определенным критериям для получения права на въезд в данную страну. В настоящее время действуют десять таких соглашений. Первое было подписано с Российской Федерацией и вступило в силу в июне 2007 г. Далее были заключены соглашения об упрощении визовых режимов с Албанией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македония, Молдовой, Сербией, Украиной и Черногорией, которые начали действовать с января 2008 г. Девятое по счету соглашение (с Грузией) вступило в силу в марте 2011 г. Последнее (десятое) соглашение – с Арменией – вступило в силу в январе 2014 г. В ноябре 2013 г. было также заключено соглашение об упрощении визового режима с Азербайджаном, однако в марте 2014 г. оно еще не действовало.

Соглашения об упрощении визовых режимов связаны с соглашениями о реадмиссии, которые определяют порядок возвращения в ЕС или в государство-партнер ЕС лиц (включая собственных граждан, граждан третьих стран или лиц без гражданства), нерегулярно проживающих на территории ЕС или на территории данного государства-партнера ЕС.

Пять государств Западных Балкан – Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория – провели переговоры с ЕС относительно «дорожных карт» либерализации визовых режимов, и в результате этого в 2009 г. были отменены визовые требования в отношении граждан бывшей югославской Республики Македония, Сербии и Черногории, а в 2010 г. – в отношении граждан Албании и Боснии и Герцеговины. Однако воспользоваться этой отменой визовых требований могут лишь обладатели биометрических паспортов. В марте 2014 г. продолжали действовать соглашения об упрощении визовых режимов с Арменией, Грузией, Молдовой, Российской Федерацией и Украиной, а также в отношении граждан Албании, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Сербии и Черногории, не имеющих биометрических паспортов (таблица 4.1).

ТАБЛИЦА 4.1. СОГЛАШЕНИЯ ОБ УПРОЩЕНИИ ВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ МЕЖДУ ЕС И ГОСУДАРСТВАМИ, НЕ ВХОДЯЩИМИ В ЕС (ПО СОСТОЯНИЮ НА МАЙ 2014 Г.)

Страна	Соглашение об упрощении визового режима	Начало действия
Албания	Соглашение между Европейским Сообществом и Республикой Албания об упрощении выдачи виз	01.01.2008
Армения	Соглашение между Европейским союзом и Республикой Армения об упрощении выдачи виз	01.01.2014
Босния и Герцеговина	Соглашение между Европейским Сообществом и Боснией и Герцеговиной об упрощении выдачи виз	01.01.2008
бывшая югославская Республика Македония	Соглашение между Европейским Сообществом и бывшей югославской Республикой Македония об упрощении выдачи виз	01.01.2008

Грузия	Соглашение между Европейским союзом и Грузией об упрощении выдачи виз	01.03.2011
Молдова	Соглашение между Европейским Сообществом и Республикой Молдова об упрощении выдачи виз	01.01.2008
Российская Федерация	Соглашение между Европейским Сообществом и Российской Федерацией об упрощении выдачи виз	01.06.2007
Сербия	Соглашение между Европейским Сообществом и Республикой Сербия об упрощении выдачи виз	01.01.2008
Украина	Соглашение между Европейским Сообществом и Украиной об упрощении выдачи виз	01.01.2008
Черногория	Соглашение между Европейским Сообществом и Республикой Черногория об упрощении выдачи виз	01.01.2008

Все соглашения об упрощении визового режима, за исключением соглашения с Российской Федерацией, касаются поездок в ЕС (кроме Соединенного Королевства, Ирландии и Дании) граждан государств, не входящих в ЕС и в шенгенскую зону. Ко времени вступления в силу соответствующих соглашений об упрощении визового режима с ЕС (см. таблицу 4.1) все государства, кроме Российской Федерации, отменили свои визовые требования в отношении граждан стран ЕС и шенгенской зоны. Соглашение об упрощении визового режима между Российской Федерацией и ЕС касается как поездок граждан РФ в ЕС, так и поездок граждан государств-членов ЕС в РФ. Следует отметить, что со стороны ЕС от применения этих соглашений отказались Соединенное Королевство, Ирландия и Дания.

Несмотря на то, что отдельные положения соглашений об упрощении визовых режимов с разными государствами различаются, по широкому ряду компонентов эти соглашения совпадают. К таким компонентам относится снижение суммы визового сбора с 60 евро до 35 евро; сокращение количества подтверждающих документов, прилагаемых к визовым заявлениям лиц из определенных профессиональных и социальных категорий; отказ от визового сбора в отношении заявителей из определенных профессиональных и социальных категорий; требование о том, что процесс рассмотрения визового заявления не может занимать более 10 дней⁶⁶, а также выдача долгосрочных многократных виз заявителям из определенных профессиональных и социальных категорий.

В целом, визовый сбор отменяется в отношении тех заявителей, кому необходимо совершать частые поездки в ЕС, в том числе по деловым визам, а также в отношении лиц из уязвимых групп (подробнее см. в таблице 4.2).

66 При необходимости дальнейшего изучения визового заявления, эти соглашения разрешают продлевать срок их рассмотрения максимум до 30 дней. Кроме того, они предусматривают возможность рассмотрения заявлений в экстренных случаях в течение 2 рабочих дней.

ТАБЛИЦА 4.2. КАТЕГОРИИ ЗАЯВИТЕЛЕЙ, КОТОРЫЕ ОСВОБОЖДАЮТСЯ ОТ УПЛАТЫ ВИЗОВОГО СБОРА НА ОСНОВЕ СОГЛАШЕНИЙ С ЕС ОБ УПРОЩЕНИИ ВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ

Категории заявителей из государств-участников ОБСЕ, которые освобождаются от уплаты визового сбора по условиям соглашений с ЕС об упрощении визовых режимов:

- Члены национальных и региональных правительств, а также конституционных и верховных судов, если они еще не освобождены от этого визового требования;
- Инвалиды и, при необходимости, сопровождающие их лица; близкие родственники – супруг(а), дети (в том числе приемные), родители (или опекуны), бабушка и дедушка или внуки – которые совершают поездку с целью посещения граждан государства, подписавшего соглашение об упрощении визовых режимов с ЕС, законно проживающих на территории государств-членов;
- Члены официальных делегаций, которые по официальному приглашению в адрес государства, подписавшего соглашение, направляются для участия во встречах, консультациях, переговорах или программах обмена, а также в мероприятиях, проводимых на территории государств-членов межправительственными организациями;
- Студенты, аспиранты и сопровождающие их преподаватели, которые направляются в поездку в целях получения образования или обучения, в том числе в рамках программ обмена и других образовательных мероприятий;
- Участники международных спортивных мероприятий и лица, сопровождающие их в профессиональном качестве;
- Участники научных, культурных или художественных мероприятий, в том числе в рамках университетских и других программ обмена;
- Лица, предъявившие документы, подтверждающие необходимость их поездки (а также поездки сопровождающего лица) по гуманитарным причинам (включая необходимость получения неотложного медицинского лечения), для участия в погребении близкого родственника или с целью посещения тяжелобольного близкого родственника.

Заявители из Молдовы, Украины и Грузии, с которых не взимается визовый сбор:

- Дети до 12 лет (Грузия, Армения);
- Пенсионеры;
- Журналисты и аккредитованные лица, сопровождающие их в профессиональном качестве.

Заявители из Молдовы, Украины и Российской Федерации, с которых не взимается визовый сбор:

- Участники государственных программ обмена, организованных городами-побратимами.

Заявители из Молдовы и Украины, с которых не взимается визовый сбор:

- Дети до 18 лет и иждивенцы до 21 года;
- Водители, осуществляющие перевозки международных грузов и пассажиров на территорию государств-членов транспортными средствами, зарегистрированными на Украине или в Молдове;
- Члены поездных, рефрижераторных и локомотивных бригад международных поездов, следующих на территорию государств-членов.

Заявители из Молдовы, с которых не взимается визовый сбор:

- Специалисты, принимающие участие в международных выставках, конференциях, симпозиумах, семинарах или иных подобных мероприятиях, которые проводятся на территории государств-членов;
- Представители организаций гражданского общества, совершающие поездку в целях обучения или участия в семинарах или конференциях (в том числе в рамках программ обмена).

Заявители из Армении, с которых не взимается визовый сбор:

- Представители организаций гражданского общества и лица, приглашенные некоммерческими организациями армянской общины, зарегистрированными в государствах-членах, если они совершают поездку в целях обучения или участия в семинарах или конференциях (в том числе в рамках программ обмена или программ для армянских диаспор и поддержки общин).

Помимо вышесказанного и в соответствии с соглашениями об упрощении визовых режимов с ЕС, заявителям, которым по деловым или семейным причинам необходи-

мо совершать регулярные поездки в ЕС, предоставляются долгосрочные визы⁶⁷. Хотя в условиях соглашений об упрощении визовых режимов с каждым отдельным государством существуют небольшие различия, в целом упрощенный порядок получения виз распространяется на следующие категории лиц, которые соответствуют критериям, дающим право на получение многократных виз:

- супруги, дети (в том числе приемные), которые не достигли 21 года или находятся на иждивении, или родители, совершающие поездку в целях посещения граждан государства, подписавшего соглашение об упрощении визового режима, или иных лиц, проживающих на территории такого государства на законных основаниях;
- члены национальных или региональных правительств и конституционных и верховных судов, совершающие поездку в служебных целях (если они не освобождены от данного визового требования по какому-либо соглашению об упрощении визового режима);
- постоянные и непостоянные члены официальных делегаций, которые, в силу официального приглашения, направленного государству, подписавшему соглашение об упрощении визового режима, должны на регулярной основе принимать участие во встречах, консультациях, переговорах, программах обмена или в мероприятиях, проводимых на территории данного государства-члена межправительственными организациями;
- представители организаций гражданского общества, регулярно совершающие поездки на территорию государств-членов в целях обучения или участия в семинарах или конференциях (в том числе в рамках программ обмена);
- специалисты, которые принимают участие в международных выставках, конференциях, симпозиумах, семинарах или иных подобных мероприятиях и регулярно совершают поездки на территорию государств-членов;
- участники научных, культурных или художественных мероприятий, в том числе в рамках университетских и других программ обмена, которые регулярно совершают поездки на территорию государств-членов;
- студенты и аспиранты, которые регулярно совершают поездки в целях получения образования или обучения (в том числе в рамках программ обмена);
- участники государственных программ обмена, организованных городами-побратимами или муниципальными органами власти;
- лица, которым необходимо совершать поездки на регулярной основе по медицинским причинам (включая сопровождающих лиц);
- предприниматели и представители коммерческих организаций, совершающие поездки на территорию государств-членов на регулярной основе;

67 Agreement between the European Union and Georgia on the facilitation of the issuance of visas [Соглашение об упрощенной выдаче виз между Европейским Союзом и Грузией], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:052:0034:0044:EN:PDF>; Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas [Соглашение об упрощенной выдаче виз между Европейским Союзом и Украиной], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A1218%2802%29:EN:HTML>; Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas [Соглашение об упрощенной выдаче виз между Европейским Союзом и Республикой Молдова], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0169:0179:EN:PDF>; Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation [Соглашение между Европейским Союзом и Российской Федерацией об упрощенной выдаче виз гражданам Европейского Союза и гражданам Российской Федерации], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:EN:PDF>; Agreement between the European Union and the Republic of Armenia on the facilitation of the issuance of visas [Соглашение об упрощенной выдаче виз между Европейским Союзом и Арменией], http://www.mfa.am/u_files/file/EU_AM_VFA%20eng.pdf.

- журналисты и аккредитованные лица, сопровождающие их в профессиональном качестве;
- участники международных спортивных мероприятий и лица, сопровождающие их в профессиональном качестве;
- водители зарегистрированных транспортных средств, осуществляющие международные грузовые и пассажирские перевозки на территорию государств-членов;
- члены поездных, рефрижераторных и локомотивных бригад международных поездов.

Обычно гражданам из первых трех групп выдаются долгосрочные многократные визы на срок до 5 лет. Другим категориям сначала выдают многократные визы сроком на 1 год; затем каждая последующая виза выдается на срок от 2 до 5 лет, при условии соблюдения требований предшествующей визы. Как правило, рассмотрение визового заявления должно занимать не более 10 дней. Лишь в исключительных случаях этот срок может быть продлен максимум до 30 дней.

После того, как в апреле 2010 г. вступил в силу Визовый кодекс ЕС, была начата и еще продолжается разработка нового поколения соглашений об упрощении визовых режимов с Украиной и Российской Федерацией. Если Визовый кодекс ЕС усовершенствовал порядок подачи и рассмотрения визовых заявлений, то новое поколение соглашений расширит число категорий лиц, которые смогут пользоваться упрощенным порядком получения виз.

Соглашения об упрощении визовых режимов разрабатываются не по отдельности, а в одном пакете с соглашениями ЕС о реадмиссии, в которых определяется порядок возвращения нерегулярных мигрантов (граждан данной страны, граждан третьих стран или лиц без гражданства) из ЕС в страну их проживания.

Помимо соглашений об упрощении визовых режимов, подписанных между ЕС и Российской Федерацией, Молдовой, Украиной и Грузией, отдельные соглашения такого рода заключают и другие государства шенгенской зоны. В частности, Исландия, Норвегия и Швейцария заключили соглашения об упрощении визовых режимов с Российской Федерацией⁶⁸. Помимо этого, Норвегия и Швейцария заключили такие соглашения с Молдовой⁶⁹, а Норвегия – с Украиной⁷⁰. Положения этих соглашений сходны с положениями соглашений, заключенных ЕС. Помимо этого, в 1994 г. Российская Федерация заключила с Монголией соглашение, направленное на упрощение получения виз гражданами обеих стран⁷¹.

68 Соглашение между Норвегией и Российской Федерацией об упрощенной выдаче виз было заключено 6 июня 2007 г.; соглашение между Российской Федерацией и Швейцарией об упрощенной выдаче виз было заключено 21 сентября 2009 г.; соглашение между Российской Федерацией и Исландией об упрощенной выдаче виз было заключено 29 сентября 2008 г.

69 Соглашение между Молдовой и Швейцарией об упрощенной выдаче виз было заключено 1 февраля 2011 г.; соглашение между Молдовой и Норвегией об упрощенной выдаче виз было заключено 14 сентября 2011 г.

70 Соглашение между Норвегией и Украиной об упрощенной выдаче виз было заключено 13 февраля 2008 г.

71 Соглашение между правительством Монголии и правительством Российской Федерации о пунктах пересечения границ и упрощении движения транспорта через монгольско-российскую границу было заключено 10 августа 1994 г.

4.3. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВИЗОВЫХ РЕЖИМОВ

Начиная с 2008 г., ЕС и четыре государства шенгенской зоны, не входящие в ЕС, реализуют общую политику либерализации визовых режимов с третьими странами. В рамках этой политики ЕС проводит диалоги о либерализации визовых режимов с рядом государств-участников ОБСЕ, цель которых – создать условия, которые позволили бы ЕС отменить визовый режим для краткосрочных поездок граждан этих государств. Либерализация визовых режимов требует принятия не только технических, но и политических мер. Чтобы получить право безвизового въезда на территорию ЕС, каждая третья страна должна соответствовать ряду критериев, установленных ЕС по ряду политических направлений. Для того чтобы определить, соответствует ли данная страна всем условиям, необходимым для отмены визового режима, ЕС анализирует результаты, достигнутые каждой страной в этом отношении.

По итогам диалогов о либерализации визовых режимов в 2009-2010 гг. ЕС отменил визовые требования для граждан пяти государств Западных Балкан. В настоящее время такие диалоги проводятся с Молдовой, Украиной, Грузией и Турцией, а также принято политическое обязательство о начале визовых диалогов с Азербайджаном, Арменией и Беларусью.

Помимо этого, продолжается визовый диалог с Российской Федерацией. Его формат отличается от диалогов с другими государствами, так как обе стороны выдвигают собственные критерии, которым должны соответствовать кандидаты на безвизовую поездку.

Первые пять государств, с которыми проводился диалог о либерализации визового режима, – государства-участники ОБСЕ из региона Западных Балкан (Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория). По достижении ими соответствия всем необходимым условиям, в декабре 2009 г. были отменены визовые требования в отношении бывшей югославской Республики Македония, Сербии и Черногории, а в декабре 2010 г. – в отношении Албании и Боснии и Герцеговины.

В тот период, когда еще продолжались диалоги о либерализации визовых режимов с государствами из региона Западных Балкан, ЕС запустил проект «Восточное партнерство»⁷² по созданию системы более активного сотрудничества между ЕС и шестью его восточными соседями – Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной. Одной из целей этого проекта было содействие развитию мобильности граждан – сначала путем упрощения визовых режимов и заключения соглашений о реадмиссии, а затем при помощи визовой либерализации. В марте 2014 г. ЕС приступил к диалогам о либерализации визовых режимов с Грузией, Молдовой и Украиной.

72 Communication for the Commission to the European parliament and the Council, Eastern Partnership [Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту и Совету, Восточное партнерство], (COM92008) 823 final, Brussels, 3 December 2008, http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf. Руководство ЕС поддержало инициативу Восточного партнерства на встрече на высшем уровне по рассмотрению инициативы в Праге в мае 2009 г. Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009 [Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства], http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

По итогам визовых диалогов в ноябре 2010 г. ЕС предложил Украине План действий по либерализации визового режима, в котором были определены условия для отмены виз⁷³. Такой же план действий был предложен Молдове в январе 2011 г.⁷⁴, а Грузии – в июне 2013 г.⁷⁵ Официальное начало визового диалога с Грузией состоялось в апреле 2012 г., а презентация плана действий ЕС руководству Грузии – в феврале 2013 г.⁷⁶ Считается, что из всех стран, участвующих в визовых диалогах с ЕС, Молдова больше всех приблизилась к соответствию критериям для либерализации визового режима. В декабре 2013 г. Европейская комиссия внесла официально предложение об отмене визовых требований в отношении граждан Молдовы, и в феврале 2014 г. Европейский парламент одобрил это предложение. В феврале 2014 г. Европейский Совет принял решение об отмене виз для граждан Молдовы с мая 2014 г.

ЕС также подготовил «дорожную карту» по либерализации визового режима с Турцией, который эта страна приняла в декабре 2013 г.⁷⁷ Принятие данного документа и подписание соглашения о реадмиссии стало сигналом о начале официального диалога о либерализации визового режима между ЕС и Турцией.

Прежде чем принимать планы действий ЕС по визовой либерализации, Европейский союз направлял в каждое государство-участник ОБСЕ, которое рассматривало возможность либерализации визового режима, миссию по оценке ситуации. Несмотря на то, что все планы действий предусматривают одинаковые критерии, которым должна соответствовать страна, стремящаяся к либерализации визового режима, каждый национальный план действий отражает текущие особенности законодательства данной страны по каждому направлению политики. План действий по либерализации визового режима⁷⁸ предусматривает четыре основных блока политических мер по следующим направлениям:

- 1) защищенность документов (включая биометрические данные);
- 2) управление миграцией (включая реадмиссию);
- 3) общественный порядок и безопасность;
- 4) внешние связи и основные права.

Содержание каждого блока политических мер в этих планах действий сходно с содержанием «дорожных карт» по визовой либерализации, ранее составленных для государств-участников ОБСЕ из региона Западных Балкан и успешно реализованных ими. В отличие от «дорожных карт» планы действий предусматривают две стадии: законодательства и практической реализации. По итогам реализации первой стадии

73 <http://novisa.org.ua/upload/file/EU-Ukraine-Action-Plan.pdf>.

74 EU – Republic of Moldova Visa Dialogue Action Plan on Visa Liberalization [Визовый диалог между ЕС и Республикой Молдова. План действий по либерализации визового режима], <http://www.gov.md/doc.php?l=en&idc=447&id=3397>.

75 EU – Georgia Visa Dialogue Action Plan on Visa Liberalization [Визовый диалог между ЕС и Грузией. План действий по либерализации визового режима], http://www.mfa.gov.ge/files/459_16273_945386_ActionPlanonVisaLiberalisation.pdf.

76 Commissioner Malmström presents Action Plan on Visa Liberalisation with Georgia [Комиссар Мальстрем представляет План действий по либерализации визового режима с Грузией], European Commission website, 25 February 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-156_en.htm.

77 Roadmap towards a visa-free regime with Turkey [Дорожная карта безвизового режима с Турцией], http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf

78 Более подробную информацию см.: <http://visa-free-europe.eu/wp-content/uploads/2012/03/EU-Ukraine-Action-Plan.pdf>, and <http://visa-free-europe.eu/wp-content/uploads/2012/03/EU-Moldova-Action-Plan.pdf>.

Европейская комиссия выдвигает предложение о переходе данного государства на вторую стадию, а Европейский Совет должен официально его поддержать.

Основные компоненты «дорожных карт»/планов действий по либерализации визового режима с ЕС

Блок 1: Защищенность документов (включая биометрические данные).

Основная задача – обеспечить, чтобы личные документы, особенно проездные документы, были надежными, не поддавались подделке и могли быть легко проверены с помощью международных баз данных. Критерии первой стадии «дорожной карты»/плана действий включают создание законодательной базы для выдачи биометрических паспортов (включая план действий по их выдаче), а также обучение должностных лиц, связанных с изготовлением и выдачей паспортов, методам противодействия коррупции и изучение этими лицами кодекса этических норм. На второй стадии проводится оценка результатов, достигнутых в деле выдачи биометрических паспортов, результатов международного сотрудничества с ЕС в области обеспечения защищенности документов, а также в области взаимодействия с Интерполом в случае потери или похищения паспортов.

Блок 2: Управление миграцией (включая реадмиссию).

Основная задача – обеспечить надлежащий уровень пограничного контроля и управления миграцией, а также реализацию политики в области предоставления убежища согласно соответствующим международным стандартам. На первой стадии критерии включают внедрение и (или) укрепление законодательной и институциональной базы, регулирующей вопросы пограничного контроля, управления миграцией и предоставления убежища (включая присоединение к соответствующим международным договорам), а также принятие и осуществление стратегий и планов действий по надлежащей реализации такого законодательства. Что касается вопроса управления миграцией, то здесь необходимо внедрение механизмов для мониторинга количества и потоков мигрантов, а также подготовка регулярно обновляемых статистических отчетов об особенностях миграционных процессов в данной стране, эффективное выполнение соглашения о реадмиссии с ЕС и заключение других соглашений о реадмиссии. Целевыми ориентирами на стадии реализации являются надлежащее применение принятого законодательства, достаточный уровень межведомственного и международного сотрудничества, наличие достаточной инфраструктуры и соответствующих объектов, а также наличие методики, используемой для выявления нерегулярной миграции и борьбы с ней.

Блок 3: Общественный порядок и безопасность.

Предусматривается решение политических задач по трем направлениям: предотвращение организованной преступности, терроризма и коррупции и борьба с ними; международное сотрудничество в области деятельности судов и правоохранительных органов; обеспечение высокого уровня защиты данных.

К задачам первого направления относится принятие и укрепление законодательных и институциональных механизмов, в том числе ратификация международных документов, касающихся предотвращения организованной преступности, отмывания денег, торговли людьми, наркоторговли и коррупции и борьбы с этими явлениями. К этим задачам также относится создание независимых институтов по борьбе с коррупцией. Критериями реализации этих задач являются надлежащее выполнение действующего законодательства, сотрудничество с соответствующими международными институтами и выполнение их рекомендаций, введение кодексов

этического поведения для соответствующих должностных лиц и обучение этих лиц методам борьбы с коррупцией.

В центре внимания второго и третьего направлений (блоков) находится международное сотрудничество по вопросам деятельности судов и правоохранительных органов, в том числе принятие и выполнение законодательства о правовой взаимопомощи, сотрудничество с Евроюстом и Европоллом, а также высокий уровень межведомственного сотрудничества. Ко второму и третьему направлениям также относится внедрение и выполнение отвечающего международным стандартам законодательства о защите данных (включая ратификацию международных конвенций), создание независимого органа надзора за осуществлением мер по охране данных, а также заключение соглашений с Евроюстом и Европоллом по вопросам защиты данных.

Блок 4: Внешние связи и основные свободы. Основные задачи – борьба с дискриминацией и защита прав человека. Одно из направлений политики касается обеспечения свободы передвижения по территории государства и устранения любых необоснованных препятствий для свободного выбора места жительства. Также должна быть гарантирована выдача безо всякой дискриминации документов, удостоверяющих личность. Критерии в рамках Блока 4 предусматривают введение и реализацию комплексной политики, направленной на борьбу с дискриминацией в соответствии с международными стандартами. Они также включают выполнение обязательств, принятых международными организациями (такими, как ОБСЕ и Совет Европы), и ратификацию соответствующих конвенций и резолюций.

ЕС также проводит диалог о визовой либерализации с Российской Федерацией – хотя и в другом формате. Инициативы по поводу диалога об упрощении трансграничных перемещений между ЕС и Российской Федерацией впервые возникли в 2002 г. накануне расширения ЕС на восток, поскольку это событие осложнило поездки между Российской Федерацией и ее анклавом, Калининградской областью. Результатом переговоров об упрощении поездок российских граждан между этими двумя регионами через территорию Литвы стало введение Упрощенного транзитного документа и Упрощенного проездного документа на железной дороге⁷⁹. Помимо этого, планы постепенной взаимной отмены виз вошли в повестку диалога между ЕС и Российской Федерацией, а также в «Дорожную карту по общему пространству свободы, безопасности и правосудия»⁸⁰. В рамках этой «дорожной карты» стороны договорились «активизировать визовый диалог на экспертном и политическом уровнях», а также «рассмотреть условия для взаимного безвизового режима поездок в качестве долгосрочной перспективы» без указания конкретных дат. В качестве первого шага Российская Федерация и ЕС заключили соглашения об упрощении визового режима и о реадмиссии, которые вступили в силу в июне 2007 г.

79 Регламентом Совета (ЕС) № 693/2003 от 14 апреля 2003 г. был введен Упрощенный транзитный документ (FTD), Упрощенный проездной документ на железной дороге (FRTD), и были внесены поправки в Общие консульские инструкции и в Общее руководство (Common Manual), http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14557_en.htm.

80 Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice [Дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия], http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_freedom,_security_and_justice_2005_english.pdf.

В 2011 г. ЕС и Российская Федерация заключили двустороннее соглашение «Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС»⁸¹. Этот документ не так детализирован, как планы действий, разработанные для стран Восточного партнерства, и (в отличие от планов действий) он не предусматривает два этапа действий. В нем перечислены конкретные задачи, которые стороны согласились выполнять по следующим направлениям:

- защищенность документов (включая биометрические данные);
- нерегулярная миграция (включая реадмиссию) – основное внимание уделяется вопросам миграции, предоставления убежища и управления границами;
- общественный порядок, включая безопасность и правовое сотрудничество (основное внимание уделяется борьбе с транснациональной организованной преступностью, терроризмом и коррупцией; сотрудничеству в правоохранительной сфере; защите персональных данных).

В рамках этого соглашения ЕС и Российская Федерация договорились об обсуждении (и двустороннем сотрудничестве по этим вопросам) соответствующих рекомендаций органов ООН, ОБСЕ, Совета Европы и международных правозащитных организаций в области свободы передвижения и содействия развитию контактов между людьми, а также в области политики по недопущению дискриминации; защиты лиц из числа меньшинств и борьбы с преступлениями на почве ненависти. Первая встреча по вопросам выполнения указанного списка совместных шагов состоялась в марте 2012 г.⁸²

4.4. РЕЖИМЫ МЕСТНОГО ПРИГРАНИЧНОГО ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

В случаях, когда между двумя соседними государствами действует визовый режим, диалог об упрощении этого режима может помочь государствам в содействии контактам между людьми. На практике многие государства-участники ОБСЕ принимают меры, направленные на упрощение условий трансграничных поездок и контактов между гражданами приграничных районов. В данном разделе речь идет о соглашениях, касающихся местного приграничного передвижения и вступивших в силу в марте 2014 г. Они были заключены между государствами-участниками ОБСЕ, не состоящими в ЕС, и сопредельными им государствами-членами ЕС⁸³. Помимо этого, упоминаются аналогичные соглашения, заключенные между другими государствами-участниками ОБСЕ, не состоящими в ЕС⁸⁴. Большое число лиц, пользующихся упрощенными условиями поездок через границу, – это фактор, который приводит не только к повышению трансграничной мобильности, но и к повышению уровня взаимного доверия между соседними общинами в приграничных районах.

81 Полный текст находится на веб-сайте Европейской Комиссии: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/russia/docs/common_steps_towards_visa_free_short_term_travel_en.pdf.

82 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Постоянной миссии Российской Федерации в европейском Союзе: <http://www.russianmission.eu/en/news/russian-and-eu-experts-start-implementations-steps-visa-waiver>.

83 Между Польшей и Российской Федерацией, между Польшей и Украиной, между Венгрией и Украиной, между Молдовой и Румынией, а также между Беларусью и Латвией.

84 В том числе между Норвегией и Российской Федерацией.

В соответствии с положениями Регламента ЕС 1931/2006, принятого Европейским парламентом и Советом 20 декабря 2006 г. и **определяющего правила местного приграничного передвижения на внешних сухопутных границах государств-членов, а также вносящего поправки в положения Шенгенской конвенции**, государства-члены ЕС имеют право заключать соглашения с сопредельными странами о местном приграничном передвижении. Термином «местное приграничное движение» обозначается регулярное и частое пересечение внешних границ ЕС в законных целях гражданами сопредельных третьих государств, проживающих в приграничных с ЕС районах.

По условиям соглашений о местном приграничном передвижении жители приграничных районов имеют право пересекать внешнюю сухопутную границу государства-члена ЕС без визы, но при наличии специального разрешения, выдаваемого на срок от 1 до 5 лет (и паспорта, если того требует соответствующее государство), и в том случае, если они считаются не представляющими угрозы для общественного порядка. Таким лицам разрешается находиться в приграничном районе страны назначения не дольше срока, определенного двусторонним соглашением между данным государством-членом ЕС и данной соседней третьей страной. При этом срок пребывания на территории государства-члена ЕС не должен превышать 3 месяцев. Сумма сбора за выдачу разрешения эквивалентна стоимости краткосрочной многократной въездной визы. Вместе с тем, государства-члены ЕС имеют право снизить сумму сбора или даже отменить его совсем.

Российская Федерация и Польша 14 декабря 2011 г. подписали двустороннее соглашение о местном приграничном передвижении, вступившее в силу 27 июля 2012 г.⁸⁵ По условиям этого соглашения, жители приграничных районов могут пересекать границу, если у них есть специальное разрешение (на местное приграничное передвижение), которое стоит 20 евро и выдается российскими консульствами в Варшаве и Гданьске и польским консульством в Калининграде. Срок действия этого документа составляет 2 года и может быть продлен до 5 лет. Он дает право на поездку в целях развития семейных, социальных, экономических, культурных и других связей, но не в целях получения работы или осуществления коммерческой деятельности. Этот новый приграничный режим распространяется на всю Калининградскую область и на два польских воеводства – Варминско-Мазурское и Поморское. Распространение режима местного приграничного передвижения на всю Калининградскую область потребовало пересмотра соответствующих шенгенских правил и внесения поправок в Регламент ЕС 1931/2006, принятый Европейским парламентом и Советом ЕС 20 декабря 2006 г.⁸⁶ Учитывая особое положение Калининграда, ЕС удовлетворил просьбу Польши и Российской Федерации о расширении зоны местного приграничного передвижения на 60-100 км по обе стороны польско-российской границы. Согласившись на этот шаг, ЕС отступил от общего правила, которое разрешает устанавливать местное приграничное передвижение на отрезках границы, не превышающих 30 км (в исключительных случаях – 50 км).

85 Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения, http://www.mid.ru/bdcmp/spd_md.nsf/o/213D4ED7DD37F5B V44257D3400285913.

86 Регламент (ЕС) № 1931/2006 Европейского парламента и Совета от 20 декабря 2006 г. определил правила местного приграничного передвижения на внешних сухопутных границах государств-членов и внес поправки в положения Шенгенской конвенции: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0022:EN:PDF> (англ.).

В ноябре 2010 г. Норвегия и Российская Федерация подписали похожее соглашение о местном приграничном передвижении⁸⁷. Помимо этого, к переговорам о заключении аналогичного соглашения приступили Литва и Российская Федерация, однако на момент написания настоящего исследования эти переговоры еще не завершились.

Соглашение о режиме местного приграничного передвижения между Польшей и Украиной вступило в силу 1 июля 2009 г.⁸⁸ В рамках данного соглашения площадь приграничной зоны Украины составляет 24 тыс. кв. км, а население – более 1,2 млн человек. Соглашением предусмотрено, что жители этого приграничного района Украины имеют право на пересечение внешней границы ЕС по разрешениям, которые можно получить в польских консульствах в упрощенном порядке. Такие разрешения выдаются на ограниченный срок лицам, соответствующим установленным критериям. Разрешения действуют в ограниченной географической зоне: гости из Украины имеют право находиться в Польше лишь в непосредственной близости от границы (не далее 30 км от нее).

С момента вступления в силу соглашения о режиме местного приграничного передвижения между Польшей и Украиной количество пересечений польско-украинской границы значительно выросло. По сведениям Европейского агентства по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза (FRONTEX)⁸⁹, в 2009 г. польская сторона зафиксировала около 3 млн пересечений границы с Украиной, а в 2010 г. эта цифра выросла на 40% (более 4,2 млн пересечений границы). По прогнозам на 2011 г., данный показатель должен был вырасти до 5 млн, или на 27%. По информации из отчета FRONTEX за 2012 г., с момента вступления в силу соглашения о режиме местного приграничного передвижения 2009 г. число гостей из Украины (2,1 млн чел.), прибывших в приграничные районы Польши через один из пунктов пропуска, составило 50% от общего числа лиц, прибывших в Польшу из Украины, начиная с 2010 г.⁹⁰

Молдова и Румыния заключили соглашение о режиме местного приграничного передвижения в ноябре 2009 г.⁹¹ По этому соглашению, граждане Молдовы, постоянно проживающие в 50-километровой приграничной зоне страны, имеют право на безвизовый въезд в 50-километровую приграничную зону Румынии при наличии у них специальных разрешений. Румынские консульские учреждения выдают такие разрешения бесплатно на срок от 2 до 5 лет. В приграничную зону входит 561 деревня и 369 муниципалитетов с общим населением 1,2 млн человек, что составляет около трети всего населения Молдовы.

В ноябре 2007 г. Венгрия и Украина подписали соглашение о правилах местного приграничного передвижения в 50-километровой приграничной зоне, в которой нахятся

87 Соглашение между правительством Королевства Норвегия и правительством Российской Федерации об упрощении порядка взаимных поездок жителей приграничных территорий Королевства Норвегия и Российской Федерации, http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/o/1AA17E06D984C83844257D340028581C.

88 Соглашение между правительством Республики Польша и Кабинетом министров Украины о порядке местного приграничного передвижения: https://granica.gov.pl/umowy/UA_maly_ruch_graniczny.pdf (польск.).

89 Eastern Borders Annual Overview 2012 [Ежегодный обзор восточных границ, 2012], FRONTEX, 13 July 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

90 Там же.

91 Соглашение между правительством Румынии и правительством Республики Молдова о местном приграничном передвижении.

244 венгерских и 384 украинских населенных пункта⁹². Разрешения на местное пересечение границы выдаются гражданам Украины на срок от 1 до 5 лет и стоят 20 евро. Такое разрешение дает право на въезд в приграничный район Венгрии и пребывание в нем в течение 90 дней в любой 6-месячный период (исчисляемый с даты первого въезда). Сходное соглашение подписали между собой Словакия и Украина в мае 2008 г.; его действие распространяется на совместную 50-километровую приграничную зону, в которой расположены 299 словацких и 280 украинских поселений⁹³.

В декабре 2011 г. вступило в силу соглашение о режиме местного приграничного передвижения, заключенное между Беларусью и Латвией⁹⁴. По этому соглашению консульские учреждения обоих государств составили списки жителей соответствующих районов, которые отвечают критериям для выдачи разрешений. На основе этих списков граждане могут получить разрешение на срок от 1 до 5 лет. Соглашение устанавливает открытые для посещения административные и территориальные единицы каждого государства, расположенные не далее, чем за 30 км от белорусско-латвийской границы. Если тот или иной населенный пункт выходит за пределы 30-километровой зоны по одной из сторон границы, но находится в пределах 50-километровой зоны, то он также входит в приграничную зону.

Помимо уже действующих соглашений о режиме местного приграничного передвижения государства-участники ОБСЕ ведут переговоры о ряде других подобных соглашений (некоторые из них уже заключены, но еще не вступили в силу). Это такие государства, как Литва и Российская Федерация; Латвия и Российская Федерация; Польша и Беларусь; Румыния и Украина. До либерализации трансграничных поездок между государствами-участниками ОБСЕ в регионе Западных Балкан соглашения о режиме местного приграничного передвижения были заключены между Болгарией, бывшей югославской Республикой Македония и Сербией. На момент написания настоящего исследования эти соглашения еще не вступили в силу.

92 Соглашение между правительством Республики Венгрия и Кабинетом министров Украины о порядке местного приграничного передвижения.

93 Соглашение между Словацкой Республикой и Украиной о местном приграничном передвижении.

94 Соглашение между правительством Республики Беларусь и правительством Республики Латвия о местном приграничном передвижении.

ГЛАВА 5

ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ И ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОЙ МОБИЛЬНОСТИ

Хотя государства-участники ОБСЕ сталкиваются с необходимостью удовлетворять возрастающий спрос на поездки на их территорию из тех стран, с которыми у них действует визовый режим, переговоры об упрощении и возможной либерализации трансграничных передвижений остаются суверенной прерогативой каждого государства-участника. В ситуации, когда действуют визовые режимы, упрощение процесса трансграничных поездок и порядка выдачи виз становится серьезной проблемой, особенно ввиду роста спроса на визы, о котором свидетельствуют данные за 2010-2012 гг. Процесс упрощения и либерализации требует от государств установления и поддержания истинно партнерских отношений друг с другом, а также постоянной работы над упрощением порядка подачи визовых заявлений и над внедрением инновационных механизмов в процесс рассмотрения этих заявлений.

Одной из мер, предпринятых многими государствами-участниками ОБСЕ для упрощения подачи визовых заявлений, стало сокращение обязательного количества и длительности посещений соответствующего визового учреждения, а также сроков рассмотрения заявлений. Предпринимаются также шаги, направленные на увеличение количества выдаваемых многократных виз и срока их действия для добросовестных путешественников.

В ряде государств-участников ОБСЕ упрощение порядка рассмотрения визовых заявлений проходит одновременно с внедрением национальных систем регистрации, позволяющих отслеживать въезд и выезд граждан третьих стран и тем самым контролировать соблюдение ими условий полученной визы. Такие механизмы позволяют оценить добросовестность лиц, часто посещающих страну, и увеличить количество выдаваемых многократных виз.

5.1. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ПРАВИЛАХ ВЫДАЧИ ВИЗ И ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ВИЗОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ

Одной из важных первых мер по упрощению трансграничного передвижения является предоставление подробной и полной информации о порядке подачи и рассмотрения визовых заявлений. В эту информацию необходимо включить не только описание типов виз и список обязательных подтверждающих документов для каждой категории виз, но и права и обязанности, проистекающие из выдачи визы; критерии для выдачи долгосрочной визы и (или) предоставления права на безвизовую поездку, а также сведения о возможности подачи апелляции на решение консульства, которое заявитель считает необоснованным.

Опыт показывает, что самым эффективным средством доведения консульской информации до сведения населения является Интернет (веб-сайты посольств и консульств). Однако следует отметить, что нередко существуют различия в уровне детальности и объеме предоставляемой информации не только среди отдельных государств-участников, но и среди отдельных посольств и консульств одной и той же страны.

Предоставляемая многими государствами-участниками ОБСЕ информация о порядке подачи визовых заявлений нередко включает лишь основные факты, не выходящие за рамки сведений, уже известных из национальных правил выдачи виз (типы выдаваемых виз, срок действия визы и сумма визового сбора, а также список необходимых подтверждающих документов). Часто на веб-сайте визового учреждения публикуется бланк заявления о выдаче визы, и это дает пользователям возможность заполнить заявление заранее, до посещения соответствующего визового центра. Однако в некоторых случаях консульство не предоставляет информацию на языке той страны, в которой оно находится; более того, заявителям иногда приходится приложить немало усилий, прежде чем они найдут необходимые разделы на веб-сайтах национальных органов власти.

В результате некоторые государства-участники ОБСЕ начали собирать всю необходимую информацию о визовом режиме и порядке выдачи виз и публиковать ее на специальном веб-сайте – особенно в случаях, когда визовые заявления можно (или необходимо) подавать в электронной форме. На таких веб-сайтах не только публикуется подробная информация о порядке подачи визовых заявлений, но могут также предоставляться дополнительные услуги. К таким услугам относятся инструкции по заполнению и подаче визового заявления, рекомендации относительно необходимых подтверждающих документов, информация о сроках рассмотрения заявлений конкретными посольствами и консульствами, возможность отслеживать ход обработки своего визового заявления, а также публикация ответов на часто задаваемые вопросы⁹⁵.

95 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Государственного департамента Соединенных Штатов: <http://travel.state.gov/visa>; на веб-сайте Службы пограничного контроля Соединенного Королевства: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk>; на веб-сайте правительства Канады: <http://www.cic.gc.ca>; на веб-сайте Службы натурализации и иммиграции Ирландии: <http://www.inis.gov.ie>; а также на официальном веб-портале по делам иностранных граждан и вопросам интеграции правительства Дании: <http://www.nyidanmark.dk/en-US>.

В случаях, когда государства-участники ОБСЕ поручают прием визовых заявлений внешним поставщикам услуг, последние обычно предоставляют подробную и полную информацию о порядке подачи визовых заявлений. Помимо этого, информация, публикуемая ими в Интернете, часто представлена в удобном для пользователей формате и в переводе на местный язык (языки).

5.2. ЭЛЕКТРОННЫЕ ВИЗОВЫЕ АНКЕТЫ

Процесс подачи визовых заявлений можно в значительной мере оптимизировать за счет перехода к системам подачи заявлений через Интернет, включая подачу документов в электронной форме, а также возможность для заявителя через веб-сайт назначить время своего посещения консульского учреждения. Эти меры позволяют также сократить время, которое заявители тратят в консульствах и визовых центрах.

В целом, суть электронной системы подачи визовых заявлений состоит в том, что информация, которую в противном случае пришлось бы вписывать в бумажную визовую анкету, предоставляется заявителем и передается в соответствующее консульское учреждение в электронной форме. Таким образом, еще до прихода заявителя в консульское учреждение сотрудники визовой службы успевают не только обработать предоставленную заявителем основную информацию, но и провести необходимую проверку его анкетных данных. Большинство государств-участников ОБСЕ, использующих такую систему, требует, чтобы заявители лично подавали в определенное консульское учреждение бумажные копии подтверждающих документов, которые затем используются для установления достоверности заявленной цели поездки. Если проверка анкетных данных заявителя не обнаружила никаких рисков с точки зрения безопасности, а сотрудник консульства нашел заполненную анкету и предоставленные подтверждающие документы удовлетворительными, то виза может быть выдана в тот же день. Это значительно упрощает процесс подачи и рассмотрения заявлений и сводит количество необходимых посещений консульского учреждения к минимуму. Введение системы подачи визовых заявлений в электронной форме особенно упрощает процесс для тех заявителей, которые проживают на значительном расстоянии от консульского учреждения.

Подача визовых заявлений в электронной форме обязательна в консульских учреждениях Ирландии, Российской Федерации и Соединенных Штатов⁹⁶. Азербайджан, Канада, Соединенное Королевство и Узбекистан рекомендуют подавать визовые заявления в электронной форме, но принимают их также и в бумажной форме лично от заявителей в определенных визовых центрах⁹⁷. ЕС, Германия⁹⁸ и Польша⁹⁹ также вне-

96 Центр по приему электронных заявлений для консульств Государственного департамента Соединенных Штатов: <https://ceac.state.gov/genniv>; Служба натурализации и иммиграции Ирландии: <https://www.visas.inis.gov.ie/avats/OnlineHome.aspx>; Консульский отдел Министерства иностранных дел Российской Федерации: <https://visa.kdmid.ru/PetitionChoice.aspx>.

97 Веб-сайт Правительства Канады: http://www.cic.gc.ca/english/my_application/apply_online.asp; Служба пограничного контроля Соединенного Королевства: <http://www.visa4uk.fco.gov.uk/applynow.aspx>; Министерство иностранных дел Республики Азербайджан: <http://evisa.mfa.gov.az>; Министерство иностранных дел Республики Узбекистан: http://evisa.mfa.uz/evisa_en.

98 Например, см. официальный веб-сайт консульства Германии в Ереване (Армения): http://www.eriwan.diplo.de/Vertretung/eriwan/de/09__Visa/terminvergabe__S.html.

99 Официальный веб-сайт электронной консульской системы Республики Польша: <https://secure.e-konsulat.gov.pl>.

дрили систему, предусматривающую электронную регистрацию визовых заявлений; при этом выбор времени для собеседования с сотрудниками консульства или для сдачи подтверждающих документов осуществляется через Интернет.

Заполнение электронных визовых анкет имеет ряд преимуществ, но для него требуется наличие у заявителей определенного уровня владения информационными технологиями. Для того чтобы сделать этот процесс более удобным для заявителей, некоторые государства-участники ОБСЕ разработали подробные инструкции, в которых последовательно описан каждый шаг заявителя при заполнении анкеты. Во многих случаях эти инструкции переведены на местные языки. Однако сам интерфейс анкеты обычно существует лишь на языке выдающего визу государства-участника ОБСЕ. Помимо этого, он обычно не позволяет вводить в электронную анкету информацию на местном языке.

5.3. ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ, ПРИЛАГАЕМЫЕ К ВИЗОВЫМ ЗАЯВЛЕНИЯМ

Хотя ряд государств-участников ОБСЕ принимает отсканированные подтверждающие документы и копии оригиналов, многие консульства все еще требуют исключительно оригиналы таких документов. Многие необходимые подтверждающие документы можно получить в стране проживания (например, справку о занятости или выписку из банковского счета). Однако такие документы, как оригинал приглашения физического или юридического лица, подтверждающего заявленную цель поездки, можно получить лишь в стране назначения. Более того, приглашение часто должно быть заверено и одобрено соответствующим органом принимающего государства, и в результате этого сбор необходимых подтверждающих документов становится более длительным и более хлопотным делом. Сокращение сроков получения необходимых документов от приглашающей стороны могло бы в значительной степени упростить обработку визовых заявлений. В этой связи следует рассмотреть возможность предоставления отсканированных копий приглашений или установить служебный обмен информацией между национальными органами, заверяющими документы, и консульствами страны за рубежом.

Передовой опыт ряда государств-участников ОБСЕ показывает, что в этой области можно добиться положительных перемен. Порядок приема визовых заявлений консульствами Канады уже предусматривает подачу подтверждающих документов в электронной форме. В этой связи интерфейс для приема визовых заявлений через Интернет предлагает подробные инструкции относительно технических требований к сканированию и подаче подтверждающих документов в электронной форме. Помимо этого, ряд государств-участников ОБСЕ организуют служебные каналы передачи приглашений в свои консульства в электронной форме¹⁰⁰.

В число стран, упростивших процесс получения приглашений, входят Азербайджан и Норвегия, которые принимают копии заверенных приглашений хорошего качества. Доказательством подлинности документа могла бы служить пересылка утвержденного соответствующим органом приглашения по факсу. Несмотря на то, что шенген-

¹⁰⁰ Например, власти Австрии выдают «Электронную декларацию об ответственности» (Elektronische Verpflichtungserklärung).

ские государства выполняют Общую визовую политику, свои требования к подтверждающим документам они формулируют самостоятельно. В результате получается, что в консульстве одного шенгенского государства одну и ту же шенгенскую визу получить проще, чем в консульстве другого.

За исключением тех случаев, когда собеседование с сотрудником визового учреждения является обязательным, следует обдумать возможность почтовой пересылки визовых заявлений (вместе с подтверждающими документами) в соответствующее консульство или центр по приему визовых заявлений. Многие государства-участники ОБСЕ (Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Казахстан, Канада, Российская Федерация, Туркменистан и Узбекистан) разрешают пересылать визовые заявления по почте вместе с паспортом заявителя. Однако государства шенгенской зоны обычно требуют, чтобы заявитель подавал свое заявление лично или, при определенных обстоятельствах, через своего представителя в назначенном посольстве, консульстве, визовом центре или другой уполномоченной организации (например, в туристическом агентстве).

5.4. ПЕРЕДАЧА ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРИЕМУ ВИЗОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ ВНЕШНИМ ПОСТАВЩИКАМ УСЛУГ

Консульства ряда государств-участников ОБСЕ во все большей степени передают полномочия по приему визовых заявлений внешним поставщикам услуг. Эта мера приносит выгоду не только консульским учреждениям (уменьшая поток лиц, обращающихся непосредственно к ним), но и самим заявителям, поскольку расстояние до центра приема визовых заявлений может быть таким образом сокращено. В случаях, когда личное собеседование с сотрудником консульства не требуется, для получения визы бывает достаточно единственной поездки в визовый центр, обслуживаемый внешней компанией. Такие центры принимают визовые заявления и направляют их в назначенное посольство или консульство для дальнейшего рассмотрения. Помощь и информация, которую они предоставляют заявителям, обычно более высокого качества, чем в консульствах и посольствах. Они оказывают и другие услуги – например, выбор времени для подачи визового заявления и отслеживание процесса рассмотрения заявления через Интернет.

Вместе с тем, работу внешних обслуживающих организаций должны оплачивать заявители, что увеличивает общую стоимость визы. В этой связи заявителям следует предоставлять выбор между двумя возможностями: воспользоваться услугами внешней обслуживающей компании или подать визовое заявление непосредственно в консульство.

5.5. ПОМЕЩЕНИЯ КОНСУЛЬСТВ И ВИЗОВЫХ ЦЕНТРОВ

Консульства, работающие в государствах-участниках ОБСЕ, существенно различаются по оснащенности помещений для приема заявителей. В случаях, когда регистрация заявителей на подачу визовых заявлений через Интернет не проводится и заявители должны представлять свои визовые заявления в консульство лично, следует обеспечить, чтобы заявители могли ожидать своей очереди в надлежащих условиях. Например, зал ожидания внутри консульства должен быть оборудован системой ото-

пления, кондиционерами и местами для сидения, а если заявители должны ожидать на улице, то рядом со зданием консульства необходимо установить навес и скамьи. В зависимости от прогнозируемого числа заявителей многие консульства предоставляют также письменные столы и стулья для заполнения заявлений и кулеры с питьевой водой. Некоторые консульства также предоставляют копировальные устройства для документов, фото-кабинку, бланки, бумагу и компьютеры, которые дают заявителям возможность внести в последний момент изменения в свои анкеты. Если заявители готовы внести дополнительную плату, некоторые визовые центры предлагают им особое индивидуальное обслуживание при приеме визового заявления. Например, Министерство внутренней безопасности Соединенных Штатов поручило инженерам компании Disney Worldwide Services, Inc. провести оценку ряда консульских отделов и предложить меры по усовершенствованию систем управления очередью и другие меры по улучшению обслуживания заявителей¹⁰¹.

5.6. ЭЛЕКТРОННЫЕ ВИЗЫ

Во многих случаях государства-участники ОБСЕ отказываются от обязательной проверки заявителей (в зависимости от их национальной принадлежности) с точки зрения потенциального риска, который они могут представлять, – включая риск нерегулярной миграции и финансовых затрат для принимающего государства. В таком случае податель визового заявления обычно должен просто указать цель своей поездки и уплатить визовый сбор. Если государство считает подробное изучение визовых заявлений необязательным, то оно могло бы рассмотреть возможность выдачи электронных разрешений – подобных тем, которые выдаются существующими электронными системами авторизации путешествий (ESTA), – вместо визовых наклеек в паспорте. Потенциальные посетители Турции, где такая система уже используется, имеют возможность получить электронную визу, подав визовое заявление через Интернет¹⁰². Как и в случае с электронными авиабилетами, обладателей электронных виз после прилета в страну проверяют по базе данных электронных виз, с тем чтобы убедиться в подлинности визы. Подобная система действует и в Армении¹⁰³.

5.7. БИОМЕТРИЧЕСКИЕ И МАШИНОСЧИТЫВАЕМЫЕ ПРОЕЗДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Проездные документы и визовые наклейки, имеющие различные технические особенности, призванные предотвратить подделку, уже не служат препятствием для изготовителей фальшивых паспортов и виз и не мешают использованию похищенных документов. Подделка проездных и визовых документов не исключена, если отсутствует эффективный механизм проверки соответствия лица, которому был выдан

101 Более подробную информацию см. на официальном веб-сайте Белого дома: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/eo_13597_18o_day_report_final.pdf.

102 Более подробную информацию см. на веб-сайте Министерства иностранных дел Турции: <https://www.evisa.gov.tr/en>.

103 Более подробную информацию см. на веб-сайте Министерства иностранных дел Республики Армения: <http://www.mfa.am/eVisa/index.htm>.

данный паспорт или виза, личности человека, прибывшего на пункт пограничного контроля.

Возможность достоверной идентификации личности обеспечивается получением и использованием биометрических данных – таких, как отпечатки пальцев и изображение лица человека. Биометрический паспорт (также известный как ePassport) представляет собой комбинацию бумажного и электронного паспорта, в котором содержится биометрическая информация, позволяющая удостоверить личность его владельца. Достоверность биометрических данных стала причиной все более широкого использования биометрических паспортов. В этой связи наличие таких паспортов является одним из основных требований на пути к либерализации визового режима¹⁰⁴.

Использование машиносчитываемых и биометрических паспортов дает возможность эффективно регистрировать перемещения иностранных граждан через государственную границу. Там, где установлены турникеты для биометрических паспортов (ePassport gates), они автоматически записывают информацию о пересечении границы владельцем паспорта. Сейчас такими турникетами оборудованы все основные аэропорты Соединенного Королевства, а многие другие государства-участники ОБСЕ приступают к их установке в своих аэропортах. Турникеты для биометрических паспортов полностью автоматизированы: соответствие биометрических данных пассажира данным его биометрического паспорта проверяет не сотрудник службы пограничного контроля, а сканер и видеочамера; если все в порядке – проход через границу разрешен. В Соединенном Королевстве этой услугой пока могут пользоваться лишь обладатели биометрических паспортов Соединенного Королевства и стран ЕС, однако в дальнейшем она может быть распространена и на граждан других государств-участников ОБСЕ, в которых выдаются биометрические паспорта.

5.8. ВЫДАЧА МНОГОКРАТНЫХ ДОЛГОСРОЧНЫХ ВИЗ

Многократные долгосрочные визы в значительной степени способствуют повышению трансграничной мобильности добросовестных путешественников, и при этом их выдача необязательно сопряжена с риском для безопасности принимающего государства. В этой связи важно помнить, что человек, планирующий нарушить разрешенный срок пребывания в стране, может сделать это и с краткосрочной однократной визой. Таким образом, для того чтобы убедиться, что въезд данного лица не связан с риском для безопасности страны или с риском нерегулярной иммиграции, было бы целесообразным просто усилить меры по проверке добросовестности тех, кто подает визовое заявление в первый раз. Помимо этого, выдача многократных виз на более длительные сроки может снизить нагрузку на консульские учреждения, которым в этом случае придется рассматривать меньшее количество визовых заявлений.

Соединенные Штаты все больше расширяют практику выдачи долгосрочных многократных виз, делая основной упор на тщательную оценку каждого заявителя в ходе личного собеседования. В целом доля отказов в выдаче виз у Соединенных Штатов

¹⁰⁴ Либерализация трансграничных поездок в ЕС граждан Албании, Боснии и Герцеговины, Сербии и Черногории действует лишь в отношении обладателей биометрических паспортов. Введение биометрических паспортов – одно из условий либерализации визовых режимов между ЕС и другими государствами-участниками ОБСЕ. Для участия в Программе безвизового въезда в Соединенные Штаты также необходимо введение биометрических паспортов.

выше, чем у других государств-участников ОБСЕ, однако принятый ими порядок рассмотрения визовых заявлений дает возможность выдавать долгосрочные многократные визы тем заявителям, которые не нарушали условий ранее выдававшихся им виз. В 2011 г. Соединенные Штаты приняли более 62 млн посетителей из-за рубежа. Из них около 60-65% (включая граждан Канады и государств-участников Программы безвизового въезда) приехали без визы на законных основаниях, а большинство остальных – по многократным неиммиграционным визам, выданным до 2011 г. Примерно 12% посетителей прибыли по недавно полученным визам, что составило 35% от общего числа лиц, въехавших в страну по визам.¹⁰⁵

Среди разных государств-участников ОБСЕ, а также среди государств шенгенской зоны, проводящих общую визовую политику, доля многократных виз от общего количества выданных виз существенно колеблется.

Изменение визовой политики в сторону повышения количества многократных виз требует перемен в подходе к рассмотрению визовых заявлений. Если основной упор делается на получение подтверждения законной потребности данного заявителя в поездке в страну назначения, заявителю, скорее всего, будет выдана однократная виза на полный срок поездки. Когда же заявителя оценивают с точки зрения вероятности соблюдения им правил въезда в страну (а цель поездки имеет второстепенное значение), то, если данное лицо не нарушало правил въезда во время предыдущих поездок, консульство обычно выдает ему долгосрочную многократную визу.

Для того чтобы проверить, соблюдало ли данное лицо условия визы во время предыдущих поездок, ряд государств-участников ОБСЕ использует национальную систему регистрации въездов и выездов иностранных граждан – например, систему иммиграционных талонов. Такая система действует в Соединенных Штатах: государство передает своим консульским учреждениям информацию о въездах иностранцев в страну и выездах из нее, и те используют эту информацию при рассмотрении визовых заявлений, с тем чтобы выяснить, не нарушал ли заявитель правила въезда в страну во время своих предыдущих посещений.

Результаты использования Соединенными Штатами Электронной системы авторизации путешествий (ESTA) показывают, что регистрация прибытий иностранцев одновременно упрощает их въезд в страну и способствует обеспечению национальной безопасности. Использование системы ESTA позволило ряду государств региона ОБСЕ стать участниками Программы безвизового въезда, сохраняя за властями Соединенных Штатов исключительное право продолжать проверку благонадежности всех граждан государств-участников этой программы с точки зрения потенциальных угроз безопасности.

Помимо этого, Соединенные Штаты планируют расширить действующий механизм регистрации приездов и отъездов путем внедрения специальной системы отслеживания выездов (air exit system). Эта система позволяет считывать биометрические

105 Written Statement before a hearing of the United States Senate Appropriations Committee, Senate Subcommittee on Homeland Security, by David T. Donahue, Deputy Assistant Secretary for Visa Services, Department Of State [Письменное заявление Дэвида т. Донахью (David T. Donahue), заместителя помощника секретаря Визового отдела Государственного департамента, перед слушанием в подкомитете Сената США по вопросам внутренней безопасности Комитета по ассигнованиям Сената Соединенных Штатов], 21 March, 2012, Washington: <http://www.hsdl.org/?view&did=704977>.

данные иностранцев при выезде из страны, обеспечивая точную регистрацию всех выбытий. Ее внедрение будет способствовать распространению программы безвизового въезда (VWP) на новые страны, так как позволит отменить такой критерий для присоединения к программе, как определенная доля отказов в выдаче неиммиграционных виз¹⁰⁶.

Ряд государств-участников ОБСЕ (включая Российскую Федерацию и Соединенные Штаты) используют также систему регистрации въездов на свою территорию и выездов с нее, которая предусматривает заполнение иммиграционных форм при въезде. Однако неясно, используется ли эта информация при рассмотрении визовых заявлений, а если используется, то в какой степени.

В Шенгенском кодексе о границах отсутствуют положения о необходимости ведения базы данных о трансграничном передвижении иностранных граждан при въезде в шенгенскую зону и выезде из нее. В настоящее время единственный применяемый метод регистрации въездов и выездов – это проставление штампов в проездных документах; на основе этих штампов служба пограничного контроля и органы иммиграции могут определить длительность пребывания того или иного гражданина на третьей страны в шенгенской зоне (оно не должно превышать 90 дней в течение 6-месячного периода). Другие меры и средства, имеющиеся на пограничных пунктах пропуска, включая базы данных Шенгенской информационной системы и Визовой информационной системы (проверка через которые обязательна при въезде в страну, но не при выезде из нее), не предназначены для регистрации пересечений границы и не дают соответствующих возможностей.

Таким образом, в настоящее время отсутствуют электронные средства, которые позволяли бы проверить факт въезда гражданина какой-либо третьей страны в шенгенскую зону, факт его выезда, или место и время этих событий. К другим причинам затруднений в области мониторинга пребывания граждан третьих стран в шенгенской зоне относятся ненадлежащее использование и невысокое качество штампов, длительная процедура подсчета количества дней пребывания иностранного гражданина на основе проставленных в паспорте штампов о его предыдущих поездках, а также случаи фальсификации и подделок таких штампов. По этим причинам в Европе нет ни последовательной, в масштабах всего ЕС, регистрации пересечений границ шенгенской зоны в обоих направлениях, ни более эффективных средств, с помощью которых государства-члены ЕС могли бы выявлять факты превышения гражданами третьих стран разрешенного срока пребывания на территории ЕС.

Для решения этой проблемы в феврале 2013 г. Европейская комиссия направила в Европейский парламент и Совет предложения о принятии двух регламентов¹⁰⁷.

106 Раздел 711 рекомендаций по выполнению закона Национальной комиссии по террористическим атакам против Соединенных Штатов (Комиссия 9/11) от 2007 г. (P.L. 110-53)18 разрешает Министерству внутренней безопасности Соединенных Штатов по согласованию с Секретарем Государственного департамента, отменять требование об определенной доле отказов в качестве критерия для присоединения к VWP, если Министерство внутренней безопасности может заверить Конгресс в том, что действующая система отслеживания выезда из страны может подтвердить выезд не менее 97% иностранных граждан, выезжающих через аэропорты Соединенных Штатов (при том, что действует и электронная система авторизации путешествий). Требование об определенной доле отказов в выдаче неиммиграционных виз означает, что, для распространения программы VWP на данную страну ежегодная доля отказов в выдаче неиммиграционных виз гражданам этой страны не должна превышать установленного порога (3%).

107 Предложение о принятии Регламента Парламента и Совета об учреждении системы «въезд-выезд» (EES) для регистрации данных о въезде и выезде граждан третьих стран, пересекающих границы го-

Было предложено два серьезных нововведения в систему пограничного контроля Европейского союза. Первое заключается в создании «системы въезда-выезда» (EES), предусматривающей создание централизованного цифрового метода регистрации въезда и выезда граждан третьих стран при пересечении ими внешней границы Европейского союза в целях краткосрочного пребывания на его территории. В соответствии с другим предложением, ЕС должен внедрить программу «Зарегистрированный путешественник» (Registered Traveller Programme), призванную облегчить пересечение границы гражданами третьих стран, часто совершающими такие поездки.

При совместном использовании эти системы позволят использовать доказательный подход к процессу выдачи виз, так как EES предоставит достоверную информацию обо всех нарушениях режима въезда, совершенных данным заявителем (или об отсутствии таковых). Эти системы могут играть существенную роль при принятии, в соответствующих случаях, решения об отмене или установлении визового режима с той или иной третьей страной. Помимо этого, уверенность в надежности предоставляемой EES информации будет способствовать увеличению выдачи долгосрочных многократных виз.

В настоящее время ЕС не планирует внедрения у себя системы, подобной действующей в Соединенных Штатах системе ESTA. Отчасти это объясняется тем, что данная система замедлила бы процесс проверки документов у иностранных гостей на сухопутных границах ЕС. Однако такая система могла бы упростить поездки граждан тех государств-участников ОБСЕ, с которыми у ЕС действует визовый режим. Система типа ESTA, если ее использовать для приема визовых заявлений в электронной форме, могла бы принести ряд существенных выгод и сотрудникам консульств, и путешественникам. Однако ее применение пришлось бы ограничить лишь теми лицами, кто уже представил свои биометрические данные при подаче предыдущего визового заявления, а для этого необходимо иметь полностью задействованную визовую информационную систему (VIS). Помимо этого, необходимо будет иметь возможность сверки данных заявителя с архивом сведений о его предыдущих въездах и выездах, а для этого нужна не только работающая в полном объеме визовая информационная система, но и действующая система отслеживания въезда-выезда.

5.9. ПРОЗРАЧНОСТЬ ВИЗОВОГО ДИАЛОГА И ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Хотя инновационные механизмы приема и рассмотрения визовых заявлений способствуют упрощению трансграничных передвижений, решающая роль принадлежит визовым диалогам и сотрудничеству между государствами-участниками ОБСЕ по вопросам миграции и безопасности границ – без этого прогресс в деле развития трансграничной мобильности невозможен. Роль государственных границ при обеспечении защиты национальной безопасности и благосостояния страны не так высока там, где государства-участники ОБСЕ демонстрируют надлежащий уровень взаимной координации и сотрудничества при решении проблем нерегулярной иммиграции и обе-

сударств-членов Европейского Союза: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf (англ.).

спечения национальной безопасности. Опыт шенгенской зоны показывает, что тесное сотрудничество между государствами-участниками ОБСЕ может привести к упразднению пунктов пропуска на границах.

Одним из важных аспектов сотрудничества между государствами-участниками ОБСЕ в области развития трансграничной мобильности является взаимный обмен информацией. Укреплению взаимного доверия в процессе упрощения и либерализации режима трансграничных поездок может способствовать прозрачность в реализации национальной визовой политики. В этой связи многие (но не все) государства-участники ОБСЕ публикуют свою статистику по количеству выданных виз (с указанием типов и кратности виз), доле отказов в выдаче визы, а также другую соответствующую статистическую информацию. Все более важную роль в мониторинге ведущихся диалогов об упрощении и либерализации визовых режимов начинает играть гражданское общество, которое таким образом подталкивает правительства к активизации действий по обеспечению свободы трансграничных передвижений для своих граждан. Таким образом, повышение прозрачности информации о количестве выданных виз будет полезным для развития инициатив гражданского общества в данной области. Этой же цели послужило бы и повышение прозрачности содержания политических диалогов и соглашений о либерализации режима трансграничных поездок.

ПРИЛОЖЕНИЕ I



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Бюро по демократическим институтам и правам человека

Анкета

«ТРАНСГРАНИЧНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В РЕГИОНЕ ОБСЕ: АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИТУАЦИИ»

Справка

Настоящая анкета была составлена Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в рамках действующего проекта по проведению и публикации исследования «Трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ: анализ существующей ситуации». Цель работы – оказание поддержки мерам государств-участников ОБСЕ по выполнению обязательств в области обеспечения свободы передвижения. Основное внимание уделяется упрощению режимов трансграничных поездок. В исследование войдет обзор ситуации с точки зрения свободы трансграничных передвижений в регионе ОБСЕ, и в нем будут рассмотрены конкретные механизмы приема и рассмотрения визовых заявлений (при наличии визовых режимов), а также их особенности и влияние на ситуацию в области трансграничной мобильности.

Ваши ответы на вопросы анкеты и предоставленная в них информация имеют решающее значение для успеха проекта, и мы заранее благодарим Вас за Ваше сотрудничество!

Кому адресована анкета?

Мы рассчитываем, что на вопросы анкеты ответят сотрудники государственного органа, ответственного за выдачу виз.

Цель анкеты

Настоящая анкета составлена с целью получения информации об особенностях порядка подачи и рассмотрения визовых заявлений, о количестве виз, выданных гражданам государств-участников ОБСЕ, а также о соглашениях, которые Ваша страна заключила с другими государствами-участниками ОБСЕ. Вопросы анкеты касаются исключительно информации о неиммиграционных визах, выдаваемых каждым государством. К ним относятся визы, которые предусматривают временное пребывание на территории данного государства и не дают права на постоянное проживание в нем в любом качестве. Пожалуйста, обратите также внимание на то, что в контексте данной анкеты сведения о транзитных визах не рассматриваются.

Результаты данного опроса лягут в основу сопоставительного анализа визовой политики разных государств и количества выданных ими виз (в случаях, когда трансграничные поездки регулируются визовым режимом).

Вопросы по заполнению анкеты

Пожалуйста, присылайте заполненные анкеты в электронном формате (Microsoft Word) до 12 апреля 2013 г. непосредственно г-ну Юрису Громовсу (Juris Gromovs), советнику БДИПЧ ОБСЕ по вопросам миграции и свободы передвижения (Juris.Gromovs@odihp.pl). Если у респондентов возникнут затруднения с заполнением настоящей анкеты, необходимость уточнить некоторые детали или какие-либо вопросы, просьба обращаться в БДИПЧ ОБСЕ к г-ну Юрису Громовсу по адресу: Juris.Gromovs@odihp.pl; тел.: +48 22 52 00 696.

Государства-участники ОБСЕ: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, бывшая Югославская Республика Македония, Мальта, Молдова, Монако, Монголия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Святой Престол, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония.

Информация о респонденте

Страна	
Лицо, заполнившее анкету	Имя:
	Должность:
Электронная почта:	
Дата:	

- 1) Для каждого государства-участника ОБСЕ, с которым у вашей страны действует визовый режим, приведите, пожалуйста, список посольств и консульств своей страны, уполномоченных рассматривать заявления на выдачу неиммиграционных виз
(При необходимости можно вставить дополнительные строки)

Государство-участник ОБСЕ	Страна и город (города), в которых следует подавать визовые заявления	Обслуживающие организации или визовые центры в данной стране, уполномоченные принимать визовые заявления

- 2) Пожалуйста, укажите общее количество неиммиграционных виз, выданных Вашей страной в 2010, 2011 и 2012 гг. гражданам других государств-участников ОБСЕ, с которыми у Вашей страны действует визовый режим:
(При необходимости можно вставить дополнительные строки)

Государство-участник ОБСЕ	Количество заявлений на неиммиграционную визу, поступивших от граждан данного государства			Количество однократных виз, выданных гражданам данного государства			Количество многократных виз, выданных гражданам данного государства			Доля отказов		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.

- 3) Пожалуйста, укажите документы и информацию (общие для всех типов неиммиграционных виз), которые необходимо приложить к заявлению на неиммиграционную визу

Бланк визового заявления

Фотография

Квитанция об уплате визового сбора

Медицинская страховка

Документы, подтверждающие цель поездки

Подтверждение наличия достаточных финансовых средств

Подтверждение обеспеченности жильем в пункте назначения

4) **Пожалуйста, приведите список типов неиммиграционных виз, которые Ваша страна выдает гражданам других государств-участников ОБСЕ:**
 (При необходимости можно вставить дополнительные строки)

Тип визы	Стоимость обработки визы (в евро или в долларах США)	Срок действия визы (дней или месяцев)	Средний срок обработки визового заявления (дней или месяцев)	Другие подтверждающие документы (помимо указанных в пункте 3), которые необходимо приложить к визовому заявлению

5) **Пожалуйста, укажите двусторонние или многосторонние соглашения с другими государствами-участниками ОБСЕ и (или) международными организациями, касающиеся упрощения порядка выдачи виз гражданам Вашей страны (если имеются)**
 (При необходимости можно вставить дополнительные строки)

Государство-участник ОБСЕ и (или) международная организация (организации), с которым(и) было заключено соглашение	Название двустороннего или многостороннего соглашения, даты его подписания и вступления в силу

6) **Пожалуйста, укажите двусторонние соглашения с сопредельными государствами-участниками ОБСЕ об установлении особого режима местного приграничного передвижения и упрощении поездок жителей приграничных районов (если имеются)**
 (При необходимости можно вставить дополнительные строки)

Государство-участник ОБСЕ, с которым заключено соглашение о режиме местного приграничного передвижения	Название соглашения о режиме местного приграничного передвижения, даты его подписания и вступления в силу

Благодарим Вас за ответы, а также за то, что Вы уделили нам свое время!

