

УДК 341.17(4)

И.Н. Яхновец, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и трудового права Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: yakhnavets_i@mail.ru)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЛИЯНИЯ ВИЗОВОГО РЕЖИМА НА ТУРИЗМ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Исследуются вопросы существующих визовых режимов в странах Европейского союза, Содружества Независимых Государств и Республики Беларусь. Предлагается к рассмотрению авторская оценка влияния визового режима на развитие въездного и внутреннего туризма, а также позиция (предложение) по упрощению визового режима между Республикой Беларусь и ЕС и созданию единого туристического пространства для стран СНГ и единой визы по схеме шенгенской.

Ключевые слова: виза, визовый режим, Евросоюз, Содружество Независимых Государств, туризм, Шенгенская зона.

В Беларуси, как и в большинстве стран, туризм развивается и становится все более популярным. Увеличилось и количество иностранных туристов, посещающих Беларусь, но не настолько, чтобы соответствовать историческому и культурному потенциалу страны. Традиционно выездной туризм превышает въездной. Учитывая огромное количество миграционных потоков, и туристических в том числе, мировое сообщество выработало единый рациональный способ их контроля – визовый режим. Здесь виза выполняет политическую функцию: не пускать нежелательных лиц на территорию своего государства. Такая функция безопасности часто позволяет рассматривать визу как некий инструмент внешней политики [1, с. 94].

Визовые правила Республики Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065, детально регламентируют виды виз, порядок их выдачи, а также порядок действий должностных лиц государственных органов при рассмотрении обращений о выдаче виз. Так, в соответствии с утвержденными Визовыми правилами виза – разрешение, предоставляющее иностранцу право на пересечение Государственной границы Республики Беларусь в целях въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь, пребывания в Республике Беларусь или транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь в течение срока, указанного в этом разрешении, и оформленное в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь и настоящими Визовыми правилами.

Вообще визовый режим имеет две стороны: позволяет контролировать порядок въезда, пребывания и выезда иностранцев; является препятствием при осуществлении туристического путешествия. При изучении вопросов интеграции российской туристской индустрии в систему международного туризма аналогичную точку зрения высказывал профессор А.А. Адамеску, отмечая, что упрощение паспортно-визовых формальностей будет способствовать усилению обмена туристами между Россией и Европой [2, с. 57]. И здесь следует отметить, что такое упрощение позволит дополнительно укрепить меры по развитию въездного туризма.

Вполне очевидно, что для привлечения иностранных граждан в Республику Беларусь с туристическими целями важно обратиться к опыту Европейского союза, шенгенскими правилами которого предусмотрено устранение пограничного контроля на внутренних границах между государствами, вошедшими в зону, и одновременно укрепление пограничного контроля с третьими государствами, граничащими с зоной. Так, первоначально при образовании Европейского экономического сообщества одной из основных целей было заявлено создание общего рынка, т. е. достижение «четырех свобод»: перемещения товаров, услуг, людей и капиталов, для воплощения чего и был создан Таможенный союз (1958 г.) [3, с. 36]. Позже были приняты многочисленные соглашения, например Соглашение «О постепенной отмене проверок на общих границах» от 14 июня 1985 г.; Конвенция от 19 июня 1990 г. о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. (Шенгенская конвенция 1990 г.) и др.

Сегодня ЕС объединяет 28 стран. Однако при этом не следует путать ЕС и Шенгенскую зону: не все страны ЕС входят в Шенгенскую зону, а некоторые входящие в Шенгенскую зону не являются членами ЕС. Шесть членов ЕС, несмотря на подписание ими Шенгенского соглашения, все

еще остаются вне Шенгенской зоны в силу того, что паспортный контроль не был полностью отменен (Великобритания, Ирландия, Болгария, Кипр, Румыния и Хорватия). В Болгарию, Кипр, Румынию и Хорватию туристы могут въехать по их национальным визам и по двукратным и многократным шенгенским визам, а с июля 2014 г. перечисленные страны разрешили въезд в свои страны по визам друг друга. Однако наличие только национальных виз указанных государств не дает право въезда по ним в иные страны Шенгенского союза.

Одним из условий при установлении упрощенного визового режима в ЕС является соглашения о реадмиссии, которые позволяют урегулировать миграционные потоки и пресечь незаконную миграцию, что в итоге представляется вполне обоснованным.

Серьезному испытанию неконтролируемым потоков беженцев открытые границы в рамках Шенгенского соглашения подверглись в 2015–2016 гг. В мае 2016 г. на границах шести стран (Германия, Австрия, Франция, Дания, Швеция и Норвегия) властями государств был введен контроль для усиления безопасности населения; заборы на границах с Хорватией и Сербией построила Венгрия; а Премьер Хорватии, например, публично заявил, что шенген опасен для безопасности его страны [4].

В Республике Беларусь еще с 2013 г. планировалось отменить визовый режим для туристов из ЕС [5], однако юридически это было закреплено только в Указе Президента Республики Беларусь «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан» от 9 января 2017 г. № 8. Документом установлен безвизовый порядок въезда в Беларусь на срок не более 5 суток со дня въезда через пункт пропуска Национального аэропорта Минска для граждан 80 государств. Указ распространяется на 39 стран Европы, включая весь ЕС, а также Бразилию, Индонезию, США, Японию и иные государства. Для въезда в безвизовом режиме необходимо соблюдать ряд установленных требований (например, иметь при себе медицинский страховой полис, действующий в Республике Беларусь, на сумму не менее 10 тыс. евро). Для граждан Вьетнама, Гаити, Гамбии, Гондураса, Индии, Китая, Ливана, Намибии, Самоа закреплено обязательное дополнительное требование – наличие в документе для выезда за границу действительной многократной визы государств ЕС или Шенгенской зоны с отметкой о въезде на их территорию. Также необходимо наличие авиабилетов с подтверждением в них вылета из Национального аэропорта Минск в течение 5 дней с даты въезда. Устанавливаемый порядок безвизового передвижения не распространяется на лиц, прибывающих в Беларусь авиарейсами из России, а также намеревающихся осуществить вылет в аэропорты России (данные рейсы являются внутренними, пограничный контроль на них не осуществляется). Принятый Указ Президента Республики Беларусь «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан» в первую очередь направлен на активизацию и развитие въездного туризма частных лиц и не распространяется на иностранных граждан, осуществляющих официальные дипломатические, служебные, специальные и иные приравненные к ним поездки.

Следует отметить, что Беларусь и ранее предпринимала шаги по упрощению процедуры посещения страны с туристическими целями. Например, в 2016 г. иностранцам было разрешено без визы посещать Августовский канал, Гродно и Гродненский район, еще раньше – Беловежскую пушчу при соблюдении ряда требований, установленных законодательством.

После принятия указанных мер по упрощению визового режима, в частности введения безвизового въезда для иностранных граждан, Республика Беларусь вправе рассчитывать на аналогичные действия со стороны иностранных государств. Такая ситуация видится возможной в силу существования и широкого применения в международном частном праве принципа взаимности. Однако, если рассматривать возможность отмены визового режима со стороны ЕС, следует отметить, что в настоящее время указанное не представляется возможным. Сложившееся положение дел аналитик Белорусского института стратегических исследований (BISS) Андрей Елисеев объяснил связанностью с носителями дипломатических паспортов, которые хотят ездить в ЕС без визы. По его словам, представители Франции и Швеции выступили с требованиями обязательного наличия у дипломатов биометрических паспортов. Однако в Республике Беларусь таких документов в настоящее время не выдают [6]. Проблема с отсутствием биометрических паспортов обсуждалась на государственном уровне еще в 2014 г., когда начальник Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь сообщил о го-

товности проекта введения биометрических паспортов (для выезда за границу) и ID-карты (для пользования внутри страны), оговорившись при этом, что вопрос с финансированием проекта еще не решен [7]. Следует отметить, что все страны СНГ уже выдают такие паспорта несколько лет и востребованность такого типа документа вполне оправданна. Однако для безвизового пересечения границы наличия только биометрического паспорта недостаточно. Например, в правилах пересечения зоны Шенгена указан перечень рекомендованных документов, которые следует иметь при себе. Так, при пересечении границы ЕС пограничник вправе попросить предъявить страховку, подтверждение брони в отеле либо приглашения, наличия финансовых средств, а также обратного билета.

Известно, Республика Беларусь является одним из мировых лидеров по количеству выдаваемых шенгенских виз. По данным Еврокомиссии, в 2014 г. белорусы получили их более 880 тыс. По количеству выданных виз республика находится на четвертом месте после России, Китая и Украины, а по количеству виз на душу населения занимает первое место – около 93 на тысячу жителей. Также Беларусь отмечается самым маленьким в мире показателем отказов в визе – 0,26 % [5].

В Республике Беларусь принят ряд мер по упрощению получения Шенгенских виз для посещения гражданами стран ЕС, и здесь открытие визовых центров ускоряет процедуру. Так, с 23 июня 2015 г. консульства и посольства стран Шенгенского соглашения на территории Республики Беларусь подключены к Визовой информационной системе. В соответствии с новыми правилами получения шенгенских виз установлено, что для получения необходима личная явка в посольство для сдачи отпечатков пальцев и цифровой фотографии [8]. Однако остается острым вопрос высокой стоимости виз, что составляет 60 евро.

Также среди прочих новшеств в Республике Беларусь при получении национальной визы были пересмотрены размеры консульских сборов для иностранных граждан. Сам порядок уплаты консульского сбора и его ставки установлен Налоговым кодексом Республики Беларусь. Например, по официальным данным Министерства иностранных дел Республики Беларусь с 1 января 2017 г. установлена единая ставка консульского сбора за выдачу виз: индивидуальная – 60 евро (для всех типов виз с любым количеством въездов) и групповая (с человека) – 10 евро. Например, ранее годовая белорусская виза обходилась европейцам в 150 евро. В отношении граждан и жителей с особым статусом (Латвии, Литвы, Польши, Эстонии, Японии, Сербии) определены иные ставки консульских сборов [9].

В рамках темы следует отметить и то, что для граждан Республики Беларусь установлен льготный или безвизовый режим многими государствами: Азербайджан, Албания (до 90 дней в частных целях), Антигуа и Барбуда (до 30 дней), Армения, Барбадос (до 28 дней), Вануату (до 30 дней), Венесуэла (до 90 дней) и др. [10].

Таким образом, мировое сообщество идет по пути постепенной либерализации туристического законодательства и миграционной политики в рамках упрощения визового режима и уменьшения стоимости виз. Несмотря на то, что Республика Беларусь движется в исследуемом направлении постепенно и избирательно, можно говорить о положительных тенденциях в его развитии (направлении), что предполагает позитивное влияние на инфраструктуру самих туристических объектов и на экономику страны в целом. Однако само фактическое снижение стоимости виз однозначно увеличит поток туристов, но не разрешит всех существующих проблем в силу того, что наибольшие сложности связываются с процедурой получения виз.

Проведенный анализ норм, регулирующих порядок действия шенгенской визы, позволяет сделать вывод об экономической целесообразности данного режима. Это обосновывается тем, что иностранные граждане, получившие шенгенскую визу, могут передвигаться по территории стран Шенгенского союза, свободно пересекая границы. Созданное единое туристическое пространство позволило привлечь поток туристов, что способствовало развитию и въездного, и внутреннего туризма. Представляется, что данный опыт по развитию туризма мог бы быть воспринят и странами СНГ. Свидетельством тому, что Беларусь готова к дальнейшей либерализации визового режима, является прошедшее заседание Совета по туризму государств – участников СНГ 17 марта 2016 г. в Москве в рамках Третьей Международной специализированной выставки «Интурмаркет–2008». В рамках мероприятия председатель Исполнительного комитета – исполнительный секретарь СНГ Наурыз Айдаров отметил, что упрощение правительственных

формальностей в отношении международного туризма будет способствовать формированию единого туристического пространства СНГ. На практике, по словам выступавшего, это можно реализовать с помощью единой туристической визы в Содружестве для граждан, въезжающих на его территорию из третьих стран [8]. Такой подход видится обоснованным, так как в настоящее время остро обозначен вопрос пересечения белорусско-российской границы гражданами третьих стран через пункты пропуска. По словам Министра иностранных дел России Сергея Лаврова, наличие в паспорте действующей российской визы – еще недостаточный фактор, чтобы попасть в Россию. Законодательно это можно сделать только через международные пункты пропуска, которых на границе Беларуси и России нет [11]. Представляется, что единое визовое пространство, отменяющее пограничный и таможенный контроль на внутренних границах, не только для России и Беларуси, но и в рамках всего СНГ по примеру Шенгенской зоны позволило бы упростить процедуру пересечения границ стран СНГ иностранными туристами. Так, положительным фактором для развития единого туристического пространства является отсутствие языкового барьера, а также исторические и культурные связи стран СНГ.

Таким образом, создание единого туристического пространства для стран СНГ – это серьезный шаг, требующий времени и тщательной проработки многих аспектов, в том числе правового и экономического характера. Для этого необходима выработка общих стандартов выдачи виз и общих требований к гражданам третьих стран, въезжающих на территорию СНГ. Серьезным препятствием на пути создания единого визового пространства может стать список лиц, въезд которых на территорию Союзного государства одна из сторон полагает нежелательным, однако видится, что данный вопрос может быть устранен по мере проведения мероприятий по разработке единой визы.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на современном этапе перейти на двусторонний безвизовый режим между Республикой Беларусь и ЕС не представляется возможным. Для этого необходимо ввести на территории Беларуси национальных биометрических паспортов, пересмотреть имеющуюся систему регистрации иностранных граждан, прибывающих в республику, и заключить соглашение о реадмиссии. Так что на современном этапе наиболее оптимальным решением представляется упрощение визового режима, а именно: уменьшение визового сбора, сокращение пакета документов, необходимых для обращения за визой, и срока их рассмотрения. В свою очередь, применительно к СНГ следует координировать усилия по сближению и гармонизации законодательства по продвижению единого туристического продукта. Следует особо отметить, что в рамках Европейского союза действует Визовый кодекс, который объединяет все нормы, регулирующие вопросы Шенгенских виз и закрепляет требования к условиям и порядку выдачи визовых документов. В этом случае, по мнению исследователей, данный нормативный правовой акт позволяет установить общие требования для всех государств ЕС, а также гармонизировать нормы по подаваемым заявкам на получение виз и принятию решений. Представляется, что подобная унификация законодательства стран СНГ и принятие единого нормативного правового акта, устанавливающего общие правила относительно условий и процедур выдачи виз (по аналогии с Визовым кодексом, который действует на территории Европейского союза), позволит иностранным туристам, посещающим одну из стран СНГ, свободно передвигаться по постсоветскому пространству, способствуя повышению туристического потенциала Республики Беларусь. Введение единой визы целесообразно в первую очередь в силу того, что многие туристические маршруты проходят по территории нескольких стран СНГ и данный шаг повысит посещаемость страны иностранными гостями.

Итак, создание единого туристического пространства для стран СНГ и единой визы по шенгенской схеме возможно только при проведении ряда следующих мер:

принятии единого нормативного правового акта, закрепляющего единые правила въезда и выезда на всех внешних границах стран-участниц, учете требований к порядку получения визы гражданами третьих государств;

отмене пограничного и таможенного контроля на внутренних границах между входящими в него странами;

установлении сотрудничества правоохранительных органов стран-участниц в борьбе с трансграничной преступностью;

введении единых правил экстрадиции, а также создании единой базы данных о выдаваемых визах и пересечениях границ.

Так, в случае реализации на практике единой туристической визы СНГ может стать привлекательным единым туристическим пространством, где иностранные туристы не будут тратить время и деньги для оформления и получения национальных виз, а начнут свободно путешествовать по постсоветскому пространству.

Список использованных источников

1. Яковлева, Л.И. Понятие визы в праве Европейского союза / Л.И. Яковлева // Закон и право. – 2011. – № 4. – С. 93–94.
2. Адамеску, А.А. Экономические и организационные аспекты интеграции Российской туристской индустрии в систему международного туризма / А.А. Адамеску, В.Ю. Воскресенский // Регион. экономика: теория и практика. – 2011. – № 11. – С. 53–59.
3. Иглим, А.В. Шенгенское право: генезис и развитие / А.В. Иглим // Междунар. публ. и част. право. – 2016. – № 4. – С. 36–39.
4. Премьер Хорватии «Такой Шенген для нас опасен» [Электронный ресурс] // Информационное агентство Regnum. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/1983045.html> 1.10.2015. – Дата доступа: 17.03.2017.
5. Коровенкова, Т. Беларусь – ЕС. До упрощения визового режима – пара шагов / Т. Коровенкова // Белорусские новости Naviny.by. – Режим доступа: http://naviny.by/gubrics/eu/2016/01/16/ic_articles_627_190733. – Дата доступа: 05.04.2017.
6. Костюкевич, Н. Прогноз: визы в ЕС для белорусов могут подешеветь весной 2016 года / Н. Костюкевич // Tut.by. – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/454283.html>. – Дата доступа: 09.04.2017.
7. Будкевич, В. В 2014 году станет ясно, когда в Беларуси введут в пользование биометрические паспорта / В. Будкевич // Tut.by. – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/380983.html>. – Дата доступа: 19.03.2017.
8. Белорусы с 23 июня для получения шенгенской визы должны сдавать отпечатки пальцев [Электронный ресурс] // Белорусское телеграфное агентство. – Режим доступа: <http://www.belta.by/society/view/belorusy-s-23-ijunja-dlja-poluchenija-shengenskoj-vizy-dolzheny-sdavay-otpechatki-paltsev-5070-2015/>. – Дата доступа: 01.04.2017.
9. Ставки консульских сборов [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://mfa.gov.by/visa/stavki/>. – Дата доступа: 01.04.2017.
10. Безвизовое передвижение [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://mfa.gov.by/visa/freemove>. – Дата доступа: 28.03.2017.
11. Лавров рассказал, когда едущих через Беларусь иностранцев перестанут разворачивать на границе [Электронный ресурс] // Tut.by. – Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/520840.html>. – Дата доступа: 29.03.2017.

Дата поступления в редакцию: 15.05.17

I.N. Yakhnovets, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Civil and Labor rights of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE IMPACT VISA REGIME FOR TOURISM AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT

The issues of the existing visa regime in the countries of the European Union, the Union of Independent States and the Republic of Belarus are being investigated. It is proposed to consider the author's assessment of the impact of the visa regime on the development of inbound and domestic tourism, as well as the position on simplifying the visa regime between the Republic of Belarus and the EU, and the creation of a single tourist space for the Union of Independent States and a single Schengen visa.

Keywords: visa, the European Union, the Union of Independent States, Schengen zone of action, tourism.