

Комар Н. В.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародної економіки
Тернопільського національного економічного університету

Komar N. V.
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
of International Economics Department
of Ternopil National Economic University

ПРОЦЕС ВІЗОВОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА КРАЇНАМИ ЄС

VISA LIBERALIZATION PROCESS BETWEEN UKRAINE AND COUNTRIES OF EUROPEAN UNION

Анотація. У статті розглянуто етапізацію укладання угод та проведення самітів між Україною та країнами ЄС у напрямі досягнення безвізового режиму для громадян України. Оцінено реформи в Україні, досягнення яких сприяло лібералізації візового режиму. Досліджено загрози та перспективи безвізового режиму для України та країн ЄС, вивчаючи досвід Молдови.

Ключові слова: безвізовий режим, шенгенські візи, біометричні дані, антикорупційні реформи, візова лібералізація.

Вступ та постановка проблеми. На сучасному етапі курс України на інтеграцію в політичний, економічний і культурно-освітній простір є пріоритетним як для внутрішнього розвитку нашої держави, так і в її зовнішніх відносинах. Як показує зарубіжний досвід, зокрема Молдови, безвізовий режим дає змогу розвивати міжлюдські контакти, активізувати економічний розвиток, культурний та науковий обмін тощо. Загалом лібералізація візового режиму сприяє збільшенню кількості громадян, які перетинають кордон без віз за наявності біометричних паспортів та розвитку контактів за усіма напрямками (туризм, родинні зв'язки, бізнес, наукове співробітництво, міжкультурний діалог). Так, кількість молдовських громадян, які подорожують до ЄС, могла бути більшою, однак основним бар'єром є обмежені фінансові можливості. Водночас це свідчить про наявність потенціалу для зростання туризму, що значною мірою залежить від рівня доходів громадян Молдови. Лібералізація візового режиму між ЄС та країнами Східного Партнерства важлива не лише для країн – учасниць ініціативи «Східне партнерство», а й для самих країн – членів ЄС. Для досягнення візової лібералізації Україна мала виконати вимоги, поставлені перед нею Європейським Союзом. Аналіз еволюції імплементації укладених угод у напрямі лібералізації візового режиму України з Європейським Союзом та оцінка проблем, які виникали під час отримання шенгенських віз та які перспективи отримують українці в процесі запровадження безвізового режиму, вивчаючи досвід Молдови, є метою нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних із трудовою міграцією та формуванням й реалізацією міграційної політики, присвятили свої праці такі науковці, як Е. Лібанова, О. Малиновська, А. Гайдучський, В. Орешкін, С. Пирожков, Ю. Пахомов, М. Романюк, Т. Ромашенко, М. Шульга, В. Олефір, О. Пискун, О. Позняк, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, В. Трошинський, Ю. Шемшученко та ін.

Процес лібералізації візового режиму між Україною і Європейським Союзом досліджували як українські, так і європейські вчені: О. Врадій, І. Сушко, О. Сушко, Д. Курдельчук, О. Дзяд, О. Рудік, І. Грицяк, Е. Клейтон, Х. Бреді, Е. Геддес, Г. Лахав, Р. Блюм та ін.

Водночас огляд літературних джерел дає змогу зробити висновок, що візовий складник міграційних відносин України з ЄС, зокрема які перспективи можуть отримати українці при запровадженні безвізового режиму, вивчаючи досвід Молдови, залишаються недостатньо дослідженими.

Метою даної роботи є аналіз політики української держави у сфері візової лібералізації з Європейським Союзом, зокрема виявлення економічних наслідків для обох сторін від безвізового режиму в умовах вивчення зарубіжного досвіду на прикладі Молдови.

Результати дослідження.

Спільна робота України та Європейського Союзу у напрямі лібералізації руху осіб ведеться вже давно. Так, у 2005 р. між Україною та Європейським Співтовариством був підписаний План дій «Україна – Європейський Союз», схвалений Кабінетом Міністрів України від 12 лютого 2005 р. Від 26 липня 2005 р. Указом Президента України в односторонньому порядку був уведений безвізовий режим для громадян держав – членів ЄС.

18 червня 2007 р. між Україною та Європейським Союзом була підписана Угода про полегшення візового режиму і реадмісію, яка передбачала полегшення на взаємній основі видачі віз для осіб, які мають намір знаходитися в країні терміном до 180 днів, фіксовану ціну візового збору в 35 євро, надання безкоштовних віз певним категоріям громадян, а також можливість видачі багаторазових і довгострокових віз (до п'яти років), чіткі критерії, коли й як повертати осіб, що незаконно проживають на території країн – членів ЄС та України [1].

Окрім того, лібералізація руху громадян України територією держав – членів Європейського Союзу стала предметом розгляду декількох самітів: саміт «Україна – ЄС» у Парижі у вересні 2008 р.; саміт «Східного партнерства» у Празі 7 травня 2009 р.; саміт «Україна – ЄС» у Брюсселі 22 листопада 2010 р. Так, на 14-му саміті «Україна – ЄС» Україна стала першою з країн «Східного партнерства» поза межами Балкан, яка отримала від Євросоюзу План дій щодо лібералізації безвізового режиму для короткострокових поїздок українських громадян до держав Євросоюзу (ПДЛВР). У січні 2011 р. подібний ПДЛВР отримала Молдова, а в 2013 р. – Грузія.

Для того щоб приєднатися до держав, громадянам яких не потрібні візи для в'їзду на територію держав – членів Європейського Союзу, Україна мала виконати чотири блоки завдань, а саме: безпека документів включно із запровадженням біометричних даних; управління міграцією, зокрема розроблення заходів із протидії нелегальній міграції та реадмісії; громадський порядок та безпека; забезпечення основних прав і свобод людини.

Для пришвидшення виконання ПДЛВР 22 квітня 2011 р. був виданий Указ Президента України «Про Національний план із виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», основною метою якого було активізувати діяльність українських органів влади у міграційній сфері.

Для реалізації ПДЛВР Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який передбачав виконання вимог Європейського Союзу щодо введення в обіг закордонних паспортів громадян України з біометричними даними: відцифрований підпис, відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук.

27 червня 2014 р. між Україною та ЄС після підписання політичної частини Угоди про Асоціацію обидві сторони підписали економічну частину угоди, яка була ратифікована Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 р. Відповідно до ст. 19 цього документа, рух осіб між ЄС та Україною мав регулюватися чинними угодами про реадмісію 2007 р., спрощення видачі віз 2007 р., а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, який визначений у Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 р. [2].

Згідно з Індексом лібералізації візового режиму Східного партнерства, який розроблений експертами Фонду Стефана Баторія спільно з Об'єднанням за Європу без віз, Україна мала досить високі показники виконання критеріїв ЄС. Рівень відповідності української системи документації європейським стандартам в Індексі становив 6,5 бала з 10, реформування системи контролю за міграцією – 7,3, зрушення у сфері громадської безпеки та порядку – 7,3, а реформа зовнішніх відносин та гарантування прав людини – 7 балів. Серед держав Східного партнерства найсуттєвіший прогрес простежувався лише у Молдові, яка згодом отримала безвізовий режим із 28 квітня 2014 р. Такі країни, як Азербайджан та Білорусь, були далекі від візової лібералізації.

Результатом поступової лібералізації візового режиму для українців було стабільне зростання чисельності оформлених їм шенгенських віз: у 2014 р. громадяни України отримали 1 284 908 віз, що на 16% більше, ніж у 2013 р. Україна за кількістю отриманих шенгенських віз посіла друге місце у світі після Росії. Слід також відзначити, що 38,56% віз були багаторазовими, а частка відмов в оформленні візи незначна: 2,03% у 2014 р. проти 3,3% у 2013 р. [3].

Незважаючи на такі позитивні тенденції, основними труднощами, з якими стикалися громадяни України під час отримання віз, можна навести такі:

– по-перше, країни – члени ЄС проводили власну візову політику, за якої були створені можливості для відмови на основі неповного комплексу документів, недостатньо доведеної «укоріненості в українське суспільство». Часом консульства відмовлялися приймати документи про заброньовані через Інтернет готелі, а також вимагали документи, що підтверджують передоплату готелю. Зага-

лом середня кількість додаткових документів, які подавалися у консульства українськими громадянами, крім закордонного паспорта й анкети, становила від трьох до восьми залежно від країни;

– по-друге, країни – члени ЄС штучно зменшували кількість видачі багаторазових віз: від 86 до 100% багаторазових віз Литви, Словенії, Португалії та Бельгії видані на період менший за шість місяців, переважна більшість віз – на один місяць. Водночас за Візовим кодексом ЄС багаторазові візи мають видаватися терміном від шести місяців до п'яти років;

– по-третє, відсутність відмітки щодо основної країни перебування під час тривалої поїздки, яка передбачає, своєю чергою, відвідання кількох країн, також призводила до відмови у наданні шенген візи.

Як показує практика, українські громадяни часом самі не дотримуються основних правил Візового кодексу ЄС, а саме не перетинають кордон тієї країни, яка видала візу, що є порушенням правила першого в'їзду. Крім того, громадяни України під час перетину кордону декларують іншу мету поїздки, ніж зазначена у шенгенській візі, що є також серйозним порушенням та однією з найчастіших причин відмови у в'їзді на територію ЄС.

Україна в повному обсязі виконала першу – законодавчу – фазу Плану дій, оскільки 13 травня 2014 р. ухвалила низку законодавчих актів, стратегічних та програмних документів у таких сферах, як захист персональних даних, правовий статус іноземців, управління кордонами та міграцією, боротьба з торгівлею людьми, незаконним обігом наркотичних засобів та дискримінацією, взаємна допомога у кримінальних справах, запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, протидія корупції та запровадження біометричних документів для виїзду за кордон, а також ратифікувала ключові міжнародні документи.

Після ухвалення Україною всіх необхідних законів Комісія ЄС 24 травня 2014 р. рекомендувала перейти нашій державі до другої – імплементаційної – фази. 2 жовтня 2014 р. місія ЄС відзначила, що Україна робить ефективні кроки у формуванні необхідних правових, політичних та інституційних засад для реалізації ПДЛВР. Так, станом на 2015 р. уряду України вдалося розпочати видачу біометричних паспортів, а також обладнати 39 пунктів пропуску доступом до системи Інтерполу. Крім того, в Україні були проведені антикорупційні реформи, а саме створено спеціальні незалежні органи для запобігання корупції та розслідування корупційних злочинів: Національне агентство запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціальна антикорупційна прокуратура, відбувся запуск електронного декларування активів державних службовців.

Національне антикорупційне бюро станом на квітень 2016 р. відкрило 120 кримінальних проваджень у справах про корупцію за участю українських посадовців, передало до суду дев'ять справ щодо 12 фігурантів, вручило 25 повідомлень про підозру, арештувало 220 млн. грн. Однак, країна повинна й надалі продовжувати план дій у реформах боротьби з корупцією [4].

Після схвалення звіту щодо виконання Україною Плану дій із візової лібералізації (ПДВЛ) Єврокомісія у 2015 р. рекомендувала Раді ЄС надати Україні безвізовий режим. Дискусії всередині ЄС щодо скасування віз для громадян України тривали довгий час. Як зазначають експерти, деякі країни ЄС були неготові надавати Україні безвізовий режим через конфлікт на сході та можливості збільшення кількості осіб, які будуть шукати притулок за кордоном. Хоча така тенденція є дискусійною. У випадку

з Молдовою кількість поданих молдованами заяв про надання притулку в ЄС залишається незначною порівняно з громадянами інших країн, незважаючи на збільшення цього показника в 2014 р. (394 заяви) порівняно з попередніми роками (379 заяв у 2011 р., 244 – у 2012 р. і 228 – у 2013 р.). Водночас спостерігається зниження обсягу заяв про надання статусу біженця – з 17 у 2013 р. до 2 у 2014 р., тобто на 88,24% за рік. На середину лютого 2015 р. не було подано жодної заяви.

Як засвідчує статистика, у 2015 році найбільша кількість прохань про надання притулку надійшла від мігрантів із Сирії (363 тис.), Афганістану (178 тис.), Іраку (121 тис.), а з України – лише 21 тис., або 0,046% від загальної кількості її громадян. У 2015 р. 415 українців отримали статус біженця в ЄС, тобто лише 2% від усіх шукачів притулку з України. Водночас країни ЄС надали статус біженця 2 458 громадянам Росії, тобто в шість разів більше [5].

Незважаючи на полеміку щодо запровадження безвізового режиму, 11 червня 2017 р. відповідне рішення набуло чинності, тобто Україна стала другою країною з шести країн – учасниць Східного партнерства після Молдови, що отримала безвізовий режим. Більшість експертів стверджує, що запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС може призвести як до позитивних, так і негативних економічних наслідків для обох сторін. Існують думки, що після лібералізації візового режиму трудовий ринок Євросоюзу заповниться українськими робітниками. Однак слід не забувати, що візова лібералізація для України стосується тільки короткотермінових віз, тобто перебування у зоні Шенген терміном до 90 днів та не дає права на роботу. Хоча це зможе призвести до збільшення кількості громадян України, які схочуть поїхати до країн шенгенської зони на сезонні заробітки протягом свого тримісячного перебування. Так, Польща є однією з країн Шенгену, яка дозволяє українцям легально працювати за наявності не лише робочої, а й шенгенської візи. Компанія GfK у дослідженні на замовлення Міжнародної організації з міграції виявила, що кількість неофіційно працевлаштованих громадян України за кордоном зменшується: з 328 тис. у 2006 р. до 209 тис. у 2015 р. [5].

Досвід Молдови показує, що після запровадження безвізового режиму проблема нелегального працевлаштування за кордоном знизилася майже до нуля. У січні 2015 р. жоден молдовський громадянин не був затриманий під час спроби незаконно потрапити до ЄС через зелений кордон порівняно з чотирма особами у січні 2014 р. Обсяг незаконної міграції з Молдови до Польщі в 2014 р. скоротився, а кількість заяв про легалізацію перебування в країні різко знизилася. Кількість рішень про депортацію з території Польщі знизилася з 59 у 2012 р. і 39 у 2013 р. до 25 у 2014 р.

Результати останніх соціологічних досліджень в Україні свідчать, що запровадження безвізового режиму важливе для 57% українців: 80% для жителів західних та 64% для жителів центральних регіонів України. Кількість українців, що отримують біометричні паспорти, поступово збільшується: на квітень 2016 р. було видано 2,26 млн. паспортів, із них біометричних – 1,05 млн. [6, с. 3–67].

Із 2014 р. Молдова користується безвізовим режимом, а її громадяни, які мають біометричні паспорти, можуть подорожувати до ЄС без віз. Протягом першого року після лібералізації візового режиму понад 460 тис. молдован відвідали ЄС без віз. За даними Національного агентства з туризму Молдови, збільшилися поїздки молдован в умовах безвізового режиму, до Греції: 2009 р. –

811 осіб, 2014 р. – 15 тис. осіб. Кількість порушень була низькою. Це свідчить, що молдовські громадяни значною мірою дотримуються правил, з одного боку, а з іншого – уряд Молдови провів якісну інформаційну та комунікаційну кампанію щодо лібералізації візового режиму [5; 7, с. 34–56].

Щодо України, то вже можна оцінити перші результати безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом. Так, з 11 червня 2017 р. українці можуть вільно перетинати кордони 26 держав – членів ЄС, а також в'їжджати в чотири держави – асоційовані члени ЄС: Ісландію, Ліхтенштейн, Норвегію та Швейцарію. Винятками залишаються Великобританія та Ірландія, куди, як і раніше, потрібно буде оформляти національні візи.

За інформацією Державної прикордонної служби, протягом червня-липня 2017 р. 95 461 українець скористався безвізовим режимом, маючи із собою лише біометричний паспорт. З 11 червня було зафіксовано 50 випадків відмов у в'їзді. Більшість причин відмов були пов'язані із порушенням міграційного законодавства країни ЄС під час попереднього перебування та з нездатністю обґрунтувати мету перебування [8].

Під час візової та прикордонної перевірки, крім біометричного паспорта на кордоні, прикордонник може вимагати перелік документів, що залежатиме від мети поїздки. Якщо це бізнес-поїздка, то прикордонник може вимагати запрошення на зустріч або інший документ, що підтверджує торгівлю або ділову мету поїздки. Водночас для туризму або приватних поїздок на кордоні вимагають бронювання проживання або запрошення, у кого ви збираєтеся зупинитися, зворотний квиток; а також випуску з банківського рахунку (гроші на картці) або мінімальну суму коштів. Кожна країна має свої вимоги до мінімальної суми коштів, які потрібно мати із собою під час перетину кордону: Бельгія – 95 євро на день (якщо гостюєте у знайомих чи рідних, то 45 євро на день); Швейцарія – 91 євро; Ліхтенштейн – 91 євро; Естонія – 86 євро; Іспанія – 71 євро; Нідерланди – 34 євро; Франція – 32,50 євр; Фінляндія – 30 євро; Латвія – 14 євро; Угорщина – 3 євро; Норвегія – 500 норвезьких крон (1 580 грн.); Швеція – 47 євро; Литва – 40 євро; Польща – 300 польських злотих до трьох днів перебування; Німеччина – 45 євро; Чехія – 40 євро на день до 30 днів; Словаччина – 56 євро; Австрія – на індивідуальній основі; Словенія – 70 євро; Італія – 269,60 євро на термін до п'яти днів, для груп туристів – менше; Португалія – 75 євро; Мальта – 48 євро; Греція – 50 євро на день, мінімум 300 євро на п'ять днів [8]. Як показує досвід інших безвізових країн, іноді гроші можуть не запитати, а іноді вимагають пред'явити карту міжнародних платіжних систем та усно сказати, скільки там грошей.

Якщо українці будуть перебувати на території країн Шенгенської зони без візи більше 90 днів протягом періоду у 180 днів або поїдуть за кордон і там залишаться, то після цього можуть бути суттєві наслідки: заборона на повторний в'їзд. До того ж зростання кількості незаконних мігрантів та шукачів притулку на 50% порівняно з попередніми двома місяцями є чітким індикатором, за яким країни ЄС можуть ліквідувати безвізовий режим для України.

Під час здійснення SWOT-аналізу умов розвитку регіональних ринків праці за лібералізації візового режиму з ЄС можна побачити позитивні, негативні ефекти, а також можливості й загрози запровадження безвізового режиму для української економіки. Передбачається ріст попиту на туристичному ринку, оскільки відбудеться зниження фінансових витрат на оформлення пакету документів та

зниження цін на авіаквитки. Своєю чергою, туристичні агенції та візові центри втратять основне джерело доходу. Загалом відкриття кордонів є величезним фактором інтеграції українців в ЄС.

Висновки. Отже, лібералізація візового режиму не становить небезпеки для Європейського Союзу. Крім того, третя країна, що отримує безвізовий режим, упроваджує реформи, отримує професійніший уряд і стає надійним партнером для Союзу. Як показує досвід Молдови, лібералізація візового режиму не викликає зростання обся-

гів (виявленої) нелегальної міграції або будь-яких спроб зловживання процедурами надання притулку. Навпаки, ці показники знижуються. Молдовський досвід свідчить також про те, що питання ефективного контролю міграції та митного контролю на адміністративних кордонах мають велике значення у випадку України та Грузії. Безвізовий режим залежатиме як від влади – від виконання своїх зобов'язань у напрямі продовження здійснення реформ, так і від самих громадян України – дотримання правил безвізового режиму.

Список використаних джерел:

1. Безвізовий діалог Україна – ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://netherlands.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/visa-free-dialogue>.
2. План дій із лібералізації візового режиму (неофіційний переклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/244415.html>.
3. Украина – ЕС: безвизовый режим стал чуть ближе. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.liga.net/articles/politics/702699-ukraina_es_bezvizovyy_rezhim_stal_chutochku_blizhe.htm.
4. Рада ЄС: Україна переходить до другої стадії лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/932011-rada-es-ukrajina-perehodit-do-drugoji-stadiji-liberalizatsiji-vizovogo-rejimu.html>.
5. Про розвиток безвізового діалогу між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/visa-liberalization>.
6. Візова політика країн ЄС в Україні. Підсумки громадського моніторингу – 2016. – К. : Вістка, 2016. – 86 с.
7. Мітряєва С.І. Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС: регіональний аспект / С.І. Мітряєва // Закарпаття. – 2015–2016. – № 3. – С. 62.
8. У ЄС заявили, що за місяць країни Євросоюзу відвідали майже 2 млн. українців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/mesyats-strany-es-posetili-2-milliona-ukraintsev-1499784530.html>.

Анотація. В статтю розглянуто етапизація закінчення угод і проведення самітів між Україною і країнами ЄС в напрямі досягнення безвізового режиму для громадян України. Оцінені реформи в Україні, досягнення яких сприяло лібералізації візового режиму. Досліджені загрози і перспективи безвізового режиму для України і країн ЄС, вивчаючи досвід Молдови.

Ключевые слова: безвізовий режим, шенгенські візи, біометричні дані, антикорупційні реформи, візова лібералізація.

Summary. The stages of agreements conclusion and summits holding between Ukraine and countries of EU in the direction of visa-free regime for Ukrainian citizens are considered, Ukrainian reforms, achievement of which have helped to liberalize the visa regime are evaluated, threats and prospects of visa-free regime for Ukraine and EU countries, studying experience of Moldova are investigated.

Key words: visa-free regime, Schengen visa, biometric data, anti-corruption reforms, visa liberalization.