

*Світлана МІТРЯЄВА,
кандидат історичних наук,
директор регіонального філіалу
Національного інституту стратегічних досліджень
в м. Ужгороді*

ШЕНГЕНСЬКИЙ ВІЗОВИЙ РЕЖИМ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРИКОРДОННІ ТЕРИТОРІЇ

Візовий режим є одним з ключових ендегенних факторів розвитку прикордонного співробітництва між Україною та сусідніми країнами-членами ЄС / Шенгенської зони – Польщею, Угорщиною і Словаччиною. Візовий режим був асиметричним останні 10 років: з одного боку, громадяни України потребують візи для в'їзду до країн шенгенської зони, з іншого боку, громадяни країн ЄС не потребують візи для в'їзду до України. Асиметрія візових режимів створює асиметрію можливостей учасників по обидва боки кордону у налагодженні та впровадженні ефективного транскордонного співробітництва. Саме тому введення симетричного безвізового режиму з ЄС для громадян України було одним із пріоритетів зовнішньої політики України останнім часом.

Україна скасувала візовий режим для громадян країн ЄС у 2005 році. Два роки потому ЄС почав поступову лібералізацію шенгенського візового режиму для українських громадян у двох напрямках:

- 1) для жителів 30–50-кілометрової зони, так званої «зони місцевого прикордонного руху», по лінії кордону між Україною і Польщею / Угорщиною / Словаччиною;
- 2) для окремих категорій громадян по всій Україні.

Метою цих поступових підходів, спрямованих на лібералізацію візового режиму за двома напрямками, є запровадження безвізового режиму в майбутньому.

Місцевий прикордонний рух (МПР) був ініційований на кордоні країн ЄС / Шенгенської зони в якості першого інструменту лібералізації візового режиму для жителів українських прикордонних територій. МПР полягає у спеціальному режимі систематичного перетину кордону жителями прикордонних територій та їх перебування на певній прикордонній території сусідніх країн на підставі спеціального дозволу з метою родинного, соціального, культурного, туристичного, рекреаційного, економічного та наукового спілкування. Двосторонні

угоди про введення МПР між Україною та Угорщиною були підписані у вересні 2007 року ¹, між Україною і Польщею – в березні 2008 року ², а також між Україною та Словаччиною - в травні 2008 року ³, вони набрали чинності 11.01.2008, 01.07.2009 та 27.09.2008 рр. відповідно. Докладна інформація про режими МПР подана в таблиці 1.

Таблиця 1

Режими МПР між Україною та сусідніми країнами – членами ЄС

Країни		Територія МПР		Умови
		км	Кількість населених пунктів	
Україна – Угорщина	50	українські - 384 угорські - 244	- збір за отримання дозволу: 20 €, безкоштовно надається для інвалідів, пенсіонерів, дітей у віці до 18 років та у віці до 21 року; - період очікування дозволу: до 10 днів; - термін дії дозволу: 1-5 років; - термін перебування: до 90 днів	
Україна – Словаччина	30-50	українські - 280 словацькі - 299	- збір за отримання дозволу: безкоштовно; - період очікування дозволу: 60-90 днів; - термін дії дозволу: 1-5 років; - термін перебування: до 90 днів на один візит та не більше 90 днів протягом 6 місяців	
Україна – Польща	30	українські - 1545 польські - 1822	- збір за отримання дозволу: 20 €, безкоштовно надається для інвалідів, пенсіонерів, дітей у віці до 18 років; - період очікування дозволу: 60-90 днів; - термін дії дозволу: до 5 років; - термін перебування: до 90 днів на один візит та не більше 90 днів протягом 6 місяців	

¹ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикордонного руху / Офіційний вісник України, № 6, від 4 лютого 2008 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348_072

² Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху / Офіційний вісник України, № 53, від 24 липня 2009 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616_138&p=1251789577690164.

³ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словачької Республіки про правила місцевого прикордонного руху / Офіційний вісник України, № 77, від 20 жовтня 2008 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703_076

ЄС розпочав процес лібералізації візового режиму для певних категорій громадян, що проживають на території всієї України, в 2008 році¹. В 2012 році до списку пільгових категорій були внесені зміни². Спрощений візовий режим забезпечує надання віз типу «С» для в'їзду до країн Шенгенської зони на безкоштовній основі та / або багаторазового в'їзду для певних пільгових категорій громадян України, а також безвізовий режим для власників службових паспортів. Детальніша інформація про спрощення візового режиму та поточний список пільгових категорій громадян України подані в таблиці 2.

Таблиця 2

Спрощення шенгенського візового режиму для громадян України

Пільгові категорії	Мета поїздки	Спрощення
пенсіонери	немає уточнення	плата за оброблення заяв про оформлення віз не стягується
діти віком до 18 років та діти віком до 21 року, які знаходяться на утриманні		
інваліди та особи, що їх супроводжують		
громадяни віком 25 років та молодше для участі у семінарах, конференціях, спортивних, культурних або освітніх заходах, що проводяться неприбутковими організаціями	участь у заходах	
родичі для відвідування церемонії поховання	відвідування церемонії поховання	
учні, студенти, аспіранти і вчителі, які їх супроводжують	навчання чи освітня підготовка	- плата за оброблення заяв про оформлення віз не стягується; - оформлення багаторазових віз строком дії до одного року (якщо потреба або намір подорожувати часто або регулярно явно обмежені коротшим періодом, строк дії багаторазової візи буде обмежений на цей період) або строком не менш ніж на 2 роки та не більш ніж на 5 років, за умови, що протягом двох останніх років вони скористалися однорічними
особи, які потребують регулярних візитів для одержання медичного лікування, та особи, які їх супроводжують	медичне обслуговування, лікування	
водії, які здійснюють міжнародні вантажні та пасажирські перевезення на територію держав-членів транспортними засобами, зареєстрованими в Україні	професійна діяльність	
учасники наукових, культурних та мистецьких заходів, у тому числі університетських та інших програм обміну		
учасники офіційних програм обміну, організа-них містами-побратимами та іншими муніципаль-ними одиницями		

¹ Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз / Офіційний вісник України, № 8, від 11 лютого 2008 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_850.

² Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз / Офіційний вісник України, № 51, від 16 липня 2013 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b15.

Продовження табл. 2

члени бригад поїздів, рефрижераторів та локомотивів у міжнародних поїздах, які прямують до території держав-членів		багаторазовими візами згідно із законами про в'їзд та перебування у державі, яку відвідували, окрім випадків, коли потреба або намір подорожувати часто або регулярно явно обмежені коротшим періодом, у такому разі строк дії багаторазової візи буде обмежений цим періодом
учасники міжнародних спортивних заходів та особи, які їх супроводжують у професійній якості		
учасники офіційних програм ЄС з прикордонного співробітництва		
представники громадських організацій		
представники релігійних громад		
представники професій, які беруть участь у міжнародних виставках, конференціях, симпозиумах, семінарах або інших подібних заходах, що проводяться на території держав-членів		
члени органів державної влади та місцевого самоврядування, конституційних і верховних судів, прокурори та їх заступники		- плата за оброблення заяв про оформлення віз не стягується; - оформлення багаторазових віз (багаторазові візи строком дії п'ять років)
члени офіційних делегацій		
журналісти та члени технічного персоналу, які супроводжують журналіста		
близькі родичі - одне з подружжя, діти (у тому числі усиновлені) віком до 21 року або такі, які перебувають на їх утриманні, та батьки (у тому числі опікуни), дідуся, бабусі та онуки	відвідування родичів	
підприємці та представники суб'єктів господарювання	професійна діяльність	- оформлення багаторазових віз (багаторазові візи строком дії п'ять років)
особи, які мають дійсні біометричні службові паспорти	професійна діяльність	безвізовий режим

У період 2009-2014 років відбулися очевидні радикальні зміни в кількості дозволів на МПП, виданих консульствами Угорщини, Польщі та Словаччини для українських жителів прикордонних районів (табл. 3). Цей інструмент лібералізації візового режиму користується попитом в основному у жителів українсько-угорських та українсько-польських прикордонних територій. Зокрема, Угорщина видала більше 20 000 дозволів на МПП в рік. Що стосується Словаччини, то кількість виданих дозволів на МПП є незначною. Зміни до Угоди про МПП між Україною та Словаччиною ¹ мали позитивний ефект, однак пропозиції експертів щодо необхідності розширення території дії

¹ Угода між Україною та Словацькою Республікою про внесення змін до Угоди між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух / Офіційний вісник України, № 3, від 20 січня 2012 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703_090.

МПР не були прийняті до уваги, і цей інструмент наразі не є настільки популярним ¹.

Таблиця 3

Динаміка виданих дозволів на МПР для українських жителів прикордонних районів (кількість)

Роки	Консульства Угорщини в м.Ужгород та м.Берегово	Генеральне Консульство Словачької Республіки в м.Ужгород	Консульства Польщі у м.Львів та м.Луцьк
2009	20,960	631	24,000
2010	18,144	749	39,445
2011	20,474	465	—
2013	19,717	1,176	—
2014 (6 місяців)	16,838	691	—

Примітка: «—» – відсутні дані.

За період 2010–2013 років намітилися певні тенденції у видачі шенгенських віз для українських громадян консульствами шенгенських країн, в тому числі:

- збільшення кількості виданих шенгенських віз типу "С" на 65 відсотків;
- збільшення кількості виданих багаторазових шенгенських віз типу "С" (MEV) на 45 відсотків і збільшення їх частки у загальній кількості шенгенських віз на 10 відсотків;
- зменшення кількості відмов у видачі шенгенських віз типу "С" з 4,3 відсотка до 1,7 відсотка.

¹ Мітряєва С. Місцевий прикордонний рух: щодо модифікації Угоди між Україною та Словаччиною: Експертно-аналітичний матеріал / Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м.Ужгороді. Он-лайн можна знайти за посиланням: <http://uz.niss.gov.ua/articles/434/>

Таблиця 4

Динаміка видачі шенгенських віз типу "С" консульствами Угорщини, Польщі та Словаччини в Україні (кількість)¹

Консульства країн-сусідів України – членів Шенгенської зони	Заяви на візу типу «С»	Візи типу «С»		Відмови у видачі віз типу «С»		Роки
		в цілому		включаючи багаторазові (MEV)		
3 Консульства Угорщини, включаючи:	102,574	100,795	36,002	1,779	2010	
	124,642	122,466	41,433	2,176	2011	
	137,574	136,257	48,113	1,317	2012	
	152,073	150,697	58,930	1,376	2013	
	2 на прикордонній території (в м. Ужгород та м. Берегово)	58,275	56,978	33,619	1,297	
		75,830	74,604	38,089	1,226	
		68,811	68,017	42,197	794	
		72,331	71,468	43,455	863	
7 (5 в 2010) Консульств Польщі, включаючи:	311,337	302,266	134,470	9,071	2010	
	379,214	369,893	227,648	9,018	2011	
	455,526	447,813	283,635	7,713	2012	
	538,181	517,725	298,124	9,904	2013	
	2 на прикордонній території (у м. Львов та м. Луцьк)	229,614	221,975	104,064	7,639	
		243,274	235,974	179,357	7,297	
		282,509	276,737	214,012	5,772	
		334,252	318,987	213,366	7,348	
2 Консульства Словацької Республіки, включаючи:	28,003	27,647	6,518	356	2010	
	41,155	40,678	10,367	485	2011	
	44,602	44,296	13,591	328	2012	
	88,144	82,275	64,171	711	2013	
	1 на прикордонній території (у м. Ужгород)	11,826	11,618	5,128	208	
		19,693	19,335	7,460	369	
		20,328	20,053	8,931	283	
		41,266	38,670	30,652	638	
В цілому	441,914	430,708	176,990	11,206	2010	
	788,285	533,037	279,448	11,550	2011	
	637,702	628,366	345,339	9,358	2012	
	778,398	750,697	421,225	11,991	2013	
<i>Примітка: в цілому консульствами ЄС/країн Шенгенської зони в Україні</i>	<i>33 консульства</i>	<i>972,580</i>	<i>930,407</i>	<i>268,469</i>	<i>42,173</i>	
	<i>32 консульства</i>	<i>1,082,172</i>	<i>1,046,655</i>	<i>379,032</i>	<i>35,900</i>	
	<i>35 консульств</i>	<i>1,313,727</i>	<i>1,283,014</i>	<i>494,749</i>	<i>26,646</i>	
	<i>35 консульств</i>	<i>1,587,223</i>	<i>1,534,972</i>	<i>598,364</i>	<i>27,165</i>	

¹ Візова політика та повна статистика видачі короткострокових віз країнами Шенгенської зони / Європейська Комісія. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

Відповідно до цифрових даних 2013 року прикордонні країни Шенгенської зони – Польща, Угорщина і Словаччина – видали майже половину (49 відсотків) всіх віз типу "С" і 70 відсотків усіх виданих багаторазових віз (MEV).

Таким чином, кожна з цих країн має одне або два консульства в прикордонних регіонах України. Польща має два консульства у містах Львів та Луцьк, Угорщина має два консульства в містах Ужгород та Берегово і Словаччина має консульство в місті Ужгород. У 2013 році ці 5 консульств видали 28 відсотків від загальної кількості виданих громадянам України шенгенських віз типу "С". Слід зазначити, що в цілому в Україні налічується 35 консульств країн Шенгенської зони. В цілому, динаміка видачі шенгенських віз типу "С" цими консульствами є позитивною. Також існують позитивні тенденції у видачі шенгенських віз типу "С", в тому числі багаторазових, жителям прикордонних територій України. Зокрема, Генеральне консульство Словаччини в місті Ужгород збільшило кількість видачі шенгенських віз типу "С" з 11000 у 2010 році до 38000 в 2013 році, і кількість виданих багаторазових віз була збільшена в 6 разів: з 5000 до 30000.

В основному, більшість відмов в оформленні віз для українців були видані цими 5 консульствами Польщі, Угорщини та Словаччини в прикордонних регіонах. Чотири консульства Польщі та Угорщини в прикордонних регіонах зменшили кількість відмов у візі з 7639 в 2010 році до 7348 у 2013 році, і з 1297 у 2010 році до 863 у 2013 році відповідно, і тільки Генеральне консульство Словацької Республіки в Ужгороді збільшило кількість відмов у візі з 208 у 2010 році до 638 у 2013 році.

Таким чином, в цілому відбулося збільшення подання заяв про оформлення шенгенських віз в Україні. Високі показники, досягнуті 5 консульствами Польщі, Угорщини та Словаччини у прикордонних регіонах України, свідчать про важливість транс-кордонного співробітництва між Україною та цими сусідніми країнами Шенгенської зони. Такі показники також можуть бути спричинені правилом візиту до першої країни Шенгенської зони,

яку планується відвідати під час поїздки. Українці в основному надають перевагу автомобілям і автобусам для поїздки до країн ЄС. Ось чому подаються заяви про оформлення шенгенської візи до консульств першої країни Шенгенської зони, яку заявник планує відвідати, тобто – до консульств країн-сусідів. Крім того, поїздки в сусідні країни є частиною повсякденного життя мешканців прикордонних регіонів України.

Основні виклики процесу лібералізації візового режиму між Україною та ЄС:

1. Подання фальшивих і неправдивих документів до заяви про оформлення візи і при перетині кордону. (За результатами останнього етапу моніторингу візової політики і практики угорських та словацьких консульств у Закарпатській області, проведеного регіональним філіалом Національного інституту стратегічних досліджень в місті Ужгород ¹, подавачі заяв на візи надавали фальсифіковані і фіктивні запрошення, фальсифіковане підтвердження бронювання у готелі. У 2013 році Генеральне консульство Словацької Республіки в Ужгороді зафіксувало більш 300 випадків фальшивих штампів прикордонних служб Словаччини в паспортах заявників України на візу. Прикордонна служба України постійно затримує осіб, які намагаються перетнути кордон з чужими чи підробленими паспортами. Зокрема, 49 таких осіб були затримані в 2012 році.

2. Нецільове використання шенгенських віз.

3. Війна на сході України. (Побоювання щодо великого потоку біженців з України до ЄС завжди було одним з головних аргументів ЄС на користь стримування процесу лібералізації. Військові дії на сході України можуть збільшити потік біженців з цих регіонів України до ЄС. В даний час біженці оселилися в західних і центральних регіонах України. Безробітні і "бездомні" люди отримують пропозицію працювати в ЄС від координаторів трудових ресурсів).

¹ Рейтинг динаміки візової політики та практики консульських установ Угорщини та Словаччини в Закарпатській області: аналітичний звіт / філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м.Ужгороді, 2013. – 43 стор.

Останні кроки в напрямі лібералізації візового режиму:

- 07 травня 2014 року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення» (набула чинності 11 червня 2014 року) ¹, що створює базову юридичну основу для видачі біометричних паспортів, починаючи з 01.01.2015р.;
- 23 червня 2014 року було прийнято Рішення Ради ЄС про перехід України до другої фази виконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму;
- 16 вересня 2014 року було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС Верховною Радою України та Європейським парламентом ²;
- 2 жовтня 2014 року було підписано Угоду між Україною та Румунією про місцевий прикордонний рух.

Що стосується біометричних паспортів, то цільова потужність України щодо їх видачі становить 1,5 мільйона паспортів на рік. Кількість тих, хто регулярно подорожує, становить приблизно 8 мільйонів чоловік. Очевидно, що для переходу на біометричні паспорти необхідно 5 років.

Що стосується впровадження Плану дій з лібералізації візового режиму, то протягом 10 днів (16-26 вересня 2014 року) група експертів ЄС, держав-членів ЄС і FRONTEX (Європейського агентства з прикордонного контролю) провела оцінку ситуації з

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення» / Офіційний вісник України, № 45, 13 червня 2014р. Он-лайн можна знайти за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF>.

² Угоду про асоціацію між Україною та ЄС / Офіційний вісник України, № 75, 26 вересня 2014р. Он-лайн можна знайти за посиланням: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/984_011

реалізацією другого етапу Плану дій (документи з питань міграції, надання притулку, безпеки).

За оптимістичним сценарієм Україна може мати безвізовий режим з ЄС у 2015 році. Зокрема, ця дата була анонсована заступником Міністра закордонних справ України Ланою Зеркаль: "Реалістичною датою отримання Україною безвізового режиму з ЄС є саміт Східного партнерства в Ризі у травні 2015 року".¹

Таким чином, узагальнюючи згадані вище факти, ми можемо стверджувати, що візовий режим і його лібералізація, безумовно, є одним з найважливіших ендогенних факторів розвитку та інтенсифікації прикордонного співробітництва. В даний час візові режими є асиметричними. Уряди України і сусідніх держав-членів ЄС працюють над тим, щоб досягти симетрії цих режимів. У прикордонних регіонах України місцевий прикордонний рух активно використовується як інструмент лібералізації візового режиму.

¹ «Україна отримає безвізовий режим із ЄС не раніше травня 2015 року», Українська Правда, 19 вересня 2014 року. Он-лайн можна знайти за посиланням: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/09/19/7038274/>