

УДК 341.8 (4)

С. МІТРЯЄВА

## ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ВІЗОВИЙ АСПЕКТ

*У статті окреслено етапи розвитку, результати, проблеми та перспективи взаємовідносин між Україною та ЄС щодо лібералізації візового режиму в контексті досягнення стратегічних цілей транскордонного співробітництва; наведені статистичні дані щодо видачі шенгенських віз та дозволів на місцевий прикордонний рух, а також результати моніторингу видачі віз консульськими установами країн ЄС на території України.*

**Ключові слова:** *транскордонне співробітництво, шенгенська віза, дозвіл на місцевий прикордонний рух, лібералізація візового режиму.*

Розвиток відносин України з Європейським Союзом залишається одним із пріоритетів зовнішньої політики України [1, с. 13]. У цьому контексті одним з *найважливіших інструментів реалізації цього пріоритету є співробітництво України з країнами-сусідами-членами ЄС, яке має сприяти як економічному розвитку прикордонних регіонів наших країн, так і загалом поглибленому транскордонному співробітництву в економічній, політичній, гуманітарній, науковій та інших сферах. Послідовно проводячи курс на європейську інтеграцію, Україна зацікавлена у динамізації цих зв'язків на всіх рівнях. Невід'ємний елемент цього шляху – повноцінний безвізовий режим для громадян України з боку країн-членів ЄС [4, с. 35].*

Процес лібералізації візового режиму між Україною та ЄС був започаткований Україною, яка в *односторонньому порядку* ввела безвізовий режим для громадян країн ЄС [5]. Подальша візова політика України спрямована на відстоюван-

ня позицій безвізового режиму в'їзду своїх громадян до країн ЄС на принципах взаємності [3, с.6]. Активний рух з боку ЄС щодо лібералізації візового режиму для України розпочався з **набранням чинності з 1 січня 2008 р. пакету угод між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз та реадмісію** [6]. В напрямі лібералізації візового режиму між Україною та ЄС за останній період:

- *досягнуто* спрощення візової процедури щодо оформлення шенгенських віз (багаторазові, безкоштовні візи) для визначених 14 категорій громадян всієї країни;
- *запроваджено* місцевий прикордонний рух для жителів прикордонних територій України з Угорщиною, Словаччиною і Польщею та розпочато роботу над його запровадженням з Румунією;
- *започатковано* **структурований візовий діалог** з ЄС (формулювання заходів та рекомендацій, виконання яких дозволить запровадження безвізового режиму);
- *здійснено* перші кроки в реалізації Комунікації Європейської Комісії «Східне Партнерство»;
- *отримано* Україною План дій щодо досягнення безвізового режиму з ЄС на саміті Україна-ЄС (22 листопада 2010 р.) [10, с.7].

Завдяки реалізації Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз, кількість шенгенських віз, отриманих громадянами України у 2009 р., сягнула 1 млн. 22 тис., що на 134 % більше, ніж у 2008 р. (435 тис. віз). Наразі експерти констатують, що кожна 10 шенгенська віза в світі видається в Україні.

Крім того, серед позитивних змін, які відбулися протягом останнього періоду, слід відзначити такі:

- значне збільшення кількості видачі безкоштовних віз;
- істотне збільшення відсотка видачі багаторазових віз (від 1 до 5 років);

- зменшення кількості відмов у видачі віз у середньому з 12 % у 2007 р. до 6 % у 2008 р. та 5 % у 2009 р. Ці ж тенденції зафіксовані у 2010 р.

Втім, аналіз процесу практичної реалізації **Угоди про спрощення видачі віз як одного з основних інструментів лібералізації візового режиму** свідчить про те, що ця реалізація *не в повній мірі відповідає досягнутим домовленостям* як зі сторони ЄС, так і України. Експерти «Європи без бар'єрів» провели чотири етапи **Всеукраїнського моніторингу видачі віз<sup>1</sup>** громадянам України консульськими установами країн ЄС на території України та проаналізували консульську практику країн ЄС за різними параметрами і представили всебічні оцінки стану виконання консульствами положень двох важливих нормативних документів: Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз та Візового кодексу ЄС, що набув чинності 5 квітня 2010 р. Слід зазначити, що особливістю останнього етапу цього моніторингу на території Закарпатської області було і те, що вивчалася не тільки **практика видачі шенгенських віз, а й дозволів на місцевий прикордонний рух** цими консульськими установами, а також **процедура перетину українсько-словацького кордону** на міжнародному пункті пропуску «Ужгород-Вишне Немецке». При цьому останнє **зумовлене** великою кількістю нарікань з боку подорожуючих (тривалість очікування, оперативність роботи прикордонників та митників на пунктах перетину, елементи корупції, ставлення до громадян, обізнаність щодо правил перетину кордону тощо).

Чотири етапи Всеукраїнського моніторингу показали, що **Угода** сприяла певному поліпшенню ситуації з видачею віз громадянам України переважно в країнах «старого» Шенгену. Країни «нового» Шенгену проводять більш жорстку

---

<sup>1</sup> Моніторинг було проведено **Всеукраїнським консорціумом експертних організацій та аналітичних центрів України**, до складу якого входив і Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгород, в рамках реалізації Міжнародної громадської ініціативи «Європа без бар'єрів» в 4 етапи (липень-серпень, листопад 2008 р.; липень 2009 р.; липень-серпень 2010 р.). [2, с.4-90]

і обмежувальну політику щодо в'їзду громадян України на територію ЄС, ніж це передбачено **Угодою**, а положення щодо видачі безкоштовних та багаторазових віз пільговим категоріям громадян України виконуються не в повному обсязі.

За результатами регіонального моніторингу в Закарпатській області можна констатувати, що:

- *якість імплементації Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС (ст. 4-7) Генеральним консульством Угорської Республіки в м. Ужгороді, Консульством Угорської Республіки в м. Берегово та Генеральним консульством Словацької Республіки в м. Ужгороді залишається на стабільно високому рівні;*
- *поінформованість респондентів щодо базових положень Угоди про спрощення оформлення віз відчутно зросла, особливо це стосується пільгових категорій громадян України, які мають право на отримання безкоштовних та багаторазових віз;*
- *значна частина віз, які видаються згаданими консульствами, – це багаторазові візи терміном дії на один рік;*
- *задоволення згаданими консульствами візових клопотань щодо терміну дії та терміну перебування залишається на стабільно високому рівні;*
- *відсоток відмов у видачі віз аплікантам наразі є незначним, при цьому, якщо в консульствах Угорської Республіки він залишається приблизно на одному й тому ж рівні, то в Генеральному консульстві Словацької Республіки відбулося значне зменшення цього показника у порівнянні з попередніми етапами;*
- *позитивним нововведенням у роботі із заявниками у Генеральному консульстві Словацької Республіки в м. Ужгороді є здійснення попередніх консультацій щодо правильності оформлення документів для подачі на шенгенські візи.*

Можливості жителів прикордонних територій України, в т.ч. і Закарпатської області, щодо використання інструментів лібералізації візового режиму значно ширші, оскільки наразі виключно на них поширюється дія **Угоди** про спрощення оформлення віз та угод про місцевий прикордонний рух. Запровадження **Інституту місцевого прикордонного руху** (*"the local border traffic"*) щодо громадян України слід розглядати як *апробацію нових інструментів лібералізації візової політики країн ЄС до України з перспективою повної відміни візового режиму*. Інститут місцевого прикордонного руху вперше було запроваджено в 2007 р. між **Угорщиною та Україною**. Позитивні практичні результати Угорщини у застосуванні місцевого прикордонного руху, а головне - затребуваність цього інструменту лібералізації візового режиму сприяли запровадженню його і між **Словаччиною і Україною** восени 2008 р., а пізніше – між **Польщею та Україною**. Але необхідно зазначити, що *форми та умови дії* цього інструменту наразі є різними.

Форма місцевого прикордонного руху **Угорщини** передбачає можливість перебування в 50-кілометровій прикордонній зоні (244 угорських та 384 українських населених пунктів). Вартість дозволу на місцевий прикордонний рух складає 20 євро, яка не стягується з визначеної категорії громадян (інваліди, пенсіонери, діти у віці до 18 років та дітей, що знаходяться на утриманні, віком до 21 року). Дозвіл оформлюється протягом 10 днів, період дії дозволу коливається від 1 до 5 років, термін перебування не має перевищувати 90 днів [7].

Форма місцевого прикордонного руху **Словаччини** передбачає можливість перебування в 30-50 - кілометровій прикордонній зоні (299 словацьких та 280 українських населених пунктів). Вартість дозволу становить 20 євро, від цієї сплати звільняються пенсіонери, старші 60 років, та діти віком до 15 років. Період оформлення дозволу коливається від 60 до 90 днів, період дії дозволу від 1 до 5 років, а термін перебування не має перевищувати 30 днів протягом одного візиту та загалом не перевищувати 90 днів упродовж 6 місяців [8].

Форма місцевого прикордонного руху **Польщі** передбачає можливість перебування в 30 - кілометровій прикордонній зоні від спільного кордону (1822 польських та 1545 українських населених пунктів). Вартість дозволу складає 20 євро, від цієї сплати звільняються інваліди, пенсіонери та діти віком до 18 років. Період оформлення дозволу має тривати не більше 60 днів з дня прийняття заяви, а в окремих випадках цей строк може бути продовжено до 90 календарних днів, період дії дозволу до 5 років, а термін перебування не має перевищувати 60 днів з моменту перетину кордону, але загалом не більше 90 днів протягом кожних 6 місяців з дати першого перетину кордону [9].

Результати практичного функціонування місцевого прикордонного руху між Україною та Угорщиною, Україною та Словаччиною, Україною та Польщею наразі показали, що існуючі відмінності в формах місцевого прикордонного руху значно впливають на бажання та можливості жителів прикордоння України користуватися цим інструментом лібералізації візового режиму. Про це свідчать і офіційні статистичні дані. Так, з моменту видачі дозволів на місцевий прикордонний рух до 01.07.2010 р. консульствами Угорщини в Закарпатській області було видано 62029 дозволів на місцевий прикордонний рух, консульствами Польщі у Львівській та Волинській областях - 39316, а Генеральним консульством Словацької Республіки – лише 1132. Напрацьована в **угорсько-українських** взаєминах форма місцевого прикордонного руху наразі виявилася більш ліберальною, ніж у **словацько-українських взаєминах** і, власне як найбільш прогресивна і дійова, потребує нормативного закріплення та поширення її використання на інші суміжні з Україною країни ЄС. Відпрацювання і запровадження ж **єдиної форми місцевого прикордонного руху** всіма суміжними з Україною країнами ЄС дало б можливість зробити **якісний стрибок** у спрощенні візової процедури шляхом поширення дії дозволу на перетин кордону з **однією з цих країн ЄС** і перебування у визначеній прикордонній зоні на перетин кордонів та перебування у

визначених прикордонних зонах усіх інших країн (Угорщини, Словаччини, Польщі та Румунії). Це б сприяло формуванню на спільному Шенгенському кордоні ЄС та України **території стабільності, безпеки та співробітництва** і досягненню **стратегічних цілей транскордонного співробітництва**.

Проведений моніторинг також підтвердив і те, що на сьогодні одним з найбільш проблемних питань у розвитку добросусідських транскордонних відносин між двома країнами є саме **процедура перетину українсько-словацького кордону**, головним чином через: некоректне ставлення до подорожуючих, приниження честі та гідності українських громадян представниками прикордонних та митних служб Словацької Республіки; прояви корупції; недостатню пропускну спроможність пункту перетину кордону; незадовільний стан соціальної інфраструктури пункту перетину кордону (в основному, на українській стороні); ліквідацію можливості здійснювати перетин кордону пішоходам; ускладнення та обмеження можливості здійснювати перетин кордону громадянами України з дійсними шенгенськими візами, які видавалися консульськими установами інших країн.

На думку респондентів (в основному громадян України), однією з основних причин виникнення такої ситуації є **недостатньо ефективна робота Міністерства закордонних справ України щодо захисту прав і свобод своїх громадян, створенню позитивного іміджу України в Європі та світі**.

Більшість респондентів вважає, що на цьому пункті перетину кордону потрібні такі зміни: поліпшення соціальної інфраструктури пункту перетину кордону з обох боків; поліпшення ставлення працівників митних та прикордонних служб обох країн до всіх подорожуючих; відновлення можливості здійснювати пішохідний перетин кордону; підвищення оперативності роботи всіх служб по обидва боки кордону; збільшення кількості рейсових автобусів; здійснення пропуску подорожуючих через цей пункт перетину кордону з дійсними шенгенськими візами незалежно від країни її видачі.

Наразі заслуговує на увагу ініціатива депутата Європарламенту від Польщі пана Павла Залевські, який на своєму сайті <http://www.pawelzalewski.eu/ua/> оголосив про Інтернет-акцію «Європейський вибір України» і здійснює збір оцінок та відгуків українців щодо значення перспективи запровадження безвізового режиму для України. «Європа без бар'єрів» активно підтримала цю ініціативу і звертається також до депутатів Європейського парламенту від Угорщини, Словаччини, Чехії підтримати та приєднатися до ініціативи представника Польщі і **виробити спільну позицію країн Вишеградської четвірки в цьому питанні в ЄС**, враховуючи і те, що Угорщина та Польща головує в Європейському Союзі в 2011 р., а Словаччина головує у Вишеградській четвірці.

### Список використаних джерел

1. Відносини Україна-ЄС у багатопольарному світі: стан і перспективи на майбутнє : матеріали міжнародної конференції (Київ, 23 листопада 2009 р.). – К.: ВД «Стилос», 2010, - 60 с.
2. Громадський моніторинг візової політики і практики країн ЄС в Україні: Аналітичний звіт / [І. Сушко, О. Врадій, О. Сушко] ; Центр миру, конверсії та зовнішньої політики. – К., 2009. – 92 с.
3. Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. Поточні оцінки візової практики країн ЄС в Україні: інформаційно-аналітичне видання / [І. Сушко, О. Врадій, О. Сушко] ; Центр миру, конверсії та зовнішньої політики. – К., 2010. – 56 с.
4. Європейська інтеграція України: поточна ситуація, завдання та пріоритети державної політики : мат. засідання «круглого столу» / за заг. ред. О.В., Снігир. – К.: НІСД, 2010. – 64 с.
5. Про встановлення безвізового режиму для громадян держав-членів Європейського Союзу, Швейцарської



- конфедерації та князівства Ліхтенштейн [Текст] : Указ Президента України : [виданий 26.07.05] // Урядовий кур'єр. - 2005. - 30 липня.
6. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/11577.htm>.
  7. Угода про місцевий прикордонний рух між Україною та Угорщиною. – Режим доступу: [http://www.mfa.gov.hu/kulkerpiselet/Beregovo/uk/ua\\_Konzuliinfo](http://www.mfa.gov.hu/kulkerpiselet/Beregovo/uk/ua_Konzuliinfo).
  8. Угода про місцевий прикордонний рух між Україною та Словаччиною. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  9. Угода про місцевий прикордонний рух між Україною та Польщею. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616\\_138&p=1251789577690164](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616_138&p=1251789577690164).
  10. Формуючи дорожню карту до безвізового режиму для громадян України у відносинах з Європейським Союзом : інформаційно-аналітичне видання / [О. Сушко, О. Врадій, І. Сушко] ; Центр миру, конверсії та зовнішньої політики. – К. 2009. – 44 с.

***Митряева С. Трансграничное сотрудничество: визовый аспект.***

*В статье обозначены этапы развития, результаты, проблемы и перспективы взаимоотношений между Украиной и ЕС о либерализации визового режима в контексте достижения стратегических целей трансграничного сотрудничества; приведены статистические данные о выдаче шенгенских виз и разрешений на местное пограничное передвижение, а также результаты мониторинга выдачи виз консульскими учреждениями стран ЕС на территории Украины.*

***Ключевые слова:*** трансграничное сотрудничество, шенгенская виза, разрешение на местное пограничное передвижение, либерализация визового режима.