

СТОСОВНО АСИМЕТРИЧНОЇ МОДЕЛІ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ

Починаючи з 2005 року Україна пішла на безпрецедентні кроки у сфері візової політики по відношенню до країн ЄС, США, Канади та ряду інших, які полягали у **односторонньому скасуванні** потреби виготовляти візи громадянам, які мають намір здійснити короткотермінові подорожі до України.

Такі дії з одного боку демонстрували **відкритість** України, з іншого – виражали **очікування на відповідні кроки** передусім з боку європейських партнерів. Слід констатувати, що протягом трьох років **Європа адекватно не відповіла** на ініціативу України. Відбувалася довга, забюрократизована процедура переговорів, яка натомість відчутної практичної користі в справі забезпечення свободи пересування українців Європою не принесла.

За згаданий період часу можна виділити два основні **елементи спрощення** візового бар'єру:

1. Угода між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз;
2. Місцевий прикордонний рух, який покликаний мінімізувати ефект „нової залізної завіси”.

Аналіз тексту Угоди, а особливо практика її виконання з боку консульських установ європейських країн, свідчить про її вкрай низьку ефективність. Так, часто норми Угоди дуже „розмиті”, відчувається, що вони готувалися похапцем. Окрім цього, вона зачіпає доволі **вузький прошарок** населення України ; реально скористатися її вигодами можуть лише представники вузького кола (як правило державні службовці, представники місцевої влади тощо). Тим категоріям громадян, яким передбачений спрощений порядок оформлення віз, з боку консульських установ чиняться штучні перепони у реалізації такого права. Мова йде навіть про близьких родичів, які намагаються отримати багаторазові візи терміном дії принаймні 6 місяців.

Найбільш **типовими перепонами** на шляху до отримання візи є вимагання різного роду додаткових документів, підтверджень, страхових полісів тощо. Для того щоб оформити такий пакет особі, яка має намір запросити громадянина України, потрібно потратити кілька робочих днів для звернення до нотаріуса з метою засвідчення наявності майна, можливостей утримувати запрошеного та імміграційної служби – для виготовлення запрошення. Така процедура також вимагає сплати значної суми коштів (мінімум **100-150 євро**).

Уся схема отримання шенгенівської візи налаштована таким чином, щоб **обмежити потік** громадян, які мають до неї доступ. Так, зовнішньополітичні відомства ряду країн ЄС напругу дають директиви своїм консульським установам стосовно максимальної щоденної кількості віз, що можуть бути відкриті в даній установі. Наприклад одне з найбільших консульств країн ЄС в Україні – Генеральне консульство Угорщини в Ужгороді – згідно з вказівками має відкривати не більше 30 віз на день.

Така ситуація породжує природній дефіцит, який доволі активно використовується службовцями консульств та колом „потрібних людей” в якості непоганого джерела заробітку. Напрацьовані дієві схеми по наданню послуг з виготовлення віз, основними елементами яких є *консул – консульський співробітник* прийнятий на роботу за *контрактом* (місцевий персонал) – *наближений до місцевого персоналу* (родич, друг, знайомий) – *кінцевий одержувач послуги*.

За наявною інформацією, в Ужгороді за подібною схемою працюють обидві розташовані в місті дипломатичні місії. Вартість такого виду послуг варіюється від **300**

євро (за умови наявності легального запрошення та пакету супутніх документів) до **600 євро** (усі необхідні документи забезпечує надавач послуги); спостерігається поступове зростання цін.

Слід додати, що **отримання візи ще не є безумовною гарантією в'їзду** громадянами на територію Шенгенського простору, оскільки остаточне рішення приймає офіцер прикордонної поліції та митниці. Загальновідомо, що з часу входження найближчих сусідів до ЄС та їх приєднання до Шенгенської угоди, значно **пожорсткішали процедури** контролю під час перетину кордону. Наслідком таких дій є уповільнення темпів оформлення пасажирів та транспортних засобів, виникнення кількогодинних черг, занадто прискіпливе ставлення до наших громадян тощо.

Окрім самого ускладнення процедур, як і у випадку з візами, існують напівофіційні нормативи стосовно кількості транспортних засобів і пасажирів, які можуть бути пропущені через кордон за визначену одиницю часу. **Рекомендовані нормативи встановлюють**, що для прикордонного та митного догляду одного транспортного засобу можна використати **мінімум 10-15 хвилин**, таким чином пропустивши по одній смузі максимум **5-6 автомобілів за годину**. Так, нещодавно керівництво пункту пропуску Загонь (Угорщина), одного з найбільших в Східній Європі, отримало усну догану за результатами піврічної роботи. Основним мотивом виступила занадто велика кількість автомобілів і пасажирів, які перетнули кордон з ЄС саме в цьому пункті пропуску.

Однією з форм, яка покликана мінімізувати негативні наслідки від приєднання країн сусідів до Шенгенської зони є серія підписаних угод про **місцевий прикордонних рух**. Ними, як правило, передбачена можливість безвізових поїздок громадян, які проживають у визначених населених пунктах до сусідньої країни, в рамках чітко окресленого географічного простору. Для здійснення таких поїздок громадяни повинні бути наділені спеціальними перепустками, які надаються консульськими установами терміном від 1 до 5 років. Їх вартість складає 20 євро.

Навіть попередній аналіз основних положень угоди між Україною та Угорщиною, яка була укладена першою та використовувалась в якості взірця іншими країнами-сусідами, свідчить про ряд важливих факторів, які можуть бути **неадекватними національним інтересам**.

По-перше, станом на сьогодні Угода носить явно **односторонній характер** стосовно необхідності оформлення дозволів на безвізові поїздки, оскільки громадяни Угорщини, володіючи дійсним паспортом для поїздок за кордон, можуть безвізово потрапити в Україну. Паспорт видається, як правило, терміном на 10 років, а його вартість менша, ніж вартість дозволу.

По-друге, громадянин України для отримання зазначеного дозволу вимушений пройти ряд формальних процедур, які мало чим будуть відрізнятися від звичайного розгляду візових анкет, в результаті отримавши право **пересуватися територією „50 кілометрової зони”**, а не цілого європейського простору.

По-третє, створення „50 кілометрової зони” стимулює зростання кількості підприємств та закладів торгівлі в прикордонних регіонах Угорщини, в які можуть в'їхати громадяни України без віз, що безумовно спричинить розвиток цих регіонів. Натомість **зростати буде також імпорт товарів в Україну** (передусім електроніки, побутової техніки, продуктів харчування, побутової хімії тощо), значна частина з яких ввозиться контрабандним шляхом.

По-четверте, населення України, з огляду на можливість безвізового пересування, автоматично поділяється на **дві категорії**. Такий стан речей може викликати неконтрольоване зростання населення прикордонних районів, загострення криміногенної ситуації в цих районах.

По-п'яте, беручи до уваги відсутність внутрішніх кордонів та перевірок як на виїзді із „50 кілометрової зони” так і між державами-учасницями Шенгенської угоди, прогнозується значне збільшення кількості громадян України, які, володіючи перепусткою, будуть **намагатись нелегально потрапити** на територію третіх держав, як правило Західної та Південної Європи.

Аналізуючи ситуацію у міграційно-візовій сфері, на нашу думку назріла необхідність здійснення рішучих кроків, які мають продемонструвати Європі готовність України **переглянути власну політику стосовно асиметричного візового режиму**. Доцільним було б **повернення до симетричної візової моделі** з тими країнами, які найбільш **послідовно уникають** виконання угоди про спрощення візового режиму.

Симетрична візова модель також була б виправдана стосовно **найближчих країн-сусідів**:

По-перше, було б знято напругу серед громадян України, які проживають в прикордонних територіях і на практиці відчувають „ефект другосортності” по відношенню до громадян сусідніх держав, які не обмежені у свободі пересування.

По-друге, вдалося б перетворити на реально двосторонні угоди про малий прикордонний рух.

Ален Панов,
Юрист, дипломат, кандидат історичних наук