

УДК 327 (477)

І. АРТЬОМОВ
О. ВАЙНРАУХ

ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ – НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті аналізуються питання, пов'язані з проблематикою лібералізації візового режиму ЄС щодо України та значенням цього процесу для успішного транскордонного співробітництва.

Ключові слова: візовий режим, лібералізація, спрощення, «Дорожня карта», транскордонне співробітництво.

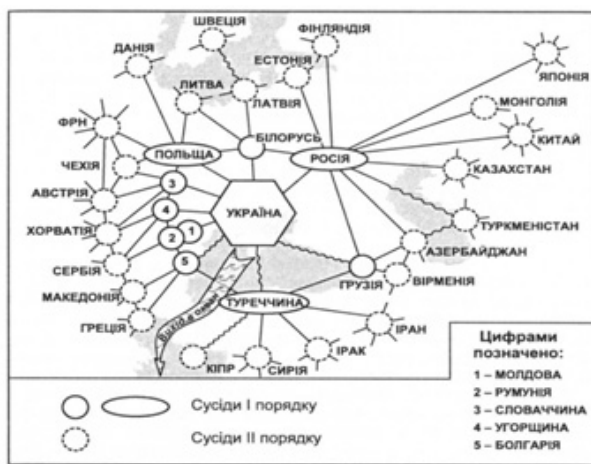
В умовах глобальних викликів сьогодення Україна дедалі активніше залучається до інтеграційних процесів з країнами ЄС. Особливо наочно це видно на прикладах конкретної співпраці у прикордонних регіонах, де компактно проживає значна частина національних меншин сусідніх країн. Саме тому дослідження стану справ щодо вирішення існуючих проблем та мінімізації негативних проявів, пов'язаних з функціонуванням візового режиму, є надзвичайно **актуальним** і потребує системного і постійного вивчення та аналізу.

Мета роботи полягає в аналізі та оцінці стану справ у контексті спрощення і лібералізації візового режиму як важливої складової і потужного резерву транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підвищення ефективності транскордонного співробітництва України з сусідніми державами-членами ЄС залежить від багатьох передумов. Найбільш важливим фактором, що впливає на дієвість

двосторонньої співпраці, залишаються проблеми, пов'язані з необхідністю лібералізації візового режиму Європейським Союзом стосовно України. Свідченням цього є та **увага** до проблематики спрощення, а у майбутньому і відміни візового режиму, яка приділялася на саміті «ЄС – Україна» в листопаді 2010 року.

Відомо, що Указом Президента від 22 квітня 2011 року затверджений Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Проблематика перетину кордону та пов'язані з цим питання надзвичайно актуальні для прикордонних регіонів нашої країни. До них слід віднести і Закарпаття, яке, межуючи із чотирма країнами ЄС (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина), є з'єднуючою ланкою України з Європейською Спільнотою.



Україна в системі країн центральної частини Євразії [1]

Відомо, що у прикордонних регіонах України з сусідніми державами проживає значна кількість національних меншин, яким необхідно постійно контактувати з рідними, близькими та співпрацювати в багатьох напрямках соціально-економічної складової життя.

Так, лише в Закарпатті в прикордонних районах проживають більше 151 тис. угорців (12,1%), 32 тис. румунів (2,6%), чи-

мало словаків та поляків. Усі вони до введення візового режиму між Україною та сусідніми державами мали можливість спрощеного перетину кордону для зустрічей з рідними, близькими, знайомими, партнерами по бізнесу. Після введення в дію Шенгенської угоди контакти між населенням прикордонних районів, де проживають національні меншини, ускладнилися та значно скоротилися [2].

Відомо, що правові рамки Шенгену утворює Шенгенська угода від 14 червня 1985 р. і підписаний до неї 19 червня 1990 р. виконавчий договір, який є імплементаційним актом угоди. Він містить детальну послідовність та правила кроків, встановлює, що, власне, має запропонувати своїм членам Шенгенська зона та що від них очікується. Договором передбачалося забезпечити:

- скасування контролю осіб та товарів на внутрішніх кордонах, у тому числі в аеропортах та водних портах;
- посилення контролю на зовнішніх кордонах;
- якіснішу та результативнішу співпрацю між національними системами та правовими органами;
- впровадження Шенгенської інформаційної системи як спільної системи у боротьбі із злочинністю;
- поступову гармонізацію спільної візової та міграційної політики, проблематики зброї та боєприпасів, судової співпраці у кримінальних справах та інше [3].

Саме тому прийняття Угоди про спрощення оформлення віз [4] **15 січня 2008 року** було надзвичайно позитивно оцінене як в ЄС, так і в Україні. Аналізуючи стан реалізації названої Угоди, слід відмітити відносно позитивні зміни, що відбулися в процесі реалізації комплексу заходів щодо лібералізації візового режиму, а саме [5]:

- **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;
- **розпочато** новий етап візових відносин з ЄС, а саме: від спрощення процедури оформлення віз до поступової лібералізації візового режиму (скасування візових зборів для всіх категорій громадян України);
- **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», зокрема розпочато роботу над проектом «Дорожньої карти», що міститиме передумови та технічні критерії, виконання яких дозволить скасувати візи і поліпшити взаємовідносини України з державами ЄС.

Про ефективність двосторонньої співпраці щодо реалізації Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз свідчить те, що сьогодні **кожна десята шенгенська віза видається в Україні. Поряд з названими позитивами, які відбулися протягом останнього періоду, слід відзначити також [6]:**

- значне збільшення кількості виданих безкоштовних віз;
- вагоме збільшення відсотка видачі багаторазових віз (від 1 до 5 років);
- зменшення кількості відмов у видачі віз у середньому з 12% у 2007 р. до 5% у 2010 р.

Важливим фактором реалізації Угоди про спрощення візового режиму є *практичне вирішення проблем, що існують у місцевому прикордонному русі України, який передбачає можливість перебування у 50 - кілометровій прикордонній зоні українсько-угорського кордону: жителів*

244 угорських та 384 українських населених пунктів та в аналогічній зоні *українсько-словацького кордону* – 299 словацьких і 280 українських населених пунктів. Дозвіл для громадян, бажаних відвідати рідних та знайомих у межах вказаної відстані, оформляється протягом 10 днів.

Проривом у роботі із спрощення і лібералізації візового режиму України з ЄС стали **результати першого офіційного візиту до Брюсселю Президента України Віктора Януковича 1 березня 2010 року**, де була підтверджена пріоритетність євроінтеграційного поступу країни. Це посилило динаміку і результативність співпраці у двосторонніх відносинах. Про це свідчать конкретні справи, зокрема:

- активізувалась робота із забезпечення виконання **«Концепції інтегрованого управління кордонами»**;
- розроблені проекти **«Концепції міграційної політики»** і нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України **«Про прикордонний контроль»**;
- успішно виконується **Державна цільова програма облаштування та реконструкції державного кордону на період до 2015 року**;
- оптимізувалась робота з виконання Закону України **«Про прикордонний контроль»**;
- здійснюються важливі заходи щодо інтеграції іноземних мігрантів та реінтеграції українських мігрантів на 2011 – 2015 рр. та введена в дію автоматизована інформаційна система **«Біженці»**;
- розпочата робота із забезпечення громадян України, що виїжджають за кордон, біометричними закордонними паспортами уже в 2011 році та інше.

Надзвичайно продуктивним у плані реалізації попередніх домовленостей щодо спрощення візового режиму стали рішення **чотирнадцятого саміту «ЄС – Україна»**, який відбувся в Брюсселі в листопаді 2010 року [7]. Він затвердив

План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України.

За період, що пройшов після зазначеного саміту, в Україні проведена суттєва організаційно-аналітична робота щодо визначення пріоритетів виконання його рішень. Підтвердженням цього є Указ Президента України від 22 квітня 2011 року за № 494/2011, яким затверджений **Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України** [8].

Враховуючи важливість Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, Президент України визначив завдання виконати більшу частину Плану щодо спрощення візового режиму з ЄС уже в 2011 році. Саме тому керівники відповідних органів влади зобов'язані постійно звітуватися про його виконання. З метою координації і посилення контролю за виконанням положень названого документа 7 лютого 2011 року постановою Кабінету Міністрів України №77 створено **Координаційний центр**, засідання якого будуть проводитися щомісяця. А за необхідності – і частіше. В основу діяльності створеної структури і центральних органів виконавчої влади покладено завдання реалізувати комплекс заходів і завдань, зокрема [9]:

перше завдання – у травні – червні розробити і прийняти всю необхідну нормативно-правову базу;

друге – прискорити впровадження дієвого механізму управління міграцією відповідно до стандартів ЄС. **У першу чергу** необхідно створити ефективну Державну міграційну службу і загальнодержавну базу даних з контролю міграційних потоків;

третє – налагодити систему захисту персональних даних відповідно до вимог Євросоюзу;

четверте – створити ефективну систему інтегрованого управління кордонами;

п'яте – до кінця року створити систему біометричної ідентифікації громадян України і розпочати випуск відповідних

війзних документів з електронними носіями біометричної інформації.

Практичні дії України з реалізації домовленостей, досягнутих під час 14-го саміту «ЄС – Україна», знаходять позитивну оцінку керівництва Європейського Союзу. Зокрема, Президент Європейського парламенту Єжи Бузек на зустрічі з Головою Верховної Ради України Володимиром Литвином, що відбулася у Страсбурзі 10 травня 2011 року, висловив задоволення активізацією співпраці України з ЄС в питаннях лібералізації візового режиму, а також переговорного процесу щодо підписання Угоди про асоціацію та створення Зони вільної торгівлі [10].

Окремі висновки

Враховуючи, що отримання безвізового режиму для громадян України є довгостроковою перспективою, слід відмітити позитивні зрушення у плані лібералізації ставлення ЄС до цього питання. Безумовно, виконання «Дорожньої карти», Плану дій листопадового саміту «ЄС – Україна» багато в чому залежить від конкретних справ щодо виконання умов на шляху до Зони вільної торгівлі, асоційованого членства України в ЄС та отримання безвізового режиму.

У той же час необхідно враховувати об'єктивний стан речей і неоднозначні процеси, які відбуваються у частині країн, що входять до Європейського Союзу. Серед них – неконтрольований потік біженців з країн Північної Африки та Близького Сходу, нестабільна економічна ситуація, неоднозначне ставлення до існуючої системи вільного пересування громадян через кордони в рамках Шенгенської зони та наміри Швейцарії відновити прикордонний контроль і вийти з безвізового простору.

Слід зазначити, що, поряд з виконанням положень названого Національного плану, для отримання безвізового режиму в Україні необхідно працювати не лише з центральними інституціями, а і з столицями кожної країни Європейського

Союзу. Саме цей фрагмент міжнародної співпраці надзвичайно важливий і тому, можливо, слід враховувати негативні наслідки від окремих рішень і дій деяких державних установ України відносно кожної країни-члена ЄС.

Надзвичайно важливими є положення звернення Президента України Віктора Януковича до ЄС з пропозицією ставити перед Україною завдання, для виконання яких є реальні можливості. Поряд з цим, на наш погляд, сьогодні існують виклики Шенгену, які є стримуючим фактором для ЄС на шляху надання Україні безвізового режиму, серед них:

- **Недостатнє фінансування** проектів, передбачених технічним переоснащенням державного кордону, і створення інфраструктури відповідно до вимог ЄС.
- **Зростання** антимиграційних настроїв у державах Європейського Союзу у зв'язку з невиконанням Україною домовленостей з введення безвізового режиму [11].
- **Застереження** Інтерполу щодо спрощення візового режиму для України, яка віднесена до категорії країн з ризиками [12].
- **Неоднозначна оцінка** країнами ЄС питань, пов'язаних з темою подвійного громадянства.
- **Ускладнення переміщення людей** країнами Шенгенської зони у зв'язку з притоком емігрантів з Північної Африки та Близького Сходу [13], а також вихід Швейцарії із безвізового простору [14].

Вважаємо, що вирішенню **проблеми безвізового режиму між Україною та ЄС** будуть сприяти конкретні реформи на регіональному рівні в прикордонних областях України. Про необхідність активізації роботи на місцях в усіх напрямках говорив, визначаючи завдання керівникам регіонів, Президент України Віктор Янукович під час перебування в Закарпатті [15]. Саме на цьому також акцентують увагу міжнародні експерти

Робочої групи **Національного Конвенту України щодо ЄС** [16]. Вони звертають увагу на те, що:

- успішна реалізація проблем в цілому неможлива без формування та реалізації **регіонального виміру євроінтеграційної стратегії України;**
- питання регіональної політики та розвитку регіонального співробітництва України та ЄС необхідно виділити та детально прописати в окремому розділі **Угоди про асоціацію** та у **Плані дій щодо асоціації;**
- необхідно забезпечити ратифікацію Україною **Третього додаткового протоколу до Мадридської Конвенції щодо об'єднань регіонального співробітництва**, який закладає єдині правові рамки для діяльності всіх європейських єврорегіонів та сприяє інтенсифікації регіонального співробітництва з ЄС.

Список використаних джерел

- 1) Артёмов І.В. Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: [монографія] / І.В.Артёмов. – Ужгород: Ліра, 2009. – 520 с. (Серія «Євроінтеграція: український вимір». Вип. 13).
- 2) Національні меншини Закарпаття: цифри і факти. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/ukr-news-64717-Nacionalni-menshyny-Zakarpattya-syufry-i-fakty>
- 3) В.Чечот. Розширення Шенгенського простору: політичні і технічні проблеми / Підготовка нових членів ЄС – країн-сусідів України – до вступу в Шенген і виклики для України: матеріали міжнародного «круглого столу» експертів. – Ужгород: Мистецька лінія, 2007. – С.30.
- 4) Відомості Верховної Ради України - 2008 .– № 10.– С.312.
- 5) Мітряєва С.І. Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС: регіональний аспект // Закарпаття : науково-популярне видання. –2010-2011. – №3. – С. 62.

- 6) Там само.– С.64-65.
- 7) Чотирнадцятий саміт ЄС – Україна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://esbs.kiev.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=468&Itemid=176&lang=uk
- 8) Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ovu.com.ua/articles/10481-pro-natsionalniy-plan-z-vikonannya-planu-diy-schod>
- 9) Ключев: Президент поставил задачу выполнить большую часть плана по упрощению визового режима с ЕС уже в этом году. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.versii.com/news
- 10) Украина договаривается с ЕС о безвизовом режиме. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rosbalt.ru/ukraina/2011/05/10/847076.html>
- 11) ЕС в ближайшее время не либерализует визовый режим с Украиной?. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/rus/print/436024>
- 12) Европол выступил против упрощения визового режима со странами бывшего СССР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://for-ua.com/politics/2011/05/04/205012.html>
- 13) Перемещаться по странам Шенгенской зоны станет сложнее. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rodrobnosti.ua/power/2011/05/13/769073.html>
- 14) Евросоюз начал рассыпаться: Швейцария уходит из Шенгенской зоны. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/103629>
- 15) Віктор Янукович: Закарпаття — приклад усієї України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.karpatnews.in.ua/news/20188>
- 16) Проект здійснюється за ініціативи Національного інституту стратегічних досліджень спільно з Дослідниць-

ким центром Словацької асоціації зовнішньої політики у партнерстві з Українським центром незалежних політичних досліджень, за підтримки Словацького фонду розвитку (Slovak Aid).

Артёмов И., Вайнраух А. Либерализация визового режима Европейским Союзом– необходимая предпосылка действенного трансграничного сотрудничества.

В статье анализируются вопросы проблематики либерализации визового режима ЕС в отношении Украины и значения этого процесса для успешного трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: визовый режим, либерализация, упрощение, «Дорожная карта», трансграничное сотрудничество.