

Артьомов І.В.\*

## ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ З ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ЄС ВІЗОВОГО РЕЖИМУ: ПЕРШІ УСПІХИ ТА ВИКЛИКИ

Шановні організатори та учасники конференції, дозвольте мені подякувати за запрошення взяти участь у конференції, проблематика якої надзвичайно актуальна в контексті необхідності реалізації положень Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Відомо, що названий документ затверджений указом Президента України від 22 квітня 2011 року і знаходиться на його особистому контролі.

Проблематика міжнародної конференції надзвичайно актуальна, особливо для нашого Закарпатського регіону, який, межуючи з чотирма країнами-членами ЄС, є з'єднуючою ланкою України з Європейським Союзом. Особливістю проблем, пов'язаних з візовою політикою ЄС, є те, що вони суттєво позначились на можливостях жителів прикордонних областей України, Польщі, Румунії, Угорщини, Словаччини, де проживають представники національних меншин.

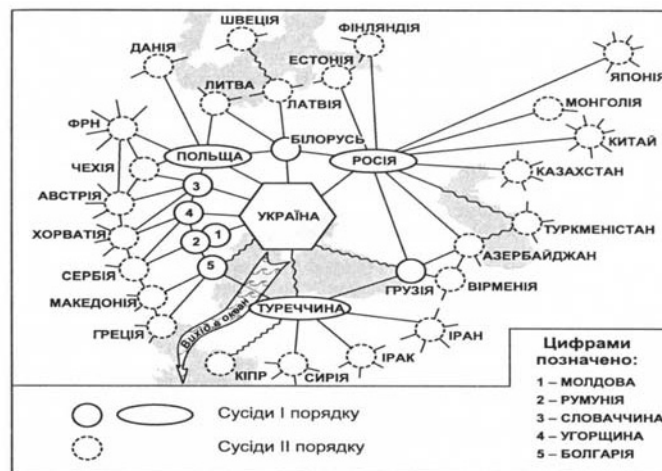


Рис. 1 Україна в системі країн центральної частини Євразії [1]

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

Дозвольте згадати найважливіші етапи формування самої ідеї Шенгену. Відомо, що правові рамки Шенгену утворює Шенгенська угода від 14 червня 1985 р. і підписаний до

\* кандидат історичних наук, професор, директор НН Інституту євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету

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].

З огляду на виклики для України, після введення Шенгенського простору, надзвичайно болісною проблемою стало різке зменшення можливостей для контактів населення прикордонних регіонів України з сусідніми державами-членами ЄС, де компактно проживають національні меншини.

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.

Наочним підтвердженням вказаної тенденції є статистичні дані Закарпатського філіалу НІСД у м. Ужгороді, що наводяться у таблицях 1 і 2.

**Таблиця 1.**  
**Видача шенгенських віз Генеральним Консульством Словацької Республіки**  
**в м. Ужгороді в 2009-2010 рр.**

Приєм візових заявок та видача віз	2009 рік				2010 рік	
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	I квартал	II квартал
Загальна кількість прийнятих візових заявок на візи типів В, С і D (од.)	2323	2942	2594	2788	2299	3286
Загальна кількість виданих віз типів В, С і D (од.)	2211	2920	2580	2700	2257	3208
<b>з них:</b>						
візи типу В	71	21	12	11	0	02
візи типу С	1955	2719	2443	2590	2134	3109
візи типу О	185	180	124	99	123	99
Загальна кількість відмов у візах типу В, С і D (%)	4,8	0,7	0,5	3,1	1,8	2,4

**Таблиця 2.**  
**Видача шенгенських віз Консульством Угорської Республіки в м. Берегово в 2008-2010 рр.**

Показник	2008 рік				2009 рік				2010 рік	
	I квар тал	II квар тал	III квар тал	IV квар тал	I квар тал	II квар тал	III квар тал	IV квар тал	I квар тал	II квар тал
Загальна кількість прийнятих візових заявок на візи типів В і С (од.)	1323	2895	7951	6702	4351	5752	6892	4987	4752	9854
Загальна кількість виданих віз типів В і С (од.)	1296	2839	7887	6619	4184	5685	6798	4832	4733	9829
<b>з них:</b>										
візи типу В	34	140	873	222	69	1246	1414	224	118	0 <sup>5</sup>
візи типу С	1262	2699	7014	6397	4115	4439	5384	4608	4615	9829
Загальна кількість відмов у візах типу В і С (%)	2,04	1,93	0,8	1,23	3,8	1,1	1,36	3,8	1,01	1,24
Видано багаторазових віз (річні, 2- та 5-ти-річні візи)	792	1775	4581	4092	2446	3237	1218	річні (нема статисти ки) 2-річні: 10 5-річні: 7	4327	5782
Видано безкоштовних віз (пільгові категорії громадян)	709	1366	3317	2404	1216	1822	914	1127	-	-

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, бажаючих відвідати рідних та знайомих у межах вказаної відстані, оформляється протягом 10 днів (див. таблицю 3).

Таблиця 3.  
Місцевий прикордонний рух: форми та умови

Країни	Зона перебування	Вартість оформлення дозволу	Період дозволу	Термін дії дозволу	Термін перебування
Угорщина Україна	50 км (244 угорських та 384 українських населених пунктів)	20 € (не стягується з інвалідів, пенсіонерів, дітей у віці до 18 років та дітей на утриманні, віком до 21 року)	10 днів	1-5 років	не більше 90 днів
Словаччина Україна	30-50 км (299 словацьких та 280 українських населених пунктів)	20 € (не стягується пенсіонерів старших 60 років, та дітей віком до 15 років)	60-90 днів	1-5 років	30 днів протягом одного візиту (загалом не більше 90 днів упродовж 6 місяців)
Польща Україна	30 км (1822 польських та 1545 українських населених пунктів)	20 € (не стягується з інвалідів, пенсіонерів та дітей віком до 18 років)	60-90 днів	1-5 років	60 днів протягом одного візиту (загалом не більше 90 днів упродовж 6 місяців)

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 поставив 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 щомісячно. 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 створити 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 виїзних 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 зазначеного Національного плану, для отримання безвізового режиму в Україні необхідно працювати не лише з централь-



ними 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 окремих державних установ України відносно кожної країни-члена ЄС.

Поряд з цим 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:

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

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 містах в усіх напрямках говорив, ставлячи завдання керівникам регіонів, Президент України Віктор Янукович під час перебування в Закарпатті [15]. Саме на це 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 євро регіонів 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://zakarpattyua.net.ua/ukr-news-64717-Nacionalni-menshyny-Zakarpattyua-cyfyry-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](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](http://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. Перемещаться по странам Шенгенской зоны станет сложнее. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://podrobnosti.ua/power/2011/05/13/769073.html>
12. Евросоюз начал рассыпаться: Швейцария уходит из Шенгенской зоны. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/103629>
13. ЕС в ближайшее время не либерализует визовый режим с Украиной?. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/rus/print/436024>
14. Европол выступил против упрощения визового режима с странами бывшего СССР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://for-ua.com/politics/2011/05/04/205012.html>
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 Дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої політики у партнерстві з Українським центром незалежних політичних досліджень, за підтримки Словацького фонду розвитку (Slovak Aid).