

УДК 339.924: 331.556.4

МІГРАЦІЙНО-ВІЗОВА СКЛАДОВА СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄС В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Відякіна М. М.

Кандидат економічних наук, доцент кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Анотація. *Актуалізація міграційно-візових відносин між Україною та ЄС спричинена як останніми розширеннями Союзу, так і підписанням політичної частини Угоди про Асоціацію. У зв'язку з асиметрією візових режимів ЄС та України, її мета у сфері візової політики полягає в досягненні повного скасування візового режиму стосовно українських громадян.*

Візова політика є складовою зовнішньої сфери державної імміграційної політики (адміністрації/імміграційного контролю), яка пов'язана з регулюванням імміграційних потоків. У межах системи Шенгенського співробітництва було запроваджено схему міграційного контролю у формі моделі концентричних кіл. Її ширша інтерпретація дозволяє простежити зміну ролі й місця України в системі європейських підходів до регулювання міграції. Так, Україна поступово торує шлях від кола країн, стосовно яких міграційна політика країн ЄС характеризується високим ступенем інституційної закритості, до кола, яке формують країни, що підписали угоду про асоціацію й досягли безвізового режиму.

Прогрес України у виконанні необхідних для запровадження безвізового режиму з ЄС критеріїв оцінюється у статті через Індекс лібералізації візового режиму Східного партнерства. Україна має достатньо високі показники виконання критеріїв ЄС (фактичне існування правового режиму) й демонструє готовність переходу до другої фази виконання Плану дій з лібералізації візового режиму, яка, судячи з успішного досвіду Молдови, може бути виконана за рік. Відтак, реальною видається перспектива набуття чинності безвізового режиму України з ЄС в найближчі півтора-два роки. Втім, враховуючи місце візової політики в системі державної міграційної політики, візові питання є лише вузькою ланкою співробітництва України та ЄС у міграційній сфері. Ефективне вирішення проблем, пов'язаних із зовнішніми міграціями, можливе лише за умов реалізації комплексу заходів спрямованих на загальну європейську інтеграцію.

Ключові слова: *імміграційна політика, візова політика, політика імміграційного контролю, ЄС, безвізовий режим, Шенгенський простір, план дій щодо лібералізації візового режиму, Східне партнерство.*

Постановка проблеми. Проблематика міграційно-візових відносин між Україною та ЄС була вперше поставлена в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (1994 р.), декларувалася в документі Європейської комісії «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин зі східними та південними сусідами» (2003 р.), дістала подальшого розвитку в планах дій «Україна – ЄС». Актуалізація міграційно-візових відносин між Україною та ЄС спричинена як останніми розширеннями Союзу, так і підписанням політичної частини Угоди про Асоціацію з ЄС.

У зв'язку з асиметрією візових режимів України та ЄС, мета України у сфері візової політики полягає у досягненні повного скасування візового режиму стосовно українських

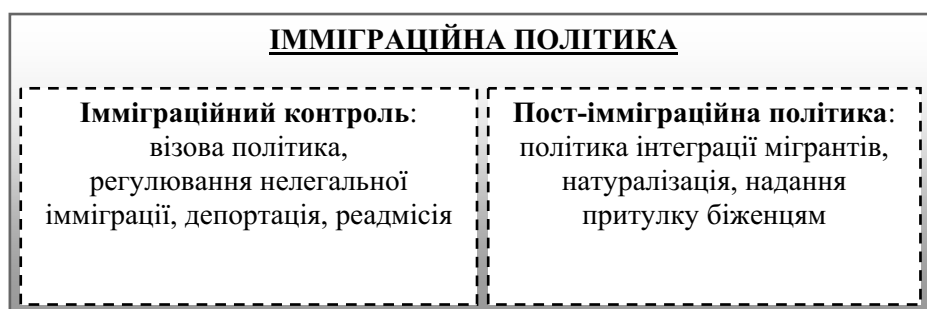
громадян з боку ЄС. В даному контексті актуальним є вивчення стану виконання «Плану дій щодо запровадження безвізового режиму для короткотермінових поїздок громадян України до держав-членів ЄС» (2010 р.) та перспектив лібералізації візового режиму ЄС для громадян України.

Мета статті полягає у вивченні основних тенденцій візової складової міграційних відносин України з ЄС, зокрема перспектив запровадження безвізового режиму на новому етапі економічної інтеграції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Міграційна політика стала предметом наукових досліджень відносно недавно, відтак і завершена теорія міграційної політики ще не сформована. Одним із перших аналіз впливу різних наукових теорій на розвиток теорії імміграційної політики здійснив Е. Мейєрс, виокремлюючи підходи, які пов'язані з питаннями політики імміграційного контролю: марксизм, реалізм, лібералізм, підхід національної ідентичності, внутрішньополітичний підхід та інституціоналізм [7, с. 5].

Різноманітні аспекти міграційної політики держави знайшли відображення у працях зарубіжних учених Ф. Бовенкерка, Т. Боєрі, М. Кастельса, С. Кастла, М. Мікіч, Р. Мюнза, М. Пайора, Т. Хаттона (економічний напрям досліджень); Р. Брубейкера, Х. Лайтнер, Г. Куртена, Ж. Моней (культурологічні підходи); М. Вайнера, К. Джоппке, А. Зольберга, Е. Мейєрса, Д. Пападеметріу, С. Сассен, Я. Соисал, Г. Фрімена, Т. Хаммара (дослідження політологічного напрямку). Проблематиці формування та реалізації міграційної політики присвячені роботи науковців А. Гайдучького, Е. Лібанової, О. Малиновської. Разом з тим, впродовж тривалого періоду роль імміграційної політики, у тому числі й візової, в наукових дослідженнях істотно недооцінювалася. Т. Хаммар одним із перших визначив, що імміграційна політика держави складається з двох взаємопов'язаних галузей: іммігрантської політики та політики імміграційного контролю. Перша стосується інтеграції іммігрантів у приймаюче суспільство, остання – норм та положень щодо відбору, прийому та депортації іноземних громадян [6, с. 7]. Інші дослідники доповнили цей перелік проведенням антирасистської та антидискримінаційної політики [3, с. 2].

Основні результати дослідження. На сучасному етапі найпоширенішою складовою управління зовнішніми міграціями, зокрема у країнах Європейського Союзу, є імміграційна політика. Імміграційну політику можна умовно поділити на зовнішню сферу адмісії або імміграційного контролю (регулювання імміграційних потоків, куди відноситься й візова політика) і внутрішню сферу прав та інтеграції (управління етнічними відносинами, соціокультурна інтеграція, натуралізація, надання притулку біженцям) (рис. 1).



Джерело: [1, с. 30].

Рис. 1. Напрями імміграційної політики держави.

У рамках системи Шенгенського співробітництва свого часу було запроваджено схему міграційного контролю у формі моделі концентричних кіл. Дана система поступово транс-

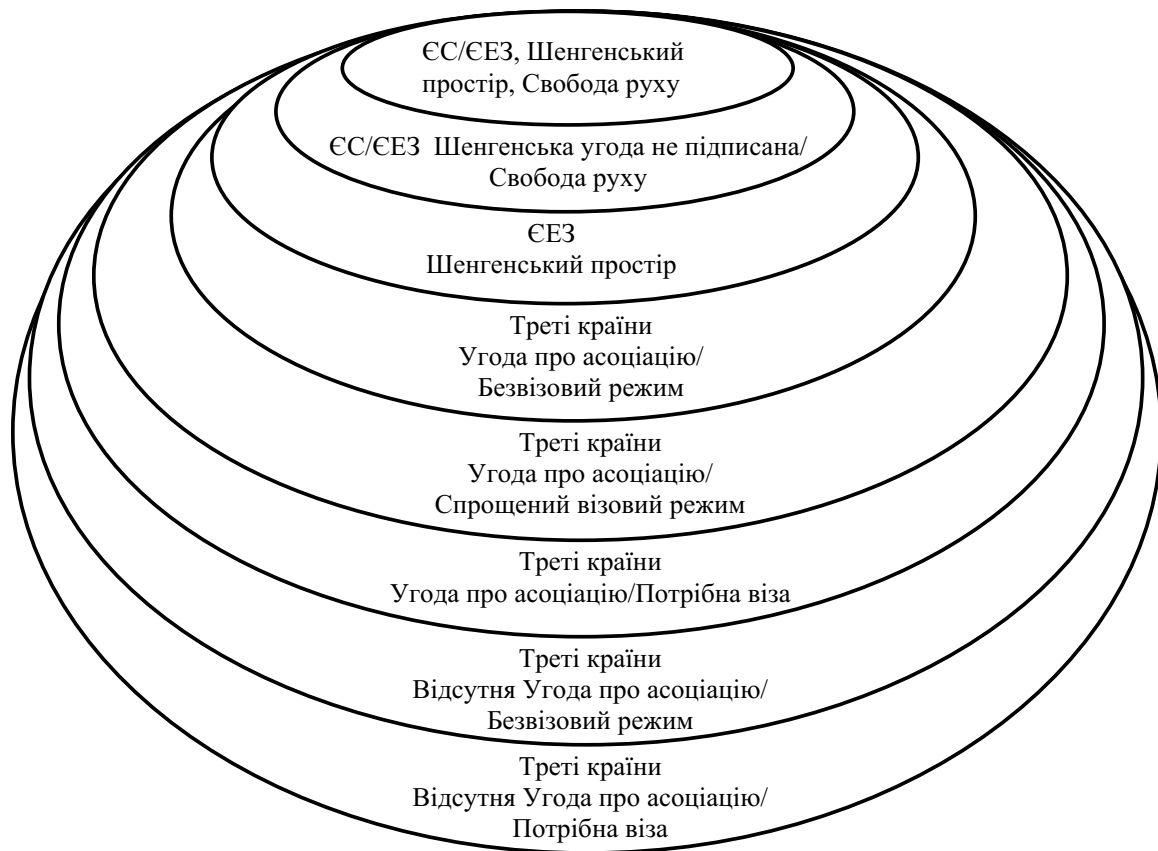
формувався за рахунок диверсифікації та збільшення сфер і способів контролю над міграцією як в національних межах, так і поза кордонами Шенгенського простору та ЄС в цілому. Від початку до внутрішнього кола були віднесені всі країни-учасниці Шенгенської угоди та країни-члени ЄС, в яких контроль здійснюється безпосередньо на робочому місці або вибірково на внутрішніх кордонах. Координацію та посилення нагляду на зовнішніх кордонах здійснює Європейська агенція з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (Frontex). Друге коло утворюють країни-учасники ЄПС (найближчі сусіди Союзу). Попри те, що міграція не є конкретним предметом цього механізму співпраці, транзитний статус зазначених країн перетворює їх на невід'ємних учасників становлення загальноєвропейської системи управління міграцією. Дані країни здійснюють контроль міграційних переміщень в межах відповідних законів та угод про митне співробітництво. Від них також вимагається гармонізація міграційної політики відповідно до стандартів Шенгенської системи з питань, що стосуються візової політики, контролю та репатріації. Відтак, європейський міграційний контроль змістився на кордони транзитних країн і реалізується державними та/або приватними суб'єктами [9, с. 68]. Країни, що формують друге коло є одночасно буферними відносно міграційних потоків з Азії й Африки та суттєвим джерелом мігрантів для Європейського Союзу. Третє коло формують країни Південної Африки, однак ЄС прагне доповнити його країнами Азії й Латинської Америки. Регулювання міграції на зовнішніх кордонах окремих африканських країн здійснюється державними органами влади та/або приватними суб'єктами, як і у випадку попереднього кола. Крім того, між цими країнами та ЄС були укладені угоди про спільне управління міграційними потоками й реадмісію.

Ми пропонуємо ширшу схематичну інтерпретацію моделі концентричних кіл у галузі імміграційної політики ЄС з огляду на європейські підходи до регулювання імміграції громадян різних країн. Центральне коло утворюють країни-члени ЄС та/або ЄЕЗ, які одночасно є учасниками Шенгенських домовленостей. Громадяни цих країн мають повну свободу пересування, що є однією з основоположних свобод ЄС. Друге коло стосується країн ЄС/ЄЕЗ, які не є учасниками Шенгенської угоди (Велика Британія, Ірландія, Румунія, Болгарія, Кіпр, Хорватія). До третього кола відносяться країни, які імплементували Шенгенську угоду, однак не являються членами ЄС (Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Швейцарія). Наступні кола охоплюють різні категорії громадян третіх країн та розміщені залежно від діючого механізму співпраці цих країн з ЄС. Що далі від центру, тим менш ліберальною є імміграційна політика ЄС (рис. 2).

Запропонована схема дозволяє простежити зміну ролі й місця України в системі європейських підходів до регулювання міграції. Так, перебуваючи тривалий час у зовнішньому колі третіх країн, Україна поступово торує шлях до кола, яке формують країни, що підписали угоду про асоціацію, й стосовно чийх громадян діє безвізовий режим. Втім, попри суттєві трансформації, міграційна політика країн ЄС стосовно України характеризується порівняно високим ступенем інституційної закритості.

Діалог між Україною та ЄС щодо запровадження безвізового режиму для короткострокових поїздок українських громадян до країн Євросоюзу був офіційно розпочатий 29 жовтня 2008 року й охоплював чотири блоки питань: безпека документів (у т.ч. запровадження біометричних даних); боротьба з нелегальною міграцією та реадмісія; громадський порядок та безпека; зовнішні зносини [8].

На саміті Україна – ЄС 22 листопада 2010 р. у Брюсселі Україна отримала План дій щодо запровадження безвізового режиму для короткотермінових поїздок громадян України до держав-членів ЄС, ставши першою країною з-поза Балканського регіону, якій Європейський Союз надав подібний документ [8].



Джерело: [2, с. 93].

Рис. 2. Сфери інституційної відкритості імміграційної політики ЄС.

План дій, зокрема, передбачає запровадження паспортів з біометричними даними, вилучення з обігу паспортів старого зразка, посилення заходів боротьби з нелегальною міграцією, удосконалення управління кордонами, приведення законодавства та політики надання притулку у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері, поглиблення міжнародно-правової взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків та торгівлею людьми [5].

Виконання документа відбувається у 2 етапи. На першому етапі забезпечується ухвалення необхідного законодавства та державних програм у сферах, охоплених візовим діалогом. На другому – Європейська Комісія оцінює відповідність більш предметним критеріям, на підставі яких визначається ефективність та послідовність реалізації необхідних заходів. Рішення про перехід до другого етапу прийматиметься Радою ЄС на підставі підготовленого Європейською Комісією звіту про виконання українською стороною заходів, передбачених першим етапом Плану дій. Дотримання всіх критеріїв є підставою для Європейської Комісії внести пропозицію Європейському Парламенту та Раді щодо скасування віз на короткострокове перебування для громадян України (для власників біометричних паспортів) [5].

План дій, наданий Україні, було розроблено Європейською Комісією з урахуванням позитивного досвіду, що довів ефективність аналогічних «дорожніх карт», наданих балканським державам. За результатами виконання таких «дорожніх карт» безвізовий режим поїздок до ЄС запроваджено для громадян Сербії, Македонії, Чорногорії, Албанії та Боснії і Герцеговини.

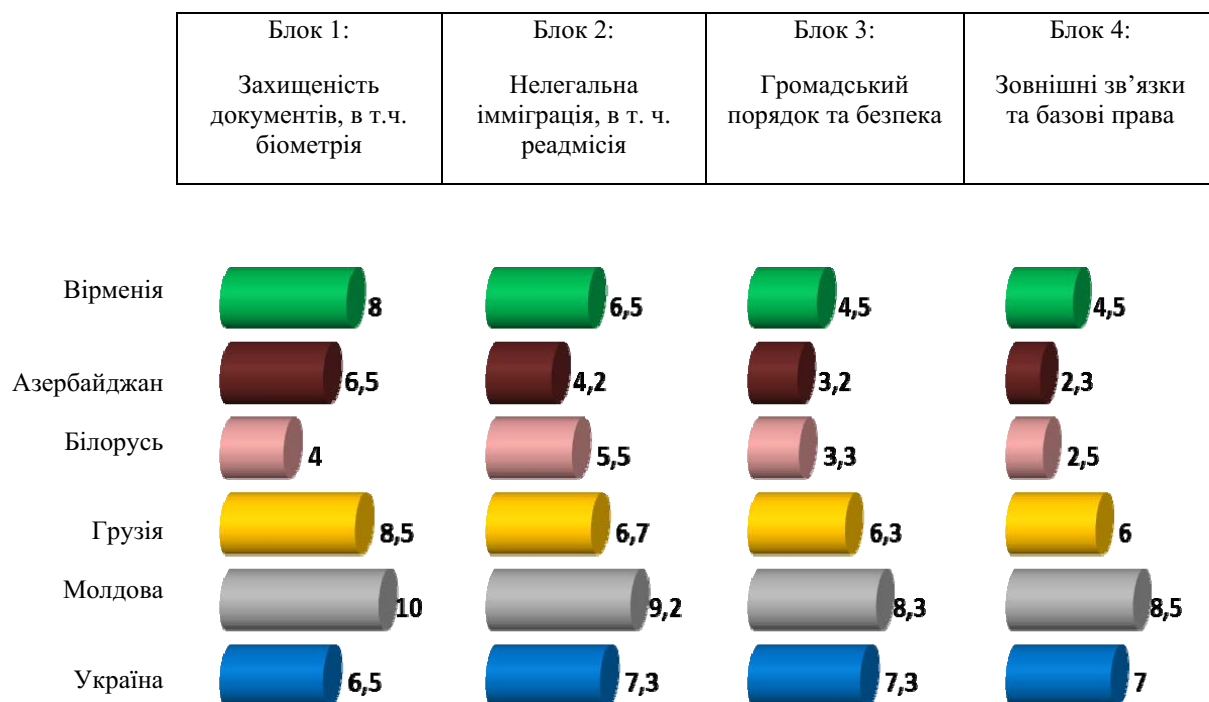
Першу оцінку виконанню Україною Плану дій було надано 16 червня 2011р.. Європейська сторона привітала звіт України про виконання першої фази Плану дій та закликала Україну завершити вирішення інших питань з тим, щоб відповідати вимогам стандартів першої фази [8].

9 лютого 2012 р. було оприлюднено другу доповідь Європейської Комісії про прогрес України у виконанні першої (законодавчої) фази Плану дій. На зазначеному етапі найбільш принциповими невіршеними питаннями залишалися удосконалення закону про запобігання дискримінації, реформування антикорупційного законодавства відповідно до рекомендацій GRECO, укладення угоди про співробітництво з Євроюстом та угоди про оперативне співробітництво з Європолем, приєднання до Протоколу 2001 року проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї [8].

15 листопада 2013 р. Єврокомісія оприлюднила третю Доповідь про прогрес України в імплементації першої фази Плану дій [8].

Оцінюючи прогрес України у виконанні необхідних для запровадження безвізового режиму з ЄС критеріїв, слід звернути увагу на Індекс лібералізації візового режиму Східного партнерства (рис. 3). Даний індекс, розроблений експертами Фонду Стефана Баторія спільно з Об'єднанням за Європу без віз, відображає прогрес країн Східного партнерства – Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови та України – на шляху до безвізового режиму у відносинах з Європейським Союзом. Індекс дозволяє перевірити і порівняти прогрес кожної з країн Східного партнерства у кожній зі згаданих вище чотирьох сфер державної політики.

Наразі лише три з шести країн Східного партнерства отримали чіткий набір цільових показників, які повинні бути досягнуті для початку переговорів про безвізовий режим у відносинах з ЄС. Окрім України й Молдови (2010 р.), План дій з лібералізації візового режиму в 2013 р. отримала Грузія [4].



Джерело: [4].

Рис. 1. Індекс лібералізації візового режиму країн Східного партнерства.

Згідно з Індексом візової лібералізації країн Східного партнерства, виокремлюється чотири основні етапи підготовки держави до запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом: підписання Угоди про спрощення візового режиму та реадмісію, візовий діалог, затвердження плану візової лібералізації та виконання необхідних критеріїв. Наразі Україна перебуває на останньому етапі даного процесу, поступаючись лише Молдові (для якої Європейський Союз запроваджує безвізовий режим з 28 квітня 2014 р.). Решта держав Східного партнерства, окрім Грузії, перебувають на першій стадії лібералізації.

Отже, серед держав Східного партнерства найсуттєвіший прогрес простежується лише у Молдові. Далекі від візової лібералізації Азербайджан та Білорусь (див. рис. 3).

Згідно з Індексом Україна має досить високі показники виконання критеріїв ЄС. Так, рівень відповідності української системи документації європейським стандартам в Індексі оцінюється у 6,5 балів з 10, реформування системи контролю за міграцією – 7,3, зрушення у сфері громадської безпеки та порядку – 7,3, а реформа зовнішніх відносин та гарантування прав людини – 7 балів. Отже, можемо зробити висновок про майже стовідсоткове виконання першої фази (прийняття законодавства), тобто про фактичне існування правового режиму, й прогрес щодо його імплементації.

Крім того, наприкінці березня 2014 року уряд України схвалив законопроекти для другого етапу лібералізації візового режиму з ЄС. Вже на початку квітня Верховна Рада України прийняла зазначені законопроекти, які, зокрема, стосуються посилення антикорупційної політики, захисту персональних даних, посилення боротьби з дискримінацією. Це фактично свідчить про готовність переходу до другої фази виконання Плану дій з лібералізації візового режиму, яка, судячи з успішного досвіду Молдови, може бути виконана за рік. Відтак, за сприятливих умов, цілком реальним є сценарій набуття чинності безвізового режиму України з ЄС вже до кінця 2015 року.

Висновки. Підтримка мобільності громадян та лібералізація візового режиму у безпечному середовищі в рамках програми Східного партнерства ЄС та Угоди про асоціацію є важливим напрямом співпраці України і ЄС, яке сприятиме розв'язанню існуючих проблем у міграційно-візових відносинах між Україною та Євросоюзом.

У рамках системи Шенгенського співробітництва були узгоджені окремі аспекти візової політики ЄС, запроваджено схему міграційного контролю у формі моделі концентричних кіл. Віддаленість від центрального внутрішнього кола означає зменшення ступеню інституційної відкритості імміграційної політики країн ЄС відносно третіх країн. Україна у даному разі відноситься до країн, підходи до яких є найменш ліберальними (не є членом ЄС; не імplementовано Шенгенську угоду; діє візовий режим стосовно її громадян). Таке становище України свідчить про широкий простір для дій у сфері регулювання міграційних потоків. Потенціал розвитку двосторонньої співпраці наразі поліпшується завдяки прогресу у візовому діалозі, зокрема у виконанні Плану дій щодо запровадження безвізового режиму для короткотермінових поїздок громадян України до держав-членів ЄС, що дозволяє висловити очікування про набуття чинності безвізового режиму України з ЄС вже в найближчі півтора-два роки.

Разом з тим, враховуючи місце і роль візової політики в системі державної міграційної політики, очевидно, що візові питання є лише вузькою ланкою співробітництва України та ЄС у міграційній сфері. Ефективне вирішення проблем, пов'язаних з міжнародними міграційними переміщеннями, можливе лише за умов реалізації комплексу заходів спрямованих на загальну європейську інтеграцію України.

Список використаної літератури

1. Відякіна М. М. Міграційна політика на регіональних ринках робочої сили / М. Відякіна, Р. Стаканов. – Черкаси: видавництво Ю. Чабаненко, 2013. – 354 с.
2. Відякіна М. М. Трудова міграція з України до ЄС: макроекономічний вимір : Монографія / М. М. Відякіна, Р. Д. Стаканов. – Київ : ТОВ «ДКС», 2011. – 198 с.
3. Dialogues on Migration Policy: [ed. by M. Giugni and F. Passy]. – Lanham : Lexington Books, 2006. – 250 p.
4. Eastern Partnership Visa Liberalisation Index [Electronic resource]. – Mode of access: <http://monitoring.visa-free-europe.eu/>.
5. EU – Ukraine visa dialogue: Action plan on visa liberalisation [Electronic resource]. – Mode of access: <http://iom.org.ua/en/legislation/migration-related-legislation/action-plan-on-visa-liberalisation.html>.
6. Hammar T. European Immigration Policy: A Comparative Study / T. Hammar. – Cambridge: Cambridge University Press, 1985. – 319 p.
7. Meyers E. International immigration policy: a theoretical and comparative analysis / E. Meyers. – New York : Palgrave Macmillan, 2004. – 288 p.
8. On visa liberalization dialogue [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/justice/visa-liberalization>.
9. West African Mobility and Migration Policies of OECD Countries. – Paris, OECD Publications, 2008 – 139 p.

MIGRATION AND VISA COMPONENTS OF UKRAINE-EU COOPERATION IN TERMS OF ECONOMIC INTEGRATION

Vidiakina M. M.

PhD, Associate Professor, Department of World Economy and International Economic Relations, Institute of International Relations, Kyiv National Taras Shevchenko University.

Abstract. *Recent revival of the Ukraine-EU visa relations has been caused by latest enlargements of the Union and signing of the political portion of the Association Agreement. Due to asymmetric EU and Ukraine visa regimes Ukraine's goal lies in achieving a visa-free regime for its citizens.*

Visa policy is a part of the immigration policy external sphere (admission /immigration control) related to immigration flows regulation. The broader interpretation of the concentric circles' model introduced through Schengen co-operation allows for observing Ukraine's changing position within the framework of the European approaches to migration management. Ukraine is gradually paving the way from the group of third countries experiencing high degree of institutional closeness, to that represented by countries that have signed the association agreements and achieved visa-free regime.

Ukraine's progress in fulfilling the EU visa-free regime criteria is evaluated with the Eastern Partnership Visa Liberalisation Index. Ukraine has a relatively high performance meeting the EU criteria (the actual existence of the legal framework) and has been demonstrating the readiness to pass on to the second phase of the Action Plan on visa liberalization, which can be completed in a year according to Moldova's experience. Therefore, the next year or two is a realistic prospect of the EU-Ukraine visa-free regime entry into force. However, given the visa policy place within the state migration policy, visa issues are just a narrow area of Ukraine-EU cooperation in the field of migration. International migration issues should be addressed by the set of measures aimed at the overall European integration.

Key words: *immigration policy, visa policy, immigration control policy, the EU, visa-free regime, the Schengen area, Action plan on visa liberalization, Eastern Partnership*

Referances

1. Vidiakina M. M. Mihratsiyna polityka na rehionalnykh rynkakh robochoyi syly / M. Vidiakina, R. Stakanov. – Cherkasy : vydavnytstvo Yu. Chabanenko, 2013. – 354 s.
2. Vidiakina M. M. Trudova mihratsiya z Ukrayiny do YeS: makroekonomichny vymir: Monohrafiya / M. M. Vidiakina, R. D. Stakanov. – Kyiv : TOV «DKS», 2011. – 198 s.
3. Dialogues on Migration Policy : [ed. by M. Giugni and F. Passy]. – Lanham: Lexington Books, 2006. – 250 p.
4. Eastern Partnership Visa Liberalisation Index [Electronic resource]. – Mode of access: <http://monitoring.visa-free-europe.eu/>.
5. EU-Ukraine visa dialogue: Action plan on visa liberalisation [Electronic resource]. – Mode of access: <http://iom.org.ua/en/legislation/migration-related-legislation/action-plan-on-visa-liberalisation.html>.
6. Hammar T. European Immigration Policy: A Comparative Study / T. Hammar. – Cambridge: Cambridge University Press, 1985. – 319 p.
7. Meyers E. International immigration policy: a theoretical and comparative analysis / E. Meyers. – New York : Palgrave Macmillan, 2004. – 288 p.
8. On visa liberalization dialogue [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/justice/visa-liberalization>.
9. West African Mobility and Migration Policies of OECD Countries. – Paris, OECD Publications, 2008 – 139 p.

МИГРАЦИОННО-ВИЗОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СОТРУДНИЧЕСТВА УКРАИНЫ И ЕС В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Видякина М. Н.

Кандидат экономических наук, доцент кафедры мирового хозяйства и международных экономических отношений Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко.

Аннотация. *Актуализация миграционно-визовых отношений между Украиной и ЕС вызвана как последними расширениями Союза, так и подписанием политической части Соглашения об ассоциации. В связи с асимметрией визовых режимов ЕС и Украины, её цель в сфере визовой политики заключается в достижении полной отмены визового режима в отношении украинских граждан.*

Визовая политика является составной частью внешней сферы государственной иммиграционной политики (адмисии / иммиграционного контроля), связанной с регулированием иммиграционных потоков. В рамках системы Шенгенского сотрудничества была введена схема миграционного контроля в форме модели концентрических кругов. Её широкая интерпретация позволяет проследить изменение роли и места Украины в системе европейских подходов к регулированию миграции. Так, Украина постепенно прокладывает путь от круга стран, в отношении которых миграционная политика стран ЕС характеризуется высокой степенью институциональной закрытости, в круг, формируемый странами, подписавшими соглашение об ассоциации и достигшими безвизового режима.

Прогресс Украины в выполнении необходимых для введения безвизового режима с ЕС критериев оценивается в статье через Индекс либерализации визового режима Восточного партнерства. Украина имеет достаточно высокие показатели выполнения критериев ЕС (фактическое существование правового режима) и демонстрирует готовность перехода ко второй фазе выполнения Плана действий по либерализации визового режима, которое, исходя из успешного опыта Молдовы, может быть выполнено за год. Следовательно, реальной представляется перспектива вступления в силу безвизового режима Украины с ЕС в ближайшие полтора-два года. Впрочем, учитывая место визовой политики в системе государственной миграционной политики, визовые вопросы являются

лишь узким звеном сотрудничества Украины и ЕС в миграционной сфере. Эффективное решение проблем, связанных с внешними миграциями, возможно лишь при условии реализации комплекса мероприятий направленных на общую европейскую интеграцию.

Ключевые слова: *иммиграционная политика, визовая политика, политика иммиграционного контроля, ЕС, безвизовый режим, Шенгенское пространство, План действий о либерализации визового режима, Восточное партнерство.*