

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ВІЗОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджено вплив міграційно-візової політики ЄС на розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі. Визначено перспективні шляхи подальшої співпраці у контексті лібералізації візового режиму між Україною та ЄС.

Ключові слова: українсько-польське співробітництво, транскордонне співробітництво, візова політика, Європейський Союз.

В статье исследовано влияние миграционно-визовой политики ЕС на развитие трансграничного сотрудничества Украины и Польши. Определены перспективные направления дальнейшего сотрудничества в контексте либерализации визового режима между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: украинско-польское сотрудничество, трансграничное сотрудничество, визовая политика, Европейское Сообщество.

This article explores the impact of migration and visa policy of the EU on the development of cross-border cooperation between Ukraine and Poland. Perspective ways of further cooperation in the context of liberalization of visa regime between Ukraine and the EU.

Key words: Ukrainian-Polish cooperation, crossborder cooperation, visa policy, the European Union.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Розширення Європейського Союзу на схід суттєво вплинуло на характер економічних, соціальних та гуманітарних відносин України, створивши відповідні умови для диверсифікації транскордонного співробітництва та формування нових інституційних моделей системної конвергенції в Європі. Розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі значною мірою залежить від міграційно-візової політики ЄС. Незважаючи на те, що транскордонний рух українських громадян є економічно вигідним для польської сторони, візова політика України та Польщі не є паритетною, а в деяких моментах навіть дискримінаційною стосовно українських громадян. З метою мінімізації обмежувального впливу візового режиму на інтенсивність транскордонного руху українських громадян необхідно удосконалити механізм реалізації Угоди про спрощення оформлення віз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Становлення України як самостійної та незалежної держави значно активізувало вітчизняні наукові

дослідження трансформаційних перетворень і сучасного суспільства загалом. Перед науковцями постали невідкладні завдання, розв'язання яких уможливило дослідження проблем державотворення й оптимального входження нашої держави до системи міжнародних координат, вивчення чинників, що детермінують формування власного місця в нинішній Європі та в світі. У цьому контексті на увагу заслуговують наукові розробки І. Бураковського, А. Гальчинського, В. Геєця, І. Грицяка, М. Долішнього, І. Журби, М. Марчука, О. Сушка, М. Чумаченко та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Відсутність вітчизняної транскордонної статистики та недооцінка органами державного управління транскордонного співробітництва (далі – ТКС) як інструменту регіонального розвитку спричинили уявлення про те, що домінантними і пріоритетними сферами розвитку ТКС є культура та туризм. Однак практика показує, що громадяни Польщі та України здійснюють перетин кордону передусім з метою закупівлі споживчих товарів (92,6 % поляків і 81,3 % українців). Перебуваючи за кордоном, 1 громадянин України в середньому витрачає 573 злотих, а

громадянин Польщі – 145 злотих (в 4 рази менше). Варто зауважити, що видатки українських громадян у Польщі є значними щодо імпорту з Польщі (9,4 % в середньому за 1 квартал 2008 р. і 18,3 % в середньому за 1 квартал 2009 р.). Значно вищою є й частота перетину кордону українцями, ніж поляками: у структурі громадян України, що перетнули українсько-польський кордон, 62,1 % припадає на осіб, які робили це кілька разів на тиждень, для громадян Польщі цей показник становить 42,0 %. Причому, 50,3 % українців, що перетнули українсько-польський кордон, проживають у 30-кілометровій прикордонній зоні – в межах території малого прикордонного руху.

Незважаючи на те, що транскордонний рух українських громадян є економічно вигідним для польської сторони, про що свідчать наведені вище факти, візова політика України та ЄС не є паритетною, а в деяких моментах навіть дискримінаційною щодо українських громадян.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Завдання дослідження вирішувались за допомогою методів системного аналізу, порівняльного аналізу, історичного підходу. Також методологічною основою є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, що забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Протягом 2009 року консульські установи країн-учасниць Шенгенської угоди видали громадянам третіх країн, що потребують візи для в'їзду в ЄС, 12190687 віз усіх категорій, серед яких 10241000 (понад 80 %) – візи категорії С, або шенгенські візи для короткотермінового перебування. Понад 1 млн серед виданих віз належать до категорії D – національні візи, які, як правило, дають власникові право на довгострокове перебування, пов'язане з сімейними обставинами, роботою чи навчанням.

Україна на «візовій карті» Європейського Союзу займає значне місце – майже кожна десята віза країн Шенгенської угоди (1125659, або 9,2 % всіх віз) видавалася в Україні. За цим показником Україна впевнено посідає друге місце у світі, поступаючись лише Російській Федерації (3578672 віз, або 29,4 %). Третім за цим показником є Китай (544586, або 4,5 %), четвертою – Сербія (у 2009 році ця країна ще була для ЄС «візовою»), п'ятою – Туреччина, шостою – Білорусь, сьомою – Індія. Загалом більш як половина всіх шенгенських віз у світі видається лише в п'яти перших країнах даного «рейтингу».

Специфікою України слід вважати відносно високу питому вагу віз категорії D – національних віз для тривалого перебування. Якщо в найбільш масовій категорії С частка України становить 8,4 %, то категорії D – 17,5 % всіх віз даної категорії у світі. Загалом в Україні видано 182 тисячі таких віз, 87 % з них – консульськими установами Польщі [5].

Заслуговує на увагу порівняння даних у країнах «Східного партнерства». Україна отримує майже

стільки ж шенгенських віз, скільки інші п'ять країн разом узяті, однак сенсації в цьому факті немає, адже населення України є більшим за населення п'яти інших країн «Східного партнерства».

Консульство Польщі у Львові є найбільшим іноземним консульством в Україні і найбільшим консульством Польщі за кордоном за кількістю виданих віз. Показник 273569 віз за 2009 рік означає, що дане консульство видало кожен четверту візу з усіх, виданих на території України країнами-учасницями Шенгенської угоди. Враховуючи, що загалом усі консульські установи Польщі у світі видали у 2009 році 795387 віз, можна констатувати, що одне консульство у Львові видало понад третину всіх польських віз у світі.

Водночас навіть цей показник робить консульство Польщі у Львові лише четвертим шенгенським консульством у світі. Другу та третю позицію в цьому рейтингу посідають консульства Італії (315356 віз) та Іспанії (276765 віз) у Москві.

Україна отримує 9,2 % всіх віз країн-учасниць Шенгенської угоди, і при цьому близько 6 % усіх відмов. Це означає, що українським заявникам відмовляють рідше, ніж у середньому у світі. Рівень відмов в Україні становить близько 4,6 % шенгенських віз (категорії B і C), що свідчить про близькість України до контрольної позначки в 3 %, яку в самому ЄС вважають рівнем безпеки, що береться до уваги при скасуванні візового режиму. Для порівняння: в Албанії, яка претендує на скасування віз уже цього року, питома вага відмов сягає 13,5 % (у 2008 році було 18 %, а в 2007-му – 21 %). Водночас, цей показник не враховує «прихованих відмов»: випадки, коли в заявників з якихось причин не приймали документів (це не відображено у статистиці) або візу видавали запізно, коли поїздка втрачала сенс. За даними моніторингу «Європи без бар'єрів», у 2009 році частка неприйнятих заявок сягала 8 %.

Абсолютним «чемпіоном» з відмов на території України є консульство Іспанії в Києві, яке у 2009 році відхиляло кожен сьому заявку (14,7 %). Друге місце за відсотком (10,9 %) і першість за абсолютним показником (11705) відмов посідає консульство Німеччини в Києві. Високий відсоток відмов (понад 10 %) зафіксовано в консульстві Чехії у Львові, тоді як інші консульства цієї країни (в Києві та Донецьку) дають значно меншу кількість відмов (2-4 %).

Істотні відмінності між різними країнами ЄС щодо рівня відмов українським заявникам (від 2 до 14,7 %) свідчать про значну роль політичного фактора, коли ступінь доступності віз більшою мірою залежить не від об'єктивних критеріїв шенгенського права, а від політичних установок, які даються консульським працівникам щодо сприяння чи несприяння поїздкам громадян України до ЄС. Фактично, пропорція відмов, будучи накладеною на спостереження за політичними позиціями держав, доволі точно віддзеркалює політичну готовність окремих країн ЄС до подальшої лібералізації візового режиму з Україною: чим менше відмов, тим

більша готовність певної країни до рішення скасувати візи для громадян України.

Низьку кількість відмов (2-3 %) традиційно дають консульства Польщі, Угорщини, Швеції, Литви та Естонії. Абсолютна першість серед країн Шенгенської зони – за Словаччиною (2 %). Позитивним фактором є скорочення питомої частки відмов по таких традиційно «проблематичних» консульських установах, як консульства Франції (до 5,7 %) та Австрії (до 2,6 %) [5].

Водночас, висока вартість шенгенських віз (35 євро) і жорстка система в'їзду до Польщі призводять до скорочення українсько-польської транскордонної міграції. Так, кількість виданих польськими консульськими установами українським громадянам віз у 2011 р. зменшилась порівняно з 2010 р. Значне скорочення кількості виданих віз відбулося за рахунок зменшення кількості поданих заяв (аплікаційних форм) на отримання візи. Це зумовлено таким причинами:

1. Наявністю черг на різних етапах візової процедури (73,5 % відвідувачів польських консульств зіткнулись з цією проблемою [1]). Заявники проводять найбільшу частину часу на двох етапах візового клопотання: подання документів та отримання паспорта з візою. Вирішення питання черг через попередній запис через Інтернет та телефоном є більш ефективним засобом, однак велика кількість заявників (особливо з сіл) має труднощі з попереднім записом через відсутність можливості доступу до Інтернету чи якісного телефонного зв'язку. Крім того, запис через Інтернет можливий лише на сайті консульства у Києві, а на сайтах консульств у Львові та Луцьку відсутня інформація про можливість попереднього запису через мережу. Однак не можна забувати, що «живі» черги біля консульств трансформуються у «віртуальні».

2. Тривалістю очікування рішення консульства. Згідно з положенням Угоди про спрощення оформлення віз [6], візовий запит розглядається 10 календарних днів з дати отримання заяви та документів. У статті 7, п. 2 цього документу зазначається, що «строк розгляду заяви може бути подовжено до 30 календарних днів в окремих випадках, зокрема у випадку необхідності здійснення дальшої перевірки наданих документів», тобто така практика безпосередньо не суперечить Угоді, проте є важливим індикатором ефективності роботи консульських установ. На практиці випадки, коли процедура розгляду візового клопотання перевищує передбачені Угодою 10 календарних днів, стосуються приблизно 26,4 % заяв [2].

3. Значною кількістю візитів до консульства, що є одним з показників обтяжливості візової процедури. У більшості випадків громадянам достатньо двох відвідувань консульства, а у третині випадків (10 % і 27,5 %) необхідно було здійснити три візити. Загалом невелика кількість відвідувань не може розглядатися як самодостатній показник діяльності консульства, за обставин, що майже половина заявників приїздить з віддалених населених пунктів.

4. Наявністю необґрунтованих відмов у наданні візи. Відсутність пояснення викликає відчуття непрозорості діяльності консульської установи, сумнівності критеріїв надання візи та сприяє формуванню негативного іміджу країни, яку представляє таке консульство. Однак Спільна консульська інструкція ЄС (СКІ) передбачає стандартну форму інформування заявників щодо причин відмови в наданні візи, а безпосередньо обов'язок регулюється внутрішнім законодавством кожної з країн. Відсутність чітко сформульованого обов'язку надає право консульській установі на власний розсуд застосовувати цю норму. Угода про спрощення оформлення віз [6] рекомендує країнам-членам пояснювати кожен випадок відмови. Однак не всі дотримуються цієї рекомендації, а у багатьох випадках пояснення носять суто формальний і загальний характер, а тому часто є незрозумілими. Варто підкреслити, що надання обґрунтування є вигідним як заявнику, так і консульствам, оскільки у першому випадку це давало б можливість не допускати помилок у наступних спробах, в іншому – з консульських установ знялися б сумніви у необ'єктивно ухвалених рішеннях. З тих випадків, де було надано пояснення, з'ясовано, що найчастіше відмовляють через некомплектні документи, відсутність коштів та якщо співробітник консульства вважає, що мета поїздки відрізняється від тієї, що вказана в анкеті.

5. Низьким рівнем доступності багаторазових, довгострокових і безкоштовних віз. Одноразові візи до Польщі з максимальною тривалістю перебування (60-90 днів) складають абсолютну меншість – близько 13 %, тоді як більшість багаторазових віз надають право перебування до 30 днів. Обмежена тривалість багаторазової візи значно знижує її практичну цінність.

6. Високою вартістю процедури отримання візи. Фактичні витрати заявників є нерідко більшими, ніж власне візовий збір (35 євро), що зумовлено принаймні двома причинами. По-перше, у багатьох випадках сумніви щодо приналежності заявника до відповідної пільгової категорії трактуються не на користь заявника. Заявникам не завжди повідомляють, що в силу свого віку чи професії вони не мають сплачувати за візу. По-друге, візові центри, до яких часто звертаються заявники як до посередників, не лише беруть додаткову плату за свої послуги, але й далеко не завжди інформують представників «пільгових категорій» про те, що вони можуть отримати візу безкоштовно – без консульського збору. Сумарні витрати заявників складаються з витрат на стадії інформування (нерідко відвідувач викладає додаткові кошти за консультацію), підготовки документів (заповнення анкети, переклад документів, їх легалізація), оплати обов'язкових документів на зразок страхового полісу та багато іншого. З'являється чітка закономірність: чим більше недоліків в організації діяльності консульської установи (висока обтяжливість процедури, її непрозорість), тим більше заявник витрачає коштів на різні потреби візового клопотання, а це, у свою

чергу, стає поштовхом до появи великої інфраструктури послуг комерційних структур, що працюють біля консульств. За різними оцінками, обіг тінгового ринку віз в Україні досягає 1 млрд дол. США [1].

Українське законодавство у сферах, що беруться до особливої уваги ЄС в процесі переговорів про надання безвізового режиму, є суттєво недосконалим. Його стан нині визнається експертами Європейського Союзу однією із найбільш очевидних перешкод для подальшого прогресу у візовому діалозі, метою якого є скасування віз для громадян України.

Першим вагомим кроком до лібералізації візової політики ЄС щодо громадян України стало укладення Угоди про спрощення оформлення віз [6], проте вона не змогла компенсувати всіх негативних наслідків, що зумовлені істотними змінами міграційних умов в Східній Європі, зокрема в Польщі, за останні 8 років – насамперед запровадженням віз новими членами ЄС та їхнім вступом до Шенгенської зони. Угода сприяла певному покращенню ситуації з видачею віз громадянам України. Водночас Угоді бракує механізмів прямої дії, оскільки консульства продовжують користуватися відомчими інструкціями, які або ігнорують деякі положення Угоди, або трактують деякі її двозначні положення не на користь українських заявників. Це насамперед стосується ст. 4 Угоди (документи, що підтверджують мету подорожі), ст. 5 (оформлення багаторазових віз), ст. 6 (плата за оброблення заяв про оформлення віз) та ст. 7 (тривалість процедури оброблення заяв про оформлення віз). Фактично, Польща, як і інші країни «нового» Шенгену, здійснює більш жорстку та обмежувальну політику щодо в'їзду громадян України на територію ЄС, ніж це передбачено Угодою.

Серйозним поштовхом для розвитку транскордонного співробітництва є підписання угоди про малий (місцевий) прикордонний рух між Польщею та Україною від 28.03.2008 р., яка почала практично діяти з липня 2009 р., та запровадження карти поляка. Так, карта поляка наявна у 5,5 % українців, що відвідують Польщу. Карта поляка дає можливість безкоштовно отримати візу на довготермінове перебування у Польщі з можливістю багаторазового перетину кордону Польщі, а також право на легальну працю на території республіки, на заняття підприємницькою діяльністю на тих самих умовах, як і польські громадяни. Власник Карти може отримати безкоштовну освіту і подавати прохання про надання спеціальної стипендії. Він також може користуватися в Польщі безплатною медичною допомогою (лише в нещасних випадках), 37-відсотковою знижкою на залізничні квитки, безплатно відвідувати державні музеї, має першочергове право на отримання фінансової підтримки, призначеної на допомогу полякам з-за кордону, з державного бюджету або з бюджетів місцевих органів. Кількість фактів перетинів у рамках малого прикордонного руху складає 21,2 % від загальної кількості перетинів українсько-польського кордону. При чому, разом з

поширенням інформації про умови малого прикордонного руху зростає інтенсивність транскордонної міграції (у IV кварталі 2009 р. у рамках малого прикордонного руху українсько-польський кордон перетнуло 154,1 тис. осіб, що у 8 разів більше, ніж у III кварталі 2009 р.) [8].

Головними перешкодами нормативно-правового врегулювання запровадження безвізового режиму з боку ЄС є такі:

1. Нестача регламентації розміщення біометричних даних та відсутність їхнього правового захисту. Постанова Верховної Ради України від 23 лютого 2007 року № 719-V, якою затверджено оновлене «Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», уперше в українському законодавстві передбачає можливість розміщення біометричної інформації, проте ця згадка не містить опису даних і не є імперативною вимогою. Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях відзначав, що збір, обробка та використання персональних даних без належних гарантій їх захисту є безумовним порушенням ст. 8 Європейської Конвенції про захист прав людини.

2. Відсутність в Україні базового закону, який би визначав концептуальні підходи до здійснення міграційної політики, та єдиного органу виконавчої влади, з проблем міграції. У рамках Плану дій з юстиції і внутрішніх справ (підписано у 2002 р., оновлено у 2007 р.) Україна взяла на себе зобов'язання створити такий орган і ухвалити відповідне законодавство. Створення і забезпечення діяльності такого органу є одним з важливих елементів «Дорожніх карт до безвізового режиму».

3. Наявність низки міжнародних конвенцій, протоколів, угод, що входять до переліку обов'язкових умов ЄС для скасування візового режиму і які Україна ще не ратифікувала або до яких не приєдналася [3].

Невід'ємною умовою скасування візового режиму з боку ЄС, яку належить виконати Україні (насамперед Верховній Раді України як законодавчому органу) є законодавче забезпечення переходу до сучасного стандарту біометричних паспортів [7] і пластикових ідентифікаційних карток європейського зразка, створення єдиного реєстру документів громадян України із одночасним запровадженням ефективного законодавства із захисту персональних даних. Основними європейськими документами в галузі захисту персональних даних є Конвенція Ради Європи «Про захист особи у зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних» (№ 108), що регламентує порядок збору та обробки даних про особу, принципи зберігання та доступу до цих даних, способи фізичного захисту даних, а також заборону обробки даних про расове походження, політичні погляди, здоров'я, релігію без відповідних юридичних обґрунтувань, та Директива Європарламенту та Ради ЄС 95/46/ЄС «Про захист прав приватних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних» [9, 10].

Вітчизняне законодавство з питань кордонів вимагає подальшого розвитку в напрямі створення сучасної системи інтегрованого управління кордонами з урахуванням Кодексу Шенгенського кордону (Schengen Border Code) та інших стандартів європейського права.

19 червня 2006 року Президентом України було підписано указ «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України (ДПС) на період до 2015 року» [4], який уперше вводить у правове поле України європейську концепцію «інтегрованого управління кордонами» і передбачає у визначені указом терміни «створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону». Однак, питання законодавчого забезпечення реформ ДПС України і досі залишається відкритим і потребує належної професійної уваги українських законодавців.

Окремої уваги з боку України та ЄС потребує і удосконалення чинних угод про спрощення оформ-

лення віз між Україною і ЄС та про місцевий прикордонний рух між Україною та Угорщиною, Україною та Словаччиною, Україною та Польщею.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З огляду на перелічені проблеми, що стосуються обмежувального впливу візового режиму на інтенсивність транскордонного руху українських громадян, необхідно здійснити низку заходів, а саме:

1. Активізувати поширення інформації через ЗМІ, Інтернет щодо процедури отримання дозволів на перетин кордону Польщі з Україною в рамках малого прикордонного руху та категорій населення, які мають право на отримання такого дозволу.

2. Для якісного функціонування Угод про місцевий прикордонний рух необхідне сприяння виробленню консолідованої позиції країнами ЄС – сусідами України щодо запровадження єдиної форми місцевого прикордонного руху.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вплив міграційно-візової політики ЄС на розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/279>.
2. Громадський моніторинг візової політики і практики країн ЄС в Україні. Аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.novisa.org.ua/data?t=1&q=235089>.
3. Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. Поточні оцінки візової практики країн ЄС в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=239671>.
4. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2006. – 5 липня.
5. Сушко О. Україна на «візовій карті» Європейського Союзу / О. Сушко // Дзеркало тижня. – 2010. – 18-24 вересня.
6. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_850.
7. Удосконалення нормативно-правової бази як необхідна умова лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/237>.
8. Badanie obrotu towarow i uslug w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej w IV kwartale 2009 roku [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl-ukr_4kw_2009.pdf.
9. Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pl2011.eu/...prezydencja/program_polskiej.
10. The EU's relations with its neighbours. A survey of attitudes in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

Рецензенти: **Сорока С. В.**, к.політ.н.;
Палагнюк Ю. В., к.політ.н.

© Шкіца І. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.11.2012 р.

ШКІЦА Ігор Михайлович – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу.

Коло наукових інтересів: зовнішня політика України в контексті євроінтеграції.