

**Марина Чулаєвська,**  
аспірант, старший викладач кафедри  
європейської інтеграції НАДУ

## **Перспективи лібералізації візового режиму між Україною та ЄС**

У статті досліджуються проблеми і перспективи лібералізації візового режиму між Україною і ЄС, а також досвід інших європейських країн у цій сфері. Пропонуються конкретні заходи щодо прискорення процесу створення безвізового режиму між сторонами.

*Ключові слова:* ЄС, візовий режим, лібералізація, план дій, міграція, паспорти, ОБСЄ, ФРОНТЕКС.

The article under review describes and generalizes problems and prospects in relation to liberalization of the visa mode between Ukraine and EU, and researches experience of other European countries in this area. The concrete measure are offered for acceleration of creation of the liberalization visa mode between sides.  
*Key words:* EU, visa mode, liberalization, action plan, migration, passports, OSCE, FRONTEKS.

*Постановка проблеми.* Одним із завдань, які ставить перед собою українська влада під час укладення угоди про асоціацію, є підписання договору про безвізовий режим. Процес переговорів проходить не просто: маючи потужний авторитет і важелі впливу на Україну, Європейський Союз ставить низку непростих вимог; з іншого боку, Україна, перебуваючи впродовж багатьох років у процесі постійних безсистемних і незавершених реформ, напрям і втілення яких залежить від зміни кон'юнктури влади, втрачає вагу у відстоюванні власних інтересів та знижує ефективність виконання поставлених завдань.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питанню імміграційної політики ЄС і, зокрема, безвізовому режиму присвячені роботи таких науковців, як: О.Дзяд, О.Рудік, І.Сушко, О.Сушко. Глибоко досліджує перспективи інтеграції України до Європейського Союзу професор І.Грицяк. У цій сфері працюють також європейські дослідники Х.Бреді, Е.Геддес, Г.Лахав, Р.Блюм та ін.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Поліпшення процесу лібералізації візового режиму потребує системного вивчення проблем і перспектив переговорного процесу, а також дослідження досвіду інших європейських країн, які вже пройшли цей шлях. Потребують вирішення питання щодо шляхів прискорення лібералізації візового режиму, підвищення ефективності виконання вимог ЄС, особливо щодо можливостей довести Союзові про належне виконання відповідних вимог Україною.

*Мета статті* - дослідити особливості лібералізації візового режиму між Україною і Європейським Союзом для розробки пропозицій щодо вдосконалення державного управління України в міграційній сфері.

*Виклад основного матеріалу.* У грудні 2009 р. ЄС відмовив Україні в наданні Плану дій щодо лібералізації візового режиму. Уже через рік за результатами саміту Україна - ЄС (22 листопада 2010 р.) Європейський Союз надав Україні такий План дій, що свідчить про прогрес у розвитку відносин між двома сторонами, а також про те, що впродовж року Союз змінив сприйняття України в позитивному напрямі.

Цей документ передбачає запровадження процесу лібералізації візового режиму, а також визначає всі технічні умови, які має виконати Україна для забезпечення прогресу в напрямі лібералізації візового режиму як довгострокової перспективи для короткотермінових поїздок громадян України. Незважаючи на те, що План дій є досить вагомим кроком до лібералізації візового режиму, цей документ ще навіть не Дорожня карта, яка пропонувалась ЄС, наприклад, Балканським країнам (Македонія, Сербія, Боснія і Герцоговина) та Болгарії.

План дій [1] складається із двох частин і містить перелік заходів, які Україна має виконати для того, аби домогтися скасування короткотермінових віз для поїздок у країни Шенгенського простору. У документі прописано чотири основні пункти, які Україна має реалізувати, зокрема:

- безпека документів;
- міграційні питання;
- громадський порядок і безпека;
- зовнішні відносини і фундаментальні права людини.

У Плані дій регламентовано, що реалізація вимог ЄС має здійснюватись у два етапи. На першому передбачено створення відповідної законодавчої бази, після чого ЄС надасть оцінку новій нормативно-правовій базі. Тоді Україна зможе перейти до другого етапу, спрямованого на втілення законодавства.

При цьому лібералізація візового режиму не буде автоматичною, адже ЄС оцінюватиме прогрес України у виконанні встановлених критеріїв. Тому документ не містить жодних конкретних дат скасування віз.

З одного боку, отримання Плану дій, безперечно, є серйозним дипломатичним успіхом української влади і закономірним результатом її діяльності протягом останніх років. З другого боку, він є лише першим кроком у лібералізації візового режиму, а основний масив роботи для досягнення поставленої мети ще попереду. За оцінками експертів і представників української влади, виконати поставлені умови можна вже за два роки, провівши глибокі реформи цілої низки галузей. Проте ухвалення рішення про надання безвізового режиму ЄС лишив за собою, і в разі, якщо позиція його країн-членів ставатиме щораз жорсткішою, Україна може не домогтися скасування короткотермінових віз навіть за умов виконання всіх вимог Плану дій [3]. Цьому є багато причин. Насамперед Європейський Союз надає великого значення можливості влади країни-партнера самостійно приймати

рішення, бути незалежними від зовнішнього впливу. Не менш важливе значення має економічний розвиток країни і фінансово-матеріальне становище громадян, а також забезпеченість громадян робочими місцями, тобто рівень безробіття в державі. Це пояснюється тим, що країни ЄС дбають про захист свого ринку праці, у тому числі і шляхом стримування проникнення на нього дешевої робочої сили, щоб уникнути так званого соціального демпінгу. В політиках зайнятості, соціальній політиці з'явилися навіть такі формулювання, як: "польський сантехнік", "польська медсестра", вони стали узагальнюючими термінами, які розкрили, наскільки чутливою і уразливою стає сфера зайнятості за умов відкриття кордонів для іноземців.

Обговорюючи проблеми лібералізації візового режиму між Україною і державами ЄС, слід згадати такі суттєві перепони, як:

- відсутність в Україні машинозчитувальних біометричних закордонних паспортів. Відомо, що технічно Україна вже готова виготовляти такі паспорти, проте відсутність законодавчого регулювання цієї сфери стримує можливість держави втілити вимоги ЄС. Законодавство має врегулювати низку відносин, зокрема щодо приватної інформації про особу (отримання, зберігання, використання, відповідальність за порушення тощо), власне, дати визначення цьому поняттю, встановити, які дані мають міститись в біометричних паспортах;

- відсутність демаркованих на місцях кордонів з сусідніми країнами. Двосторонні угоди із сусідами Україна вже підписала, проте виконати їх ще не вдалось. Варто відзначити, що відповідно до угоди про реадмісію, укладеної між Україною і ЄС, останній зобов'язався під час економічних переговорів тиснути на Російську Федерацію з вимогою укласти з Україною угоду про демаркацію кордону і таким чином сприяти їй у прагненні створити безвізовий режим з європейськими країнами. Отож, ЄС продемонстрував своє вміння вести зовнішню політику і виконувати взяті на себе зобов'язання, адже Україна не могла підписати згаданої угоди з Російською Федерацією впродовж майже 20-ти років, крім того, це говорить про те, що ЄС веде послідовну й відкриту політику стосовно України. Проте залишається відкритим питання розмежування Керченської протоки, в якому представники української і російської влади мають принципово різні підходи: Україна наполягає на проведенні кордону між колишньою Кримською областю УРСР та Краснодарським краєм Росії відповідно до радянських карт, а російський партнер прагне провести новий кордон посередині суднохідного каналу [6];

- обов'язкове медичне страхування, а точніше його брак в Україні;
- відсутність в Україні законодавчої бази у сфері міграційної політики, яка б передбачала ефективну інституційну структуру управління міграцією, правила в'їзду і перебування іноземців, заходи з реінтеграції громадян України, моніторинг міграційних потоків, боротьбу з нелегальною міграцією тощо.
- функціонування в Україні процедур реєстрації осіб, які є пережитком радянсько-комуністичного режиму і призводять до необґрунтованих об-

межень чи зобов'язань щодо свободи пересування людей у межах України та виїзду з її території;

- відсутність чітких критеріїв і показників, завдяки яким Європейський Союз і Україна могли б однозначно сказати, що Україна виконала вимоги ЄС у повному обсязі, або ж вона має докласти більше зусиль у певних конкретних питаннях. На жаль, План дій не містить таких критеріїв і показників, її положення досить згладжені і розмиті, що може спровокувати розходження у їх сприйнятті, загальмувати створення безвізового режиму, а також надати додатковий привід противникам європейської інтеграції для критики ставлення Союзу до України.

Під час підготовки до безвізового режиму з ЄС Україні треба враховувати і той факт, що до неї будуть ставитись щораз вищі вимоги, ніж до країн, з якими вже укладені угоди про лібералізацію візового режиму або підписані дорожні карти. Це не пов'язано із жодними суб'єктивними факторами, а пояснюється швидше тим, що в процесі впровадження безвізових режимів виявляються різноманітні недоліки, які потребують подальших усунень, виникають специфічні обставини, які необхідно враховувати, тощо. Тому ЄС, дбаючи про те, щоб у перспективі усунути якнайбільшу кількість можливих недоліків, які можуть створити проблеми у функціонуванні лібералізованого візового режиму, намагається передбачити і врегулювати їх заздалегідь із новими країнами-партнерами. Це виявляється у формі додаткових вимог до претендентів на безвізовий режим, посилення контролю за їх виконанням.

Недоліком Плану дій є те, що він не встановлює жодних чітких критеріїв оцінки виконання Україною передбачених завдань, індикаторів, які б вимірювали рівень просування України до безвізового режиму. Це, природно, може призвести до того, що для українців будуть незрозумілими висновки ЄС щодо можливості запровадження безвізового режиму. Тому в переговорах з ЄС Україна має наполягати на впровадженні таких критеріїв та індикаторів, а також запропонувати власні. За приклад можна взяти так звану "Інформаційну дошку", створену Комісією на пропозицію глав держав і урядів ЄС, яка містила перелік конкретних заходів, які потрібно було здійснити впродовж п'яти років для виконання завдань, поставлених на саміті в Тампере щодо формування простору безпеки, свободи і правосуддя. Така дошка також дає можливість здійснювати постійний огляд досягнутого поступу. Крім того, до звітів про виконання угод Україні необхідно показувати конкретні життєві ситуації, що засвідчить реальність дій і підтвердить, що Україна цікавиться долею кожної окремо взятої людини.

Звертає на себе увагу й те, що перегляд положень Плану дій може запропонувати тільки одна з договірних сторін, а саме Європейський Союз. Україна не наділена правом висунути пропозицію щодо внесення змін до документа.

Подолання згаданих проблем, а також посилення боротьби з нелегальною міграцією, розвиток співпраці у кримінальних справах, підписання угоди з ФРОНТЕКС\*, боротьба з корупцією і відмиванням коштів, здійснення заходів щодо запобігання тероризму, підписання угод про реадмісію з іншими країнами наблизить Україну до лібералізації візового режиму з країнами Європейського Союзу.

Україні (владі, громадським організаціям, іншим зацікавленим особам) варто максимально використовувати можливості, закладені в Європейській політиці сусідства (ЄПС) та в Політиці східного партнерства (ПСП) зокрема. ПСП є платформою, в рамках якої можуть більш якісно, на багатосторонній основі, виконуватись програми співпраці та реформ у контексті критеріїв та стандартів безвізового режиму, насамперед співпраця у сфері інтегрованого управління кордонами, співробітництво правоохоронних органів, митних служб, спільні заходи на подолання нелегальної міграції, торгівлі людьми тощо. У рамках ПСП можливе здійснення програм розбудови довіри між самими країнами-партнерами, а також між ними та членами ЄС, зокрема у правоохоронній сфері, без чого прогрес у візовій лібералізації є неможливим. Через інституції громадянського суспільства можливе здійснення громадського лобіювання та незалежної експертизи, створення синергетичного ефекту від співпраці громадськості, експертного співтовариства з країн ЄС та всіх шести країн-партнерів з метою скасування віз [5].

Україні варто прислухатись і до порад ОБСЄ. Ця організація пропонує Україні два підходи міграційної політики для розв'язання проблеми міграції. Перший полягає у спробі попередити чи обмежити міграцію і вжити заходів для посилення безпеки країни; другий передбачає поліпшення управління міграційними потоками з метою оптимізації і розвитку партнерських відносин та діалогу. Для втілення цих підходів ОБСЄ передбачає відповідно класичні і новітні інструменти. Новітні інструменти ґрунтуються на тих позиціях, що в контексті свободи торгівлі і глобалізації міграція має стати фактором розвитку [4].

Класичні інструменти застосовуються для боротьби з незаконною міграцією. Серед них: посилене спостереження (посилений контроль за кордонами, суворий контроль за в'їздом), обмежувальні юридичні механізми (боротьба зі злочинними угрупованнями, боротьба з використанням нелегальної робочої сили, спрощення вислання), активне співробітництво (підписання двосторонніх договорів, співпраця між різними правоохоронними органами).

Новітні підходи до управління міграціями та її оптимізація передбачають: визначення напрямів міграційних потоків (двостороннє управління міграціями, облік родинної міграції), розвиток партнерських відносин з

---

\*Фронтекс (англ. Frontex) - Європейське агенство з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС.

країнами походження і транзиту (налагодження загального контролю, здійснення спільного розвитку; полегшення перерахунку грошових засобів, зниження вартості їх перерахунку, підвищення ефективності використання цих грошей, розвиток трудової міграції, заохочення внесків діаспор, створення інформаційних центрів для мігрантів).

Україні варто більш активно застосовувати новітні підходи до регулювання міграційних питань, створивши структури і механізми для соціального діалогу і для консультацій із громадськістю. Вони мають непрямий вплив на міграційну ситуацію, і отримані результати стають помітними лише в довгостроковій перспективі, але дія непрямих інструментів є більш значущою і створює системні зміни, які впливають на всю економіку країни.

Водночас Європейський Союз має вжити низку заходів, які сприяли б розбудові безпечного спільного середовища для мобільності осіб. За словами О.Сушка, "ЄС має допомогти своїм партнерам виконати свої політичні та законодавчі зобов'язання, які вони вже взяли на себе у рамках ЄПС у судовій та правоохоронній сферах" [5]. Це можна зробити шляхом здійснення низки заходів:

- посилення технічної співпраці та фінансової допомоги;
- допомоги країнам-партнерам у створенні процедури управління зовнішніми кордонами відповідно до найвищих стандартів;
- допомоги країнам-партнерам у встановленні ефективного режиму захисту даних, який дасть змогу їм обмінюватися оперативною інформацією з Європолем і Євроюстом у контексті двосторонніх договорів;
- надання країнам-партнерам спеціального статусу у відповідних агентствах ЄС, де це можливо;
- підтримка країн-партнерів у прийнятті та ефективному виконанні національних стратегій відповідно до стандартів ЄС для рішучої боротьби проти організованої злочинності, торгівлі людьми та корупції у вищих ешелонах влади, а також для попередження відмивання грошей та фінансування тероризму, які потребують ефективної боротьби на ранніх етапах [5].

Актуальними також стає для України питання інтеграції трудових мігрантів, оскільки наша держава приймає велику кількість іноземних шукачів робочих місць, особливо зі Сходу. Відомо, що в м. Києві з'являються місця компактного проживання іноземців двох-трьох поколінь (наприклад мікрорайон Троєщина), які щороку збільшуються.

Тут Україні можна взяти до уваги здійснювані Європейським Союзом заходи інтеграції трудових мігрантів, прийняття антидискримінаційного законодавства - за умов урахування особливостей розвитку української державності. Для прикладу, Боснія, яка вже має лібералізований візовий режим з ЄС з 2009 р., приймаючи у цій сфері законодавство, зробила винятки щодо забезпечення рівності на ґрунті сексуальної орієнтації, мотивуючи свою позицію тим, що населення Боснії дуже консервативне у своїх поглядах,

тому прийняття положень щодо рівності людей на ґрунті сексуальної орієнтації може призвести до збурень у суспільстві.

Потрібно враховувати й те, що Європейський Союз під час розбудови будь-яких відносин із третіми країнами (економічних, безпекових тощо), а зокрема, з Україною, завжди буде зважати на політичну ситуацію в державі, на її відданість демократичним цінностям, послідовність політики у напрямі європейської інтеграції і позицію діючої влади щодо цих питань. Так, наприклад, під час переговорного процесу щодо лібералізації візового режиму з Сербією Союз турбувався питаннями, яку позицію Сербія займе в ситуації з Косово, адже це безпосередньо пов'язано з тим, чи матимуть жителі Косово доступ до безвізового режиму. У цьому випадку Сербії довелося прийняти законодавство, яке закрило доступ Косово до безвізового режиму.

Специфічним аспектом у контексті лібералізації візового режиму виступає особлива позиція окремих держав ЄС щодо міграційної політики ЄС. Насамперед тут слід згадати Сполучене Королівство Великої Британії й Данію, крім того, така країна, як Греція всупереч законодавству і двостороннім домовленостям ЄС вимагає від громадян третіх країн додаткові паперові документи для в'їзду на її територію.

*Висновок.* Отже, перспективи лібералізації візового режиму залежать від великої кількості факторів, і насамперед, від того, наскільки Україна буде готова виконати вимоги ЄС, довести про їх належне виконання і відстояти свої позиції.

*Перспективи подальших розвідок.* В Україні відсутні системні дослідження досвіду різних держав, з якими Європейський Союз лібералізував візовий режим або ж перебуває на стадії переговорів. Вивчення цього досвіду є необхідним для підвищення результативності відносин між ЄС і Україною і сприяння відстоюванню нашою державою своїх інтересів.

#### **Список використаних джерел**

1. План дій з лібералізації візового режиму (неофіційний переклад). - Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/244415.html>
2. Дзяд О. В. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України : навч. посіб. / О. В. Дзяд, О. М. Рудік ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. - К. : Міленіум, 2009. - 668 с.
3. Сушко І. План дій щодо запровадження безвізового режиму з ЄС не містить сюрпризів / Ірина Сушко // Фонд Демократичні ініціативи. - Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/comment/ghdrtyu>
4. Выполнение принятых в ОБСЕ обязательств : доклад для общего комитета по экономическим вопросам, науке, технологии и окружающей среде, Киев, 5-9 июля 2007. - К. : [б. и.], 2007. - 35 с.
5. Сушко О. Механізми та можливості Східного партнерства в процесі лібералізації візового режиму / О. Сушко // Безвізова Європа для країн Східного партнерства: шляхи досягнення. - К. : ТОВ "Вістка", 2010. - С. 6-16.
6. Керченська протока: Москва не плугає слова про дружбу і свій інтерес. А Київ? - Режим доступу : [http://www.aratta-ukraine.com/news\\_ua.php?id=11465](http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=11465)