

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України
Громадська ініціатива «Європа без кордонів»

Розширення та модернізація Шенгену:
наслідки і перспективи для України

За підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження»
Київ-2008

ЗМІСТ

<i>Передмова</i>	
<i>Розширення Шенгенської зони - вплив на Україну</i>	5
<i>Шенген на кордоні: погляд із Закарпаття</i>	10
<i>Попередні оцінки стану імплементації Угоди про спрощення візового режиму між Україною та ЄС</i>	18
<i>Посередницькі послуги у візовій практиці ЄС в Україні</i>	24
<i>Моніторинг діяльності візових центрів: аналіз результатів</i>	29
<i>Візовий діалог між Україною та ЄС: моделі та перспективи</i>	43
<i>Додаток: Лібералізація візового режиму із Сербією: дорожня карта</i>	48
<i>Висновки та рекомендації</i>	

ПЕРЕДМОВА

Ця публікація є черговим внеском Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України в дослідження візової політики і практики країн Європейського Союзу. Попередні публікації: «Український погляд на візову політику країн Європейського союзу» (2006) та «Україна-ЄС: на шляху до безвізового режиму» (2007) – викликали відчутний резонанс і стали предметом для широкого обговорення в експертних та громадських колах.

В рамках нового проекту «Розширення та модернізація Шенгену: перспективи для України», ми акцентували увагу на тих аспектах візової проблематики, що не знайшли висвітлення в попередніх публікаціях. Новизна дослідження стосується насамперед тих явищ, що стали актуальними останнім часом, а саме:

- *Запровадження офіційних посередницьких послуг у візовій практиці ЄС (початок діяльності «візових центрів»);*
- *Розширення Шенгенської зони з 21 грудня 2007 року, внаслідок чого її межі вийшли безпосередньо на західні кордони України;*
- *Вступ в дію Угоди про спрощення оформлення віз між ЄС та Україною з 1 січня 2008 року.*

В даній публікації містяться розгорнуті результати моніторингу діяльності візових центрів, що надають посередницькі послуги громадянам України. Ці дані вперше були оприлюднені під час круглого столу «Розширення Шенгену – наслідки для України», проведеного ЦМКЗПУ 15 лютого 2008 в м. Києві.

Крім того, надано первинний аналіз впливу розширення Шенгенської зони на ситуацію з видачею віз громадянами України та здійснено попередні оцінки стану імплементації Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС.

Здійснено прогностичну оцінку та сформульовані рекомендації щодо змісту та формату майбутнього «візового діалогу» між Україною та ЄС.

Внаслідок зусиль ЦМКЗПУ щодо дослідження візово-міграційної проблематики за підтримки Європейської програми Міжнародного Фонду «Відродження» створено консорціум громадських організацій та аналітичних центрів, що представляють різні регіони України – з метою систематичного дослідження ситуації з дотриманням прав громадян на свободу пересування, виявлення проблем та перешкод на шляху до лібералізації візових відносин з ЄС із кінцевою метою скасування візового режиму щодо громадян України. Зусиллями консорціуму здійснюється дослідження діяльності консульств країн-членів ЄС в Україні, якому буде присвячено наступну публікацію цього тематичного напрямку.

РОЗШИРЕННЯ ШЕНГЕНСЬКОЇ ЗОНИ - ВПЛИВ НА УКРАЇНУ

21 грудня 2007 року до Шенгенської зони приєдналися 9 країн з числа тих, що вступили до Європейського Союзу 1 травня 2004 року, а саме: Естонія, Латвія, Литва, Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Словенія та Мальта. З цього моменту до зони вільного переміщення осіб повною мірою входять 22 із 27-и держав ЄС (окрім Великої Британії, Ірландії, Кіпру, Болгарії та Румунії), а також Норвегія та Ісландія, які не входять до Європейського Союзу.

У німецькому Zittau, на кордоні між Польщею, Німеччиною і Чехією, в угорському Hegyeshalom, де проходить кордон Австрії, Угорщини і Словаччини та на пункті пропуску Skofije/Rabuiese, який розділяв Італію і Словенію відбулись урочистості за участю перших осіб держав. Голова Єврокомісії Хосе-Мануель Баррозу у зв'язку з такою подією приїхав до Талліна, де відбувалось аналогічне прощання з кордоном.

За словами Баррозу, „віднині люди зможуть безперешкодно подорожувати між 24-ма країнами Шенгенської зони... від Португалії до Польщі та від Греції до Фінляндії”. „Спільними зусиллями ми подолали прикордонні перевірки – створені людиною перепони для ствердження миру, свободи та єдності в Європі”, - наголосив чільник Європейської Комісії.

Як вказано на веб-сайті представництва Єврокомісії в Україні, «Розширення Шенгенської зони є безпрецедентною подією в історії Європи. Між країнами, що були раніше відокремлені “залізною завісою”, віднині скасовуються прикордонні перевірки – останній бар'єр, що існував у створенні європейського простору для вільного руху осіб. Віднині громадяни нових східно- та центральноєвропейських країн ЄС можуть вільно вирушати у подорож до країн Західної Європи чи до своїх центральноєвропейських сусідів, не стикаючись із тривалими та обтяжливими перевірками на кордонах». Там же зазначено: «Розширення Шенгенського простору нестиме також відчутні **переваги для громадян України**. Віднині українці, які отримуватимуть шенгенські візи у консульській установі однієї із східно- та центральноєвропейських держав-членів ЄС, зможуть відвідати не тільки цю країну, але й вільно подорожувати територією всіх держав, які входять до Шенгенської зони».

Не заперечуючи цілковито щодо наведеного вище оптимістичного передбачення, ми все ж змушені констатувати, що поряд із зазначеною перевагою на громадян України чекали і значні розчарування та ускладнення, пов'язані із застосуванням країнами-сусідами принципово інших, значно більш суворих правил та умов отримання віз.

Протягом перших чотирьох місяців 2006 року зафіксоване значне (в 2.6 рази) ско-

рочення кількості поїздок громадян України до країн ЄС (про це детальніше в розділі «Попередні оцінки стану імплементації Угоди про спрощення візового режиму між Україною та ЄС»)

Є всі підстави вважати (попри брак офіційних даних) що єдиною причиною такого значного скорочення статистики міжлюдських обмінів та подорожей стала недоступність віз «нових» шенгенських країн для великого масиву громадян, які раніше здійснювали регулярні подорожі до сусідніх держав. Адже статистика поїздок до «старих» шенгенських країн практично не змінилася – різке скорочення спостерігається саме в сегменті подорожей до «нових» країн Шенгену.

Численні нові вимоги, як-то виписки з банківських рахунків, довідки про доходи та нерухомість, обов'язковість запрошення з-за кордону, збільшені фінансові вимоги стали непосильною перешкодою для мільйонів громадян України.

Ситуація з видачею віз Республіки Польща є особливо чутливим фактором. Адже за статистикою, біля 35-40% всіх поїздок громадян України до країн ЄС – це поїздки саме до Польщі. Польща продовжує надавати найбільшу кількість віз з-поміж усіх країн ЄС, маючи найбільшу мережу консульських установ – п'ять консульств у Києві, Львові, Одесі, Луцьку та Харкові. Зараз опрацьовується питання щодо відкриття шостого консульства – в Івано-Франківську, внаслідок відкриття нового приміщення значно збільшується спроможність генерального Консульства у Львові. Але, незважаючи на це, після вступу до Шенгенської зони ситуація з видачею віз для громадян України значно ускладнилася. Про це свідчить як статистика видачі віз, так і статистика перетину кордонів.

За даними наших джерел у Республіці Польща, протягом перших чотирьох місяців цього року усіма п'ятьма консульствами Польщі в Україні видано близько 92 тисячі віз, тоді як за аналогічний період минулого року було видано біля 221 тисячі віз. Отже, йдеться про суттєве – в 2,4 рази – скорочення кількості видачі віз польськими консульствами. Польська сторона пояснює таку ситуацію скороченням загальної кількості заявників, оскільки частина традиційно подорожуючих громадян може відвідувати Польщу з візами, виданими іншими шенгенськими країнами. Однак, на нашу думку, таке пояснення не є переконливим, адже поряд із скороченням кількості виданих віз спостерігається різке скорочення кількості поїздок громадян України до ЄС в цілому і до Польщі зокрема, що фіксується прикордонними службами з обох боків.

Констатуючи скорочення кількості виданих віз, слід також брати до уваги зміну кількісної пропорції одноразових і багаторазових віз. Офіційних даних з цього приводу немає, однак проведене порівняльне спостереження за роботою Генерального Консульства Польщі у м. Києві свідчить, що оскільки у минулому році абсолютна більшість

виданих віз були багаторазовими та довгостроковими, то зараз картина є протилежною – видаються переважно одноразові візи.

Негативна тенденція цілком підтверджується і даними з кордонів. За інформацією польської прикордонної служби, за перше півріччя 2008 року пасажиропотік через кордон з Україною зменшився на 18,9%, а рух приватного та пасажирського автотранспорту – на 20,9%. Дещо зросла (на 8%) лише кількість вантажного транспорту. До цих даних слід додати суттєву зміну пропорцій перетинів кордону за ознакою громадянства. Відносно невисокий показник падіння кількості перетинів кордону (18,9%) пояснюється тим, що наростаючими темпами зростає потік громадян Польщі та інших країн ЄС, що перетинають сухопутний українсько-польський кордон, тоді як у сегменті українських громадян спостерігається стрімке падіння – в 2 та більше разів.

Інструментом, який був покликаний пом'якшити наслідки розширення Шенгенської зони для громадян України, мало стати запровадження малого прикордонного руху – спеціального режиму, що поширювався на жителів прикордонних регіонів, надаючи їм змогу перетинати кордон за спеціальною багаторазовою посвідкою, що надає дозвіл знаходитись у прикордонних регіонах сусідніх країн протягом обмеженого часу. Однак серед трьох сусідніх країн лише Угорщина запровадила цей режим своєчасно, паралельно із вступом до Шенгену, тоді як переговори зі Словаччиною та Польщею затяглися. (Про інструмент малого прикордонного руху детальніше – див. у розділі «Розширення Шенгену: погляд із Закарпаття»)

Угода про малий прикордонний рух між Україною та Словаччиною ймовірно вступить в дію у вересні 2008 року, а ситуація з Польщею залишається невизначеною, адже Єврокомісія висунула серйозні зауваження до підписаної у березні 2008 року угоди. Найбільш суттєвим зауваженням є вимога до сторін угоди обмежити її дію лише 30-ти кілометровою зоною обабіч кордону, тоді як у випадку Словаччини та Угорщини застосовано виняткову норму про 50-кілометрову зону, і ця норма не викликала зауважень з боку керівних органів ЄС.

Так чи інакше, станом на серпень 2008 року інструмент малого прикордонного руху не запрацював повною мірою. Відповідно, враховуючи наведені вище факти, негативні наслідки розширення Шенгенської зони для громадян України проявились у максимально відчутний спосіб.

Окрім суспільних та гуманітарних наслідків, що впливають з обмежень свободи пересування, розширення Шенгену має і цілком економічний вияв через практично повне перетікання майже всіх видів традиційного транскордонного бізнесу в руки громадян країн ЄС. У попередні роки, навіть після запровадження національних віз країнами-сусідами, більша частина прикордонної торгівлі знаходилась в руках українців, внаслідок чого, попри архаїчний та напівлегальний тип такого «заробітчання», вдавалось певною мірою сприяти вирівнюванню соціально-економічної ситуації

вздовж спільного кордону. Тепер же практично всю прикордонну торгівлю принаймні на кордонах з Польщею та Словаччиною перебрали сусіди, що поглибило кризові явища на місцевому ринку зайнятості і сприяє збільшенню дистанції між стандартами життя громадян України та країн ЄС у прикордонних районах.

Тимчасовим виходом з даної ситуації може стати повноцінне запровадження малого прикордонного руху вздовж українсько-шенгенського кордону, що очікується у 2-й половині 2008 року.

Станом на літо 2008 року можна констатувати, що розширення Шенгенської зони позитивним чином вплинуло лише на незначний (1-2%) відсоток громадян України, які й раніше мали доступ до шенгенських віз, подорожуючи як до країн Західної, так і Центральної Європи. Тепер ці громадяни позбавлені необхідності отримувати національні візи центральноєвропейських країн – однієї візи достатньо для відвідування будь-якої з 24-х країн Шенгенської зони, або кількох одразу.

Безумовно, певний позитивний вплив відчували організовані туристи та туристичні компанії, які можуть здійснювати комплексні тури до кількох країн ЄС одразу – це поживить освоєння українськими туристами популярних в Європі туристичних маршрутів на кшталт Краків-Прага-Відень, Вільнюс-Рига-Таллінн чи Будапешт-Братислава-Відень, адже замість трьох віз тепер потрібна лише одна.

В той же час негативні наслідки розширення Шенгенської зони відчула на собі значно більша частина громадян України, ніж кількість тих, хто виграв. В абсолютних цифрах скорочення кількості поїздок громадян України до ЄС є значною: негативна тенденція є більш глибокою, ніж у період 2000-2004 років, коли на зміну безвізовому режиму прийшли національні візи країн-кандидатів (з 2004 року – членів ЄС).

Суспільний вимір впливу розширення Шенгенської зони на Україну полягає в **поглибленні розриву між елітами і рештою суспільства**. Представники елітних верств, що й раніше мали доступ до шенгенських віз, переважно виграли від розширення Шенгенської зони, позбавившись зайвого клопоту з отриманням національних віз країн Центральної Європи. Власники дипломатичних паспортів (дипломати, народні депутати, урядовці) взагалі позбулися проблеми і тепер мають право безвізового в'їзду до країн ЄС. В той же час широкі верстви населення, що подорожували до сусідніх країн ЄС з метою приватного бізнесу, пошуку роботи, навчання, відвідання родичів чи знайомих, приватного туризму – отримали значну перешкоду у вигляді нових шенгенських вимог. Більшість з них змушена відмовитись від поїздок або мінімізувати їх. Особливо очевидною ця проблема є в прикордонних регіонах.

Враховуючи невисокий рівень суспільної культури в Україні, така ситуація може сприяти поглибленню відчуження між різними (за соціальним та майновим статусом) верствами населення. Крім того, скасування віз для однієї суспільної меншості та спрощення доступу до віз для іншої може слугувати тим «хабарем», який знизить мотива-

цію «привілейованих» верств до подальшого лобіювання повного скасування візового режиму з ЄС – адже для них ця проблема стане вже або зовсім неактуальною, або її чутливість значно зменшиться.

Відчуження може торкнутися і міжнародних взаємин – адже ситуація із правами на перетин кордону є абсолютно асиметричною, дискримінаційною для українських громадян. Як наслідок, все більшої популярності набувають євроскептичні настрої в Україні та заклики відновити скасований у 2005 році візовий режим для країн-членів ЄС.

Ситуація, що склалася зараз із міжлюдськими контактами між Україною та ЄС виникла не раптово. Перспектива наявних нині негативних наслідків прогнозувалася в дослідженнях ЦМКЗПУ та наших партнерів у минулому, зокрема, в аналітичній доповіді «Візи з «людським обличчям»? Переговори між Україною та ЄС із лібералізації візового режиму», оприлюдненій Фондацією Стефана Баторія у співпраці з ЦМКЗПУ 2006 року¹. Сторони не в повній мірі врахували прогнозовані наслідки, а запропоновані рекомендації експертів реалізували лише частково і вибірково.

Тим не менше, уроки перших місяців, що минули з часу розширення Шенгенської зони, мають бути вивчені. Для цього принаймні необхідно визнати, що тих заходів, що були здійснені для запобігання наявних проблем виявилось недостатньо, що позначилось на життєвих інтересах громадян.

¹Веб-сайт Фондації Стефана Баторія <http://www.batory.org.pl/doc/wizy-ukr.pdf>

ШЕНГЕН НА КОРДОНІ: ПОГЛЯД ІЗ ЗАКАРПАТТЯ

Останнє масштабне розширення Європейського Союзу (1 травня 2004 р.) за рахунок нових 10 членів, в т. ч. сусідів України, принципово змінило функцію Західного кордону України, який власне з цього моменту став і **зовнішнім кордоном ЄС**. За цей період країни – сусіди України: Угорщина, Словаччина та Польща зробили **важливі кроки** в напрямку своєї **повної інтеграції в Європейські структури**.

Результатом цих кроків став **вступ цих країн до Шенгенської зони**, що означає **скасування між ними та іншими членами Шенгенської угоди внутрішніх кордонів**, розширення зони, гарантованої свободи і вільне переміщення людей, товарів, послуг, капіталів. Це також означає, що **зовнішній кордон ЄС** (західний кордон України) **став і зовнішнім кордоном Шенгенської зони**. Це вимагає від наших сусідів Угорщини, Словаччини та Польщі повного беззаперечного виконання ними Шенгенських acquis, викладених в Плані дій щодо запровадження Шенгенських стандартів (Schengen Action Plan) **по зобов'язанню надійної охорони своїх кордонів, як зовнішніх кордонів ЄС**, в інтересах національної, регіональної та міжнародної безпеки. Власне, ця ділянка кордону стає **частиною “передової лінії оборони” ЄС у боротьбі з нелегальною міграцією та транскордонною злочинністю**.

Реалізуючи проголошену стратегію євро-атлантичної інтеграції, Україна позитивно сприймає розповсюдження режиму вільного пересування на територію всіх країн ЄС. У той же час, перенесення основних режимних та контролюючих заходів на кордон з нашою країною, небезпідставно викликає побоювання громадян щодо появи певних ознак **“залізної завіси”** на кордоні, який **протягом багатьох років був взірцем добросусідських відносин**. [Близько **3,5 млн. євро** коштує оснащення нового Шенгенського кордону тільки між Словаччиною і Україною спеціальними пристроями для його контролю (сенсорні камери, спеціальні сканери, комп'ютерна система SiSone 4 all, тощо, кількість прикордонного персоналу збільшена майже втричі)].

На сьогоднішній день інфраструктура, розміщення прикордонних підрозділів зі словацького боку вже запроваджені. Серйозно розширена смуга фізичної охорони державного кордону, що дає можливість активного маневру силами, а прикордонні наряди не локалізовані виключно біля кордону. Фактично, тут впроваджено таку систему стаціонарних відділень: вони своїми ділянками відповідальності сягають углиб країни до 15 кілометрів. Для цього реформовано й приведено до певних стандартів прикордонну поліцію, силами якої не лише охоронятиметься кордон, але й проводитиметься додаткова перевірка іноземних осіб на головних шляхових артеріях Словаччини.

На контрольно-пропускних пунктах країн, що з кінця цього року приєдналися до **Шенгенської візової системи**, встановлено технічне оснащення сучасних зразків, у тому числі й у межах “зеленого кордону”; працюють різноманітні датчики руху, виявлення скритих предметів, активного електронного та інших видів випромінювання; встановлено стаціо-

нарні термокамери спостереження, працюють біолокатори. Таке устаткування має Словаччина, Угорщина, Польща, наразі активно оснащується ним і Румунія. На це йдуть чималі кошти. Наприклад, на підготовку Румунії до вступу в ЄС та на облаштування її кордонів Євросоюз виділив 560 мільйонів євро. Словаччина на ці цілі отримала 44 мільйони євро, незважаючи на те, що ділянка її кордону з Україною значно менша. Понад 250 мільйонів євро отримала й використала на ці завдання Угорщина.

Україна сподівається, що підвищення безпеки зовнішнього кордону ЄС (з кінця грудня 2007 р. Шенгенського кордону) країн-сусідів України не стане перешкодою для добросусідських відносин, а запровадження Інституту місцевого прикордонного руху (the local border traffic), взірцем якого стало підписання Угоди між Україною і Угорщиною, аналогів якій наразі не існує в ЄС (у зону дії Угоди включено 384 українських та 244 угорських населених пунктів, можливість вільного пересування матимуть 750 тис. закарпатських жителів прикордонних територій).

Таблиця 1.

Відмінність попередніх угод з Угорщиною про малий прикордонний рух

За Угодою від 28 травня 1993 року	За Угодою від 19 вересня 2007 року
Перебування-10 днів	Перебування-90 днів
В'їзд на територію Угорської Республіки громадян, які постійно проживають в Саболч-Сатмар-Берег і Гайду-Бігар областях Угорської Республіки та Закарпатської області.	В'їзд на територію Угорської Республіки громадян України, які проживають принаймні три роки постійно в (Саболч-Сатмар-Берег і Гайду-Бігар та частина Боршод-Абауй -Земплин -244 населених пунктів). Перелік населених пунктів прикордонної зони на території України (прикордонні райони Закарпатської області - 384 населених пунктів).
Пункти спрощеного пропуску: 1. Дзвінкове-Лонья. 2. Косино-Барабаш 3. Лужанка-Берегшурань 4. Вилок-Тісабеч	Прикордонні жителі, можуть перетинати кордон через прикордонні пункти пропуску, відкриті для міжнародного пасажирського сполучення, а також через пункти пропуску, відкриті для місцевого прикордонного руху 1.Чоп-Захонь 2.Саловка-Еперешке 3. Дзвінкове-Лонья. 4. Косино-Барабаш 5. Лужанка-Берегшурань 6. Вилок-Тісабеч А також Створення нових пунктів пропуску: Велика Паладь-Мала Паладь; Соломоново-Дьєречке.
Документи на право перетинання державного кордону у спрощеному порядку видаються компетентними органами Сторін (паспортний відділ).	Органи, уповноважені приймати заяви про оформлення дозволів на спрощений перетин кордону: Генеральне консульство України в Ніредьгазі. Генеральне консульство Угорської Республіки у м. Ужгород. Консульство Угорської Республіки у м. Берегове.

За словами Генерального консула Угорської Республіки в м. Ужгороді п. **Вілмоша Сікловарі** певним позитивом можна вважати те, що “Євросоюз з ініціативи Угорщини, вивчив можливості прикордонного співробітництва, схвалив цей досвід, і тепер малий прикордонний рух потрапив до досягнень Європейської унії”².

Наразі, в процесі підписання такі ж Угоди між Україною та Польщею, Україною і Словаччиною, які можна розглядати, **як реальну умову регіонального розвитку та новий невикористаний резерв транскордонного співробітництва**.

При цьому, Україна хотіла б бачити **консолідовану позицію країн – сусідів при визначенні територіальної зони застосування принципів місцевого прикордонного руху** (до 50 км), що безперечно, сприяло б стратегічним цілям транскордонного співробітництва на нових східних кордонах ЄС, принаймні, в рамках Карпатського Єврорегіону (прикордонні території України, Угорщини, Словаччини, Польщі та Румунії), пом’якшуючи виклики для транскордонної співпраці цих країн.

Підписання **Угод про місцевий прикордонний рух** – один із кроків та елемент щодо отримання **для громадян України спрощеного візового і у перспективі безвізового режиму** (у рамках виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз).

Головні елементи режиму малого прикордонного руху

Історія питання. Ще угодою між Угорською Народною Республікою та СРСР про спрощений порядок переходу державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних населених пунктах від **1 серпня 1985 року**, на пропускних пунктах радянсько-угорського кордону можна було **використовувати спрощений режим переходу кордону** (саме в цьому році в Шенгені була підписана Угода членами Європейської спільноти). Дію цього режиму було продовжено на основі **угоди між Угорщиною та Україною від 26 лютого 1993 року** про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянам, які проживають у прикордонних областях. Проте, з 1 серпня 2003 року цей режим було відмінено у зв’язку з інтеграцією **Угорщини до Європейського Союзу**.

Розпорядження Ради ЄС № 1931/2006 “Про визначення правил малого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах країн-членів ЄС і про зміну розпоряджень Шенгенської Угоди” визначає поняття малого прикордонного руху, згідно з яким **малим прикордонним рухом вважається систематичний перетин зовнішнього кордону жителями прикордонних територій**, наприклад, з метою перебування на даній території з соціальних, культурних або обґрунтованих економічних чи сімейних причин, яке у разі безперервного перебування на території відповідної держави не може перевищувати **трьох місяців**.

²Урядовий Кур’єр, 5 квітня 2008 р. с.6.

Мінімальний період дії дозволу для малого прикордонного руху (спрощеного перетину кордону) становить **один рік, а максимальний – п'ять років**. Оплата за розгляд заявок на видачу таких дозволів не може перевищувати оплату за розгляд заявок на видачу багаторазових короткотермінових в'їзних віз. **Мешканцем прикордонної території** вважається такий громадянин третьої країни, який правомірно перебуває на прикордонній з сусідньою країною-членом ЄС території як мінімум один рік.

У цьому документі, зазначається, що на основі двосторонніх угод для громадян, які отримали дозвіл на спрощений перетин кордону, можуть вже на існуючих КПП створюватися окремі коридори, або окремі переходи тільки для цієї категорії. У **ст. 18** також передбачено, що Комісія ЄС до **19 січня 2009 року** має подати до Парламенту та Ради ЄС звіт про виконання вже існуючих двосторонніх угод про спрощений перетин кордону.

На території Закарпаття, що належать до зони малого прикордонного руху, проживає приблизно **600-750 тис.** громадян України. Область з її геополітичними можливостями не тільки реально пристосована, але і покликана бути містком і зв'язуючою ланкою між ЄС та Україною. Такою особливою роллю регіон завдячує своєму географічному положенню, історії та національній структурі населення.

Таким чином, зважаючи на правила, визначені у розпорядженні Ради ЄС, та положення Угоди між Урядом Угорської Республіки і Кабінетом Міністрів України про правила малого прикордонного руху, **головними елементами режиму малого прикордонного руху є наступні:**

1. У додатку до угоди подається **перелік прикордонних населених пунктів** (по обидва боки кордону), **на які поширюється дія угоди**. Практично мова йде про населені пункти, розташовані в **50 кілометровій** зоні по обидва боки кордону.

2. Дозвіл на спрощений перехід кордону може отримати **мешканець, який постійно проживає на цій (прикордонній) території мінімум 3 роки**. Підтвердження постійного місця проживання може здійснюватися внутрішнім паспортом, українським закордонним паспортом або довідкою про зареєстроване постійне місце помешкання.

3. Дозвіл дає право на багаторазовий в'їзд і перебування **протягом максимум 90 днів у межах шести місяців** у прикордонній зоні іншої країни, особливо з соціальних, культурних, сімейних або обґрунтованих економічних причин. Дозвіл видається відомствами країни в'їзду, що практично означає консульські служби Генерального консульства Угорської Республіки в містах Ужгород та Берегово, і, очікувано, Генерального консульства України в місті Ніредьгаза.

4. Термін дії дозволу на спрощений перетин кордону складає **мінімум один рік і максимум п'ять років**, але не може перевищувати терміну дії проїзного документа (у даному випадку – терміну дії закордонного паспорта).

5. Передбачається, що на більш тривалий період будуть **введені дозволи у формі пластикових карток**, випуск яких проводитиметься за технологією, придатною для біометричної ідентифікації. Але до їх введення дозволи на спрощений перехід кордону будуть вклеюватися у закордонні паспорти, швидше за все, подібно до візових наклейок, які використовуються зараз. Це одночасно означає, що для отримання дозволу необхідною буде наявність дійсного закордонного паспорту.

6. Дозвіл видаватиметься протягом короткого періоду та не більше, ніж впродовж 30 днів від дати подачі заявки. Збір за дозвіл становитиме **20 євро**. Згідно з угодою між Україною і ЄС про спрощений режим видачі віз для громадян України збір за видачу шенгенської візи складатиме 35 євро. Такий же збір з 1 січня 2008 року нараховуватиметься і за видачу шенгенської візи угорськими відомствами. У той же час, як відносно шенгенської візи, так і відносно малого прикордонного руху, значне коло осіб буде звільнене від сплати збору (наприклад, інваліди, пенсіонери, діти у віці до 18 років).

7. Якщо раніше виникали питання стосовно того, що для здійснення малого прикордонного руху пунктами пропуску можна буде користуватися тільки обмежено, то ухвалене рішення таких обмежень не містить. Згідно з угодою, для здійснення малого прикордонного руху можуть використовуватися **всі пункти пропуску на угорському та українському боці угорсько-українського кордону, відкриті для міжнародного пасажирського руху, а також пункти пропуску, відкриті для малого прикордонного руху**.

8. Двостороння угода вступає в силу на 30-й день після проведення внутрішніх правових процедур і взаємного повідомлення про це дипломатичними каналами. Для цього необхідне проведення внутрішньої правової гармонізації, ратифікації угод і підготовки виконавчих дій.

У зв'язку з угодою про малий прикордонний рух природно постає запитання про те, що трапиться, якщо мешканці прикордонних територій, які мають такі дозволи, під час своїх поїздок не дотримуватимуться правил угоди. **Тому дуже важливо, щоб за наявності дозволу на спрощений перехід кордону в'їзд здійснювався виключно на визначену угодою територію**. За порушення угоди про малий прикордонний рух особу, яка перетне визначену угодою зону, **можуть депортувати з Угорщини навіть на період до п'яти років**.

Експерти європейської спільноти вважають, що перехід Угорщини до безвізового режиму потягне за собою значне збільшення поїздок громадян країн-сусідів до ЄС, і радять проводити інформаційні кампанії, які б роз'яснювали громадянам межі їхніх прав у контексті безвізового режиму. **Отже, зростання рівня поінформованості про реальні права і обов'язки відвідувачів сприятиме уникненню небажаних наслідків**, таких як перебільшення максимального терміну перебування (90 днів), нелегальне працевлаштування тощо, які, у випадку масовості, можуть поставити під сумнів доцільність застосування безвізового режиму до України.

Зазначимо, що у січні 2008 р. в Угорщині була проведена **інтеграція угорських прикордонних і поліцейських органів**. Частину особового прикордонного складу, яка звільнилася на західній частині кордону, передбачено **перегрупувати саме для організації так званих глибинних прикордонних перевірок**. Також передбачається здійснення сумісних перевірок органів правопорядку у зоні, що перевищує відстань 50 км. Перевірки такого роду у межах своїх національних кордонів проводитимуться і правоохоронними органами інших країн-членів Шенгенської угоди.

Як альтернатива шенгенським візам, **малий прикордонний рух сприятиме тому, щоб кордони шенгенської зони не стали перешкодою для легальної торгівлі, а також регіональної співпраці між сусідами**. Впровадження у дію інституту малого прикордонного руху між Угорщиною і Україною служитиме подальшому розвитку добросусідських відносин між країнами, збереженню і підтримці соціальних, культурних, сімейних, економічних зв'язків між жителями прикордонних територій.

Таблиця 2.

Видача віз Генеральними консульствами Угорщини та Словаччини в м. Ужгороді³

Тип візи	Генеральне консульство Угорщини в м. Ужгороді	Консульство Угорщини в м. Берегово	Генеральне консульство Словаччини в м. Ужгороді
Шенгенські грудень 2007 р. січень-квітень 2008	183	762	532
	4190	2258	1829
Дозволи малого прикордонного руху грудень 2007 р. січень-квітень 2008 р.	152	2341	1937
	3969	6380	5472

Тим не менше, експерти відзначають, що останнє розширення Шенгенського простору, **призвело до суттєвого зменшення надання віз громадянам України для в'їзду до Європейського Співтовариства**.

Аналіз офіційних даних європейської статистики свідчить:

- кількість виданих **Угорщиною** віз у січні 2008 року зменшилася у 4,6 разів у порівнянні з січнем 2006 року і у 3,2 разів у порівнянні з січнем 2007 року;

- кількість виданих **Угорщиною** віз у лютому 2008 року зменшилася у 3,7 разів у порівнянні з лютим 2006 року і у 2,4 разів у порівнянні з лютим 2007 року;

- кількість виданих **Польщею** віз у січні 2008 року зменшилася у 2,8 разів у порівнянні з січнем 2006 року і у 3,5 разів у порівнянні з січнем 2007 року.

³ Таблицю складено на основі даних поточного архіву Генеральних консульств Угорщини та Словаччини в м. Ужгороді

При цьому, слід відмітити незначні коливання аналогічних показників для країн, що **увійшли до Шенгенського простору раніше**.

Враховуючи, що основне зменшення кількості виданих віз стосується країн, що безпосередньо межують з Україною (Угорщина, Словаччина, Польща), **найбільших обмежень на право в'їзду до ЄС зазнали мешканці прикордонних областей, які до входу країн-сусідів України до Шенгенського простору, - це право мали**.

За даними Західного регіонального управління Державної прикордонної служби України, за січень - березень ц.р. кількість людей, які перетнули західний кордон України зменшилося на 11% у порівнянні з аналогічним періодом минулого року⁴.

Експерти пояснюють таку тенденцію введенням Шенгенських віз. При чому, поляків, які перетнули українсько-польський кордон наразі, вдвічі більше ніж українців. Ще рік тому це співвідношення було на користь українців. Але відносно транспортного потоку, то за даними прикордонників, він навпаки за перші три місяці ц.р. збільшився на 9%. Це зростання зафіксовано на угорській та румунській ділянках Державного кордону України. Фахівці пояснюють, те цим, що транспортний потік таким чином оптимізувався за рахунок черг і страйків на польському кордоні, які суттєво ускладнювали його перетин.

Наявна інформація свідчить, що Євросоюз запроваджує нові, більш жорсткі, правила переміщення по території Об'єднаної Європи, посилюючи контроль за в'їздом та виїздом іноземців. Зміни передбачають створення у всіх країнах ЄС єдиної електронної бази даних стосовно осіб, що перетинають кордони Євросоюзу. Для цього планується у консульських установах європейських країн оснастити автоматичні пункти, які будуть розраховані на використання біометричних технологій. У консульствах країн ЄС поступово відбуватиметься перехід на біометричні візи, що, на думку іноземних експертів, може стати ефективним заходом боротьби з нелегальною міграцією у країнах Європи.

Наступні два роки, з метою захисту зовнішніх кордонів ЄС та боротьби з тероризмом, нелегальною міграцією та організованою злочинністю, розпочнеться запровадження європейської системи прикордонного контролю та впровадження нової візової інформаційної системи, яка передбачає створення електронного реєстру біометричних даних осіб, що в'їжджають в ЄС. Так званий "Пакет Фраттіні", запровадження якого наразі обговорюється у Європейській Комісії, готується до очікуваного ухвалення Європейським Парламентом. Передбачається, що в першу чергу до бази будуть внесені дані про мешканців прикордонних територій з Європейським Союзом регіонів, які звертатимуться до консульських установ для отримання в'їзних документів, **користуючись можливостями малого прикордонного руху**. [За даними Генерального консульства Угорської Республіки в м. Ужгороді з моменту введення малого прикордонного руху наразі відбулося затримання трьох осіб із Закарпатської області на шляху

⁴ <http://www.vengria.com/index.php?page=news&set=month&id=3337>

до Будапешту, які були депортовані]⁵.

Більш того, буде створено систему спостереження (Eurosur), яка використовуватиме сучасні технології, включаючи супутники спостереження з високою розподільчою здатністю та безпілотні літаки для того, щоб здійснювати моніторинг віддалених районів, які перетинають шляхи нелегальних мігрантів. Для інших видів діяльності буде також залучатися прикордонне агентство ЄС Frontex. За словами п. Фраттіні ці реформи, - якщо вони будуть ухвалені усіма державами-членами ЄС, - будуть впроваджені між 2010-2015 рр.⁶

Висновки. Розширення поля свободи для громадян ЄС парадоксальним чином обмежило поле свободи для їхніх сусідів. Ліквідація внутрішніх кордонів у ЄС іде паралельно із зміцненням зовнішніх кордонів. Тут розбудовується потужна охорона, інфраструктура, вводиться більш суворий контроль, а також запроваджується більш жорсткий візовий режим для третіх країн, до яких відноситься і Україна.

Не можна не побачити також, що наразі порушується вільне **та інтенсивне спілкування суспільств**: українсько-польського, українсько-словацького, українсько-угорського, яке вибудовувалося упродовж десятиліть і завдяки чому, вдалося зняти багато стереотипів, вирішити багато застарілих історичних проблем. Наслідки цього, вже бачимо у толерантному Закарпатті (*питання Верецького перевалу, тощо*).

Наступною проблемою є **проблема чисельних в Україні національних меншин**: польської – 144,1 тис., угорської – 156,6 тис., румунської – 151 тис. (за переписом 2001 р.). Компактно проживаючи біля кордону, вони вже мають ускладнення з спілкуванням зі своїми родичами безпосередньо за лінією кордону. Спробою вирішити це питання стало визнання за ними, громадянами України, статусу етнічного угорця, поляка, словака, тощо. Відповідні законодавчі органи цих країн прийняли ухвалу, щодо цього. Цей статус дозволить їм отримувати Шенгенські візи на пільгових умовах, проживати і працювати без того, щоб зголошуватися до відповідних служб, користуватися пільговим проїздом, навчанням і навіть медичним обслуговуванням. Такі пільги могли б охопити 2% населення України, однак у такому випадку постає законне питання про рівність всіх громадян України безвідносно до національності. *Реакція українців на таке правове урегулювання може бути неадекватно*, оскільки вже сьогодні починає йти мова про 900 тис. етнічних поляків.

Певним врегулюванням цих питань є Угода про малий прикордонний рух з полегшеною формою отримання віз. Хоча малий прикордонний рух мінімізує деякі виклики Шенгену, але у загальній картині, ми бачимо *чітку тенденцію обмеження в'їзду громадян України на територію Європейського Союзу*.

⁵ <http://www.vengria.com/index.php?page=news&set=month&id=3230>

ПОПЕРЕДНІ ОЦІНКИ СТАНУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО СПРОЩЕННЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз⁷ (далі – Угода) вступила в силу 1 січня 2008 року. Процедура ратифікації Угоди Європейським Союзом була завершена 29 листопада на засіданні Ради міністрів ЄС, діє її було ратифіковано разом із Угодою про реадмісію. Рішення Ради ґрунтувалося на позитивних висновках Комітету постійних представників ЄС (КОРЕПЕР), які було ухвалено 27 листопада. Раніше (13 листопада) Угоди було ратифіковано Європейським Парламентом.

Верховна Рада України ратифікувала обидві угоди (про спрощення візового режиму та про реадмісію) лише 16 січня, але за взаємною згодою сторін дію угоди розпочато раніше, синхронно з аналогічними угодами, укладеними в 2-й половині 2007 року з країнами Західних Балкан та Молдовою.

Варто нагадати, що вступові Угоди в дію передували гострі дискусії щодо умов і термінів поширення на нових членів ЄС - Румунію та Болгарію - безвізового режиму, запровадженого Україною для громадян країн ЄС в односторонньому порядку з 1 травня 2005 року. Європейський Союз, вказуючи на принцип солідарності і вимогу рівного ставлення, заявляв, що угода вступить в силу тільки після того, як Україна поширить безвізовий режим на Румунію і Болгарію. В офіційному коментарі МЗС України від 20 вересня було вказано: “Україна жодним чином не ділить ЄС на старих чи нових членів і, власне, тому погодилась розглянути питання щодо надання безвізового режиму Румунії та Болгарії”. Однак зволікання з вирішенням даного питання спричинило ультимативні вимоги Євросоюзу, і погрози відкласти імплементацію Угоди. У відповідь, 14 листопада тодішній міністр закордонних справ Арсеній Яценюк заявив, що Україна не сприймає ультимативне ставлення питання відносно імплементації і ратифікації угоди про спрощення візового режиму з прив'язкою до Румунії і Болгарії. Втім компромісне рішення було врешті-решт знайдене – Україна скасувала візи для громадян Румунії та Болгарії з 1 січня 2008 року, і того ж дня Угода вступила в дію, незважаючи на відсутність на той момент її ратифікації Верховною Радою України.

Півроку, що минули з моменту вступу в силу Угоди, є, на нашу думку, достатнім періодом для того, щоб зробити попередні висновки щодо стану її виконання. В той же час слід зазначити, що на думку представників ЄС, час для публічної оцінки стану виконання Угоди ще не настав – європейська сторона вважає, що, оскільки практичне втілення Угоди вимагає заміни і модифікації значної кількості інструкцій та правил, зумовлених внутрішнім законодавством країн-членів ЄС, період між формальним запровадженням угоди та її якісною та повною імплементацією вимагає більшого часу (якого – не вказується).

⁷ Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз
<http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/11577.htm>

Ти не менше, оскільки станом на липень 2008 р. Угода вже півроку є діючим нормативно-правовим документом, враховуючи її високу суспільну значущість, українська сторона має всі підстави вимагати ретельного дотримання положень Угоди вже на даному етапі.

Брак політичної волі з боку країн-членів ЄС до публічного моніторингу якості виконання Угоди зумовлює той факт, що наразі недоступна офіційна статистика консульських установ країн ЄС стосовно впливу запровадження Угоди на реальну ситуацію з видачею віз громадянам України.

Предметом особливої стурбованості для нас став той факт, що, згідно даних Державної прикордонної служби України, оприлюднених у червні, за перші чотири місяці цього року **кількість поїздок громадян України до країн Європейського Союзу скоротилась по відношенню до відповідного періоду минулого року у 2,6 разів**. Така статистика є безпрецедентною для України: подібного скорочення не відбувалось у минулому жодного разу, навіть у період 2000-2004 років, коли країни ЦСЄ, готуючись до вступу в ЄС, запровадили для громадян України національні візи, скасувавши безвізові режими, які існували перед тим.

Протягом останніх місяців в українських медіа з'явилась низка розгорнутих публікацій, в яких наводяться численні факти недотримання норм Угоди⁸, порушення прав громадян України під час їх подорожей до країн ЄС⁹, а також фактів, що свідчать про наявність потужного тіньового ринку європейських віз.¹⁰

Оскільки жодна із компетентних інстанцій не спростовувала ані даних Прикордонної служби та МЗС України, ані фактів, наведених у зазначених публікаціях, є всі підстави зробити відповідні висновки. Головний висновок: **Угода про спрощення оформлення віз наразі не виконує покладені на неї функції** – спростити отримання віз тим, хто подорожує до «старих» шенгенських країн, і пом'якшити негативні наслідки для відвідувачів «нових» країн шенгенської зони.

За даними, оприлюдненими заступником міністра закордонних справ Олександром Купчишиним станом на 1 травня було зафіксовано приблизно 150 випадків порушення Угоди. Це в основному невмотивована відмова у видачі віз, зволікання з термінами оформлення або розгляду». Цей же урядовець вказав на кілька випадків затримання громадян України із дипломатичними паспортами через відсутність віз – хоча Угодою передбачено безвізовий в'їзд для власників дипломатичних паспортів.

Згідно офіційної точки зору ЄС, Угода виконується добре. Як заявив аташе представництва Європейської Комісії в Україні Бернард Богензпергер, Угода діє і виконується належним чином. На користь даного твердження ним наведено факт, що рівень відмов заявникам на шенгенські візи нині дорівнює 6%, тобто 94% осіб візи отримують, що є доказом ефективності угоди. Тези про належний рівень виконання Угоди дотримуються й інші офіційні представники ЄС. Наприклад, 8 липня 2008 року під час презента-

⁸ Калиновская Е. Неискренняя Европа. – Эксперт. № 30 (174) – 28 липня 2008 р. <http://www.expert.ua/articles/7/0/5866/>

⁹ Силіна Т. Третій сорт. – Дзеркало тижня № 226 14 червня 2008 р. <http://www.dt.ua/1000/1550/63269/>

¹⁰ Кузьменко А. Подгайна Е. Лица нешенгенской национальности. – Власть Денег, №27, 4 липня 2008 р.

ції початку французького головування в ЄС посол Франції Жан-Поль Везіан висловив задоволення рівнем імплементації Угоди, заявивши, що посольство Франції видає достатню кількість багаторазових та довгострокових віз, а появу в українських ЗМІ великої кількості публікацій про незадовільний стан справ із наданням віз громадянам України потрактував як «сплановану інформаційну кампанію», покликану дискредитувати ЄС та Угоду.

В той же час в інтерв'ю журналу «Експерт» Посольство Німеччини повідомило, що відсоток відмов складає 8% (в минулому – до 20%), а відсоток віз, виданих безкоштовно, наближується до половини усіх виданих віз (показник минулих років - 12%)¹¹.

Поважаючи позицію офіційних представників ЄС, ми все ж маємо зазначити, що наведена ними аргументація є недостатньою. По-перше, зміст угоди стосується таких параметрів, як перелік документів для обґрунтування мети візиту, обмеження максимальної вартості візи та термінів розгляду візових заяв, а також визначення переліку пільгових категорій, які мають полегшений доступ до багаторазових, довгострокових та безкоштовних віз. Параметр відсотка відмов до компетенції угоди безпосередньо не відноситься, а лише опосередковано стосується її дієвості. З усього комплексу заяв та публікацій, де висловлюється позиція офіційних інстанцій ЄС, жодного разу не було озвучено конкретних даних щодо динаміки кількості виданих віз, а також зміни ситуації за параметрами, врегульованими Угодою, а саме:

- зміни кількості надання багаторазових та довгострокових віз у порівнянні з попереднім роком;
- кількості заявників-громадян (у відсотках), що потрапляють до пільгових категорій, встановлених Угодою, яким передбачене надання багаторазових та довгострокових віз;
- дотримання вимоги про граничну ціну візи – 35 Євро (70 Євро – у випадку термінового оформлення);
- дотримання граничного 10-денного терміну розгляду візової заяви;
- дотримання вичерпного переліку документів для обґрунтування мети візиту;

Саме наявність такої інформації дала б змогу компетентно відповісти на питання щодо того, як діє Угода, де досягнуто прогресу, а які компоненти викликають тривогу, і, можливо, розсіяти обґрунтовані підозри та сумніви, що виникли в українських експертів та журналістів.

Виконуючи дане дослідження, відчуваючи брак офіційної інформації, ЦМКЗПУ 4 травня 2008 року офіційно звернувся до Посольства Словенії в Україні (на той момент країни, головуєчої в ЄС) з проханням надати оцінки стану виконання Угоди, на-

¹¹ Експерт. № 30 (174) – 28 липня 2008 р. <http://www.expert.ua/articles/710/5866/>

самперед, щодо статистичних даних стосовно видачі довгострокових, багаторазових та безкоштовних віз. Нас цікавило, зокрема, який відсоток заявників потрапляють то «пільгових» категорій, перелік яких встановлений статтями 4, 5 та 6 Угоди, а також те, скільки заявників отримують візи безкоштовно, наскільки змінилась кількість виданих довгострокових та багаторазових віз тощо.

У відповіді, підписаній Надзвичайним і повноважним Послом Республіки Словенії в Україні паном Прімошом Шеліго, отриманій нами 30 червня, було зазначено, що «Країни-члени ЄС обговорили лист на робочих зібраннях та вирішили, що країни-члени не компетентні відповідати на даного листа». Нам запропонували звернутись до Спільного комітету експертів з моніторингу Угоди, який започатковано навесні у відповідності до Угоди (про цей інститут йтиметься нижче), як до органу, що уповноважений відповідати на подібні звернення.

Ми не уповноважені коментувати офіційну відповідь країни-головуючої в ЄС, зазначимо лише, що Спільний комітет експертів наразі провів лише одне засідання і не має власного постійно діючого апарату, отже, перспективи листування з даним повноважним органом є неочевидними. Тим більше, що, за нашою інформацією, країни-члени не зобов'язані надавати Комітету усієї статистики з тих питань, що цікавить українську громадськість та експертне середовище.

Так чи інакше, ми констатуємо дефіцит інформації з боку ЄС, яка б дозволила нам підтвердити чи спростувати оцінки, наявні в інформаційному просторі.

Що стосується конкретних даних, ми можемо оперувати лише тими, що надані українською стороною (МЗС, Держприкордонслужба) та тими, які отримані нами через партнерів та з неофіційних джерел. Частина цих даних, що стосується діяльності шенгенських консульств у Закарпатській області, наведена у розділі «Розширення Шенгену – погляд з Закарпаття», люб'язно підготовленому Світланною Мітряєвою.

Ситуація з виконанням Угоди про спрощення оформлення віз стала предметом обговорення на засіданні Комітету Верховної ради України з питань європейської інтеграції 3 червня 2008 року. За підсумками засідання голова комітету Борис Тарасюк висловив думку, що «Деякі країни-члени ЄС виявилися не готовими до виконання положень Угоди..., українські громадяни фактично не відчують переваг у перетині кордону. Як і до підписання угоди українці стикаються з немотивованими відмовами у відкритті віз. Не застосовуються положення угоди щодо видачі довготермінових віз, деякі консультаційні установи продовжують стягувати з українських громадян плату за візи, яка виходить за межі угод», - сказав Тарасюк.

Як було також заявлено тоді ж, Комітет ВР з питань євроінтеграції готує слухання Комітету із залученням представників влади, іноземних посольств, для того, щоб

проаналізувати як виконуються положення угоди про спрощення візового режиму між Україною та ЄС.

Поки ж єдиним спеціальним органом, уповноваженим розглядати будь-які дискусійні питання стосовно візової практики взагалі та дії Угоди зокрема, є Спільний Комітет, створений сторонами відповідно до статті 12 Угоди. Комітет, зокрема, має такі завдання: а) моніторинг імплементації Угоди; б) підготовка пропозицій стосовно внесення змін або доповнень до цієї Угоди; с) урегулювання спірних питань, які виникають у ході тлумачення або застосування положень цієї Угоди.

9 квітня 2008 року у Києві відбулося перше засідання даного Комітету. Українську частину Спільного комітету з візових питань очолив директор департаменту консульської служби С.О.Погорельцев. Європейську делегацію очолював начальник візового відділу Генеральної дирекції у справах юстиції, свободи та безпеки Єврокомісії Ян де Кестер. У роботі української делегації також взяли участь представники причетних органів виконавчої влади. З європейської сторони були присутні експерти ЄК, а також представники дипломатичних і консульських установ держав-членів ЄС в Україні. Під час зустрічі сторонами було принципово погоджено регламент роботи Комітету.

Згідно офіційного повідомлення, «Засідання Спільного комітету було присвячене обговоренню проблематики реалізації положень цієї Угоди, а також обміну першим досвідом сторін у цьому контексті. За результатами зустрічі сторони домовилися на постійній основі підтримувати відвертий та конструктивний діалог з метою своєчасного вирішення питань, які виникають під час реалізації згаданих Угод».

Друге засідання Комітету, на яке планується винесення змістовних питань, в тому числі згаданих вище проблем імплементації Угоди, спочатку було призначене на липень, однак пізніше перенесене на вересень.

На нашу думку, основними причинами збереження істотних проблем з видачею віз країн ЄС громадянам України є:

1. Дефіцит політичної волі з боку деяких країн-членів ЄС виконувати Угоду у повному обсязі
2. Наявність в Угоді положень, що можуть тлумачитися неоднозначно – сторона ЄС у більшості випадків тлумачить їх не на користь українського заявника
3. Дефіцит важелів спільних органів ЄС (насамперед Єврокомісії) для забезпечення країнами-членами повного виконання угоди. Консульства країн ЄС керуються відомчими правилами та інструкціями власних міністерств, а не Угодою, і навіть не рекомендаціями Єврокомісії чи (тим більше) рішеннями Європарламенту. У випадку суперечності між Угодою та внутрішнім законодавством чи інструкціями консульства керуються останніми.

Очевидно, що у найближчому майбутньому сторони будуть дотримуватись власних, інколи взаємовиключних оцінок стану виконання Угоди. Робота Спільного Комітету буде визначатися великою кількістю фактичного матеріалу, представленого українською стороною, щодо порушень Угоди. В той же час, попри формальні повноваження Комітету в рамках угоди, до його компетенції не належить право ухвалювати зобов'язуючі для Консульств країн-членів рішення, отже діяльність Комітету матиме лише опосередкований вплив на ситуацію.

ПОСЕРЕДНИЦЬКІ ПОСЛУГИ У ВІЗОВІЙ ПРАКТИЦІ ЄС В УКРАЇНІ

З 1 березня 2007 року посольства Бельгії, Нідерландів та, частково Німеччини, запровадили нову для України практику прийняття та розгляду візових документів за участю компанії Visa Facilitation Service (VFS). Дана посередницька компанія розпочала свою діяльність через створені у Києві так звані «візові центри», які повинні були виступати посередниками між консульськими установами та заявниками щодо надання інформації та первинної обробки візових документів. Поява компанії VFS на українському ринку візових послуг викликала багато запитань у громадськості щодо засновників та власників компанії, її ділової репутації та причин набуття ексклюзивних прав посередництва між громадянами України та країнами ЄС. Відомо про посередницьку компанію небагато: зареєстрована в Індії, VFS є частиною компанії Kuoni Travel Group, головний офіс якої знаходиться в Цюриху. Заснована дана компанія в 2001 році у місті Мумбай (Індія) установа, що спеціалізується на дипломатичних представництвах у світі. Найбільше посередницька компанія зарекомендувала себе у двох країнах – Гані та Росії, надаючи послуги з обробки візових документів.

Сам факт надання посередницьких послуг не викликає заперечень, в той же час, постають питання щодо особливостей діяльності даної компанії.

По-перше, відомо, що тендеру на такі послуги в Україні не проводилось. Зростаючий ринок візових послуг країн ЄС в Україні оцінюється (лише виходячи з суми консульського збору) в суму не менше 60-70 млн Євро щороку. Враховуючи розміри даного ринку компанія VFS отримала без жодної прозорої процедури доступ до значної частини цього ринку із перспективою розширення, якщо інші країни ЄС продовжуватимуть перехід до застосування посередницьких процедур.

По-друге, компанія є монополістом, що дозволяє їй диктувати ціни.

Незважаючи на подібні застереження, компанія продовжує опановувати ринок: з листопада 2007 року практику посередництва застосовують консульства Іспанії та Італії. З липня 2007 року до аналогічної практики вдалось і Консульство Великої Британії.

Отже, станом на серпень 2008 року в місті Києві працюють наступні «візові центри»:

1. Візовий центр посольств Італії, Іспанії, Нідерландів та Бельгії, розташований за адресою Фрунзе, 60
2. Візовий центр, що додатково обслуговує заявників консульської установи Італії, розташований за адресою вул. Федорова, 1
3. Візовий центр Британії, розміщений за адресою Ірининська, 5

Усі оголошення про співпрацю посольств окремих країн ЄС супроводжувались

запевненнями про ефективність запровадження нової форми надання візових послуг – так званого аутсорсингу, - передачі сторонній компанії окремих функцій у сфері візових послуг. На думку окремих представників дипломатичних установ, поява такої посередницької компанії мала забезпечити вирішення таких нагальних проблем як черги та покликана підвищити ефективність первинної обробки документів на початковому етапі візового клопотання. Визначені дипломатичними представниками проблеми візового клопотання неодноразово знаходили підтвердження моніторинговими дослідженнями, в результаті яких заявники скаржились на великі черги та некомфортні умови очікування з метою подання документів та одержання рішення в наданні візи. Проте саме ці організаційні умови візового процесу не були визначені українськими заявниками як найбільш обтяжливі. Поза увагою офіційних представників посольств залишились такі актуальні проблеми як: відсутність уніфікації візових вимог серед країн – членів ЄС, непрозорість у випадку відмови в наданні візи, вимоги в наданні документів, що носять приватний характер, тривалий та невизначений час розгляду візових заявок, тощо. Плановані зміни носили поверховий характер, оскільки модифікуючи початковий етап візового клопотання, дипломатичні представництва не ставили за мету внесення тих коректив, які були найбільш очікуваними для українських заявників і торкалися основних принципів та стандартів візових вимог країн – членів ЄС.

Фактично співпраця посольств з візовими центрами виглядала як спроба уникнути проблем з формуванням черг та якісною підготовкою пакету візових документів. Проте, обґрунтовуючи задекларовані наміри, офіційні представники дипломатичних установ наполягали на тому, що нововведення мають принести позитивні зміни насамперед заявникам. Зокрема, офіційні представники дипломатичних установ неодноразово зазначали, що передача частини обов'язків у сфері прийому візових документів спрямована суттєво покращити та полегшити візовий процес для громадян України. За переконанням високопосадовців з окремих посольств країн ЄС, підвищення організаційної ефективності потребувала саме початкова стадія візового клопотання, що складається з одержання заявником візової інформації, записом у чергу для подання документів та їх розглядом. В оголошеннях про започаткування посольствами нових послуг аутсорсингу зазначалось, що заявники отримають «швидке та першокласне обслуговування», а також наводились гарантії щодо змоги отримання візи заявниками наступного робочого дня після того, як документи будуть подані до візового центру. Загалом пропонувані послуги мали знайти схвальні відгуки у заявників, що очікували на появу можливості отримати візу в короткий термін (навіть за додаткову оплату) та уникнути необхідності відстоювати великі черги під консульством.

Формулювання ідей щодо появи установ, які мали об'єднати візові вимоги консульств країн ЄС виникали й раніше. Зокрема плани щодо створення «єдиних візових центрів» були озвучені членом Єврокомісії Франко Фраттіні під час червневої наради міністрів юстиції та внутрішніх справ Євросоюзу у Люксембурзі 2006 року. Передбачалось, що такі візові центри мали перейняти на себе функції збору даних, їхньої перевірки та ви-

дачі дозволів на в'їзд до ЄС, які мали містити біометричні дані, зокрема відбитки пальців заявників. Такі зміни, з одного боку, мали заощадити гроші для держав ЄС та підвищити рівень безпеки, а для заявників країн Євросоюзу полегшити умови одержання віз. Зокрема запровадження ідеї «єдиних візових центрів» у візовому середовищі України та країн ЄС могла вирішити актуальну проблему відстаней, оскільки більшість посольств та консульств країн ЄС розташовується у Києві. Таким чином, візові центри, що розпочали свою діяльність в Україні, стали своєрідним втіленням ідеї «єдиних візових центрів», але з більш обмеженими повноваженнями та відповідальністю. Визначаючи зміст діяльності візових центрів як «сервіс – партнера», посольства Бельгії, Нідерландів, Італії та Іспанії залишили за собою право вимагати у заявника додаткові документи для підтвердження та обґрунтування мети поїздки, проведення співбесіди у разі виникнення сумнівів та, головне, рішення щодо надання чи відмови у наданні візи. Покладаючи на візові центри головний обов'язок прийому та розгляду візових документів, офіційні представники дипломатичних представництв підкріплювали право на застосування такої форми посередництва положенням Спільної консульської інструкції, де в розділі VIII «Консульська співпраця на місцевому рівні», пункт 5.1 «Типи посередників», зазначається про можливість консульських установ звертатись до приватних адміністративних агентств, які надають допомогу клієнту тільки через подання оригінальних та додаткових документів від імені клієнта. Обґрунтовуючи правомірність застосування посередництва, представники посольств звертались до прикладів діяльності VFS з 46 посольствами держав – членів ЄС у 18 країнах світу, в тому числі з дипломатичними представництвами Бельгії, Нідерландів та Великої Британії у Москві. Зокрема, в Росії з 2006 року були відкриті 11 візових центрів, діяльність яких дала можливість громадянам Росії заповнювати анкету on-line та підвищити якість перевірки документів, внаслідок чого зменшилась необхідність у проведенні співбесіди в посольствах і як головний результат, - рівень відмов у наданні візи зменшився. Проте діяльність VFS у візовому середовищі Росії не оминула хвилю критики через монополізацію туристичного ринку.

Формування системи власних центрів індійська компанія VFS розпочала у співпраці з російським туроператором «Стар Трэвел», наслідком якої стало заснування спільної компанії «Інтерлінк». Свою діяльність «Інтерлінк» спрямувала на створення Центрів з обробки візової документації, що обслуговували посольство Британії. Реакцією на централізацію візових послуг в одних руках стало звернення російського союзу туристичної індустрії до МЗС Росії з проханням вплинути на ситуацію монополізації ринку візових послуг.

Проблема концентрації візових послуг навколо візових центрів була піднята і в українському суспільстві. Засобами масової інформації була зафіксована спроба представників українського політикуму розглянути дану проблему. Зокрема, речник Міністерства закордонних справ України Андрій Дешиця у 2007 році повідомляв про звернення

МЗС до Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів, Антимонопольного комітету, Служби безпеки України з проханням проаналізувати на відповідність українському законодавству діяльність компанії VFS у сфері візового обслуговування громадян, зокрема її монопольного статусу.

На відміну від представників українських офіційних кіл, заявники неодноразово звертали увагу на інші проблемні факти діяльності даної компанії, що стосується рівня відповідальності, який несе VFS. Зокрема йдеться про відповідальність працівників фірми за збереження оригіналів документів, що потрапляють до офісів візових центрів та збереження конфіденційної інформації, яку містять документи, що вимагаються консульствами країн ЄС. Зокрема, у квітні 2006 року візовий центр VFS та British High Commission, що відповідали за видання британських віз в Індії, не потурбувались про захист особистих даних осіб, що заповнювали візові заявки через Інтернет. Приватна інформація виявилась доступною кожному, хто відвідував сайт компанії VFS. З'ясувалось, що незахищеними виявились не лише індійські туристи, а й усі клієнти VFS, що подавали візові заявки з 2001 року.

Відповідь на питання щодо відповідальності компанії VFS міститься в загальній інформації про діяльність візових центрів, де чітко зазначається про те, що компанія RNT, яку VFS визначила своїм сервіс-партнером (зокрема йдеться про вибір посольства Італії у Києві) відповідальна за одержання відповідних документів у громадян, передачі їх посольству, а потім назад заявнику. Власники компанії наголошують, що приймають усі запобіжні заходи у роботі з документами заявника, при цьому «компанія RNT не несе ніякої відповідальності перед заявником за документи, які були випадково загублені під час транзиту, викрадені або ушкоджені в результаті форс-мажорних обставин або у зв'язку з іншими обставинами, що не перебувають під контролем компанії RNT або виникли всупереч її волі». Обмежують свою відповідальність представники візових центрів й у питанні кур'єрської доставки документів, що пропонується заявникам за окрему плату. В усіх оголошеннях про особливості роботи візових центрів зазначається, що «компанія RNT не контролює та не впливає на роботу кур'єрських компаній».

Дражливим питанням у роботі візових центрів є оплата за розгляд візових документів. Ціни за візові послуги, що надаються центрами обробки візових запитів українським заявникам, були визначені таким чином: вартість прийому та обробки документів – 170 грн. та 40 грн. - сплата банківських послуг за запис у чергу. Окремо громадяни мали сплатити консульський збір – 35 євро. Окрім цього громадяни сплачують за переклад документів, їх легалізацію, страховку тощо. Таким чином, вартість Шенгенської візи для громадян України суттєво зросла. Разом з цим, у візовій сфері країн ЄС та України відбулися зрушення, що мали безпосереднє відношення до вартості візового збору. 1

січня 2007 року представниками Ради Євросоюзу з питань юстиції і внутрішніх справ було прийнято рішення про плановане підвищення вартості Шенгенської візи з 35 до 60 євро. Проте зростання цін не стосувалось Росії, балканських країн та України.

1 січня 2008 року набула чинності Угода про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС. Згідно пункту 1 Статті 6 даної Угоди плата за оброблення заяв про оформлення віз для громадян України становить 35 Євро, а для окремих визначених Угодою категорій громадян ця плата взагалі скасовується. Однак завдяки застосуванню обов'язкових посередницьких послуг фактична плата за всю візову процедуру склала 60-65 Євро. Таке суттєве розходження реальної практики та міжнародних зобов'язань не могло залишатись непоміченим.

Українська сторона (як офіційні особи, так і представники НУО) одразу вказували на суперечність між положеннями угоди та практикою примусових посередницьких послуг.

У самому ж Європейському Союзі думки з цього приводу розділилися. Зокрема, представник Європейської Комісії Емма Удвін заявила, що збільшення вартості віз для українців через залучення компанії-посередника VFS суперечить духу угоди про спрощення візового режиму між ЄС та Україною. В березні 2007 року, відповідаючи на запитання кореспондентів УНІАН щодо рішення Бельгії та Нідерландів співпрацювати з міжнародною компанією VFS, вона наголосила: «Ви маєте розділяти, що є легальні положення, а є дух угоди. В тому, що вони роблять, нема нічого, що суперечило б суті угоди, однак ми вважаємо, що підвищення цін суперечить ідеї та духу угоди. Таким чином, у питанні візових зборів, фактичне підвищення ціни до 60 євро слід розглядати в аспекті відповідності духу угоди, яка спрямована на виключення підвищення вартості віз для України. Таким чином, ми не підтримуємо такі ціни».

Іншої думки з цього питання дотримуються уряди тих країн-членів ЄС, що застосовують практику посередництва. Їхня думка виявилась вирішальною, оскільки питання процесу організації видачі віз входить до компетенції внутрішньої політики країн ЄС. Відповіддю країн-членів, що вдалися до практики аутсорсингу було твердження, що заявники мають право вибору у зверненні або до візових центрів, або безпосередньо до консульської установи.

Таким чином поставало питання чи дійсно громадяни-заявники мають задеклароване право вибору та чи дійсно обслуговування у візових центрах «першокласне та ефективне», чи дійсно візи видаються заявникам значно швидше, аніж при звичайній процедурі через консульство. Усі ці питання потребували перевірки та дослідження.

З метою визначення рівня ефективності послуг, що надаються візовими центрами та оцінки змін і нововведень, що запроваджуються окремими консульствами на сучасному етапі ЦМКЗПУ за підтримки «Європейської програми» МФВ було проведено моніторинг діяльності візових центрів.

МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЗОВИХ ЦЕНТРІВ.

В грудні 2007 - січні 2008 року було проведено опитування 200 респондентів - заявників чотирьох консульських установ - Бельгії, Італії, Іспанії та Королівства Нідерландів, що делегували частину своїх повноважень двом візовим центрам. Проведення моніторингу діяльності візових центрів мало на меті виявити позитивні та негативні аспекти діяльності посередницьких установ та визначити рівень ефективності послуг, що ними надаються.

З метою отримання якісних результатів, дослідження проводилось на основі непропорційної, систематичної стихійної спробах. У дослідженні застосовувалась групова вибірка, заснована на випадковому доборі респондентів. Випадковість означає, що усі потенційні респонденти (відвідувачі візових центрів) мали рівні шанси бути опитаними. Дослідження передбачало застосування методу безпосереднього анкетування. Дослідження базувалось на принципах анонімності та добровільності.

До змісту опитувальника, що застосовувався у роботі з респондентами, увійшли наступні блоки питань:

- *ставлення співробітників візових центрів до заявників;*
- *чи стала візова процедура менш обтяжливою завдяки роботі візових центрів;*
- *які саме елементи візової системи заявники оцінили як «позитивні» чи «негативні»;*
- *наявність черг під візовими центрами;*
- *чи стала візова система прозорою та простою у порівнянні з візовим клопотанням у консульських установах;*
- *чи стала візова політика чотирьох держав Шенгенської зони єдиною системою;*
- *чи замінили візові центри інфраструктуру платних візових послуг та як оцінили нововведення заявники.*

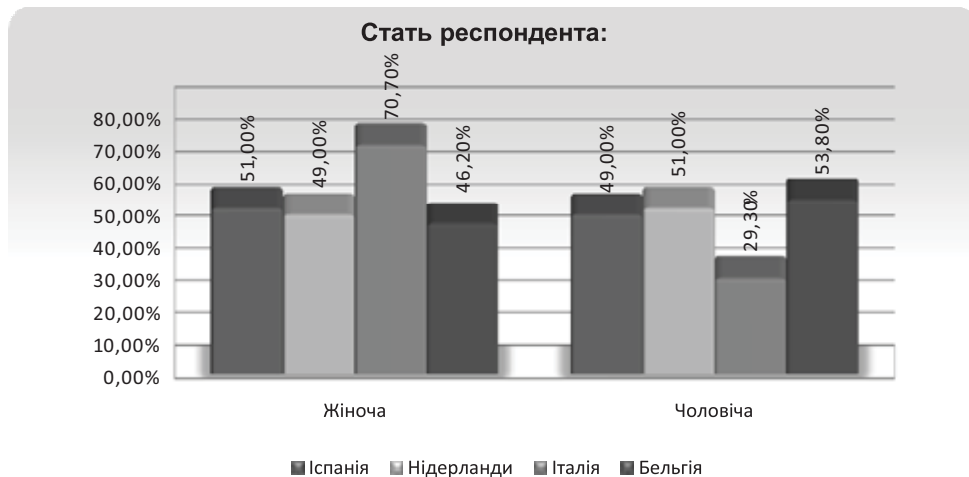
Стать респондентів.

За гендерною ознакою серед опитаних респондентів дещо переважають жінки (55% проти 45% чоловіків). Співвідношення осіб, що прагнуть отримати візу, приблизно відповідає структурі українського населення, оскільки за даними Державного комітету статистики України станом на 2008 рік в Україні проживає 21297,7 чоловіків та 24894,6 жінок.

Слід відзначити, що у структурі заявників трьох країн (Іспанія, Нідерланди, Бельгія) спостерігається майже рівний баланс чоловіків та жінок, тоді як лише у випадку Італії зафіксовано статистично значущу перевагу жінок (70% проти 30%). Таке співвідношення заявників за статтю ймовірно є відображенням «жіночої специфіки» української трудової міграції в Італію, адже серед заявників італійського консульства значну частку складають ті, хто прагне отримати робочу візу (Діаграма 1).

Велика кількість бажаючих виїхати до Італії в пошуках роботи є однією з причин традиційно складних візових процедур і вимог даного консульства. У випадку з трьома іншими консульствами заявники за статтю мають незначні розходження, зокрема у консульстві Бельгії заявники-чоловіки переважають на 7%. Традиційно до даної країни виїжджають зі службовою метою, а заявниками переважно є службовці - чоловіки. Загалом у структурі поїздок до Іспанії та Нідерландів не має суттєвого гендерного дисбалансу.

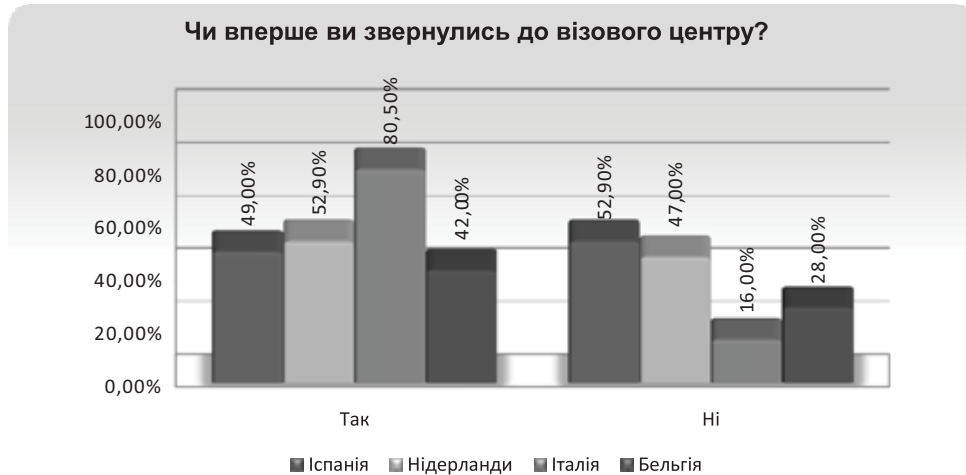
Діаграма 1



Досвід відносин з візовими центрами та досвід отримання віз країн ЄС.

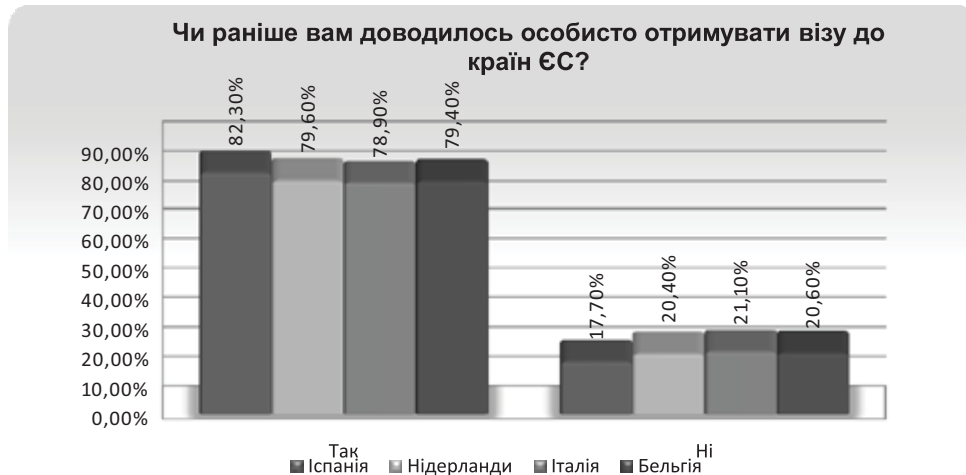
Оскільки практика оформлення візи через візові центри для громадян України є загалом новою, важливо було з'ясувати, для якої частини заявників подібний досвід є першим, а яка частина вже має попередній досвід такої процедури. Виявилось, що 80% заявників італійського консульства вперше звернулись до послуг візових центрів, тоді як 53% заявників іспанського консульства користуються цими послугами не вперше.

Діаграма 2



Наступна діаграма (3) дозволяє зробити висновок щодо досвідченості громадян у візових питаннях та здатності аплікантив порівняти візову процедуру у консульських установах (раніше) та візових центрах (тепер). Наявність особистого досвіду в отриманні візи впливає, крім того, на успішний хід клопотання. Як виявилось, біля 80% громадян (майже рівномірно по всіх чотирьох країнах) мали досвід з отриманням віз до країн ЄС і лише 18-21% уперше проходять дану процедуру (Діаграма 3).

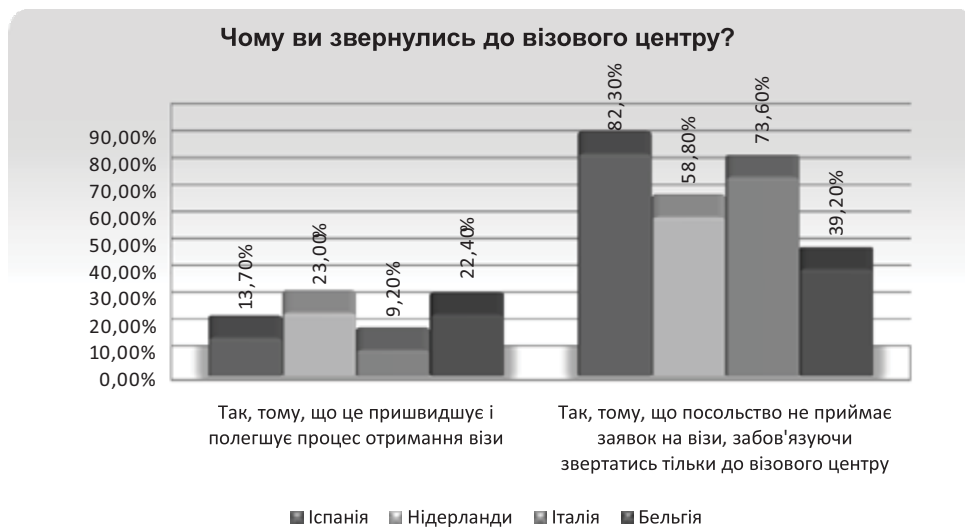
Діаграма 3



Чому заявники звернулись до візового центру?

Що спричинило візит до візового центру – особистий вибір заявника чи вимушена необхідність? 82% відвідувачів іспанського консульства відповіли, що причиною їх звернення до візового центру є необхідність, зумовлена відсутністю права вибору. Консульська установа Іспанії заявок від громадян на короткострокові візи не приймає (безпосередньо до консульства подаються лише заявки на робочі та інші довгострокові національні візи). Лише меншість (від 13 до 23%) респондентів керувалися насамперед міркуваннями полегшення процедури (Діаграма 4). Отримані відповіді респондентів дають підстави стверджувати, що на практиці консульські представництва не дотримуються задекларованої свободи вибору (звертатись до візового центру чи безпосередньо до консульства).

Діаграма 4



Організація попереднього розгляду візових заявок

Діяльність візових центрів, головним чином, спрямована на полегшене та швидше оформлення документів українських заявників, у порівнянні з консульством. Для ефективної роботи з обробки документів, візові центри розміщують велику кількість порад та інформації, що має зорієнтувати заявника в особливостях візового клопотання. На Інтернет-сторінках візових центрів подається інформація щодо тривалості, особливостей проходження візової процедури, а також розкриваються вимоги до оформлення документів у відповідності до певного типу візи.¹²

Визначення пріоритету у роботі центру щодо якісного інформування – логічний та необхідний крок перед поданням документів, адже саме від обізнаності користувачів залежить успіх у клопотанні візи. Однак самого інформування недостатньо для того, щоб

¹²Іспанія - <http://www.espvac-ua.com/spanish/index.aspx>

однозначно визначати діяльність посередницьких центрів як таку, що полегшує процедуру отримання візи.

Серед опитаних найбільша кількість заявників іспанського посольства 33% та італійського – 31% вважають, що подавати документи до візового центру легше з точки зору підготовки документів (Діаграма 5). Невисока кількість позитивних оцінок з боку заявників посольств Нідерландів та Бельгії може бути пояснена двома причинами.

По-перше, не дивлячись на гарантії у допомозі заявникам підготувати пакет з документами (зокрема в центрах пропонується попередня консультація щодо переліку візових вимог у залежності від типу візи, яку передбачають отримати громадяни) консульства залишають за собою право вимагати додаткові документи в залежності від критеріїв, які не розголошуються.

По-друге, підготовка документів передбачає необхідність перекладу на відповідну мову країни ЄС, їх легалізацію тощо. Наявність під візовими центрами «помічників», - представників від інших комерційних фірм, що за додаткову плату здійснюють переклад, допомагають заповнити анкету чи оформлюють страховку, - є свідченням того, що центри обробки візових документів не витіснили повністю «неформальну» інфраструктуру додаткових платних послуг.

Діаграма 5



Спілкування. Мовний бар'єр. Ставлення до заявників.

Велика кількість опитаних відзначили, що у візових центрах спілкуватись легше, ніж зі співробітниками посольств. До спілкування зі співробітниками центрів відносимо доступність у наданні інформації та готовність допомогти у підготовці документів. 39% заявників

іспанського консульства, найбільша кількість серед опитаних, вважають: працівники візових центрів відповідають вищезгаданім очікуванням, в той час як лише 20% заявників решти консульств підтвердили дану оцінку (Діаграма 6).

Спілкування заявників у візових центрах чи консульствах пов'язана з існуванням так званого мовного бар'єру. Нерідко у консульських установах спілкування із користувачами відбувається на іноземних мовах, які заявник може не знати, а це в свою чергу сприяє появі відчуття обтяжливості візової процедури.

Отримані результати опитування дають можливість стверджувати, що у вирішенні проблеми мовного бар'єру візовими центрами досягнуто відчутного прогресу, оскільки 97% заявників італійського, 78% іспанського, 72% нідерландського та 50% бельгійського консульств вказали на те, що проблем у спілкуванні зі співробітниками візових центрів вони не відчували (Діаграма 6).

Під час моніторингу діяльності консульських установ країн ЄС, що проводився ЦМКЗПУ 2006 року, питання ставлення консульських працівників до заявників було визначено респондентами як один з головних чинників, що впливає на обтяжливість візової процедури.

Отримані дані свідчать, що поведінка працівників візових центрів викликає у переважної більшості опитаних більш позитивні враження. Зокрема, за результатами дослідження, 86% заявників іспанського та нідерландського консульств, майже 90% респондентів італійського консульства та стільки ж - бельгійського не відчували невічливості, грубості при спілкуванні зі співробітниками візового центру. Згідно отриманих даних, всього 2% опитаних заявників Нідерландів та Іспанії вважають, що невічливість та грубість персоналу візового центру є більш відчутною, аніж при отриманні візи через консульство (Діаграма 6).

Діаграма 6



Тривалість візового клопотання

Оскільки пришвидшення візового клопотання був одним із головних пріоритетів у діяльності візових центрів, їх менеджери створили систему, що мала забезпечити скорочення тривалості розгляду візових заявок. Було оголошено про можливість попереднього запису, але не раніше ніж за 3 місяці до запланованої дати подорожі. Офіційно оголошена тривалість обробки документів - від 3 до 14 днів. У заявника є можливість перевіряти стан запиту телефоном чи через Інтернет.

Згідно нашого опитування, дійсно, відносна більшість респондентів вказують на пришвидшення процедури (від 41% - Нідерланди до 23% - Італії). Як бачимо, оптимістичні оцінки переважають, але не складають абсолютної більшості. В той же час від 11% до 33% вказують на те, що процедура не стала швидшою. Слід відзначити що за цим питанням значна кількість респондентів або вагалася з відповіддю або не мала з чим порівнювати (за браком попереднього досвіду) – (Діаграма 7).

Діаграма 7



В першу чергу рішення про надання дозволу на в'їзд видається не лише консулом чи іншою відповідальною особою, а й іншими владними органами країн ЄС. Зокрема консульства як правило чекають на відповідне рішення від міністерства внутрішніх справ чи інших офіційних органів своєї країни, що суттєво збільшує термін очікування та робить його непередбачуваним.

В інших випадках тривалість розгляду може збільшуватись через вимогу надання додаткових документів, які заявник має подати особисто, оскільки надіслані факсом чи через Інтернет вони не розглядаються.

До переліку чинників, що можуть подовжити тривалість візового розгляду та ускладнити процедуру відносимо особливості розподілу повноважень між консульством та візовими центрами. Зокрема йдеться про необхідність заявників, окрім звернення до центрів, відвідувати посольство чи консульство відповідної країни. Зокрема, йдеться про практику іспанського консульства, коли у візовому центрі відбувається оплата за розгляд документів (посередницьких послуг), а консульський збір необхідно сплатити безпосередньо у посольстві даної країни.

Отримані результати слугують підкріпленням даної практики, зокрема 73% заявників іспанського посольства змушені були відвідувати, окрім візового центру, ще й посольство. Варто зазначити, що ці дві установи розташовані на великій відстані одна від одної, а відтак витрачався додатковий час та зусилля.

Окремим фактором затримки може бути й необхідність проходження співбесіди, яку консульські службовці проводять безпосередньо у консульській установі. Ймовірно, що більшість із 20% заявників італійського та бельгійського консульств відвідували окрім візового центру посольство саме з такою метою (Діаграма 8).

Діаграма 8



Вартість послуг

Відповідь на питання щодо вартості послуг була значною мірою передбачуваною – адже послуги візових центрів є платними, тоді як традиційний консульський збір стягується окремо.

Більша частина респондентів переконливо засвідчила збільшення витрат на візову процедуру. Стандартні послуги візового центру коштують 170 грн., окрім візового збору в 35 євро (або 70 євро при терміновому оформленні).

Якби у реальності дотримувався принцип добровільності користування послугами візових центрів, стягнення додаткової плати можна б було не вважати проблемою – адже громадянин мав би вибір – покладатися на власні знання щодо підготовки та подання комплексу документів, чи звертатися до платних посередників. Однак, як зазначено вище, у більшості випадків такого вибору у заявника немає.

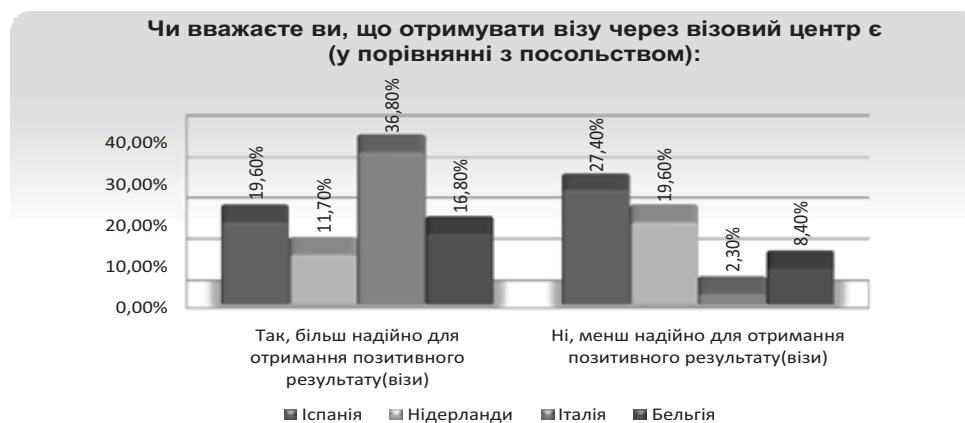
Отже, офіційне закріплення в Угоді про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС ціни за розгляд візових документів для громадян України на рівні 35 євро, не тягне за собою однозначних наслідків – середньостатистичний український заявник – користувач візових центрів - платить за візову процедуру більше - загалом не менше 60 Євро.

Успішність клопотання та ризик відмови

Успішність візового клопотання залежить від багатьох чинників, зокрема від всебічного та доступного інформування заявника та якісно підготовленого пакету документів. Саме ці функції є сенсом та «виправданям» діяльності візових центрів.

36,80% заявників італійського консульства вважають, що звернення до посередницьких центрів збільшує ймовірність позитивного результату (отримання візи). Втім значна частина респондентів дотримуються іншої думки: особи, що звертаються до візових центрів, залишаються без прямого контакту з працівниками консульств. Ця особливість негативно впливає на одержання позитивного результату, що відображається у оцінках 27% заявників до Іспанії та майже 20% - Нідерландів (Діаграма 9).

Діаграма 9



Черги

Моніторинг діяльності консульств країн ЄС, проведений ЦМКЗПУ у 2006 році виявив, що заявники витрачають на черги в середньому від 2 до 12 годин.

Протягом останніх років набуває поширення практика попереднього запису за телефоном та, частіше, через Інтернет. Варто зазначити, що у такому випадку черги та час очікування для подання документів не зникають, - вони стають «віртуальними» - тривалість очікування дати подання документів може сягати двох і більше місяців.

Що ж до візових центрів, то тут можна констатувати досягнення значного прогресу в частині подолання явища черг. Абсолютній більшості заявників всіх чотирьох країн взагалі не доводилось стояти у чергах (Діаграма 10).

Діаграма 10



Вимоги до документів

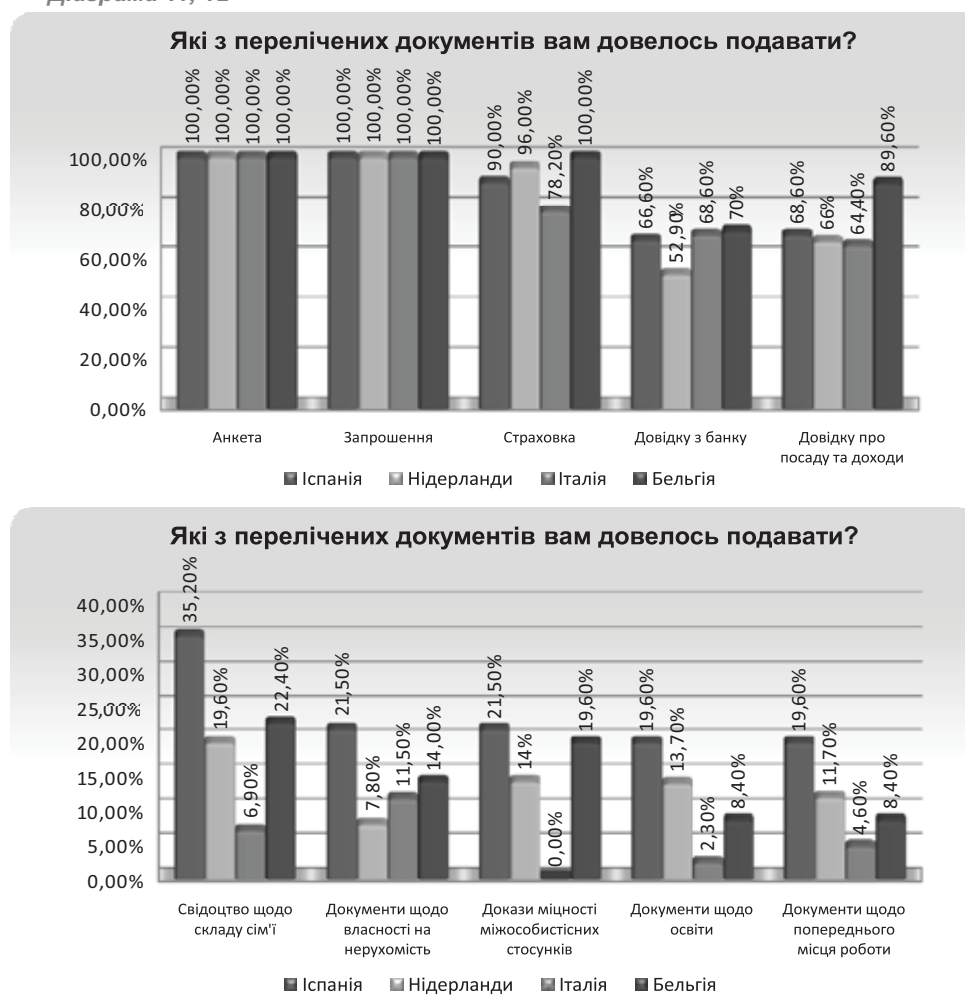
Перелік та зміст документів, необхідних для отримання візи є центральною складовою візового клопотання. До пакету документів відносяться загальні або обов'язкові та додаткові, що можуть вимагатись службовцями консульств у випадках появи сумнівів щодо заявника та з метою підтвердження намірів поїздки. Дослідження підтверджує, що обов'язковими документами залишаються: анкета, запрошення, страховка, які 100% опитуваних надавали у візовому центрі. Серед інших необхідних документів можна виділити ті, що підтверджують фінансову та матеріальну спроможність заявни-

ка. Найчастіше довідки з банку доводилось надавати заявникам консульства Бельгії – 70%, а довідки про посаду та доходи запитували у 90% заявників цієї установи.

Документи, що стосуються приватного життя заявників, найчастіше вимагаються консульствами Іспанії, Бельгії та Італії. Зокрема, свідоцтво щодо складу сім'ї найчастіше подавали заявники іспанського консульства – 36% та бельгійського консульства - 22%.

До документів, що носять суто приватний характер відносимо ті, що вимагаються з метою доказу міжособистісних стосунків, зокрема листування, фотографії тощо. Згідно отриманих результатів опитування, 22% заявникам іспанського та 20% бельгійського консульств доводиться надавати такі документи (Діаграма 11, 12).

Діаграма 11, 12



Сприйняття заявниками появи візових центрів

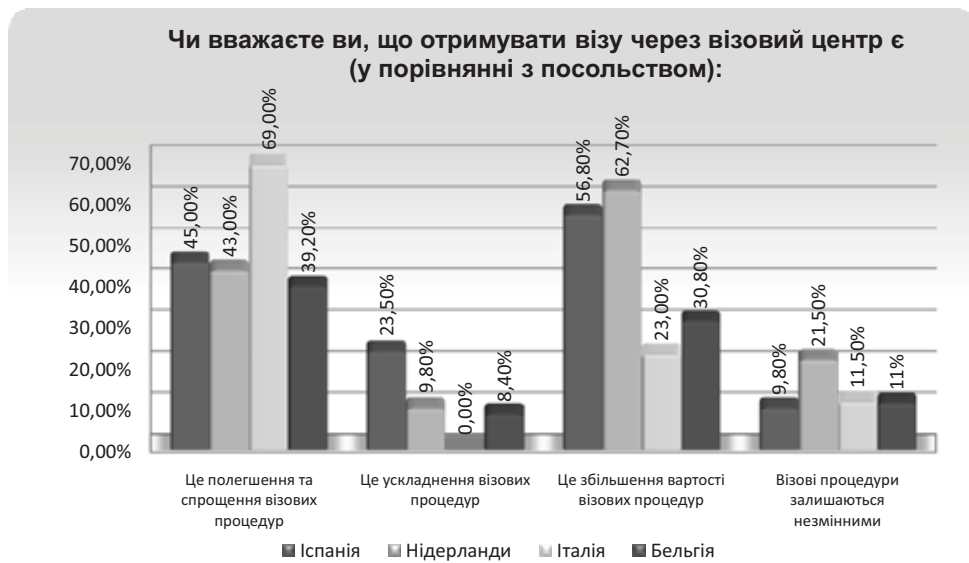
В узагальненому питанні щодо оцінки діяльності візових центрів, 69% заявників італійського консульства та 45% заявників іспанського консульства сприймають появу візових центрів позитивно - як механізм полегшення та спрощення візових процедур. Серед відвідувачів візового центру Італії відсутні ті, хто вважає, що діяльність посередницьких центрів ускладнюють візове клопотання.

Однак в той же час 23% подорожуючих до Іспанії відзначили негативний вплив діяльності візового центру на відповідні процедури.

Є й нейтральні оцінки - 21% відвідувачів візового центру Нідерландів не бачать суттєвих змін. До цієї думки долучаються 11,5% користувачів візового центру Бельгії та 11% - Італії.

Значна кількість респондентів сприймають негативний бік діяльності центрів через збільшення вартості візових процедур (Діаграма 13).

Діаграма 13



Висновки

Проведений ЦМКЗПУ моніторинг діяльності посередницьких візових центрів та їх впливу на ситуацію з видачею віз ЄС громадянам України виявив як позитиви, так і негативи даного нововведення.

До позитивів відносимо:

- *Покращення ситуації з чергами: громадянам у більшості випадків не доводиться чекати на подання документів у непристосованих і некомфортних умовах, як це традиційно фіксувалось при моніторингу консульств. В той же час залишається проблема «віртуальних черг» при записі через Інтернет.*
- *Поліпшення атмосфери ставлення до заявників – опитані громадяни значно рідше, ніж при моніторингу консульств, скаржаться на неввічливе, зверхнє чи грубе ставлення до них у процесі візової процедури.*
- *Покращення ситуації з «мовним бар'єром»*
- *Можливість отримання паспорта з візою кур'єрською доставкою (за додаткову плату)*

В той же час зафіксовано негативні наслідки:

- *Суттєве збільшення вартості візових послуг, що суперечить пункту 1 статті 6 Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС, де плата за оброблення заяв на оформлення віз встановлюється на рівні 35 Євро. На практиці загальні витрати з урахуванням посередницьких комісійних складають 60 Євро і вище.*
- *У багатьох випадках заявникам доводиться відвідувати як візовий центр, так і консульство – у випадку співбесіди або сплати консульського збору, тим самим збільшується загальна кількість візитів у процесі візової процедури.*
- *Відсутність прямого зв'язку з консульством створює комунікаційний вакуум – неможливо дізнатися про поточну ситуацію з розглядом заяви та про ті проблеми, що можуть виникати в цьому процесі.*

У деяких аспектах діяльність візових центрів не досягає очікуваних змін:

- *Користування посередницькими візовими центрами не впливає загалом на результативність процедури розгляду – ймовірність отримання відмови залишається на попередньому рівні – за винятком невеликої кількості випадків, коли причиною відмови стала некомплектність документів.*
- *Послуги візових центрів не охоплюють потреб, які традиційно виникають у громадян України при оформленні візових заяв – переклад документів, легалізація тощо – що зумовлює потребу у інших, додаткових комерційних помічниках і посередниках.*

- *Не відбувається уніфікація візових вимог та критеріїв розгляду різними країнами ЄС.*
- *Відсутність вирішення проблеми відстаней для заявників з регіонів – жодного візового центру у великих містах України досі не відкрито.*

Отже, діяльність візових центрів ЄС вимагає врегулювання з огляду на конфлікт між правовими нормами та практикою в частині стягнення додаткової плати, усунення організаційних недоліків, поширення діяльності візових центрів на регіональні центри України.

ВІЗОВИЙ ДІАЛОГ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: МОДЕЛІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Як відомо, Угода про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС передбачає «запровадження безвізового режиму для громадян України як довгострокову перспективу». В ході переговорного процесу щодо Угоди про Асоціацію¹³ сторони дійшли згоди щодо початку так званого «візового діалогу», кінцевою метою якого є запровадження симетричного безвізового режиму між Україною та ЄС.

Офіційне оголошення початку візового діалогу ймовірно буде зроблено на саміті Україна-ЄС 9 вересня 2008 року.

Визнання перспективи безвізового режиму є важливим фактом, однак не може сприйматися як ексклюзивний успіх України: подібний діалог Європейський Союз веде з Російською Федерацією (з 2007 року), а також з Сербією, Боснією та Герцеговиною, Албанією, Македонією та Чорногорією (з весни 2008 року).

Причиною того, що Росія, значно відстаючи від України в справі розробки нової базової угоди, тим не менше виявилась попереду у візовому діалозі є насамперед підсумки переговорів про міграційний режим для Калінінградської області (2003-2004 рік), згідно яких сторони ще на тому етапі досягли згоди щодо початку переговорів про безвізовий режим. Те, що Росія вже має певний досвід «візового діалогу» з ЄС, а Україна лише розпочинає його, не повинно засмучувати українську сторону – адже досвід, отриманий Росією за останній рік дозволяє зробити прогноз щодо майбутнього формату даного діалогу і застерегти від тих небезпек, що можуть перетворити візові переговори між Україною та ЄС на нескінченний процес.

Досвід започаткування Європейським Союзом «візових діалогів» з різними країнами засвідчує, що зміст, інтенсивність та застосовувані інструменти можуть суттєво різнитися, у залежності від міркувань політичної доцільності. Таким чином за поняттям «візовий діалог» може стояти де-факто різна політика, що зумовлює різну результативність започаткованих зусиль. **Наразі можна говорити про наявність принаймі двох різних моделей «візового діалогу», пропонуваного ЄС, – екстенсивної та інтенсивної.**

Російська або «екстенсивна» модель

Що являє собою «російська модель»? Зasadничим документом є «Дорожня карта щодо спільного простору свободи, безпеки і правосуддя», затверджена в Москві 10 травня 2005 року під час саміту Росія-ЄС, де передбачено «активізувати діалог з візових питань на експертному та політичному рівнях для розгляду умов щодо взаємного безвізового режиму поїздок як довгострокової перспективи».

¹³Така назва Угоди затверджена Радою міністрів ЄС 22 липня 2008 року.

Фактичним початком діалогу про встановлення безвізового режиму між Росією та ЄС можна вважати засідання Постійної Ради партнерства Росія-ЄС з питань свободи, безпеки та правосуддя 23-24 квітня 2007 року в Москві, коли були затверджені «Процедури візового діалогу з вивчення умов для досягнення у довгостроковій перспективі безвізового режиму поїздок громадян». Варто звернути увагу на те, що ця подія відбулась через два роки після укладання «Дорожньої карти». Вже сама назва документу, що акцентує увагу на «вивченні умов» та «довгостроковій перспективі» свідчить про надзвичайну обережність ЄС, і небажання стимулювати будь-які завищені очікування з боку Росії. Наступний рік тривали переважно неформальні консультації і лише 25 квітня 2008 року (через рік після затвердження «Процедур») в Санкт-Петербурзі відбулося офіційне засідання Ради партнерства, під час якого, за повідомленням помічника президента Росії Віктора Іванова «Росія та ЄС розпочали конкретний діалог щодо скасування візового режиму».

За його ж словами, було сформовано три основні напрями діалогу: захист документів (тобто насамперед йдеться про підвищення надійності паспорта), боротьба з незаконною міграцією, а також зближення кримінального та адміністративного законодавства та співпраця правоохоронних відомств.

Діалог було започатковано, але його інтенсивність є невисокою, на що російська сторона звернула увагу на політичному рівні – під час саміту Росія-ЄС в Ханті-Мансійську 26-27 червня 2008 року, наголосивши, що «для нас найшвидший перехід до безвізового режиму з європейськими країнами – це стратегічне завдання» (це вже висловлювання іншого помічника президента РФ – Сергія Приходька).

Візовий діалог з ЄС та Росією має специфіку, адже Росія є єдиною з країн, що офіційно обговорюють запровадження безвізового режиму ЄС на симетричних засадах – громадяни ЄС все ще потребують віз для в'їзду в Росію, тоді як всі інші країни «візового діалогу», в тому числі Україна, в односторонньому порядку скасували візи для громадян ЄС. Внаслідок цього предмет переговорів є значно ширшим, адже європейська сторона використовує цей діалог для розв'язання численних проблем, що виникають у громадян ЄС із в'їздом та перебуванням на території Росії. Крім того, наприклад, обговорюється запровадження Росією безвізового режиму у червні 2008 року для «негромадян» - жителів Латвії та Естонії, які не отримали місцеве громадянство, що викликало помітне роздратування в політичних колах цих країн.

Отже ширше предмет переговорів – повільніше темпи. Слід розуміти, що, на відміну від суспільства України чи Сербії, громадяни Росії не здійснюють потужного тиску на власний уряд з метою прискорення запровадження безвізового режиму з ЄС, отже політична еліта менш мотивована форсувати даний процес.

Візовий діалог з РФ не передбачає якихось специфічних інструментів моніторингу, окрім тих, що вже існують в рамках Угоди про партнерство та співробітництво, а саме Постійної ради партнерства та діалогу в рамках експертних груп. Жодного регулярного оцінювання прогресу не передбачено.

Щодо прогнозів, то лише деякі політики передбачають швидке запровадження безвізового режиму між Росією та ЄС: наприклад голова міжнародного комітету Держдуми Росії Костянтин Косачов висловив припущення, що такий режим може бути встановлений протягом 2-3 років. Експерти (і російські, і європейські) з таким прогнозом не погоджуються: за наявної інтенсивності процесу переговори можуть тривати 10 років і більше.

Отже, у випадку Росії ми бачимо «екстенсивну» модель просування до безвізового режиму, яка не передбачає чітких критеріїв, проміжних етапів (benchmarks) та регулярного моніторингу.

Балканська або «інтенсивна» модель

Зовсім інша модель застосовується до країн Західних Балкан (Сербія, Боснія та Герцеговина, Албанія, Македонія та Чорногорія): вона започаткована висновками Ради ЄС із загальних питань та зовнішніх зносин, ухваленими 28 січня 2008 року, що, в свою чергу, базуються на Посланні Європейської Комісії щодо Західних Балкан. У цих документах визначено, що Євросоюз має запропонувати країнам регіону деталізовані дорожні карти із детальним описом пріоритетів та шляхів їх реалізації.

На виконання рішення Ради Єврокомісія розробила і протягом квітня-травня 2008 року надала всім зазначеним країнам відповідні «дорожні карти до безвізового режиму». Комісар з питань розширення Оллі Рен особисто презентував ці документи у відповідних столицях, зокрема, 8 травня презентація відбулась у Белграді.

Структурно «дорожні карти»¹⁴ складаються з наступних пріоритетів:

1. Безпека документів (паспортів, ID-карток), їхня відповідність європейським стандартам у тому числі через запровадження біометричних компонентів, боротьба з корупцією в системі видачі паспортів.
2. Боротьба з нелегальною міграцією та виконання угод про реадмісію. Політика охорони кордонів (border management) та процедури надання притулку.
3. Громадський порядок та безпека, боротьба з організованою злочинністю, співпраця у правовій та правоохоронній сферах.
4. Зовнішні зносини та фундаментальні права громадян, в тому числі забезпечення прав меншин та біженців.

У заключній частині документу зазначено, що моніторинг досягнень у зазначеній сфері здійснюватиметься регулярно, а додатковим критерієм готовності країни до безвізового режиму має стати зниження рівня відмов у наданні віз до 3% від загальної кількості заяв (для порівняння, в Україні зараз цей показник становить за даними ЄС

¹⁴Для прикладу «Дорожня карта до безвізового режиму» для Республіки Сербія наведена у додатку на ст. 50 даного видання

6-8%, в попередні роки був 12-14%).

План Європейського Союзу пропонує балканським країнам технічну та експертну допомогу з метою якнайшвидшого і повного досягнення ними критеріїв, необхідних для запровадження безвізового режиму.

Передбачено, що Єврокомісія має регулярно звітувати Раді ЄС щодо досягнутого прогресу по кожній країні і перша доповідь має бути оприлюднена вже наприкінці цього року.

Логіка і навіть лексика балканських «дорожніх карт» істотно відрізняється від документів, укладених з Росією. Якщо в російському випадку усіяко підкреслюється «рівність між партнерами та взаємна повага інтересів», то у випадку балканських країн «дорожні карти» радше схожі на список методичних рекомендацій та обов'язкових приписів, яких мають дотримуватися країни щоб якнайшвидше отримати безвізовий режим. Але натомість і результат процесу буде різним: Росія не готова розмінювати статус «рівного партнера» на свободу пересування, отже її громадяни ще тривалий час будуть стояти в чергах за європейськими візами.

Реалізація дорожніх карт для балканських країн відкриває значно більш оптимістичні часові перспективи, що дозволяють передбачати ухвалення рішення про безвізовий режим протягом наступних двох-п'яти років (такі країни як Македонія та Чорногорія мають кращу ситуацію і можуть отримати позитивне рішення швидше, ніж Боснія-Герцеговина, Сербія та Албанія, хоча гіпотетично – з політичних міркувань - Євросоюз може ухвалити рішення по всіх вказаних країнах синхронно).

Таким чином, «візовий діалог» з балканськими країнами з самого початку був належним чином структурований і супроводжений інструментами, які дозволяють вести підготовку до безвізового режиму в значно більш інтенсивний спосіб, ніж з Росією.

Перспективи «візового діалогу» з Україною

Яку ж модель буде запропоновано Україні? Остаточної відповіді на це питання наразі немає. Країни ЄС знаходяться в процесі вироблення спільної позиції. Немає сумнівів, що традиційні «скептики», насамперед Німеччина, Бельгія та Іспанія, виступатимуть проти надання Україні кращих умов, ніж ті, що надані Росії.

Україна, звісно, надсилає сигнали про бажаність застосування «балканської моделі» візового діалогу. В той же час викликає тривогу позиція вищого керівництва держави, яке більшою мірою виявляє інтерес до демонстраційного, зовнішнього боку справи, а не до змістовних нюансів. **Є небезпека, що Україна може задовольнитись**

урочисто-парадним проголошенням початку «візового діалогу» і погодиться із вихолощенням самого процесу в руслі «російської моделі».

Принциповим питанням є те, чи надасть Європейський Союз Україні «Дорожню карту до безвізового режиму», чи все обмежиться лише започаткуванням консультацій. На користь «дорожньої карти» є схвалення Європейською Радою 20 червня спільної польсько-шведської ініціативи щодо посилення східного напрямку політики Європейського Союзу – «Східне партнерство». У цьому документі, що стосується України, Молдови, Грузії, Вірменії, Азербайджану та, потенційно, Білорусі, визначено, що «дорожня карта до безвізового режиму з чітко прописаними кроками та умовами має бути створена». Отже, підтримка «Східного партнерства» з боку ЄС може трактуватися як готовність піти у візовому діалозі зі східноєвропейськими країнами інтенсивним шляхом. В той же час жодних гарантій з цього приводу немає, і опозиція скептиків обіцяє бути потужною.

Було б великою помилкою сприймати згоду ЄС на початок «візового діалогу» як чергову «велику дипломатичну перемогу» України без уточнення змістовного та процедурного боку справи, визначення плану дій на найближчу перспективу та створення дієвих інструментів регулярного моніторингу.

ДОДАТОК

ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ ІЗ СЕРБІЄЮ

ДОРОЖНЯ КАРТА

I. ВСТУП – ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

А. У своїх висновках від 28 січня 2008 року Рада із загальних справ та зовнішніх зв'язків схвалила намір Європейської Комісії започаткувати діалог стосовно візового режиму із усіма західно-балканськими країнами та висловила готовність до подальшого обговорення даного питання на основі Повідомлення Комісії щодо Західних Балкан з наміром окреслити детальні дорожні карти, встановивши чіткі критерії. Всі країни регіону повинні виконати дані критерії з метою поступового руху до лібералізації візового режиму. Рада та Комісія проводитимуть моніторинг такого процесу; Комісія надасть оцінку прогресу кожної країни та стежитиме за затвердженням та виконанням всіх необхідних реформ на шляху до скасування візових вимог.

Комісія повинна регулярно надавати Раді звіти про виконання даної дорожньої карти. Перший звіт буде наданий до кінця 2008 року. Особлива увага приділятиметься внеску експертів у контексті візового діалогу, включно із внеском експертів із країн-членів ЄС.

В. Визначаючи методологію процесу лібералізації візового режиму, потрібно взяти до уваги наступні елементи:

- перспективу європейської інтеграції для західно-балканських країн;
- політичні зобов'язання Європейського Союзу щодо лібералізації процесу видачі короткострокових віз для громадян західно-балканських країн як частини Програми, ухваленої в Салоніках, яка була підтверджена на політичному рівні низкою висновків Ради з 2003 року¹⁵;
- висновки всіх країн регіону Угоди ЄС про реадмісію;
- безвізовий режим наданий громадянам країн-членів ЄС всіма західно-балканськими країнами.

Першим конкретним кроком на шляху до розширення міжлюдських контактів стали Угоди ЄС про спрощення візового режиму із Албанією, Боснією та Герцеговиною, колишньою Югославською Республікою Македонією, Чорногорією та Сербією, підписані

¹⁵ Нещодавно у висновках Ради 18/6/07 та 10/12/07

2007 року. Дані угоди набули сили з 1 січня 2008 року. Преамбула до угод про спрощення візового режиму включає чітке посилання на зобов'язання сторін в межах роботи на шляху до майбутнього безвізового режиму.

С. З огляду на широкий спектр питань в межах діалогу про лібералізацію візового режиму та потребу встановити адекватні та безпечні умови безвізового пересування, метою даних документів є визначення всіх заходів, які потрібно затвердити та виконати західно-балканським країнам, та встановлення чітких вимог, яких необхідно досягти у найближчому майбутньому. Весь процес буде розділений на 4 блоки питань для обговорення під час діалогу: безпека видачі документів, нелегальна міграція, громадський порядок та безпека, а також питання зовнішніх відносин, пов'язаних із пересуванням людей. Даний діалог буде індивідуальним для кожної країни для того, щоб кожна з них могла зосередити власні зусилля у втіленні реформ та виконанні вимог ЄС. Швидкість руху до лібералізації візового режиму залежатиме від прогресу, зробленого кожною країною у виконанні визначених умов.

За структурою діалог як частина загальної політики ЄС щодо західно-балканських країн – кандидатів на членство та потенційних кандидатів – відбуватиметься в рамках структур процесу Стабілізації та Асоціації. Процес лібералізації візового режиму проводитиметься службовцями вищого рангу, які можуть ініціювати проведення технічних зустрічей з особливих питань на експертному рівні. За відсутності угоди про Стабілізацію та Асоціацію у випадку з Сербією, звіти щодо прогресу у питаннях, що стосуються процесу лібералізації візового режиму, будуть надані в межах діючих структур тривалого розширеного діалогу.

D. Результати процесу дозволять Комісії розробити на розгляд Ради пропозицію щодо скасування візових вимог для громадян Сербії через доповнення до постанови Ради 539/2001. На основі пропозиції Комісії та після консультацій із Європейським Парламентом Рада прийме рішення уповноваженою більшістю.

ДОРОЖНЯ КАРТА: НА ШЛЯХУ ДО БЕЗВІЗОВОГО РЕЖИМУ ІЗ СЕРБІЄЮ

I. Вимоги, необхідні для належного виконання Угод ЄС про спрощення візового режиму та реадмісію.

A. УГОДА ПРО РЕАДМІСІЮ:

Сербія повинна вжити необхідних заходів, що забезпечують ефективне виконання Угоди ЄС про реадмісію та, зокрема, заміну попередніх двосторонніх угод чи домовленостей угодою ЄС про реадмісію, висновку «протоколів виконання» в межах країн-членів ЄС, затвердження заходів, що забезпечують наявність належної інфраструктури, достатньої кількості працівників для роботи із заявками на реадмісію, дотримання термінів, визначених Угодою ЄС про реадмісію, рішень про відмову заявникам на реадмісію тільки з причин, визначених Угодою ЄС про реадмісію, прийняття «стандарту проїзного документу ЄС з метою вислання», прийняття заявок на реадмісію від аплікантів з країн третього світу чи осіб без громадянства.

B. УГОДА ПРО СПРОЩЕННЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ:

Сербія повинна тісно співпрацювати із Європейською Комісією задля підтримки виконання Угоди про спрощення візового режиму країнами-членами

ЄС, забезпечуючи, зокрема, постійний моніторинг всіх установ, владних структур та органів, відповідальних за виконання даної Угоди у Сербії в межах видачі запрошень, сертифікатів та інших документів.

II. Вимоги щодо безпеки документів, нелегальної міграції, громадського порядку та безпеки, а також зовнішніх відносин

БЛОК 1: Безпека документів

Паспорти/ проїзні документи, картки на посвідчення особи та особисті документи

Сербія повинна:

- видавати біометричні проїзні документи, придатні до автоматичного зчитування згідно стандартів Міжнародної організації Цивільної Авіації ICAO та ЄС, та поступово ввести систему видачі документів на основі біометричних даних, включно із фотокартками та відбитками пальців;***

- затвердити відповідні адміністративні заходи, що забезпечують цілісність та безпеку процесу персоналізації та дистрибуції;
- встановити навчальні програми та затвердити етичний кодекс боротьби з корупцією для службовців кожної владної структури, що працює із візами та паспортами;
- надавати звіти про загублені та вкрадені паспорти до бази даних Інтерполу/бази даних Системи загублених та вкрадених паспортів (LASP);
- забезпечити високий рівень безпеки особистих документів та карток на посвідчення особи та визначити суворі процедури видачі таких документів.

БЛОК 2: Нелегальна міграція, включно із реадмісією

Прикордонний контроль

Сербія повинна:

- затвердити та практично виконувати законодавство, що регулює пересування людей на зовнішніх кордонах, а також закон про організацію та функції адміністрування на кордонах відповідно до Державної стратегії Сербії інтегрованого прикордонного контролю, прийнятої у січні 2006 року;
- вжити необхідних фінансових та інших адміністративних заходів, що забезпечують наявність дієвої інфраструктури, обладнання, інформаційних технологій на зовнішніх кордонах;
- встановити навчальні програми та затвердити етичні кодекси боротьби із корупцією для прикордонних охоронців, митників та інших службовців, залучених до прикордонного контролю;
- затвердити робочі домовленості із Агентством ЄС з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах (FRONTEX).

Відповідальність авіаперевізників

- Сербія повинна затвердити та практично виконувати законодавство про відповідальність авіаперевізників, визначивши санкції.

Політика надання притулку

Сербія повинна:

- затвердити та практично виконувати законодавство у сфері надання притулку відповідно до міжнародних стандартів (Женевська Конвенція 1951 та Протокол Нью Йорку), правової бази та стандартів ЄС;

- створити дієву інфраструктуру та посилити компетенцію органів, особливо у сфері процедур надання притулку та приймання осіб, які шукають притулку.

Регулювання міграції

Сербія повинна:

- встановити та розпочати застосування механізму моніторингу потоків мігрантів, визначивши міграційний профіль Сербії, який повинен регулярно поновлюватись та містити дані щодо нелегальної та легальної міграції, та визначивши органи, відповідальні за збір і аналіз даних щодо об'ємів та потоків міграції;
- затвердити та втілити Державну стратегію реінтеграції репатріантів, що включатиме значну фінансову та соціальну підтримку;
- визначити та застосувати методологію внутрішнього виявлення міграції та вжити заходів, спрямованих на покращення здатності розслідувати випадки допомоги в організації нелегальної міграції;
- затвердити та практично виконувати закон про в'їзд та перебування громадян країн третього світу, визначивши права та обов'язки залучених осіб (включно із членами сім'ї громадян країн третього світу);
- забезпечити ефективне виселення з власної території громадян країн третього світу, які нелегально проживали на території.

БЛОК 3: Громадський порядок та безпека

Попередження та боротьба з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією

Сербія повинна:

- втілити стратегію боротьби з організованою злочинністю (зокрема з транскордонних питань), затвердивши та виконуючи план дій, що містить часові рамки та достатні людські і фінансові ресурси;
- втілити стратегію боротьби із торгівлею людьми, затвердивши та виконуючи план дій, що містить часові рамки та достатні людські і фінансові ресурси;
- затвердити та втілити державну стратегію попередження та боротьби із відмиванням грошей та фінансуванням тероризму; затвердити та практично виконувати закон про попередження фінансування тероризму; затвердити та практично виконувати відповідне законодавство про конфіскацію майна злочинців (включно із положеннями щодо транскордонних аспектів);

- затвердити та втілити державну стратегію та план дій щодо боротьби з наркотиками; зробити інформацію про вилучення наркотиків та залучених до цього осіб доступною для пунктів перетину кордонів; поглибити співпрацю та обмін інформацією із відповідними міжнародними органами у сфері наркотиків;
- виконати законодавство про попередження та боротьбу з корупцією включно із встановленням незалежного антикорупційного органу;
- виконати відповідні конвенції ООН та Ради Європи, а також рекомендації Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) та інші міжнародні стандарти у вище перелічених сферах та у сфері боротьби з тероризмом.

Судова співпраця з питань злочинності

Сербія повинна:

- виконати міжнародні конвенції щодо судової співпраці з питань злочинності (зокрема, Конвенції Ради Європи);
- вжити заходів, спрямованих на покращення ефективності судової співпраці з питань злочинності серед суддів та прокурорів країн-членів ЄС та країн регіону;
- розробити робочі відносини із Європейським підрозділом судової співпраці (Євроюстом) головним чином через контактні точки Євроюсту.

Охорона порядку та співпраця

Сербія повинна:

- зробити необхідні кроки для забезпечення ефективності правоохоронної співпраці серед відповідних державних установ, особливо прикордонників, поліції, митних службовців, а також співпраці із судовою владою;
- удосконалити обмін інформацією між державними установами, встановивши адекватний координаційний механізм;
- посилити регіональну правоохоронну співпрацю та виконати двосторонні та багатосторонні операційні угоди про співпрацю, включно із вчасним обміном відповідною інформацією із уповноваженими правоохоронними органами країн-членів ЄС;
- удосконалити операційні та особливі розвідувальні спроможності правоохоронних служб з метою більш ефективного подолання транскордонної злочинності;

- зробити необхідні кроки для підготовки висновку про операційну співпрацю із Європейською поліційною службою (Європол) із особливим наголосом на положеннях щодо захисту даних.

Захист даних

Сербія повинна:

- затвердити необхідні закони про захист особистих даних та виконати їх положення, включно із встановленням незалежного наглядового органу захисту даних;
- підписати, ратифікувати та виконати відповідні міжнародні конвенції, такі як Додатковий Протокол Конвенції Ради Європи для захисту осіб в межах автоматичної обробки особистих даних.

БЛОК 4: Зовнішні відносини та основні права

Свобода пересування громадян Сербії

Сербія повинна:

- забезпечити, щоб свобода пересування громадян Сербії не стала об'єктом безпідставних обмежень, включно із заходами дискримінаційного характеру на будь-якій основі, такій як стать, раса, колір шкіри, етнічне чи соціальне походження, спадковість, мова, релігія чи вірування, політичні та інші погляди, приналежність до національних меншин, власність, народження, фізичні вади, вік чи сексуальна орієнтація.

Умови та процедури видачі документів на посвідчення особи

Сербія повинна:

- забезпечити повний та ефективний доступ до проїзних документів та документів на посвідчення особи для всіх громадян Сербії, включно із жінками, дітьми, особами з обмеженими можливостями, представниками національних меншин та інших незахищених груп;
- забезпечити повний та дієвий доступ до документів на посвідчення особи для осіб, позбавлених постійного місця проживання (IDPs) та біженців.

Права громадян включно із захистом прав національних меншин

Сербія повинна:

- затвердити та підсилити законодавство з метою забезпечення ефективного захисту від дискримінації;

- визначити умови та обставини отримання громадянства Сербії;
- забезпечити розгляд конфліктів на етнічному ґрунті правоохоронними органами у сфері свободи пересування, включно із випадками, що стосуються представників національних меншин;
- забезпечити дотримання положень Конституції про захист прав національних меншин;
- втілити відповідну політику стосовно меншин, включно із циганською меншиною.

Заключні коментарі:

Дана дорожня карта містить перелік заходів, які Сербія повинна вжити з огляду на скасування візових вимог. Дані заходи спрямовані на задоволення вимог, визначених на основі наявної інформації. У випадку істотної зміни поточної ситуації Комісія може запропонувати перегляд чи повторну адаптацію дорожньої карти.

На основі досягнень Сербії у виконанні вимог, визначених дорожньою картою, Комісія оцінить ситуацію, беручи до уваги серед інших критеріїв рівень кількості відмов у видачі віз заявникам із Сербії та рівень кількості відмов на в'їзд до загальної Шенгенської зони громадянам Сербії. В даному контексті в якості визначального показника буде використовуватись тенденція до зменшення кількості відмов у видачі віз та в'їзді, яка повинна досягти відповідно 3% від загальної кількості заявників та 1000 осіб на рік, яким відмовили у в'їзді до загальної Шенгенської зони. Сербія також повинна вжити необхідних заходів для сприяння ефективному виконанню спільних дій ЄС щодо заборони на пересування. Як вже зазначалось, на цій основі Комісія визначить можливість представлення на розгляд Ради пропозиції щодо усунення візових вимог, доповнивши Правила Ради 539/2001 та згідно процедури, викладеної у відповідному Договорі Ради Європи.¹⁶ Рада на основі пропозиції Комісії та після консультацій із Європарламентом прийме рішення уповноваженою більшістю. Таке доповнення може найближчим часом стосуватись власників проїзних документів, виданих згідно стандартів Міжнародної Організації Цивільної авіації (ICAO) та Європейської Спільноти.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Практика видачі віз громадянам України консульськими установами ЄС поступово перетворилася у найбільш резонансний та суспільно значущий компонент відносин Україна-ЄС. На ньому зосереджена увага активної частини суспільства та медіа – в більшій мірі, ніж на питаннях вільної торгівлі, укладанні угоди про асоціацію та інших

¹⁶Стаття 67.3 та Стаття 62.2.b.i

питань, що перебувають на порядку денному Україна-ЄС. Будь-яка тенденція і будь-яке рішення, що стосується даної сфери, перебуває у фокусі особливої громадської уваги, на що слід звертати увагу офіційним представникам обох сторін.

Внаслідок економічного зростання останніх восьми років в Україні сформувався значний прошарок людей, не лише бажаючих, але й матеріально спроможних подорожувати до ЄС. Втім запит представників українського «середнього класу» задовольняється лише частково. Намагаючись реалізувати своє прагнення «побачити Європу», цей прошарок стикнувся із потужною перешкодою у вигляді візових вимог, які мають тенденцію до посилення. Це сприяє розчаруванню європейськи налаштованих прошарків українського суспільства, постійному зниженню довіри до ЄС та зростанню євроскептичних настроїв в Україні.

Протягом періоду 2000-2007 років реальна тенденція із свободою пересування для громадян України була скерована виключно в негативний бік: спочатку (2000-2004 р) на зміну безвізовому режиму, що існував по всьому периметру кордонів України, прийшли національні візи кандидатів (з 2004 року – членів ЄС) – переважно легкодоступні та у більшості випадків безкоштовні. Потім, у грудні 2007 року на зміну «ліберальним» візовим стандартам цих країн прийшов «Шенгенський режим» якій до сьогоднішнього дня являє собою один із найсуворіших в світі (за рівнем вимог до заявника) візових режимів. Внаслідок зазначеної ситуації в негативний бік змінилася як абсолютна так і відносна статистика подорожей громадян України до країн ЄС. На тлі цього єдиним напрямком безперешкодних подорожей для громадян України лишається регіон СНД, що сприяє фіксації стереотипних уявлень про «близьке» (СНД) та «далеке» (ЄС) зарубіжжя.

Попри запевнення та докладання зусиль щодо мінімізації негативних наслідків розширення Шенгенської зони, застосовані заходи виявились недостатніми, що підтверджується значним (в 2,6 рази) скороченням кількості подорожей громадян України до країн ЄС у першій половині 2008 року у порівнянні з аналогічним періодом 2007 року.

Оскільки статистично подорожі громадян України до «нових» шенгенських країн складають абсолютну більшість (60-70%) у структурі подорожей до країн ЄС в цілому, запровадження з грудня 2007 року суворих Шенгенських правил істотно вплинуло на спроможність громадян України здійснювати ці подорожі. Фіксується значна кількість відмов від намірів здійснювати подорож після того, як громадяни дізнаються про умови отримання візи – насамперед – у частині документів, що вимагаються консульськими установами. Численні публікації в українських медіа свідчать про наростання критичної маси протестних настроїв щодо ЄС та його візової політики. Все більшої суспільної популярності набуває вимога запровадження Україною віз для громадян ЄС – на симетричних засадах. Якщо не буде знайдено ефективних шляхів виправлення ситуації, уряд України в близькій перспективі зіштовхнеться із жорсткими вимогами з боку суспільства – щодо скасування асиметричного безвізового режиму для громадян ЄС.

Угода про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС, за даними попереднього спостереження, виконується частково і вибірково. Угода фактично не є документом прямої дії – у візовій практиці консульські працівники керуються національним законодавством та відомчими інструкціями – навіть якщо дані документи суперечать Угоді. Процес приведення національних візових практик до відповідності з Угодою вочевидь затримується. Оскільки Угода фактично є «пілотним проектом», і ЄС не має достатнього досвіду у виконанні міжнародних зобов'язань подібного роду, слід наполегливо вимагати її повного виконання, посилаючись на принцип верховенства міжнародного права над національним.

Запровадження посередницьких послуг «візових центрів» суперечливим чином вплинуло на процедури отримання віз. Діяльність цих установ має бути впорядкована у відповідності з положеннями Угоди про спрощення оформлення віз (в частині вартості візової процедури). Крім того, офіси «візових центрів» мають бути відкриті в регіональних центрах України (докладніше про це у висновках до розділу «Моніторинг діяльності візових центрів» на стор 31).

Великі сподівання покладаються на роботу Спільного комітету експертів, який має повноваження оцінювати якість імплементації Угоди про спрощення оформлення віз та вносити відповідні пропозиції. Втім наразі залишається неочевидним, чи достатнім виявиться той набір інструментів впливу, який матиме у розпорядження Спільний комітет для корекції візової практики консульських установ країн-членів ЄС, якщо вона суперечить Угоді. Комітету слід зосередитися не стільки на фіксації фактів порушень Угоди, скільки на відпрацюванні механізмів впливу на політику консульських установ.

Рішення розпочати «візовий діалог», кінцевою метою якого є скасування візових вимог для громадян України з боку ЄС, є кроком у правильному напрямку. Однак існує небезпека, що цей процес піде екстенсивним шляхом і затягнеться на невизначену перспективу. Передумовою ефективності «візового діалогу» є якнайшвидша розробка та затвердження «дорожньої карти», забезпечення достатніх інструментів технічної та експертної підтримки з боку ЄС, розробка та реалізація алгоритмів із застосуванням benchmarks, започаткування практики регулярного моніторингу та оцінювання прогресу.

Українська сторона має не лише очікувати дипломатичних рішень чи допомоги з боку ЄС а взяти на себе ініціативу щодо запровадження тих стандартів у сфері міграційної політики, безпеки документів, охорони кордонів, застосування кримінальних та адміністративних покарань, надання громадянства тощо, які є перепусткою до безвізового режиму з ЄС.¹⁷

¹⁷Детально про це: Україна-ЄС: на шляху до безвізового режиму. Інформаційно-аналітичне видання. – К: ЦМКЗПУ, 2006. – 72 с.

ЦЕНТР МИРУ, КОНВЕРСІЇ ТА ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (ЦМКЗПУ)

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України – неурядова організація, яка спеціалізується на дослідженнях у галузі міжнародної політики, оборони, політичного і соціального розвитку України, шляхів її інтеграції у європейське і світове співтовариство.

ЦМКЗПУ підготував і розповсюдив низку аналітичних доповідей (українською та англійською мовами) з наступних тем: «Досвід України в галузі прав національних меншин», «Соціально-економічний стан населення та потенціал конфліктів в Україні», «Проблеми Збройних сил, ВПК України та цивільного контролю за їх діяльністю», «Україна в сучасній архітектоніці європейської безпеки», «Шлях України до ЄС: погляд з України», «Відносини у трикутнику Росія-Білорусь-Україна», «Україна на перехресті світових міграційних потоків», «Український погляд на візову політику Європейського Союзу» та ін.

З 1997-2006 роках, завдяки підтримці Фонду ім. Фрідріха Еберта (ФРН) реалізовано проект «Моніторинг зовнішньої та безпекової політики України – Український монітор».

У 2001 році здійснено аналітичний проект «Сприяння реалізації ефективної політики кордонів України», в рамках якого проведено круглі столи: «Кордони Європи – кордони України: через спільні інтереси до спільної безпеки» та «Кордони України в системі національних інтересів».

У 2002-2003 роках Центр оприлюднив дослідження «Демократичні трансформації в процесі наближення до членства в НАТО: досвід країн-кандидатів для України» та виступив організатором 9-го етапу міжнародного дослідницького проекту «Розширений ЄС та Україна – нові відносини».

У 2003-2004 роках Центр брав участь у проекті «Моніторинг східних кордонів Польщі» (організатор - Фонд Стефана Баторія, Польща).

Наприкінці 2004 року спільно з Центром Разумкова виконано дослідження «Нова зовнішня політика для нової України», де запропоновано систему заходів з метою удосконалення змісту та інструментів зовнішньої політики після демократичних змін в Україні.

У 2006-2008 роках Центр миру, конверсії та зовнішньої політики виступив партнером Фондації ім. Стефана Баторія (Варшава, Польща) в реалізації проекту «Україна на шляху до Європейського Союзу».

Основні проекти Центру останніх років: «Регулювання трудової міграції – виклики для України» (2004-2005), «Зростання рівня поінформованості українських громадян

щодо візової політики країн Європейського Союзу» (2006), «Довідник з питань європейської інтеграції»(2005-2006), «Подолання стереотипів та підвищення рівня якості висвітлення міграційних проблем в українських мас-медіа»(2006), «Допомога Україні у зростанні громадської обізнаності про НАТО: досвід Словаччини» (2007), «Зовнішня трудова міграція українців та її вплив на процес суспільно-політичних трансформацій в Україні» (2007), « Розширення та модернізація Шенгену: перспективи для України»(2007-2008), «Моніторинг візової політики і практики ЄС в новому політико-правовому контексті» (2008).

Спільно з організаціями-партнерами Центр з 2003 року підтримує у режимі щоденного оновлення інформаційно-аналітичний веб-сайт «Євроатлантична Україна» www.ea-ua.info

Серед партнерів ЦМКЗПУ – українські та іноземні дослідницькі центри, недержавні організації, посольства тощо. В Україні Центр активно співпрацює з Інститутом Євро-Атлантичного співробітництва, Українським Центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, Фондом Демократичні ініціативи, Центром інформації та документації НАТО та іншими інституціями.

Результати досліджень доводяться до органів влади, включаючи Верховну Раду України, Секретаріат Президента України, Раду Національної безпеки і оборони України, Міністерство закордонних справ, до політичних лідерів в Україні та за кордоном.

Контакти:

Поштова адреса: Україна,

01034, м. Київ, вул. Володимирська 42. оф.21

Телефони: 380(44)238-68-43; 380(44)230-83-76

E-mail: sushko@cpcfpu.org.ua

<http://www.cpcfpu.org.ua>