

Вікторія ПАВЛИШИНА,
студентка 3-го курсу
факультету міжнародної політики,
менеджменту та бізнесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз базових нормативних документів, що регулюють проблеми, пов'язані з візовою лібералізацією, які дозволяють аргументувати важливість вирішення проблеми надання безвізового режиму громадянам України та узагальнити результати виконання Національного Плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України.

Ключові слова: лібералізація, біометричні дані, безвізовий режим, реадмісія.

В умовах глобальних викликів сьогодення Україна дедалі активніше залучається до інтеграційних процесів з державами-членами ЄС. Саме тому дослідження стану справ щодо вирішення існуючих проблем та мінімізації негативних проявів, пов'язаних з функціонуванням візового режиму, є надзвичайно актуальним і потребує системного і постійного вивчення та аналізу.

Мета роботи полягає в аналізі та оцінці сучасного стану спрощення і лібералізації візового режиму як важливої складової і потужного резерву транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Шенгенські угоди стали важливим етапом на шляху до створення єдиної Європи і заклали принципи, на основі яких має відбуватися переміщення людей, транспорту та товарів як усередині Шенгенського простору, так і між країнами, де діють угоди. Для України введення на її західних кордонах візового режиму з новими членами Європейського Союзу є необхідним, оскільки «вступ до ЄС автоматично передбачає

запровадження візового режиму з країнами, де такий режим вже застосовується іншими членами ЄС» [7].

Не варто сподіватися, що зі встановленням візових бар'єрів зменшиться кількість громадян України, які щорічно виїжджають за кордон у пошуках кращого життя для тимчасового працевлаштування.

Переваги та недоліки що виникають у зв'язку з візовими бар'єрами:

а) у сфері міграції робочої сили

За оцінками іноземних експертів, у Західній Європі зараз використовується праця близько 2 млн українських працівників-нелегалів. В Україні триває бум реклами легального працевлаштування за контрактом і в сусідніх країнах, і в далеких, зокрема в Західній Європі (Голландія, Франція, Норвегія, Італія, Іспанія, Португалія, Греція);

б) у сфері економіки та торговельних відносин

Водночас Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС мала на меті лібералізувати торгівлю, оскільки вільна торгівля сприяє економічному розвитку країни. Отже, якщо б ЄС був зацікавленим ще й у розвитку української економіки, а не лише у відкритості українського ринку, то можливо б українське виробництво з часом могло вільно конкурувати на рівні з європейським [5].

Завдяки прийняттю Угоди про спрощення оформлення віз від 15 січня 2008 року було:

- досягнуто спрощення візової процедури щодо оформлення шенгенських віз (багаторазові, безкоштовні візи) для визначених категорій громадян всієї країни;
- запроваджено місцевий прикордонний рух для жителів прикордонних територій України з Угорщиною, Словаччиною і Польщею та розпочато роботу над його запровадженням з Румунією;
- розпочато новий етап візових відносин з ЄС, а саме від спрощення процедури оформлення віз до поступової лібералізації візового режиму (скасування візових зборів для всіх категорій громадян України);

- започатковано структурований візовий діалог з ЄС (формування заходів та рекомендацій, виконання яких дозволить запровадження безвізового режиму);
- здійснено перші кроки в реалізації Комунікації Європейської Комісії «Східне партнерство», зокрема розпочато роботу над проектом «Дорожньої карти», що міститиме передумови та технічні критерії, виконання яких дозволить скасувати візи і поліпшити взаємовідносини України з державами ЄС [2].

Важливим етапом у розвитку безвізового діалогу України з ЄС стала зустріч у Брюсселі 30 жовтня 2008 р., де було досягнуто таких ключових результатів: безвізовий діалог Україна – ЄС здійснюється за чотири основними напрямками:

- безпека документів, у т.ч. впровадження біометричних даних;
- боротьба з нелегальною міграцією, у т.ч. реадмісія;
- громадський порядок та безпека;
- зовнішні відносини.

За вказаними напрямками було створено 4 спільні робочі групи, що узгоджували відповідні рекомендації на основі порівняльного аналізу законодавства України з нормами та стандартами ЄС, виробляли методологію визначення умов запровадження безвізового режиму.

За блоком 1 «Захист документів, включаючи біометрику» зафіксований найменший прогрес з-поміж усіх чотирьох блоків ПДВЛ.

6 грудня 2012 року набрав чинності Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»[9]. Згідно з цим Законом у нашій державі розпочато процес поступового впровадження біометричних документів. Перевагою таких документів є те, що вони дозволять спростити процедуру оформлення віз до країн Євросоюзу. Однією із найсуттєвіших перепон у запровадженні електронних паспортів є відсутність бази даних інформації, яку вноситимуть до безконтактного елек-

тронного носія. Міграційна служба, видаючи закордонні паспорти, працює з Державною інформаційною системою реєстрації фізичних осіб, однак вона не є ідеальною для запровадження на її базі видачі паспортів для виїзду за кордон із чіпами.

4 грудня 2014 р. на державному підприємстві «Поліграфічний комбінат Україна» з виготовлення цінних паперів відбулася презентація біометричних паспортів. Для створення документів були використані водяні знаки та електронні чіпи. Повністю готовими до запуску друку біометричні паспорти будуть з 1 січня 2015 р. Виробництво біометричних паспортів складається з безпосереднього виготовлення самого паспорта та персоналізації самого бланка під конкретну людину. Підприємство може виробляти близько 400 тисяч бланків на місяць, а центр персоналізації – близько 200 тисяч паспортів на місяць. Біометричний паспорт коштуватиме близько 15 євро в гривневому еквіваленті [8].

У сфері нелегальної міграції, включаючи реадмісію, спостерігається найвищий рівень виконання вимог ПДВЛ.

Україна істотно просунулась у законодавчому забезпеченні політики інтегрованого управління кордонами. 27 жовтня 2010 року уряд схвалив Концепцію інтегрованого управління кордонами, 5 січня 2011 року – План заходів з її реалізації, документи розроблені із залученням експертів ЄС (EUBAM). У червні 2011 р. затверджено Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами.

Вартими схвалення є результативні зусилля МЗС України щодо укладання угод про реадмісію з країнами-постачальниками нелегальної міграції [3].

За блоком «Громадський порядок і безпека» українською стороною досягнуто значного прогресу, однак подальші зусилля є необхідними, зокрема у подоланні корупції, боротьбі з торгівлею людьми, міжнародному правоохоронному співробітництві, зокрема налагодженні оперативної співпраці з Europol та захисті персональних даних.

Україна ратифікувала всі відповідні Конвенції та Протоколи ООН та Ради Європи за винятком Протоколу ООН щодо боротьби

з нелегальним виробництвом та торгівлею вогнепальною зброєю, її частинами, компонентами та амуніцією (2001 рік).

Українські незалежні експерти неодноразово вказували на те, що Державна служба України з питань захисту персональних даних створена при Міністерстві юстиції України, тобто знаходиться в системі органів виконавчої влади. За таких обставин завжди є загроза, що положення закону можуть застосовуватися з іншою метою, ніж захист прав людини, зокрема з метою приховування суспільно важливої інформації.

Головні напрями необхідних законодавчих змін з боку України для досягнення мети безвізового режиму з ЄС:

- Підписання і ратифікація міжнародних угод, конвенцій та протоколів;
- Приведення законодавства у сфері захисту персональних даних та ідентифікаційних документів до європейських стандартів;
- Міграційне законодавство.

Нового імпульсу візовій політиці між Україною та ЄС додає комунікація Європейської Комісії «Східне партнерство», яка передбачає низку заходів ЄС та країн-партнерів у сфері візової політики та трудової мобільності стосовно країн-партнерів на короткотермінову та середньотермінову перспективи [4].

Щодо Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та ЄС, незважаючи на низку позитивних зрушень, її прогресивний потенціал наразі вичерпаний або близький до вичерпання. Цей інструмент лібералізації візового режиму має бути переглянутий і доповнений іншим, не менш важливим інструментом – комунікацією Європейської Комісії «Східне партнерство» у структурованому «візовому діалозі» між Україною та ЄС для апробації «Дорожньої карти» до безвізового режиму за прикладом Балканських країн [6].

Для запровадження адекватної європейським стандартам практики захисту біометричних даних необхідно було здійснити такі заходи:

- ратифікувати та імплементувати Конвенцію Ради Європи (№ 108);

- ухвалити Закон України про захист персональних даних у відповідності зі згаданими європейськими документами.

За роки виконання ПДВЛ уряд і парламент фактично здійснили законодавчу реформу, привівши нормативну базу у відповідність з міжнародними вимогами і стандартами ЄС. Загалом у рамках ПДВЛ було ухвалено майже 40 законів України, понад 50 постанов і розпоряджень, потрібних для повноцінної імплементації ухвалених законів, розроблено десятки концептуальних рамкових та планувальних документів, укладено і ратифіковано відповідні міжнародні угоди та конвенції. Процес законодавчого забезпечення впродовж кількох років змінював свій темп від форсованого до уповільненого. Втім, результатом стало істотне оновлення ключового законодавства, необхідного для досягнення прогресу у скасуванні віз з боку ЄС.

Безвізовий режим і можливе зростання міграційних ризиків – одна з причин сталого інтересу до модернізації системи управління. Належні зміни мають відбутись і в питаннях притулку та реадмісії. Згідно з рекомендаціями ЄС слід удосконалити механізм повернення мігрантів та запровадити низку процедурних інструментів для додаткового і тимчасового їх захисту в Україні.

Україні варто прислухатись і до порад ОБСЄ. Ця організація пропонує Україні два підходи щодо міграційної політики для розв'язання проблеми. Перший полягає у спробі попередити чи обмежити міграцію і вжити заходів для посилення безпеки країни. Другий передбачає поліпшення управління міграційними потоками з метою оптимізації і розвитку партнерських відносин та діалогу. Для втілення цих підходів ОБСЄ передбачає відповідно класичні і новітні інструменти. Новітні інструменти ґрунтуються на тих позиціях, що в контексті свободи торгівлі і глобалізації міграція має стати фактором розвитку [1].

Під час підготовки до безвізового режиму з ЄС Україні треба враховувати і той факт, що до неї будуть ставитись щораз вищі вимоги, ніж до країн, з якими вже вкладені угоди про лібералізацію візового режиму або підписані дорожні карти. Це не пов'язано із жодними суб'єктивними факторами, а пояснюється швидше тим, що в процесі впровадження безвізових режимів

виявляються різноманітні недоліки, які потребують подальшого усунення, виникають специфічні обставини, які необхідно враховувати тощо.

Недоліком Плану дій є те, що він не встановлює жодних чітких критеріїв оцінки виконання Україною передбачених завдань, індикаторів, які б вимірювали рівень просування України до безвізового режиму. Це, природно, може привести до того, що для українців будуть незрозумілими висновки ЄС щодо можливості запровадження безвізового режиму.

Масштаби й комплекс виконаної роботи підтверджують, що перспектива скасування віз може стати ефективним інструментом для модернізації юстиції та безпеки як ключових сфер державної політики. За оптимістичним сценарієм рішення про скасування віз може бути отримане Україною до кінця 2015 року.

Висновки.

Введення країнами-членами ЄС Шенгенської зони мало значні наслідки для України. Насамперед це були:

- 1) фінансові проблеми у видачі віз;
- 2) ускладнення і як наслідок – зменшення обсягів прикордонної торгівлі, зростання рівня безробітності;
- 3) зростання масштабів нелегальної міграції.

Лібералізації візового режиму було присвячено низку нормативно-правових документів щодо міграційної політики, безпеки документів, захисту персональних даних, управління кордонами та антикорупційної політики.

Загалом же запровадження біометричного паспорта потребує значних змін в українському законодавстві, а саме приведення наших законів до європейських норм. Україна вже прийняла низку документів, які передбачають впровадження паспорта із електронним носієм даних, однак, як прогнозують фахівці, цей процес буде досить тривалим. Варто наголосити, що чинне законодавство з питань оформлення біометричних паспортів гарантує право громадянина на відмову від отримання такого документа або від внесення інформації до безконтактного електронного носія через релігійні погляди та переконання.

Оскільки скасування візових бар'єрів є одним з пріоритетних кроків на шляху до євроінтеграції України, то безвізовий режим між Україною та Європейським Союзом може бути досягнутий, якщо українська сторона виконає всі його умови. Одним з кроків до євроінтеграції є Угода про асоціацію як необхідний елемент прагматичної зовнішньої політики України. Саме Угода передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію у внутрішній ринок ЄС і відкриває шлях до подальших прогресивних перетворень.

Список використаних джерел

1. *Выполнение принятых в ОБСЕ обязательств: доклад для общего комитета по экономическим вопросам, науке, технологии и окружающей среде, Киев, 5-9 июля 2007.* – К.: [б.и], 2007. – 35 с.
2. *Мітряєва С.І. Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС: регіональний аспект // Закарпаття: Науково-популярне видання.* – 2010–2011. – №3. – С. 62.
3. *План дій з лібералізації візового режиму (неофіційний переклад).* – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/library/24415.html>
4. *Положення про паспорт громадянина України, затверджене постановою парламенту від 2 вересня 1993 року [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3423-12>
5. *Сушко І. Візова лібералізація: як зійшла з мертвої точки? / І. Сушко // Дзеркало тижня.* – 2014.- №8 [Електронний ресурс] / Дзеркало тижня [сайт]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/LAW/vizova-liberalizaciya-uk-zivti-z-metrovoyi-tochki.html>
6. *Як Україна виконує План дій з візової лібералізації? / І.Сушко, Н. Беліцер, О. Хмара, К.Левченко, О.Сушко / Результати громадського моніторингу.* – К., 2012. – 94 с.

7. **Черніков А. Чому закон про захист персональних даних неможливо виконати / А. Черніков // Економічна правда – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2012/01/27/314140/>**
8. **У Києві презентували українські біометричні паспорти Детальніше читайте на УНІАН - [Електронний ресурс] Режим доступу:<http://www.unian.ua/society/1017703-u-kiievi-prezentovali-ukrajinski-biometrichni-pasporti-fotoreportaj.html>**
9. **Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, засвідчують особу або її спеціальний статус». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-vi>**

This article discusses the analysis of basic regulations governing issues related to visa liberalization, which allow to argue the importance of addressing the problem of visa-free travel to citizens of Ukraine and summarize the results of the National Plan of Action Plan to liberalize the EU visa regime for Ukraine.

Keywords: *liberalization, biometric data, visa requirements, readmission.*