

УДК 327(477)

Козловський Є.В.

*ПРОБЛЕМИ СПРОЩЕННЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА
ЄС*

У статті визначено коло проблем візового характеру, розв'язання яких дасть змогу суттєво посилити міжнародну співпрацю між Україною та Євросоюзом. Значну

увагу приділено також змінам у Візовому кодексі ЄС, які одночасно спрощують та ускладнюють процес отримання віз українськими громадянами. Ключові слова: візовий режим, консульство, туризм, країни Шенгенської зони.

В статье определен круг проблем визового характера, решение которых позволит существенно усилить международное сотрудничество между Украиной и Евросоюзом. Значительное внимание уделено также изменениям в Визовом кодексе ЕС, которые одновременно упрощают и усложняют процесс получения виз украинскими гражданами. Ключевые слова: визовый режим, консульство, туризм, страны Шенгенской зоны.

The article defined the range of visa problems, solution of which will significantly reinforce the international cooperation between Ukraine and the EU. Considerable attention is also paid to the changes in the EU Visa Code, which contemporaneously simplify and complicate the process of visas obtaining for Ukrainian citizens. Keywords: visa, consulate, tourism, Schengen countries.

Постановка проблеми. Одним з важливих факторів розвитку в'їзного (іноземного) туризму є візова політика відносно іноземних держав, безпечних у міграційному відношенні. Як свідчить міжнародна практика, зниження вартості віз до оптимального рівня та спрощення процедури їх оформлення – це один з найважливіших факторів збільшення в'їзних туристичних потоків. Що стосується держави, то візова лібералізація – це чудова нагода провести глибоку реформу системи правосуддя, зміцнити державні інститути, побороти корупцію, краще убезпечити кордони та забезпечити дотримання прав людини.

Актуальність дослідження. Запропоноване до обговорення питання важливе і актуальне, оскільки проблема отримання та видачі віз лежить не лише в політичній площині, воно є чутливим для мільйонів українців, які виїжджають за кордон, зокрема, до країн-членів Європейського Союзу. Це дає можливість як займатися підприємницькою діяльністю, налагоджувати бізнес-контакти, так і просто подорожувати. Особливо згадану проблему доречно обговорити та спробувати вирішити сьогодні, коли у нашому суспільстві критично актуалізована дискусія щодо європейського майбутнього України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Становлення України як самостійної та незалежної держави значно активізувало вітчизняні наукові дослідження трансформаційних перетворень і сучасного суспільства загалом. Перед науковцями постали невідкладні завдання, розв'язання яких уможливило дослідження проблем державотворення й оптимального входження нашої держави до системи міжнародних координат, вивчення чинників, що детермінують формування власного місця в нинішній Європі та в світі. У цьому контексті на увагу заслуговують наукові розробки І. Бураковського, І. Грицяка, М. Долішнього, І. Журби, О. Кузьменко, М. Марчука, І. Сушко та ін.

Метою статті є визначення пріоритетів України у відносинах з Європейським Союзом в контексті активізації запровадження безвізового режиму та внесення пропозицій щодо ефективного забезпечення цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Україна донедавна фактично не проводила самостійної візової політики, а лише реагувала на зміни та виклики, що були ініційовані ззовні. Тим самим країна позбавлялася ефективного інструменту заохочення іноземних туристів. Одним з помилкових принципів української візової політики був принцип паритетності, згідно з яким до громадян іноземних країн застосовувалися ті ж самі візові вимоги, що висувалися до громадян України.

Лише у 2003 р. (введення безвізового режиму в'їзду в Україну для громадян Польщі та Угорщини) наша держава почала користуватися таким випробуваним дипломатичним інструментом як одностороннє скасування віз для тих країн, стосунки з якими викликають особливий інтерес.

У 2005 р. з метою забезпечення вільного пересування осіб, товарів, послуг та капіталу, а також активізації двосторонніх контактів України з державами–членами Європейського союзу та іншими високорозвиненими державами Європи в усіх сферах взаємовідносин, наша країна вирішила ввести безвізовий режим для громадян Швейцарії та країн Європейського союзу в період з 1 травня по 31 серпня 2005 р. Після цього Україна пролонгувала безвізовий режим в'їзду та транзитного проїзду через свою територію для громадян країн Європейського союзу, Швейцарії та Ліхтенштейну, якщо термін їх перебування в Україні не перевищував 90 днів. У відповідь на такий крок всі країни–члени ЄС погодилися надати Європейській комісії мандат на проведення переговорів про лібералізацію візового режиму з Україною. З метою розвитку та практичної реалізації принципів партнерства між країнами, а також керуючись прагненням до спрощення режиму взаємних поїздок громадян і активізації двосторонніх контактів, з 1 липня 2005 р. було встановлено безвізовий режим в'їзду в Україну та транзитний проїзд через неї для громадян США, з 1 серпня 2005 р. – для громадян Японії та Канади, якщо термін перебування громадян цих країн в Україні не перевищував 90 днів. Цими діями Україна ще раз продемонструвала свою демократичність, відкритість, відданість загальноєвропейським цінностям, однією з яких є вільне пересування громадян. Встановлення безвізового режиму зі згаданими країнами відображає реалізацію стратегічного курсу України на інтеграцію в європейське співтовариство, створення умов для іноземних інвесторів, активний розвиток контактів між людьми. Одночасно із створенням найбільшого у світі вільного простору пересування осіб, відомого як Шенгенська зона, відбулося її зовнішнє замикання – особливо чутливе для народів, які мешкають поруч та історично мали щільні зв'язки із сусідами на соціальному, особистому, професійному рівнях. Зараз уряди країн, що опинились за бортом Шенгенської Європи мають продемонструвати політичну волю й організаційну спроможність виконати всі необхідні умови та досягти відповідності тим критеріям безпеки та надійності, які переконують уряди країн–членів ЄС у можливості зняття візових вимог. Від виконання цих завдань виграють всі – і країни–сусіди ЄС, що

отримають вищі стандарти безпеки всередині країни, і країни–члени ЄС, що матимуть більш безпечне оточення [2, с. 25].

Візовий режим виступає перешкодою для сумлінних громадян, тоді як представники злочинного світу, проти яких він начебто спрямований, долають його без зайвих проблем. Принаймні немає достовірних підтверджень тому, що візові режими реально перешкоджають нелегальній міграції та міжнародній злочинності – тим проблемам, існування яких начебто виправдовує суворі візові вимоги [4].

Впродовж останніх років надзвичайно гострою та актуальною залишається проблема оформлення віз громадянам України, які з метою туризму виїжджають за кордон, а також здійснення відповідної акредитації туристичних підприємств у консульствах іноземних держав в Україні. Штучні перешкоди навколо процесу надання туристичних віз іноземними дипломатичними представництвами будь–який фахівець назве серед основних чинників, що обмежують розвиток міжнародного туризму в Україні.

Подібна ситуація не може задовольняти жодну із сторін, адже українські громадяни не потрапляють до країн, які за статистикою ЮНВТО входять до двадцятки світових туристичних центрів. До того ж такий стан справ щодо видачі туристичних віз нашим співвітчизникам дискримінує права багатомільйонного загалу українських туристів, порушуючи основоположне право людини на вільну подорож та свободу пересувань, що проголошено Загальною декларацією прав людини 1948 р.

Загальновідома позиція консульств країн Шенгенської зони, які відмовляють у видачі віз українським туристам, потребують особистої присутності власника українського паспорта на співбесіді у консульстві, робить абсурдною роботу туристичного підприємства, що займається організацією туристичної подорожі.

Але чи не слід замислитися над тим, що ми обмежуємо реально: потоки нелегальних мігрантів, на які без вирішення цілого комплексу питань соціально–економічного та політичного життя України в принципі вплинути неможливо, або цивілізовані туристичні потоки, які при наявності навіть незначних труднощів швидко переорієнтовуються на інші “непроблемні” у візовому відношенні країни [5, с. 36].

Скасування можливості оформлення туристичних віз українськими туристичними підприємствами, вимога особистої співбесіди з кожним туристом, в принципі, руйнує саму сутність туризму, адже робота туристичного підприємства ґрунтується саме на посередницькій діяльності із забезпечення організованої туристичної подорожі, коли турист, не бажаючи власноруч займатися виснажливою процедурою оформлення документів, звертається за допомогою до туристичного підприємства.

Нині є фактично чотири джерела права, норми яких регулюють видачу шенгенських віз українським громадянам. До Угоди про спрощення їх оформлення та Візового кодексу ЄС додається шенгенське право та внутрішні інструкції посольств і консульств. Оформлення “перепусток” до

Шенгену для українців супроводжується двома типами “папірців”: уніфікованим переліком обов’язкових документів для підтвердження мети поїздки, з яким можна ознайомитися на сайтах посольств та консульських установ, а також списком додаткових, які засвідчують готовність нашого співвітчизника повернутися додому. Вони фактично мають надати гарантії його/її безпечності для країни перебування й відповідно повернення додому. Саме в цій частині й виникають абсурдно–дратівливі історії про те, як від українців вимагають надавати несподівано дивні чи вкрай проблематичні з погляду наших реалій документи. Мало хто обізнаний із тонкощами шенгенської бюрократії, а саме вони є ключовими для розуміння проблем, що їх мають українські громадяни при оформленні віз [1].

Типовий приклад – вимога щодо банківського рахунку з певною сумою грошей на ньому під час туристичних подорожей. Українці в цій ситуації зазвичай діють за двома схемами: або кладуть готівку на платіжну картку перед подачею на візу, а після розгляду документів знімають її з рахунку, або просять виступити фінансовими “донорами” рідних, друзів чи знайомих, а після здійснення операції повертають їм грошові кошти. Вони так чинять не тому, що є хитрунами й патологічними фальшувальниками. По–перше, вітчизняна економіка ще дуже далека від тих масштабів переведення всіх приватних розрахунків у безготівкову форму, яких досягли в країнах ЄС; по–друге, офіційний доход на особу в Україні вдсятеро менший, ніж середній по Євросоюзу. І наші земляки вимушені прикрашати цю реальність в очах консульських працівників на тиждень, на два, доки потрібно виконувати формальні шенгенські вимоги [4].

Серед останніх вимог консульств країн ЄС є і зовсім екзотичні, як–от нотаріально завірене підтвердження чоловіком того, що він фінансуватиме поїздки дружини, навіть коли обоє їдуть разом і коли шлюб юридично оформлений. Підстава для цієї вимоги таке – подружжя використовуватиме один і той самий банківський рахунок, оформлений на чоловіка. Отже, громадянин має підтвердити, що не лише він, а й дружина користатиметься з його коштів. Формальною передумовою для таких вимог може бути те, що апліканти не отримували досі шенгенських віз чи принаймні мають новий закордонний паспорт, де їх іще не було проставлено [4].

Окрім фактично двох переліків документів – на підтвердження мети й готовності повернутися, є також два етапи шенгенського бюрократично–візового сита. Перший людина проходить, власне, у стінах посольства чи консульської установи країни ЄС, а другий – при перетині кордону. І ось на цьому другому можуть виникнути “несподіванки”.

Наразі не може не турбувати, наприклад, той факт, що українців почали все частіше зупиняти на внутрішніх кордонах Шенгенської зони та звинувачувати у нецільовому використанні Шенгенської візи. Виходить, що навіть маючи таку візу, вам можуть інкримінувати незаконне перебування на території країни–учасниці Шенгенської угоди. Можливо

посольства й консульства мають більш чітко пояснювати українським аплікантам, які права на перебування дає той або інший тип візи, або, умовно кажучи, з якою візою вони мають право подорожувати, з якою – лише здійснювати бізнес-подорож. Хоча, на нашу думку, межа, де закінчується подорож і починається бізнес та навпаки, є досить розмитою. Тому вважаємо, що кожен, хто володіє багаторазовою й довгостроковою Шенгенською візою повинен мати право використовувати її не лише за єдиною попередньо зазначеною у консульстві метою, інакше втрачається сам сенс існування такої візи.

Зауважимо, що в жовтні 2006 р. під час Десятого саміту Україна – ЄС у Гельсінкі (Фінляндія) була підписана Угода про спрощення візового режиму для окремих категорій українських громадян: близьких родичів громадян ЄС, водіїв вантажівок, бізнесменів, студентів, журналістів та членів офіційних делегацій. Але парафована в Гельсінкі «візова» угода полегшує життя лише тим, хто й досі не мав проблем з отриманням «європейських» віз. Вона, на жаль, не вказує, за яких умов цей безглуздий візовий режим можна скасувати, і навряд чи може розглядатися інакше як анахронізм: за логікою процесів, які тривають у Європі, вже сьогодні Україна та ЄС мали б домовлятися про зовсім інший рівень взаємовідносин.

Угода про спрощення візового режиму між Україною та Євросоюзом є далеко не ідеальною, але цей документ можна розглядати як перший крок у вірному напрямку. Особливо важливим є те, що Брюссель визнає: в найближчій перспективі українці подорожуватимуть до європейських країн без віз. Безперечно, в цій угоді можна знайти багато плюсів для українських громадян. Так, Шенгенські візи для них не дорожчають, а залишаються на позначці 35 євро, процедура отримання віз відбуватиметься протягом десяти календарних днів, а певні категорії громадян отримуватимуть багаторазові візи.

У липні 2012 р. Україна та Європейський Союз у Брюсселі підписали додаткові протоколи, які доповнюють раніше підписану Угоду про спрощення візового режиму. Так, нові зміни передбачають подальше спрощення у вимогах з надання документів при поданні заявок на візи для журналістів та водіїв міжнародних вантажних та пасажирських перевезень, а також спрощення для технічного персоналу, що супроводжує журналістів, близьких родичів громадян однієї з країн ЄС, осіб, що супроводжують тих, хто подорожує з метою вирішення медичних проблем, представників громадянського суспільства, котрі направляються для участі в семінарах, тренінгах тощо, осіб, які їдуть для участі у міжнародних виставках, симпозіумах та семінарах, а також представників релігійних організацій, які беруть участь в офіційних транскордонних програмах співпраці ЄС. Нові домовленості також передбачають більш чітке визначення, кому, коли й на який період мають видаватися багаторазові візи. Так, багаторазові візи терміном дії п'ять років мають видаватися членам національних та регіональних урядів та парламентів,

Конституційних та Вищих судів, постійним представникам офіційних делегацій, які представляють Україну на зустрічах, консультаціях та переговорах, партнерах, дружинам, дітям та батькам громадян України, котрі легально проживають на території країн ЄС, а також бізнесменам, які регулярно відвідають Європу з бізнес-цілями. Крім того, нові зміни передбачають, що п'ятирічні багаторазові візи мають надаватися національним та регіональним прокурорам, їх заступникам, дружинам, дітям та батькам, що відвідують громадян ЄС, які живуть на території країни громадянства, а також представникам технічного персоналу, що обслуговує журналістів.

Згідно із домовленостями, багаторазові візи терміном дії в один рік мають надаватися водіям, що здійснюють міжнародні вантажні або транспортні перевезення, персоналу міжнародних поїздів, особам, що беруть участь в наукових, культурних та спортивних подіях, учасникам міжнародних спортивних змагань, представникам громадянського суспільства, які часто подорожують до країн-членів ЄС з метою участі в семінарах та конференціях, особам, що беруть участь у міжнародних виставках та конференціях, представникам релігійних організацій.

Разом з тим слід констатувати, що ця угода поділяє українське суспільство на дві групи – привілейованих отримувачів віз, серед яких, приміром, журналісти та бізнесмени, і пересічних громадян. Візова політика не повинна бути лише для еліти українського суспільства, а мусить полегшувати організацію подорожей для простих людей. Адже одна з головних цілей Європейської політики сусідства – створити на південь і схід від нових кордонів ЄС зону стабільності миру і добробуту шляхом налагодження тісних довготривалих відносин з сусідніми країнами.

Основні висновки і перспективи подальших досліджень. Набуття чинності підписаних у липні 2012 р. змін та доповнень до Угоди про спрощення візового режиму між Україною та Євросоюзом є кроком у вірному напрямку. Запроваджені зміни мають бути доведені як до консульських установ, візових центрів, так і до потенційних заявників. Особливо важливим є закріплення мінімального порогу терміну дії багаторазової візи для визначених Угодою категорій громадян – один рік. Реалізація даної норми вимагатиме ретельної уваги та моніторингу.

Міністерству зовнішніх справ України треба посилити інформаційну та консультаційну підтримку заявників, зокрема, у випадку порушень їх прав. Необхідно вжити заходів для протидії кримінальному ринку нелегальних візових послуг, насамперед, індустрії “візової підтримки” на основі фіктивних супровідних документів. Слід оперативніше реагувати на відповідну інформацію, що надходить з боку ЄС та інформувати громадськість щодо розкриття злочинних мереж. В свою чергу, країни-члени ЄС можуть розглянути подальші кроки щодо уніфікації вимог до візових заявників, зокрема, затвердження єдиного максимально вичерпного списку документів, які вимагаються для отримання віз.

Виходячи з практики інцидентів, що регулярно виникають у більшості подорожуючих, насамперед на території Німеччини, слід надати роз'яснення щодо а) порядку використання багаторазових віз у випадку відвідання різних шенгенських країн з різними цілями візитів; б) правил “першого в'їзду” – особливо у випадку транзитного проїзду або перельоту.

Консульським службам країн–членів ЄС слід активніше використовувати наявну гнучкість шенгенського законодавства для видачі більшої кількості багаторазових/довгострокових віз. Консульства та візові центри мають інформувати заявників про право на отримання довготермінових віз і пропонувати такі візи тим, хто відповідає критеріям (навіть якщо дана особа саме не запитує про таку візу). Така політика розвантажуватиме консульські служби, не збільшуючи при цьому міграційних ризиків. Довгострокова віза з терміном дії мінімум один рік має стати нормою, а не винятком – це впливає з діючого шенгенського права.

Використані джерела:

1. Безп'ятчук Ж., Трегуб Г. *Кафкіанські замки Шенгену. Європейська візова бюрократія на межі абсурду.* – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Society/86561>. – Назва з екрана.
2. *Візова політика країн ЄС в Україні. Підсумки громадського моніторингу - 2012* / [Ірина Сушко та ін.] ; Міжнар. фонд «Відродження», [Громад. ініціатива] «Європа без бар'єрів». - К. : [б. в.], 2012. - 78 с.
3. Кузьменко О. В. *Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну : монографія.* - Х. : Ніка Нова, 2012. - 206 с.
4. *Офіційний сайт громадської організації «Європа без бар'єрів».* – Режим доступу : <http://novisa.org.ua>. – Назва з екрана.
5. Сушко І. *Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. Поточні оцінки візової практики країн ЄС в Україні* / Ірина Сушко, Олексій Вradій, Олександр Сушко ; Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Громад. ініціатива «Європа без бар'єрів». - К. : Вістка, 2010. - 56 с.