



## ПРОГРЕСС В ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВИЗОВОГО РЕЖИМА УКРАИНЫ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Алла ШЕНДЕРОВСКАЯ,  
аспирант

Киевского университета права Национальной академии наук Украины

### Summary

The article deals with the legal aspects of the liberalization of the visa regime for short trips of citizens of Ukraine to the European Union. Characterized by the main stage of the process of liberalization of the visa regime and Ukraine's progress in this area. Also produced an overview of the liberalization of the visa regime for short trips of citizens from the Western Balkans to the European Union, which it successfully completed a few years ago, and the Eastern Partnership countries, which, alongside with Ukraine only pass this difficult path and are at different stages of completion.

**Key words:** the European Union, the liberalization of the visa regime, the Schengen area, the road map, the plan of action.

### Аннотация

В статье рассматриваются правовые аспекты либерализации визового режима для краткосрочных поездок граждан Украины в страны Европейского Союза. Характеризируются основные стадии процесса либерализации визового режима и прогресс Украины в этой сфере. Также произведен краткий обзор либерализации визового режима для краткосрочных поездок граждан со стран Западных Балкан с Европейским Союзом, которые ее успешно завершили несколько лет назад, и стран Восточного Партнерства, которые наравне с Украиной только проходят этот сложный путь и находятся на разных стадиях его завершения.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, либерализация, визовый режим, Шенгенская зона, Дорожная карта, План действий.

**Постановка проблемы.** Европейское направление внешней политики Украины неоспоримо, оно открывает для нашей страны новые перспективы сотрудничества Украины с развитыми странами Европейского Союза, дает возможности экономического развития и укрепление позиций Украины в мировой системе международных отношений. Одним из главных направлений в сфере сотрудничества с Европейским Союзом есть либерализация для граждан Украины визового режима, так как граждане Европейского Союза ездят без виз в Украину с 1 сентября 2005 года.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью новизны, так как события в сфере либерализации визового режима между странами развиваются очень быстро и в настоящее время нет ни одной фундаментальной работы на эту тему.

**Состояние исследования.** Международно-правовые аспекты либерализации визового режима между Украиной и Европейским Союзом пока что не привлекли внимание отечественных юристов-международников, несмотря на актуальность этого вопроса для граждан Украины.

**Целью и задачей статьи** является исследование пройденной работы и её продолжительность странами Западных Балкан на пути к отмене визового режима с Европейским Союзом и стран Восточного Партнерства, ко-

торые только выполняют свои Планы действий по отмене визового режима, для получения позитивного опыта для Украины.

**Изложение основного материала.** Рассмотрением проблем, которые возникают на пути к визовой либерализации с Европейским Союзом (далее – ЕС), занимаются отечественные ученые, журналисты и политики, особенно эти вопросы находятся в поле зрения Гражданской инициативы «Европа без барьеров».

Украине в 2010 году был предоставлен План действий по введению безвизового режима для краткосрочных поездок граждан Украины в страны ЕС, что означало переход от абстрактных дискуссий к предметной и целенаправленной работе с четкой перспективой введения безвизового режима для поездок граждан Украины в ЕС. С тех пор скорость приближения к либерализации визового режима зависит в большей степени от прогресса, который достигнет Украина в выполнении установленных условий. Этот План действий был разработан Еврокомиссией с учетом положительного опыта, который доказал эффективность аналогичных Дорожных карт, предоставленных балканским странам. Еще 28 января 2008 года Совет ЕС по общим вопросам и внешним отношениям заявил о намерении Европейской Комиссии начать визовый диалог со всеми странами Западных Балкан.

По результатам выполнения этих Дорожных карт, безвизовый режим поездок в ЕС был введен для граждан Сербии, Македонии, Черногории, Албании, Боснии и Герцеговины. Таким образом, 19 декабря 2009 года граждане Сербии, Черногории и Македонии получили желаемую либерализацию их визового режима с Европейским Союзом, а за год спустя, 15 декабря 2010 года, такую же либерализацию получили граждане Боснии и Герцеговины и Албании.

Около двух лет понадобилось Сербии, Македонии и Черногории для успешного выполнения технических заданий и критериев Дорожных карт, чтобы окончательно убедить ЕС, что их граждане имеют право на пересечение границ без виз. Не останавливаясь на достигнутом, три страны не остались в стороне от проблемы визовой изоляции двух других стран региона – Боснии и Герцеговины и Албании, с их помощью почти через год они получили безвизовый режим [1, с. 359–364].

Предоставляя друг другу экспертную помощь, балканские страны продемонстрировали действенность принципа регионального подхода, еще раз подтвердив неоспоримый факт: демократические ценности, к которым относится и свобода передвижения, способна консолидировать общества, заживляя раны прошлого перспективами будущего [2]. Сегодня же, балканские страны чаще упоминаются как



синоним ответственного отношения взятых на себя обязательств в отношениях с Европейским Союзом и являются примером удачного менеджмента в области безопасности, управления миграцией и борьбы с организованной преступностью. Пройдя фундаментальную трансформацию, балканские страны вплотную приблизились к европейским стандартам в области безопасности и демократии.

Либерализация визового режима для пяти балканских стран не стала неожиданным подарком от Европейского Союза. Наоборот, этот процесс полностью зависел от проведения этими странами существенных реформ в сфере миграции и пограничного контроля, общественного порядка и безопасности, внешних отношений и прав человека, которые странам необходимо было привести в соответствие со стандартами ЕС.

В области миграции и пограничного контроля, эти реформы предусматривали, например, обязательства по принятию и внедрению в национальное законодательство требований, предусмотренных «Шенгенским кодексом о границах» [3]. В результате, условиями присоединения к Шенгенской зоне стали условия, которые должны выполнить граждане этих стран и граждане третьих стран, что транзитом проезжают через эти страны, чтобы было разрешено выезжать в страны Европейского Союза.

Другой реформой была транспозиция ответственности перевозчиков в национальное законодательство [4]. Это означает, что любой перевозчик, который ездит в эти страны, должен проверить, что лица, которых он берет с собой, имеют необходимые проездные документы, чтобы законно попасть в эти страны. В противном случае, он будет обязан вернуть их обратно за свой счет.

Реформирование различных сфер общественно-политической жизни в соответствии с европейскими ценностями и стандартами было взаимовыгодным процессом, как для балканских стран, так и для Европейского Союза. Вопросы свободы передвижения граждан стран Западных Балкан со странами-членами ЕС долгое время не претерпевали изменений. Первым сигналом готовности ЕС к позитивным

сдвигам стал саммит в Салониках в 2003 году, где главы государств и правительств ЕС отметили европейские перспективы Западных Балкан, включающие будущий безвизовый режим с ЕС, обусловленный проведением реформ в таких сферах, как укрепление верховенства права, борьбы с организованной преступностью, коррупцией и нелегальной миграцией, а также усиление административной способности стран при обеспечении контроля на границах и безопасности документов.

Активизация процесса либерализации визового режима началась только с 2007 года, когда между странами Западных Балкан и Европейским Союзом было подписано Соглашение об упрощении оформления виз и реадмиссии (Соглашение между Европейским сообществом и Республикой Албанией от 19 декабря 2007 года [5, с. 85], Соглашение между Европейским сообществом и Боснией и Герцеговиной от 19 декабря 2007 года [6, с. 97], Соглашение между Европейским сообществом и бывшей югославской Республикой Македонией от 19 декабря 2007 года [7, с. 125], Соглашение между Европейским сообществом и Республикой Черногорией от 19 декабря 2007 года [8, с. 109], Соглашение между Европейским сообществом и Республикой Сербией от 19 декабря 2007 года [9, с. 137]). Соглашения стран Западных Балкан и ЕС заработали с 1 января 2008 года, одновременно с соответствующими соглашениями, подписанными между Украиной, Молдовой и ЕС. В том же 2008 году Европейская Комиссия и начала «визовый диалог» со всеми балканскими странами.

Дорожные карты для стран Западных Балкан содержали четыре блока задач:

- безопасность документов;
- нелегальная иммиграция;
- общественный порядок;
- безопасность и вопросы внешних отношений, касающихся передвижения людей.

Следует остановиться на некоторых важных различиях между Дорожными картами Балкан и Планом действий для Украины и других стран-участниц Восточного партнерства (инициатива «Восточное партнерство» основана в мае 2009 года, и стала вос-

точно-европейским измерением политики соседства ЕС в отношении шести стран: Украины, Азербайджана, Беларуси, Армении, Грузии и Молдовы).

Первое отличие – в названиях двух документов. Хотя существенно лингвистической разницы между словами карта и план нет, но, по нашему мнению, этим Европейская Комиссия стремилась подчеркнуть политическую разницу между странами Западных Балкан, которые были в то время и остаются на сегодня странами-кандидатами и потенциальными кандидатами на членство в Европейский Союз, и поэтому они получили карту, и Украиной, Молдовой и Грузией, которые являются лишь «дружественными странами», в соответствии с политикой Восточного партнерства [10] и до сих пор не имеют перспективы членства в Европейском Союзе. Визовый диалог был начат в 2010 году только с Украиной и Молдовой, 22 ноября 2010 года Украина получила План действий по либерализации визового режима с Европейским Союзом, в январе 2011 года – Молдова и 25 февраля 2013 года – Грузия. Остальные три страны-участницы Восточного партнерства должны тоже в ближайшее время получить свои Планы действий по либерализации визового режима с Европейским Союзом.

Также План действий для Украины имеет более сложную структуру и процедуру оценивания прогресса Украины в реализации документа. Он разделен на два этапа: правовая и политическая структура и выполнение (имплементация). Дорожные карты для стран Западных Балкан не содержали такого разграничения, там процесс принятия законодательства и внедрения других изменений был скомпонован с процессом выполнения этих документов. Разделив План действий для Украины на два этапа, Европейская комиссия этим высказала более недоверчивое отношение к Украине, чем к странам Западных Балкан, и этим еще больше подчеркнула политическую разницу между ними. Такой двухэтапный процесс в диалоге о либерализации визового режима для Украины подтверждает то, что процесс выполнения первого этапа будет четко отслеживаться и оцениваться Европейской Комиссией во время второго этапа, в то время



как в случае стран Западных Балкан процесс выполнения рассматривался как непрерывные и последовательные усилия после принятия законодательных актов и отдельно он не оценивался. Например, в Плане действий для Украины, в Блоке 3 «Общественный порядок и безопасность», Европейская Комиссия определила два условия для борьбы с торговлей людьми – принятие Закона о противодействии торговле людьми и принятия Плана действий для его эффективной имплементации [11]. В Дорожной карте для Сербии Европейская Комиссия определила: выполнить стратегию борьбы с торговлей людьми путем принятия и выполнения Плана действий, предусматривало конкретные временные рамки и достаточные человеческие и финансовые ресурсы для его внедрения [12].

Теперь остановимся подробнее на программе «Восточное партнерство», которая официально была основана 7 мая 2009 года на ее первом Пражском саммите. Одной из основных целей этой программы для шести стран-участниц является установление Европейским Союзом безвизового режима для них. Существует четыре основных этапа подготовки государства к этому. Прежде всего, это подписание Соглашения об упрощении оформления виз и реадмиссии лиц, на втором этапе страна должна начать визовый диалог с Европейским Союзом. Следующим этапом является утверждение Плана действий по визовой либерализации, и последний этап – выполнение необходимых критериев, предусмотренных вышеупомянутым Планом действий, и положительная оценка его выполнения со стороны Европейского Союза [13].

Молдова уже успешно прошла этот путь и с 28 апреля 2014 года ее граждане, обладающие биометрическими паспортами, могут въезжать в страны Евросоюза без виз до 90 дней в течение 180 дней и без права на трудоустройство. Хотя Молдова инициировала диалог о либерализации визового режима с Европейским Союзом позже, чем Украина – в июне 2010 года и получила свой План действий лишь в январе 2011 года, она опередила Украину. В ноябре 2012 года Молдова перешла ко второму этапу выполнения Плана действий по визовой либерализации. Первый отчет об успехах Молдовы

в выполнении этого плана был представлен 16 сентября 2011 года. Впоследствии было еще четыре доклада, включая отчет, который был представлен 15 ноября 2013 года. На саммите в Вильнюсе 28–29 ноября 2013 года было заявлено о начале технических процедур по внесению изменений в Регламент (ЕС) 539/2001, для того чтобы ввести безвизовый режим в Шенгенскую зону для молдавских граждан, и соответствующие изменения вступили в силу с 28 апреля 2014 года. В Брюсселе утверждают, что ни одна страна не смогла так быстро выполнить условия для либерализации визового режима. Менее четырех лет понадобились Республике Молдова для того, чтобы поездки в Шенгенскую зону без виз стали реальностью для ее граждан. Непрерывные усилия молдавских властей показывают, что при наличии решимости и упорной работы необходимые изменения, которые позволят ЕС отменить визовые обязательства, могут быть сделаны быстро [14].

Грузия пребывает на третьем этапе визовой либерализации, она получила План действий по визовой либерализации только в 2013 году. Также на саммите в Вильнюсе Молдова и Грузия продолжили переговоры относительно подписание Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом, планируется, что они будут подписаны осенью 2014 года на следующем саммите. Руководство Армении тоже должно было продолжить вместе с Грузией и Молдовой переговоры в Вильнюсе по заключению Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом (переговоры продолжались более трех лет), но вместо этого армянская власть решила присоединиться к Таможенному союзу с Россией, Беларуссией и Казахстаном [15].

Азербайджан перешел ко второму этапу визовой либерализации, подписав с Европейским Союзом 29 ноября 2013 года Соглашение об упрощении оформления виз. Отношения Азербайджана с Европейским Союзом можно охарактеризовать как «нейтральные». Поддержка демократических преобразований в повестке дня отношений Баку и Брюсселя – далеко не на первом месте. Азербайджан никогда не вел переговоров об ассоциации с Европейским Союзом, хотя и в

Таможенный союз азербайджанское руководство не собирается [16].

Армения и Беларусь находятся на первом этапе визовой либерализации, то есть они еще не подписали Соглашения об упрощении оформления виз с Европейским Союзом, и по нашему мнению, не подпишут в будущем, особенно теперь, после присоединения этих стран к Таможенному союзу, а также в связи с продолжением Брюсселем в октябре 2013 года еще на год действие санкций против руководства Беларуси за нарушения прав человека в стране и продолжение политических репрессий. Ограничение въезда на территорию ЕС и осуществления любых финансовых операций в странах Европейского Союза распространяются на более чем двухсот белорусских чиновников, которых считают причастными к репрессиям. Эти страны сделали выбор в пользу Таможенного Союза, поэтому о дальнейших переговорах по заключению Соглашения об ассоциации пока не идет.

Также следует отдельно отметить, что именно означает Соглашение об ассоциации ЕС (далее – Соглашение) с другими странами, которые не являются его членами. Настоящее Соглашение предусматривает переход к более тесным связям между Европейским Союзом и страной, его подписавшего, но эти связи касаются, прежде всего, политической и экономической интеграции. Также важным элементом Соглашения является создание углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли, что предполагает более тесные отношения в экономическом плане, чем вступление страны во Всемирную торговую организацию. Но сам текст Соглашения об ассоциации не предусматривает будущего членства в Европейском Союзе и даже не определяет временные рамки, а значит более тесные политические и экономические связи между Европейским Союзом и определенной страной, и только предусматривает возможность членства в неопределенном будущем. Это подтверждает пример Турции, которая заключила Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом еще в 1996 году, и Албании – в 2009 году, но эти страны до сих пор не являются членами Европейского Союза и неизвестно ими станут ли вообще.



Что касается отношений об отмене визового режима для краткосрочных путешественников наших граждан, то они не связаны с заключением Соглашения об ассоциации. Переговоры о безвизовом режиме ведутся отдельно, и результат полностью зависит от того, как быстро Украина выполнит План по визовой либерализации, предоставленный ей еще в 2010 году. Это подтверждает пример Российской Федерации, которая не планирует стать членом Европейского Союза и никогда не вела переговоры о подписании Соглашения об ассоциации, но тоже делает целенаправленно шаги для достижения безвизового режима с Европейским Союзом.

Характеризуя План действий по визовой либерализации для Украины, следует отметить, что он является в целом аналогичным с Планами действий по визовой либерализации для Молдовы и для Грузии, но разработан специально для каждой страны-участницы в отдельности с учетом прогресса каждой из них.

Сейчас Украина проходит последний этап этого процесса, но по сравнению с такой страной Восточного партнерства как Молдова, она сильно отстает в процессе визовой либерализации, поскольку за четыре года смогла только завершить выполнение первой фазы Плана действий по визовой либерализации с Европейским Союзом и перейти ко второй фазе, приняв два последних законопроекта – об антикоррупционной политике и о борьбе с дискриминацией [17]. 27 июня 2014 года Совет ЕС по иностранным делам одобрил переход ко второй фазе выполнения Плана действий по либерализации визового режима для граждан Украины. Также 27 июня 2014 года была подписана последняя экономическая часть Соглашения об ассоциации, а политическая часть была подписана раньше – 21 марта 2014 года.

**Выводы.** Украина уже прошла большую часть пути к визовой либерализации с Европейским Союзом. Осталось еще только начать выпуск биометрических паспортов, создать независимый антикоррупционный орган, а также усовершенствовать законодательство и государственную политику в сфере противодействия дискриминации. По оценке экспертов все это

должно произойти довольно быстро и должно занять от полугода до года.

#### Список использованной литературы:

1. Шендеровська А.В. Правові заходи лібералізації візового режиму між ЄС та країнами західних Балкан / А.В. Шендеровська. – К. : Часопис КУП, 2013. – № 1. – С. 359–364.

2. Як досягти безвізового режиму з Європейським Союзом? Досвід країн Західних Балкан для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novisa.org.ua/upload/file/WBpublicationUKR.pdf>.

3. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders), article 5, “Entry conditions for third-country nationals”.

4. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985.

5. Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the facilitation of the issuance of visas OJ L 334, 19.12.2007, p. 85.

6. Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the facilitation of the issuance of visas OJ L 334 19.12.2007, p. 97.

7. Agreement between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the facilitation of the issuance of visas OJ L 334, 19.12.2007, p. 125.

8. Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the facilitation of the issuance of visas OJ L 334, 19.12.2007, p. 109.

9. Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas OJ L 334, 19.12.2007, p. 137.

10. Східне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=224168250&cat\\_id=223345569](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=224168250&cat_id=223345569).

11. План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=244813273&cat\\_id=223280190&ctime=1324569897648](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctime=1324569897648).

12. Лібералізація візового режиму для Сербії. Дорожня карта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [eu.prostir.ua/data?t=1&q=233908](http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=233908).

13. За темпами лібералізації візового режиму з ЄС Україна поступається лише Молдові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/86361>.

14. Граждане Молдавии могут въезжать в страны ЕС без виз [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.dw.de/граждане-молдавии-могут-въезжать-в-страны-ес-без-виз/a-17595369?maca=rus-rss\\_rus\\_NewsGe\\_Europe-12291.xml](http://www.dw.de/граждане-молдавии-могут-въезжать-в-страны-ес-без-виз/a-17595369?maca=rus-rss_rus_NewsGe_Europe-12291.xml).

15. Резолюція Європейського парламенту щодо результатів саміту у Вільносі та майбутнього Східного партнерства з особливою увагою до України (2013/2983(RSP)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Politics/96568>.

16. Молдова, а не Україна – «зірка» саміту у Вільносі ЄС [Електронний ресурс] Сайт DW. – Режим доступу : <http://www.dw.de/молдова-а-не-україна-зірка-саміту-у-вільносі/a-17255620>.

17. Влада за три роки не спромоглася завершити перший етап плану дій щодо візової лібералізації з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/93283>.