



# Аналитическая записка

## Украина: первый год безвизового режима (успехи, вызовы и уроки на будущее)

Катерина Иващенко-Стадник

Визовая либерализация содействовала проведению комплексных реформ, и среди прочего, улучшению имиджа Украины в ЕС и популяризации ЕС в Украине.

### РЕЗЮМЕ

На основе документов, отчетов и интервью с экспертами в аналитической записке проанализирован контекст и основные количественные показатели первого года безвизового режима между Украиной и ЕС. Отмечается, что из-за несогласованной системы мониторинга регулярных пассажиропотоков, реальное количество безвизовых поездок из Украины в ЕС, вероятно, значительно превышает текущие оценки украинской стороны. На основе наиболее полных из имеющихся на сегодняшний день данных Европейского агентства пограничной службы и береговой охраны (Frontex), сделан вывод о том, что, вопреки опасениям, циркулировавшим в украинских и европейских СМИ накануне введения безвизового режима, резкого всплеска миграционной активности из Украины в ЕС не произошло. Хотя Украина остается в тройке лидеров по общему количеству въездов в Шенгенскую зону, общий пассажиропоток из Украины за 2017 год несколько снизился, а уровень зафиксированных нелегальных пересечений и пересечений по поддельным документам значительно сократился.

Визовая либерализация содействовала проведению комплексных реформы в сфере безопасности, усилению сотрудничества в сфере интегрированного управления границами, повысила престиж украинского паспорта и гражданства, развитию транспортной и туристической инфраструктуры маршрутов между Украиной и ЕС, увеличению числа туристических и деловых поездок, структурному изменению потока путешественников, улучшению имиджа Украины в ЕС и популяризации ЕС в Украине.

Украине рекомендуется устранить замечания, изложенные в Первом отчете в рамках мониторинга по механизму приостановления безвизового режима. Внимания европейских партнеров требует задача по обеспечению безопасности всех границ Украины, включая границу с РФ. Рекомендуется синхронизировать методики учета пересечений границы, в том числе между странами ЕС, а также продолжить информационную кампанию для разъяснения принципов ответственного безвизового путешествия. Отмечается, что безвизовый режим - базовый шаг для преобразования Украины в безопасного, надежного и развивающегося восточного партнера ЕС.

## КОНТЕКСТ

11 июня 2017 года в соответствии с планом ЕС по развитию управляемой и безопасной мобильности со странами Восточного партнерства вступил в силу безвизовый режим для краткосрочного пребывания в Европе граждан Украины, имеющих биометрические паспорта. Введение безвизового режима стало прямым результатом диалога между ЕС и Украиной о визовой либерализации, который был запущен 29 октября 2008 года, а также итогом успешной реализации «Глана действий по либерализации визового режима» (ПДЛВР), представленного Украине 22 ноября 2010 года.

ПДЛВР, который является общей процедурой для стран Восточного партнерства, включает четыре блока стандартов, которые должны соблюдаться страной-партнером, в том числе: 1) безопасность документов, включая введение базы биометрических данных; 2) управление границами, миграция и предоставление убежища; 3) общественный порядок и безопасность; 4) внешние отношения и основные права. Оговоренные в плане контрольные показатели призваны гарантировать эффективное и устойчивое достижение намеченных стандартов не только через принятие политических решений, но также через разработку необходимой законодательной и институциональной базы для их реализации.

После публикации шести оценочных отчетов о ходе реализации ПДЛВР (2011-2015 гг.), Украина была включена в список третьих стран, граждане которых освобождены от виз для посещения стран Шенгенской зоны. Таким образом, Украина стала третьей страной - после Молдовы, безвизовый режим с которой был введен в апреле 2014 года, и Грузии, где безвизовый режим вступил в силу в марте 2017 года - граждане которой имеют право пользоваться преимуществом безвизовых поездок во все страны-члены ЕС<sup>1</sup> (за исключением Ирландии и Великобритании, которые являются членами ЕС, но не входят в Шенгенскую зону) и находиться в Шенгенской зоне до 90 дней в любой 180-дневный период с туристическими или деловыми целями (исключая работу по найму), а также для посещения членов семьи.

Чтобы исключить злоупотребления безвизовым режимом и гарантировать, что политическая ситуация не составляет угрозы для дальнейшего развития и безопасности страны-партнера, Европейская комиссия разработала и 20 декабря 2017 года опубликовала Первый отчет в рамках мониторинга по механизму приостановления безвизового режима, который предусматривает возможность временного возврата к необходимости соблюдения визовых требований в случае несоответствия критериям либерализации. В отчете отмечается, что Украина в целом продолжает выполнять необходимые для продолжения безвизового режима условия, однако, в дальнейшем необходимо учесть ряд требований<sup>2</sup>, в частности, обеспечить дальнейшее осуществление антикоррупционных реформ. Кроме того, в рамках политики ЕС по усилению контроля границ до конца 2021 года<sup>3</sup>, для выявления лиц, представляющих угрозу безопасности, будет введена проверка через Европейскую систему авторизации въезда Etias<sup>4</sup>: граждане из тех стран, которые пользуются безвизовым режимом с ЕС, должны будут раз в три года заполнить электронную заявку на въезд и оплатить сбор за авторизацию в электронной системе (7 евро за каждую заявку, кроме заявителей младше 18 лет и старше 70 лет, которые освобождаются от сбора).

Украина стала третьей страной, граждане которой имеют право пользоваться преимуществом безвизовых поездок во все страны-члены ЕС

Украина в целом продолжает выполнять необходимые для продолжения безвизового режима условия, однако, в дальнейшем необходимо учесть ряд требований.

1. Безвизовый режим с Украиной распространяется также на Исландию, Лихтенштейн, Норвегию и Швейцарию, которые не входят в ЕС, но являются ассоциированными участниками Шенгенской зоны. Члены ЕС Болгария, Хорватия, Кипр и Румыния, которые еще не завершили процесс вступления в Шенгенскую зону, также входят в список стран, для посещения которых действует безвизовый режим с Украиной.

2. First Report under the Visa Suspension Mechanism, Brussels, 20.12.2017 COM (2017) 815 final, p. 13, 14.

3. Security Union: Commission welcomes the European Parliament's adoption of the European Travel Information and Authorization System (ETIAS) and a stronger EU-LISA Agency, European Commission Press release, July 5, 2018. Доступно по ссылке: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4367_en.htm), дата доступа 21 августа 2018.

4. Border security: screening travelers before they arrive in the EU // European Parliament News, July 4, 2018. Доступно по ссылке: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20180628ST006868/security-screening-travellers-before-they-arrive-in-the-eu>, дата доступа 25 июля 2018.

Безвизовый режим воспринимается участвующими партнерами как взаимовыгодное решение для облегчения контактов между людьми и укрепления деловых, социальных и культурных связей между ЕС и Украиной (Отчет об имплементации Соглашения об Ассоциации с Украиной SWD (2017) 376).

В контексте реализации безвизового режима между ЕС и странами Восточного партнерства, Украина представляет собой уникальный кейс по двум основным причинам: 1) это крупнейшая из стран Восточного партнерства по численности населения (42 млн.<sup>5</sup>), территории (557,5 кв. км)<sup>6</sup> и протяженности внешних границ (6 993 кв. км)<sup>7</sup>, в том числе границ с ЕС (Украина граничит с Венгрией, Польшей, Румынией и Словакией), со странами Европейского партнерства (Молдовой и Беларусью) и с Россией; 2) это единственная страна с двумя нерешенными конфликтами на своей территории (аннексированной РФ территорией Крыма на юге и конфликтом в Донецкой и Луганской областях на востоке). Сложные геополитические условия обуславливают проблемы и риски, связанные как с управлением границами, так и с реализацией реформ, необходимых для продолжения безвизового режима. Тем не менее, Украина продолжает искать устойчивые решения для обеспечения безопасности и проведения структурных преобразований в приоритетных областях. Как показывают результаты опросов общественного мнения, предоставление безвизового режима Украине остается одним из ощутимых достижений страны в период после Евромайдана, самым знаковым политическим событием 2017 года<sup>8</sup>, и может быть использовано в качестве мощного стимула для реформирования и развития Украины как одного из крупнейших и надежных восточных партнеров ЕС.

Сложные геополитические условия обуславливают проблемы и риски, связанные как с управлением границами, так и с реализацией реформ, необходимых для продолжения безвизового режима

## ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПЕРВОГО ГОДА БЕЗВИЗА

**Проблемы учета.** Анализ статистики безвизового режима показывает, что в имеющихся на июнь 2018 количественных оценках результатов безвизового режима есть расхождения из-за различных подходов к мониторингу регулярных пассажиропотоков: предположительно, доля безвизовых поездок из Украины в ЕС значительно превышает оценки украинской стороны.

С января 2015 года по июнь 2018 года Государственная миграционная служба Украины выдала 9 миллионов биометрических паспортов, в том числе 5 миллионов с июня 2017 года, когда безвизовый режим вступил в силу<sup>9</sup>.

Государственная пограничная служба Украины сообщает о 20,3 млн. пересечений границы между Украиной и ЕС с 11 июня 2017 года по 11 июня 2018 года. В этот период зафиксировано 4,8 млн. пересечений с биометрическими паспортами, в том числе 555 000 безвизовых<sup>10</sup>, что свидетельствует о том, что только 2,7% всех пересечений границы с ЕС осуществлены как

5. Без учета временно оккупированной территории Автономной Республики Крым и г. Севастополь. Оценка Государственной статистической службы Украины на 1 января 2018 года. Доступно по ссылке: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua), дата доступа 25 сентября 2018.

6. Имеется в виду контролируемая территория Украины в 2017 году. В 1991 году контролируемая территория Украины составляла 603,7 кв. км.

7. «Протяженность границ Украины». Ответ государственной пограничной службы Украины на запрос негосударственной организации «Европа без барьеров» от 5 ноября 2018 года. Доступно по ссылке: <https://europewb.org.ua/protyazhnist-kordoniv-ukrajiny/>, дата доступа 13 ноября 2018.

8. Большинство украинцев назвали безвиз с ЕС главным политическим событием года. Данные опроса Фонда «Демократические инициативы» // Громадське Радіо, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://hromadskeradio.org/news/2018/06/11/nik-bezvizu-popyt-na-biometrichni-pasporty-zalysheyetsya-pidvyshchenym>, дата доступа 20 июля 2018.

9. Интервью с Сергеем Гунью, начальником управления коммуникаций и электронных сервисов Государственной миграционной службы Украины // Громадське Радіо, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://hromadskeradio.org/news/2018/06/11/nik-bezvizu-popyt-na-biometrichni-pasporty-zalysheyetsya-pidvyshchenym>, дата доступа 20 июля 2018.

10. Информация Государственной пограничной службы Украины, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Za-nik-bezvizu-prikordonniki-oformili-555-tisjach-ukrainciv-za-sproshchenoyu-proceduroyu/>, дата доступа 10 июля 2018.

безвизовые. На практике это означает, что пассажир, путешествующий с биометрическим паспортом, может пересекать границу с ЕС, пользуясь различными видами действительной визы (например, студенческой, рабочей, семейной в пределах Шенгенской зоны и визой для краткосрочных визитов за пределами Шенгенской зоны).

Количество безвизовых пересечений, фиксируемых украинской стороной, недооценено по двум основным причинам: 1) украинские пограничники ведут учет безвизовых поездок только тех пассажиров, которые впервые пересекают границу с биометрическим паспортом; 2) имеющиеся данные Государственной пограничной службы Украины не включают транзитные пересечения границ между Украиной и ЕС через другие страны, например, в Польшу или Литву через Беларусь, в Румынию или Болгарию через Молдову, а также в другие страны Европы через Турцию (такой маршрут популярен благодаря развитому транспортному сообщению из Стамбула в другие пункты назначения в ЕС). Кроме того, в безвизовом пассажиропотоке не учитываются въезды в ЕС граждан Украины, временно проживающих в третьих странах<sup>11</sup>, а также безвизовые передвижения граждан Украины, пользующихся паспортами третьих стран (несмотря на то, что украинское законодательство не признает двойное гражданство, жители приграничных районов Украины массово пользуются венгерскими и румынскими паспортами).

Проблемы украинского учета безвизовых перемещений за первый год предоставления безвизового режима будут выявлены в феврале-марте 2019 года после публикации данных Генерального директората по миграции и внутренним делам ЕС (DGHome). В статистике будут учтены все зарегистрированные странами-членами въезды за год с января 2018 по январь 2019.

**Пассажиропоток**<sup>12</sup>. В отчете Frontex<sup>13</sup> отмечается, что за три месяца после предоставления безвизового режима с Украиной (с июля по сентябрь 2017)<sup>14</sup> пассажиропоток увеличился на 15% по сравнению с тем же периодом 2016). Однако, общий пассажиропоток из Украины за отчетный год снизился на 2,6% (с 14 695 622 до 14 318 281 пересечений). В целом, Украина остается в тройке лидеров по общему количеству въездов в Шенгенскую зону (для сравнения, в 2017 году зарегистрировано 11,2 млн. въездов из Марокко, 9,7 млн. из России, 1,9 млн. из Молдовы, причем во всех упомянутых странах, в отличие от Украины, есть тенденция к увеличению пассажиропотока за год). По данным Государственной пограничной службы Украины, 36% безвизовых поездок осуществлено через авиационные пункты пропуска<sup>15</sup> (то есть большинство пересечений осуществляются через наземные пункты пропуска).

**Отказы во въезде**<sup>16</sup>. По данным Frontex, Украина лидирует в списке стран, гражданам которых чаще всего отказывали во въезде в 2017 году (37 117 недопусков, что на 34% больше, чем в 2016). Для сравнения, на втором месте по количеству отказов во въезде - Россия (36 342 недопуска, однако число отказов снизилось с 2016 года на 55%), на шестом месте Молдова (5 953 недопуска, со снижением числа отказов с 2016 года на 57%). Среди трех

Количество безвизовых пересечений, фиксируемых украинской стороной, недооценено

Украина лидирует в списке стран, гражданам которых чаще всего отказывали во въезде в 2017 году. В то же время, на 24% сократилось число зафиксированных нелегальных пересечений границы и на 34% снизилось число пересечений по поддельным документам, в том числе, использование фальшивых виз.

11. Интервью с Ириной Сушко, исполнительным директором общественной организации «Европа без барьеров», 22 августа 2018. Организация занимается адвokatной поддержкой реформ в сфере безопасности, свободы передвижения и миграции и на постоянной основе сотрудничает с Министерством иностранных дел, Государственной миграционной службой, Государственной пограничной службой Украины. Интервью с Давидом Стулином, пресс-атташе Представительства ЕС в Украине, 31 августа 2018. Интервью проведены в рамках подготовки аналитической записки Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD).

12. Frontex Risk Analysis 2018: 17, 52.

13. По техническим причинам, в отчете Frontex не отражена статистика по некоторым странам, в частности по Италии, Кипру, Мальте и Португалии за отдельные месяцы. См. примечание Frontex Risk Analysis 2018, с.52. Тем не менее, до публикации годового отчета DGHome, данные Frontex - наиболее полные из имеющихся на сегодняшний день.

14. Пассажиропоток с июня по сентябрь обычно наиболее интенсивный, что связано с увеличением туристических поездок в этот период. В последующие месяцы интенсивность пассажиропотока снижается.

15. Информация Государственной пограничной службы Украины, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Za-rik-bezvizu-prikordonniki-oformili-555-tisyach-ukraintiv-za-sproshchenoyu-proceduroyu/>, дата доступа 10 июля 2018. Следует отметить, что доля авиационного пассажиропотока в структуре всех перемещений через границу ЕС в 2017 году составила 57% (Frontex Risk Analysis 2018: 52).

16. Frontex Risk Analysis 2018: 9, 18, 19, 23, 48, 43, 49.

наиболее распространенных причин отказов во въезде в ЕС гражданам Украины: отсутствие документального подтверждения цели поездки (44% от общего числа отказов), отсутствие действительной визы или вида на жительство (21%), отсутствие необходимых средств на период пребывания в ЕС или на возвращение и транзит (12%). В то же время, на 24% сократилось число зафиксированных нелегальных пересечений границы<sup>17</sup> и на 34% снизилось число пересечений по поддельным документам, в том числе, использование фальшивых виз<sup>18</sup>. Следует учитывать, что приведенные данные касаются общего пассажиропотока, поэтому выводы относительно проблем, возникающих во время безвизового въезда, носят оценочный характер: так, по мнению опрошенных экспертов, среди наиболее частых причин отказа во въезде по безвизовому режиму может быть зафиксированное в системе превышение допустимого срока пребывания в ЕС или другие нарушения, совершенные во время предыдущих въездов пассажира<sup>19</sup>.

Frontex отмечает, что особое внимание ответственных органов должно быть сосредоточено именно на контроле перемещений граждан с повышенным риском для общественной безопасности (в 2017 году было зафиксировано 134 таких случая, также 2 267 гражданам из Украины было отказано во въезде из-за внесенных в национальные реестры оповещений о запрете их въезда), в то время как передвижения добросовестных путешественников должно быть облегчено.

## ОЦЕНКИ УСПЕХОВ И ВЫЗОВОВ ПЕРВОГО ГОДА БЕЗВИЗА

По мнению украинских и европейских экспертов, введение безвизового режима несет в себе целый ряд позитивных и комплексных имиджевых, политических, экономических результатов как для Украины, так и для ЕС, а именно:

- Благодаря визовой либерализации **происходят глубинные реформы в сфере безопасности**, обеспечивающие новые преимущества не только для тех граждан, которые пользуются режимом безвиза, но и для тех, кто не выезжает из Украины (например, расширена сеть центров по оказанию административных услуг населению<sup>20</sup>, усилена безопасность документов и защита персональных данных, улучшен контроль над процессами на границе, в частности, работой фитосанитарной и таможенной службы). В то же время, в Украине не проведена достаточная работа по информированию населения о биометрических идентификаторах (а именно, альтернативных - электронной подписи, сетчатки глаза, овала лица - которые применяются в тех случаях, когда биометрический идентификатор использовать невозможно), поэтому у части населения сохранились предубеждения против биометрии и неосведомленность о ее преимуществах.
- **Повышается престиж украинского паспорта и гражданства** (в Индексе качества

Благодаря визовой либерализации происходят глубинные реформы в сфере безопасности, обеспечивающие новые преимущества не только для тех граждан, которые пользуются режимом безвиза, но и для тех, кто не выезжает из Украины

17. Общее число зафиксированных нелегальных пересечений границы Украины и ЕС в 2017 году - 105. Речь идет, прежде всего, о наземных пересечениях с граничащими с Украиной странами-членами ЕС.

18. Общее число зафиксированных случаев использования поддельных документов при пересечении границы с ЕС гражданами Украины в 2017 году - 801, из них 519 (то есть около 65%) зарегистрированы при пересечении границы с Польшей.

19. Существует проблема в оперативном сборе данных и анализе информации об отказах во въезде в ЕС со стороны Украины в авиационных пунктах пропуска, поскольку представители Государственной пограничной службы Украины узнают об отказе во въезде только в том случае, если при обратном пересечении пассажир сообщает об этом. Интервью с Василием Серватюком, первым заместителем председателя Государственной пограничной службы Украины // Українська правда, 11 июня 2018. Доступно по ссылке: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2018/06/11/7082929/>, дата доступа 5 сентября 2018.

20. Процесс создания центров по оказанию административных услуг (национальная аббревиатура -ЦНАП), занимающихся электронизацией и сопутствующими услугами населению, включая выдачу биометрических паспортов, был запущен в 2008 году, однако динамика открытия ЦНАПов до 2012 года оставалась низкой (1 центр был открыт в 2008, 2010 работало 3 центра, в 2011 - 8, в 2012 - 45). С 2013 года число открытых центров неуклонно росло, в значительной степени - благодаря международной технической помощи: в 2013 функционировало уже 502 центра, в 2018 - 775. Программы и проекты, которые предусматривают создание и модернизацию ЦНАПов в Украине поддерживает Европейская комиссия, ПРООН, Федеральное Министерство экономического сотрудничества и развития Германии и ряд других международных агентств и институций. Информация Министерства экономического развития и торговли Украины по вопросам создания ЦНАПов. Доступно по ссылке: [http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugDokumentiv&fbclid=IwARIADeM0HtoM5uk9gw8wktDy\\_mDgqmDgfA3j\\_YfyEh3JS753LZzyl6qwwM](http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugDokumentiv&fbclid=IwARIADeM0HtoM5uk9gw8wktDy_mDgqmDgfA3j_YfyEh3JS753LZzyl6qwwM), дата доступа 7 ноября 2018.

гражданства Украина поднялась с 99 места в 2016 на 80 место в 2017 году: это общая тенденция для стран Восточного партнерства, получивших безвизовый режим с ЕС<sup>21</sup>), в том числе, для граждан Украины, живущих на неподконтрольных территориях в Крыму и Донбассе, что содействует национальной интеграции и снижает интерес граждан к получению паспортов других государств. В то же время, соблюдению баланса между свободой перемещения и безопасностью должно быть уделено более пристальное внимание (об этом подробнее в рекомендациях).

- **Развивается транспортная и туристическая инфраструктура маршрутов между Украиной и ЕС**, на рынок выходят низкобюджетные авиакомпании (так, 3 сентября 2018 в Украину зашла авиакомпания Ryanair, ожидается запуск в течение 2018 года компаний EasyJet и Eurowings<sup>22</sup>), таким образом, путешествия становятся более доступными по цене, полеты возможны из большего числа городов (кроме городов-миллионников на карте авиасообщений появляются новые пункты сообщения, например, Херсон, в котором за 2017 стремительно увеличился пассажиропоток международных направлений). В то же время, сохраняются сложности с логистикой наземных перемещений: количество пропускных пунктов, в частности, на границе с Польшей, недостаточное (по оценке экспертов, для того, чтобы избежать эффекта «узкого горла» в наземных пропускных пунктах, их количество нужно увеличить в несколько раз). Хотя ЕС выделяет деньги на модернизацию и строительство пунктов пропуска на границе с Украиной, средства используются неэффективно (в 2018 году не был завершен и был впоследствии закрыт проект модернизации шести контрольно-пропускных пунктов на восточной границе ЕС)<sup>23</sup>. Кроме того, по инициативе ЕС на неопределенный срок отложено подписание договора «Открытое небо» о совместном авиационном пространстве между Украиной и ЕС<sup>24</sup>.
- Снятие логистических барьеров содействует увеличению числа туристических и деловых поездок и структурному изменению потока путешественников (происходит осознание того, что в ЕС из Украины едут не только «трудоустроенные мигранты»), улучшению перспектив двухсторонних отношений (торговых, образовательных, научных, культурных), расширению формальных и неформальных горизонтальных связей, что, в итоге, способствует улучшению имиджа Украины в ЕС и популяризирует ЕС в Украине. В то же время, на фоне ухудшения экономического положения населения и ограниченной альтернативы транспортных решений в Украине, путешествия пока не занимают значительного места в структуре досуга украинских граждан. По результатам опроса 2017 г. только около 17% респондентов во всех регионах Украины выезжали куда-либо на отдых или попутешествовать в течение года<sup>25</sup>, 57% никогда не были за границей, 72% в принципе не планируют такой поездки; из тех, кто не планирует ехать в страны ЕС, 77% не могут сделать это по материальным причинам<sup>26</sup>. По данным опроса конца 2018 г. (то есть, спустя почти полтора года со дня введения безвизового режима) 7,6% респондентов ездили в ЕС как туристы, 5,4% навещали друзей и родственников, 4,7% ездили в ЕС в поисках возможности трудоустройства, 0,5% ездили на учебу, 1,1% – на профессиональные мероприятия (конференции, выставки и др.), однако 81,9% – никак не воспользовались новыми возможностями для поездок<sup>27</sup>. Это позволяет утверждать, что над инклюзивным потенциалом безвиза для граждан Украины еще предстоит

На фоне ухудшения экономического положения населения и ограниченной альтернативы транспортных решений в Украине, путешествия пока не занимают значительного места в структуре досуга украинских граждан

21. См. Мошняга В., Мошняга Г. Безвизовый режим стран Восточного партнерства и ЕС: Эффекты и политики // Moldoscopy, no.2(81), 2018, с.106-132.

22. Перспективы дальнейших переговоров с мировыми лоукостерами были озвучены Владимиром Омеляном, Министром инфраструктуры Украины, на встрече с представителями Европейской бизнес ассоциации (ЕБА) в августе 2017 года.

23. См.: EU scraps border projects as 'Ukraine fatigue' grows // Reuters, 20 February 2018. Доступно по ссылке: [https://www.reuters.com/article/us-ukraine-eu-grants-exclusive/exclusive-eu-scraps-border-projects-as-ukraine-fatigue-grows-idUSKCN1G41GT?feedType=RSS&feedName=worldNews&tm\\_source=twitter&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=Feed%3A+Reuters%2FworldNews+%28Reuters+World+News%29](https://www.reuters.com/article/us-ukraine-eu-grants-exclusive/exclusive-eu-scraps-border-projects-as-ukraine-fatigue-grows-idUSKCN1G41GT?feedType=RSS&feedName=worldNews&tm_source=twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=Feed%3A+Reuters%2FworldNews+%28Reuters+World+News%29), дата доступа 5 сентября 2018.

24. Подробнее о значении договора «Открытое небо» и статусе его подписания, см. Государственная авиационная служба Украины, раздел «Евроинтеграция». Доступно по ссылке: <https://avia.gov.ua/pro-nas/mizhnarodna-diyalnist/jevointegratsiya/>, дата доступа 1 сентября 2018.

26. Опрос Института Горшенина совместно с Представительством фонда им. Фридриха Эберта в Украине и Беларуси, июнь 2017. Выборка 2000 респондентов.

27. Опрос Института социологии Украины, октябрь 2018. Выборка 1800 респондентов. правонарушение.

работать. Кроме того, на фоне миграционных кризисов и риска возникающих на их фоне фобий, страны ЕС должны уделить больше внимания объективной и прогрессивной оценке экономических и геополитических преимуществ более тесного и комплексного сотрудничества с Украиной (помимо интеграции украинских трудовых ресурсов в свои рынки труда), включая проекты инвестиционного и инновационного сотрудничества.

Среди наиболее существенных системных вызовов безвизовому режиму в Украине эксперты называют два ключевых: 1) возможный откат реформ, связанный с началом предвыборной кампании в Украине (выборы президента пройдут в марте 2019 года); 2) ухудшение миграционной ситуации (поскольку выявление мигрантов с неурегулированным статусом после введения безвизового режима требует времени<sup>28</sup> и зависит от методики учета).

Европейский парламент играет ключевую контрольную роль в запуске механизма приостановки безвизового режима: если будут основания, механизм будет применен. По мнению европейских партнеров, в ближайшей перспективе угрозы нет, но есть сигналы, которые настораживают. В среднесрочной перспективе – если Украина не уделит внимания устранению замечаний, изложенных в Первом отчете в рамках мониторинга по механизму приостановления безвизового режима от 20.12.2017, может накопиться критическая масса нарушений<sup>29</sup>. Несмотря на то, что безвизовый режим введен в нескольких странах, включая пять стран Западных Балкан и три страны Восточного партнерства, он остается для ЕС пилотным проектом, механизм которого по многим вопросам еще до конца не отработан. В этом смысле, каждый новый национальный кейс безвиза – это набор задач, который требует разработки и применения как стандартных, так и уникальных инструментов реализации намеченных целей.

## ПРИОРИТЕТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

**Для Украины.** По прошествии первого года безвизового режима главным тактическим приоритетом дальнейшей работы для Украины является соблюдение уже упомянутых рекомендаций мониторингового отчета по механизму приостановления безвизового режима. В частности, от Украины требуется: 1) усилить сотрудничество с ЕС для предотвращения рисков нерегулярной миграции; 2) продвинуться в осуществлении информационной кампании, разъясняющей права и обязанности в рамках безвизового режима; 3) обеспечить независимые, эффективные и устойчивые антикоррупционные реформы (в частности, привести механизм создания Высшего антикоррупционного суда (ВАК) в соответствие с рекомендациями Венецианской комиссии и требованиями украинского законодательства<sup>30</sup>); 4) восстановить авторитет Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции (НАПК) и создать эффективную систему верификации электронных деклараций; 5) отменить требования относительно электронного декларирования антикоррупционных активистов; 6) усилить меры по борьбе с организованной преступностью, в том числе, через увеличение ресурсов и компетенций Национальной полиции и четкого разделения функционала и усиления сотрудничества между правоохранительными органами.

В контексте управления границ, первый год безвизового режима позволил усилить сотрудничество между национальными службами безопасности и «Европолом», однако остается очевидным слабое горизонтальное взаимодействие между ведомствами внутри Украины (Государственной миграционной службой, Государственной пограничной

Среди стратегических приоритетов, важно отметить необходимость усиления сотрудничества Украины и ЕС в сфере безопасности границ

28. В настоящее время нелегальных мигрантов из Украины чаще всего выявляют во время пересечения границы или в том случае, если они совершили

29. Интервью с Давидом Стуликом и Ириной Сушко.

30. В сентябре 2018 проходит отбор кандидатов в Общественный совет международных экспертов, который поможет в отборе судей Высшего антикоррупционного суда (ВАК). По заявлению Хьюга Мингарелли, главы Делегации ЕС в Украине, ЕС намерен в ближайшее время предложить своих кандидатов в совет. Потенциальные кандидаты на должности судей должны подать свои заявки до 14 сентября 2018 года.

службой, Службой безопасности и Министерством иностранных дел). Украинской стороне рекомендовано совершенствовать свою миграционную политику, уделить особое внимание разработке нормативного стандарта въезда иностранных граждан на территорию Украины, в том числе, в вопросе предоставления долговременных виз, вида на жительство, гражданства.

**Для Украины и ЕС.** Среди стратегических приоритетов, важно отметить необходимость усиления сотрудничества Украины и ЕС в сфере безопасности границ. Несмотря на то, что у ЕС и его консультативных миссий (например, EUAM) нет мандата для оказания помощи Украине в зоне конфликта на востоке, задачи интегрированного управления и обеспечения безопасности границ на этом проблемном направлении требуют срочного и пристального внимания партнеров. В частности, поскольку, по Данным государственной пограничной службы Украины, более 400 км границы Украины с РФ фактически остается без наблюдения, для уменьшения рисков пересечения границы лицами, несущими угрозу безопасности, необходимо ввести инновационные элементы управления границей через введение дополнительных контрольных фильтров, не несущих нагрузку на мобильность, но носящих превентивный характер<sup>31</sup>.

Необходимо разработать механизм обмена актуальной информацией между национальными ведомствами о списках стран с миграционными рисками, дать четкие предписания относительно мандатов служб безопасности (кого нужно останавливать и на сколько часов, кто принимает окончательное решение относительно отказа во въезде, реадмиссии, предоставления убежища, кто оплачивает расходы по исполнению того или иного решения). Рекомендуется обсудить на двухсторонних переговорах возможность введения совместного контроля на границах между странами ЕС и Украиной (там, где это еще не было сделано), что позволит сократить время пропуска<sup>32</sup>. Рекомендуется синхронизировать методики учета пересечений границы, в том числе между странами ЕС. Необходимо также работать над возможностями разделения пассажирских и грузовых потоков в пунктах наземного пропуска, ускорить таможенный контроль, усилить сотрудничество в сфере минимизации коррупционных рисков через совместный мониторинг с участием Украины и стран ЕС.

Двухсторонние инициативы также должны быть нацелены на улучшение транспортной инфраструктуры, модернизацию старых и строительство новых дорог, аэропортов, пунктов пропуска между Украиной и ЕС, при этом украинская сторона должна повысить технические и антикоррупционные стандарты в реализации таких совместных проектов.

Украине и ЕС рекомендовано продолжить информационную кампанию, объясняющую гражданам, что значит путешествовать ответственно, как уберечься от недобросовестных посредников и избежать рисков торговли людьми, а также разъяснять значение предоставления безвизового режима для развития Украины и ее соседей, акцентируя внимание на том, что и в каких сферах изменилось, кроме предоставления права пересечения границы по упрощенной схеме.

Стратегические рекомендации относительно следующих совместных после безвиза шагов вызывают острую дискуссию между украинской и европейской сторонами: например, заявления Петра Порошенко, Президента Украины, о вступлении Украины в Шенгенскую зону и ЕС как следующих шагах страны по сближению с Европой не находят отклика у европейских партнеров, которые считают подобные цели необоснованными и преждевременными.

31. Имеется в виду расширение применения средств биометрической верификации и идентификации, в том числе для иностранцев, технологизация контроля, включающая бесконтактный осмотр транспортных средств и лиц, другие элементы внедрения модели «цифровой границы», а также внедрение «второй линии контроля» (собеседований), применение «единого окна» (в котором, например, представители таможенной и энтологической службы могут работать вместе), совместный анализ рисков и т.д. Коментарий Ирины Сушко, 14 ноября 2018. См. также Филиппов С. Пограничный контроль в системе противодействия преступности // Наукові праці Національного університету «Одеська Юридична Академія», 2018, с. 127, 128.

32. См. Kulchytska K. Quality matters: what should be improved on the EU-Ukraine land border // Blogactive, November 5, 2018. Доступно по ссылке: <https://ukraineoffice.blogactive.eu/2018/11/05/quality-matters-what-should-be-improved-on-the-eu-ukraine-land-border/>, дата доступа 12 ноября 2018.

Украине и ЕС  
рекомендовано  
продолжить  
информационную  
кампанию,  
объясняющую  
гражданам,  
что значит  
путешествовать  
ответственно

Обращается внимание на необходимость закрепить достижения безвизового режима как базис для работы над следующими этапами реформ: необходимо интенсифицировать законодательные инициативы для реализации Соглашения об ассоциации<sup>33</sup>, осуществить практические шаги для возможности нострификации дипломов и других квалификационных документов, открытия доступа к рынку земли и недвижимости и т.д.

Дискуссии относительно форм интеграции Украины и ЕС приобретают противоречивый характер после недавней публикации Европейской комиссией «Отчета по внедрению ассоциации с Украиной», которую многие украинские эксперты оценили как отказ от двусторонних планов интеграции с рынком ЕС. Послание Брюсселя интерпретируется украинской стороной как пессимистичный план сотрудничества: на нынешнем этапе, учитывая низкий прогресс в проведении реформ, речь может идти не о двусторонних планах, а исключительно о односторонних обязательствах Украины<sup>34</sup>.

**Для ЕС.** Учитывая специфику работы украинских государственных структур, ЕС должен содействовать Украине в операционализации Соглашения об ассоциации с определением конкретных технических заданий, сроков и индикаторов их выполнения. Для дальнейшей имплементации законодательства правительство Украины нуждается в помощи широкого круга акторов, поэтому ЕС рекомендуется расширить партнерство в проектах, увеличив круг реципиентов, и усилить работу в регионах, актуализируя запрос на реформы и контроль гражданского общества над их реализацией. Для объективного мониторинга за ситуацией, ЕС рекомендуется диверсифицировать каналы информации, а именно, не только собирать данные от государственных структур и общественных советов при них, но сотрудничать с независимыми экспертами и неправительственными организациями. Критически важно осознание ЕС своей заинтересованности в Украине как безопасном, надежном и стремительно развивающемся партнере, а также артикулирование реальных перспектив экономической и политической интеграции Украины в европейское пространство.

33. На сегодняшний день Украина приняла 88 законов в рамках реализации Соглашения об ассоциации. По мнению европейских партнеров, это очень низкий темп. В Словении, например, в рамках реализации Соглашения об ассоциации были приняты сотни законов за год (интервью с Давидом Стуликом).

34. Сидоренко С., Есть ассоциация, нет интеграции: Еврокомиссия оценила прогресс Украины в выполнении соглашения с ЕС // Европейская правда, 12 ноября, 2018. Доступно по ссылке: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2018/11/12/7089263/>, дата доступа 13 ноября 2018. Отчет Association Implementation Report (Brussels, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final) доступен по ссылке: [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrBQ70ZJtXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpIQUpU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018\\_association\\_implementation\\_report\\_on\\_ukraine.pdf?fbclid=IwAR343Jz5Lwdwns-VVejmAU9cfP40vuW-ibMs9UnhyL6mNlirt6lCM9ispUU](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrBQ70ZJtXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpIQUpU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf?fbclid=IwAR343Jz5Lwdwns-VVejmAU9cfP40vuW-ibMs9UnhyL6mNlirt6lCM9ispUU), дата доступа 13 ноября 2018.

## ИЗБРАННЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

Визовая либерализация с Молдовой, Украиной и Грузией. Миграция и внутренние дела ЕС.  
Доступно по адресу:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en),

дата доступа 25 июля 2018 года.

Отчет о реализации Ассоциации с Украиной. Совместный штатный рабочий документ.  
Брюссель, 14.11.2017 SWD (2017) 376.

Доступно по адресу:

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association\\_implementation\\_report\\_on\\_ukraine.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf),

дата доступа 3 сентября 2018 года.

Первый отчет в рамках Визового механизма приостановления, Брюссель, 20.12.2017 COM (2017) 815.

Доступно по адресу:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220\\_first\\_report\\_under\\_suspension\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf),

дата доступа 10 августа 2018 года.

Анализ рисков Frontex 2018.

Доступно по адресу:

<https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu>,

дата доступа 20 июня 2018 года.

Ни одна часть этой публикации не может быть переиздана, размножена, распространена или использована в любой форме электронными или механическими средствами, включая фотокопии, микропленки и записи, или в любой системе хранения и поиска данных без письменного разрешения правообладателя.

Эта публикация была подготовлена в рамках инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», компонента Инструмента партнерства по мобильности II, при финансовой поддержке Европейского союза.

Содержание этой публикации является исключительной ответственностью инициативы «Пражский процесс: диалог, анализ и обучение в действии», и не может представлять взгляды Европейского Союза.

### Контакты

Секретариат Пражского процесса  
Международный центр по развитию миграционной политики (ICMPD)  
Гонзагагассе 1  
A-1010 Вена  
Австрия  
[www.pragurprocess.eu](http://www.pragurprocess.eu)



Финансируется  
Европейским союзом

