

Варшава, травень 2014 року



Автори:

ІРИНА **СУШКО**

Громадська Ініціатива «Європа без
бар'єрів», Київ, Україна

ЯКУБ **БЕНЕДИЧАК**

Проект Фондації ім. Стефана Баторія
«Приязний кордон ЄС», Варшава,
Польща

Співпраця:

КШИШТОФ **МРОЖЕК**

Проект Фондації ім. Стефана Баторія
«Приязний кордон ЄС», Варшава, Польща

ПЕРЕКЛАД:

НАТАЛКА **РИМСЬКА**

За часткової підтримки гранту
Фондації «Відкрите Суспільство».

ДРУГИЙ ШАНС УКРАЇНИ

Після перемоги української революції Брюссель заявляє про свою готовність активізувати візовий діалог з Києвом. Водночас, попри «моральний капітал Майдану», лідери ЄС, здається, не готові до ідеї скасування візового режиму без виконання Україною всіх технічних критеріїв. Тим-то нова українська влада повинна відновити роботу над кроками, передбаченими у плані щодо лібералізації візового режиму. Отож в якому пункті перебуває нині Україна з огляду технічних завдань, що їх повинні виконати «післяреволюційні» еліти?

Україна стала першою країною Східного Партнерства, яка розпочала візовий діалог з ЄС. У грудні 2007 року сторони підписали Угоду про спрощення візового режиму (Visa Facilitation Agreement, VFA), до якої двічі – в липні 2012 року і січні 2013 року – вносилися поправки. Через два роки після підписання VFA, ЄС і Україна почали переговори щодо плану майбутньої лібералізації візового режиму. Наталія Шаповалова, *associated fellow* у Fride¹, пише: «Незважаючи на те, що запроваджено дорожні карти для досягнення безвізового режиму для країн Західних Балкан, Україні ЄС не наважувався запропонувати подібний план повної лібералізації візового режиму. Натомість у листопаді 2010 року було запроваджено План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України (Visa Liberalisation Action Plan, VLAP). План дій передбачав поступовий двоетапний процес, в якому прийняття законодавства супроводжуватиметься імплементацією. На відміну від дорожніх карт Західних Балкан, після завершення всіх реформ VLAP-и з країнами Східного Партнерства не передбачають запровадження безвізового режиму, а радше говорять про його можливість»².

1 Fride – це європейська *think tank*, з осідком у Мадриді, Іспанія. Див.: www.fride.org/page/5/about-fride.

2 N. Shapovalova «Visa-free Ravel for the EU's Eastern partners: time to act», № 165 – November 2013, p. 1.

Плани дій для лібералізації візового режиму отримали також Молдова і Грузія. Документи, які охоплюють широкий спектр реформ (до 60-ти), діляться на 4 блоки:

1. Безпека документів (в тому числі впровадження біометричних документів).
2. Нелегальна міграція (управління кордонами та міграцією, політика надання притулку).
3. Громадська безпека і порядок (боротьба з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією, співпраця в судовій та правоохоронній сфері, захист даних).
4. Зовнішні зв'язки та основні права (свобода пересування, права громадян, в тому числі захист меншин).

Технічна частина процесу контролюється Європейською Комісією, яка періодично оцінює прогрес, досягнутий Україною (а також, відповідно, Молдовою і Грузією) у своїх доповідях. Після прийняття необхідного законодавства Комісія та Рада ЄС вирішать, чи Україна перейшла до другого етапу VLAP (тобто імплементації). Після рекомендації Європейської Комісії, яка визнає, що етап імплементації завершується, Рада Європи і Європейський Парламент приймуть рішення про впровадження безвізового режиму для України. Крім офіційної оцінки, що її здійснює Комісія, незалежне оцінювання процесу візової лібералізації забезпечують експерти громадянського суспільства, використовуючи при цьому критерії VLAP – див. Додаток до Лібералізації візового режиму для країн Східного Партнерства³.

Хоча поширена думка, що для виконання всіх вимог Україна повинна впровадити «тільки» обмежену кількість реформ в галузі законодавства щодо протидії дискримінації та корупції, у 3-й доповіді Європейської Комісії (листопад 2013 року) відзначається, що для переходу до «другого рівня імплементації» потрібно здійснити ще багато законодавчих змін. Однак цей висновок не означає, що такі зміни виходять за рамки можливостей Києва та що ЄС відмовляється від усебічної підтримки України на цьому шляху. Отож що належить зробити в даній ситуації і які рішення можуть стати найбільш ефективними?

Насамперед, варто відновити роботу Координаційного центру з виконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму, з ЄС, створеного у квітні 2011 року, який не діяв від останніх місяців 2012 року. Координаційний центр створено з метою імплементації Україною VLAP, гармонізування діяльності центральної виконавчої влади в рамках роботи над VLAP, а також координування імплементації головних напрямків і завдань Національного плану з реалізації VLAP. Від початку своєї діяльності, завдяки активним та ефективним методам, Центр добився виконання приблизно 80–85% законодавчої роботи, необхідної для скасування візового режиму ЄС для громадян України. Успіх Координаційного центру став можливим завдяки включенню в його роботу незалежних експертів та використанню досвіду Молдови, де голова Координаційного центру був зобов'язаний подавати уряду щотижневі звіти про реалізацію поточних завдань.

Варто відзначити, що 18 березня 2014 року, у відповідь на рекомендації щодо необхідності перезапуску роботи Координаційного центру з виконання VLAP, внесені незалежними експертами, новий Уряд України провів перше після революційних подій засідання його членів. У засіданні взяли участь незалежні експерти, проте з боку уряду не було виявлено готовності надати членство у Координаційному центрі з виконання VLAP

3 Visa-free Europe Coalition's „Eastern Partnership Visa Liberalisation Index”, www.monitoring.visa-free-europe.eu.

представникам експертних груп, попри те, що в цьому полягали пропозиції незалежних експертів. Отож прозорість і звітність Координаційного центру з виконання VLAP і досі перебуває під контролем фахівців, які в даний час спостерігають процес на відстані.

Біометричні документи

Однією з основних вимог VLAP є заміна паспортів старого зразка (які не відповідають вимогам Міжнародної Організації Цивільної Авіації) біометричними проїзними документами нового покоління. Хоча в грудні 2012 року вступив у силу Закон України «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», з боку українського громадянського суспільства й експертів було висловлено стурбованість з приводу можливих порушень прав людини і міжнародних стандартів, що стосуються процедур обробки персональних даних. Крім того, закон не приведено у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами. З практичної точки зору, систему реєстрації було перетворено на величезний корупційний механізм, зрештою, вона не почала працювати через брак фінансових ресурсів для її повної реалізації.

Через слабкість судової системи незалежні українські експерти рекомендують замінити закон «Про єдиний державний демографічний реєстр...» законопроектом під назвою «Про документи, що засвідчують особу». Цей законопроект, із включенням рекомендацій, представлених Міжнародною Організацією з Міграції, був розроблений висококваліфікованими незалежними експертами. Законопроект містить положення про випуск біометричних документів для закордонних подорожей й ідентифікації всередині країни. Цей законопроект планується представити на розгляд українського парламенту в рамках «Реанімаційного пакету реформ». Сам проект разом з інформацією про групу експертів, які після революції працюють над «Реанімаційним пакетом реформ» (до якого належать також реформи, пов'язані з VLAP), доступні на сторінці профілю Фейсбука⁴.

Заміна паспортів старого зразка і законодавчий процес повинні враховувати чинну систему персоналізації та поширення документів, сумісних з європейськими стандартами. По-друге, перед українською революцією виробництво паспортів було переведено до державної друкарні «Україна», де встановлено все необхідне обладнання, яке пройшло належні тестування. Це має стимулювати прискорення процесу заміни паспортів.

Незаконна імміграція

Загалом нормативно-правова база управління кордонами вже прийнята. Належне управління кордонами посилює постійна міжвідомча співпраця, а також оцінки експертів ЄС.

У 2010 році схвалено і підготовлено до реалізації Концепцію інтегрованого управління кордонами. Вона складається з двох документів, які разом забезпечують основу для трансформації Державної прикордонної служби України («Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» та «Програма розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року»). Співробітники Державної прикордонної служби України прийняли новий Етичний кодекс, а урядовці, відповідальні за здійснення управління кордонами отримали новий Кодекс поведінки. Крім того, працівники Державної

4 www.facebook.com/platforma.reform?fref=ts.

прикордонної служби України регулярно беруть участь у тренінгах боротьби з корупцією.

Чинна інфраструктура управління кордонами загалом відповідає вимогам. Одним з ключових чинників тут є ефективне здійснення угоди з FRONTEX та участі в Місії ЄС з прикордонної допомоги (EUBAM). Як наслідок, процес розмежування з Молдовою вдалося завершити на 95%. В кінці 2013 року демаркація кордону між Молдовою та Україною була майже завершена (1209 кілометрів із загальної довжини 1222 кілометри демарковано), у тому числі 452 кілометри із самопроголошеною Придністровською Республікою. Спільні кордони з державами – членами ЄС також пройшли делімітацію і демаркацію. Попри те, що червні 2013 року Білорусь і Україна обмінялися Протоколами ратифікації Угоди про спільні кордони (від 12 травня 1997 року), прикордонний знак із номером 0001 було встановлено в листопаді 2013 року, а під час третього засідання Українсько-білоруської спільної демаркаційної комісії, яке відбулося в Мінську в січні 2014 року, обидві сторони узгодили план демаркації державного кордону, на практиці процес тільки почався.

Демаркація сухопутного кордону з Росією розпочалася тільки у 2012 році. *De jure*, українсько-російський морський кордон, довжина якого становить 321 км (у тому числі в Азовському морі з боку Керченської протоки), досі залишається спірним. Однак у зв'язку з анексією Росією українського півострова Крим і напруженості у східній та південній Україні в 2014 році, в даний час неможливо продовжити процес делімітації та демаркації російсько-українського морського і сухопутного кордону.

За оцінками експертів, управління міграцією вимагає більш ефективного здійснення, оскільки нормативно-правова база вже значною мірою розроблена. У 2011 році затверджено Концепцію державної міграційної політики. Концепцію прийнято відповідно до міжнародних стандартів і в даний час вона перебуває у стадії реалізації. У тому ж році український уряд схвалив план дій Стратегії інтегрованого управління кордоном (готової до реалізації в рамках VLAP у 2-й фазі), створено також Державну міграційну службу.

Українська влада створила регулярно оновлюваний Міграційний профіль, проте єдина база даних все ще перебуває на стадії концептуальної розробки і потребує подальшого розвитку. Для України це становило важливий момент регуляції міграційної політики, оскільки ЄС вважає реадмісію найефективнішим інструментом у боротьбі з нелегальною міграцією. У 2008 році Україна підписала угоду про реадмісію з Європейським Союзом, а до 2014 року також із понад 20-ма неєвропейськими країнами. За останні кілька місяців, в рамках виконання Угоди про реадмісію осіб, проведено переговори щодо протоколів про реадмісію між Україною та Чеською Республікою (підписано), Естонією (затверджено), Австрією (проект схвалення), Кіпром (імплементация триває), країнами Бенілюксу (обробка протоколів імплементации). Відповідні протоколи представлено для обробки в компетентних органах Польщі та Португалії і підготовлено для угорських і румунських органів. Допрацьовано і завершено підготовчий етап імплементации протоколів зі Словацькою Республікою. З Боснією і Герцеговиною, Македонією, Швейцарією та Сербією переговори щодо двосторонніх угод про реадмісію ще тривають.

Триває також активний діалог про розширення обсягу реадмісії з так званими «країнами міграційного ризику». Компетентні органи Афганістану, Бангладешу, Індії, Іраку, Пакистану, Китаю та Шрі-Ланки отримали від України проекти угод про реадмісію та протоколів імплементации. Крім того, розпочато українсько-нігерійський діалог про реадмісію,

натомість угода про реадмісію і протокол імплементації з Ліваном перебуває у стадії підготовки.

Безвізовий режим і, отже, можливе збільшення міграційних ризиків вимагає постійної модернізації механізмів контролю зокрема в політиці реадмісії та надання притулку, які повинні бути приведені у відповідність з міжнародними стандартами, тобто модернізації механізмів повернення іммігрантів, захисту для осіб, які в Україні звернулися за міжнародним захистом, визначення додаткового та тимчасового захисту і забезпечення медичної допомоги для шукачів притулку та доступу до проїзних документів для біженців. Належить також поліпшити інфраструктуру для осіб, які шукають притулку, біженців, осіб без громадянства та затриманих нелегальних іммігрантів, тим більше, що Україні не вистачає фінансових ресурсів для забезпечення відповідних умов для зазначених груп.

Цей аспект наголошується у доповіді Верховного Комісара ООН у справах біженців (UNHCR), у якій зокрема стверджується, що система надання притулку не пропонує належного захисту від висилки і не пропонує статусу біженця. Також процес отримання статусу біженця не ґрунтується на ефективних і справедливих правилах.

18 березня 2014 року під час робочого засідання Координаційного центру з виконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму з ЄС, створеного з метою більш ефективного виконання завдання, було прийнято рішення внести зміни в українське законодавство з питань надання притулку. Ці зміни включали визначення додаткового та тимчасового захисту, а також надання безкоштовної медичної допомоги особам, які звернулися за міжнародним захистом в Україні. 13 травня 2014 року Верховна Рада прийняла зміни до законодавчих актів щодо надання притулку (закон № 4580), проте поки що не виділено жодних коштів на їх впровадження в практику.

Громадська безпека і порядок

Що стосується антикорупційної політики, інституційна незалежність між державними організаціями і органами влади викликає сумніви, зокрема коли йдеться про створення спеціалізованого слідчого органу, який би займався питаннями корупції на найвищих рівнях влади. У 2010 році було створено Національний антикорупційний комітет (НАК). Проте президентський указ 2012 року, який містив додаткові положення про Національний антикорупційний комітет (наприклад, щодо підвищення прозорості процесу висування кандидатів і затвердження участі в його роботі представників громадських організацій), підважив його незалежність і дієздатність, на що також звернула увагу GRECO. НАК досі залишається під контролем адміністрації президента і пов'язаний з Національною Радою Безпеки та Оборони (ці дві структури мають спільного секретаря і спільний секретаріат). У 2013 році було відновлено посаду урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Започатковано координацію та обмін інформацією між НАК і урядовим уповноваженим, але практичне співробітництво і зв'язки між базами даних цих органів вимагають вдосконалення на системному рівні. Так само попри прийняття 2011 року Національної антикорупційної стратегії (із внесенням змін у січні 2014 року), що базувалась на Державній програмі запобігання і протидії корупції на період 2011–2015 років (оновлена 15 січня 2014 року в результаті рішення Кабінету Міністрів України) – досі не підготовлено відповідного плану дій для її реалізації.

Сьогодні всі кроки, що стосуються антикорупційної політики, в парламенті просуває група незалежних експертів, які розробили «реаніма-



ційний пакет реформ». Пакет підготовано внаслідок постійних консультацій та за підтримки Комітету з питань європейської інтеграції Верховної Ради України. В результаті у парламенті зареєстровано законопроекти «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань» (№ 4573) та «Про Національну службу боротьби з корупцією» (№ 4573), проте їх поки що не включено в порядок денний Верховної Ради. Проекти також отримали підтримку з боку комітетів Верховної Ради і в даний час перебуває на розгляді в Міністерстві юстиції. Іншим органом, який невдовзі повинен з'явитися, є Національна комісія з попередження корупції, тобто профілактичний орган, який візьме на себе відповідальність за координацію політики в галузі боротьби з корупцією, конфліктів інтересів, адміністративних розслідувань і т.д. Крім того, запропоновано закон про банки і банківську діяльність, який підтверджує право на отримання від банків даних, зазначених в Декларації про доходи, під час перевірки останніх. Закон вводить адміністративну та дисциплінарну відповідальність за неточну інформацію, подану у Декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Проте ситуація з Національним бюро антикорупційних розслідувань доволі непроста. *De facto* воно існує, однак *de jure* складається лише з однієї особи, тобто урядового уповноваженого з антикорупційної політики. (Бюро повинно мати 1200-1300 працівників. До їхньої компетенції повинні належати такі сфери: операційна пошукова діяльність, попередні слухання, інспекції і т.д.) Мало того, Бюро розслідувань не має офіційно визначених структур і персоналу. Досі всі його члени мають статус волонтерів. У такій ситуації Бюро працює радше як громадська організація без офіційного статусу. З іншого боку, варто зауважити, що створення незалежного органу боротьби з корупцією стосується другого етапу.

Ще одна інституція, яку належить негайно створити, це Національна комісія запобігання корупції, тобто превентивний орган, який відповідав би за координаційну політику в галузі корупції, конфлікту інтересів, адміністративних розслідувань і т.д.

13 травня 2014 року Верховна Рада проголосувала за внесення змін до законодавчих актів щодо боротьби з корупцією, проте поки що не виділено жодних коштів на їх впровадження в практику.

Законодавча база для запобігання і протидії організованій злочинності, фінансуванню тероризму, наркоманії та відмиванню грошей вже існує і перебуває у повній відповідності з міжнародними стандартами. Всі ці ділянки також позитивно оцінено в 3-й доповіді Європейської Комісії про виконання Україною VLAP. Позитивну оцінку здобула також Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (прийнята у 2011 році).. Це підкріплюється міжнародними документами, ратифікованими Україною (у тому числі Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності і фінансування тероризму, Конвенцією Ради Європи про протидію торгівлі людьми та Меморандумом про взаєморозуміння між Україною та Європейським центром моніторингу наркотиків і наркоманії), які мають основоположне значення для запобігання і протидії організованій злочинності, фінансуванню тероризму, наркоманії і відмиванню грошей.

У результаті значного прогресу, досягнутого Україною в галузі боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, в 2011 році паризька Група розробки фінансових заходів для боротьби з відмиванням грошей (FATF) одноголосно прийняла рішення про виключення України зі списку країн зі стратегічними недоліками в боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. При цьому принципи політики бороть-

би з відмиванням грошей належить поширити також на осіб з політичної верхівки. Так само важливо внести поправки в законодавство у сфері боротьби з торгівлею людьми, що стосуються моніторингу процедур і системи надання дозволів на проживання.

Вирішальним моментом для закриття 1-го етапу VLAP є забезпечення відповідної інституційної бази для боротьби з корупцією в Україні. Україна прийняла низку правових актів і ратифікувала конвенції Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи про корупцію в рамках виконання рекомендацій GRECO і положень Конвенції ООН проти корупції. Проте GRECO негативно оцінила українське законодавство щодо боротьби з корупцією як таке, що не відповідає міжнародним стандартам. Це пояснюється тим, що боротьба з корупцією в Україні вимагає цілісного всеохопного підходу, згідно з Кримінальним Кодексом, Кримінально-Процесуальним Кодексом, Кодексом про адміністративні правопорушення, законами про фінансування політичних партій та виборчих кампаній (умови тут повинні бути визначені відповідно до міжнародних стандартів, щоб усунути наявні недоліки). Антикорупційне законодавство і його імплементація повинні бути узгоджені з планами протидії відмиванню грошей та боротьби з організованою злочинністю (в тому числі процедури конфіскації і відповідальності юридичних осіб). Крім того, належить досягнути прозорості механізмів державних закупівель. Ще одним слабким місцем протидії корупції є те, що це лише почасти допомагає отримати контроль у ситуації конфлікту.

Попри існування інтернет-контакту й аналітичного центру, що служить для обміну інформацією, досі немає бази даних з організованої злочинності – обмін інформацією обмежується підрозділами Міністерства внутрішніх справ і Служби Безпеки України – єдиних структур, що мають прямий доступ до поточних даних в цій сфері. Існує також необхідність забезпечення належного рівня співпраці між прокуратурою та іншими правоохоронними органами, такими як Служба Безпеки України, Державна прикордонна служба, митна служба, військова юстиція та інші структури міністерства внутрішніх справ.

Законодавство про захист персональних даних ще потребує певного коригування, проте загалом воно відповідає європейським стандартам, що є істотним для подальшої співпраці з Євроюстом і Європолем у сфері захисту персональних даних. Ще однією перевагою може стати перегляд закону «Про захист персональних даних» і прийняття змін до нього відповідно до рекомендації Європейської Комісії. «Постреволюційна» влада прискорила кроки в цьому напрямку. В кінці березня 2014 року компетенції Державної служби України з питань захисту персональних даних (ДСУПЗПД) передано Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини. 15 квітня Верховна Рада України прийняла законопроект «Про внесення змін до деяких законів України, пов'язаних з діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту персональних даних», а 13 травня 2014 року проголосовано зміни до урядового законопроект (№ 4551). Закон розширив повноваження омбудсмена у сфері захисту даних стосовно приватного сектора, з урахуванням всіх рекомендацій, які містилися у 3-й Доповіді Європейської Комісії. Те, чи буде виконано вимогу остаточного передання обов'язків ДСУПЗПД омбудсмену, а також розширення повноважень останнього, покаже найближче майбутнє.



Зовнішні зв'язки та основні права

Якщо політика боротьби з корупцією в Україні залишається найслабшою ланкою процесу реалізації VLAP, то антидискримінаційний закон є найбільш спірним і проблематичним.

15 квітня 2014 року Верховна Рада України прийняла у першому читанні законопроект «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо запобігання і протидії дискримінації в Україні», а 13 травня 2014 року проголосувала остаточний варіант законопроекту (№ 4581).

Щоб уникнути непорозумінь в інтерпретації формулювання «інші можливості» в Конституції України й антидискримінаційному законі, міністерство юстиції та міністерство закордонних справ скерували спільне звернення до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, щоб забезпечити роз'яснення для судів нижчого рівня про практичне застосування формулювання «інші можливості», як це зроблено в законі «Про запобігання і протидію дискримінації в Україні». Конституція України і закон «Про запобігання і протидію дискримінації в Україні» не подають вичерпного переліку сфер, у яких заборонено дискримінацію і які можуть не розглядатися під час судових розглядів (стан здоров'я, сексуальна орієнтація, зовнішній вигляд і т.д.). Мало того, законопроект треба вдосконалити, а саме доповнити його конкретними визначеннями форм дискримінації та забезпечити юридичну достовірність заборони дискримінації на основі гендерної/сексуальної орієнтації.

Інший закон – «Про попередження насильства в сім'ї» – вимагає внесення поправок, що стосуються забезпечення доступу до культури, послуг в галузі освіти рідною мовою, застосування рідної мови для національних меншин та зміцнення законодавства, що регулює соціальну адаптацію й інтеграцію іноземних громадян. Трудовий Кодекс повинен включати гарантії для приватного сектора і відповідне положення про осіб з особливими потребами. Крім того, в рамках Стратегії захисту та інтеграції ромів в Україні до 2020 року належить впровадити кількісні дефініції (тобто реєстрацію ромів і визначення в такий спосіб точного числа ромів в Україні). Так само в рамках реалізації Стратегії захисту та інтеграції ромів треба налагодити роботу координаційного органу й механізмів моніторингу.

Україна підписала більшість міжнародних договорів і конвенцій в галузі боротьби з дискримінацією (наприклад, Рамкову конвенцію про захист національних меншин, Європейську хартію регіональних мов або мов меншин), але керівництво й адміністрація повинні більш активно виконувати конкретні рекомендації органів ООН, ОБСЄ/БДІПЛ та Ради Європи/ЄКРН.

Попри деякі законодавчі прогалини, свобода пересування назагал гарантована. Перед «революцією на Майдані» здійснено спроби вдосконалення законодавства шляхом розробки низки законів, зокрема «Про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації місяця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні». Чинний закон про захист біженців, осіб без громадянства та іноземців також потребує подальшого удосконалення і доповнень. Водночас правила обробки та видачі дозволів на тимчасове проживання, затверджені Міністерством внутрішніх справ і прийняті в 2011 році, повною мірою відповідають міжнародним стандартам і не вимагають вдосконалення.

На даний момент у блоці основних прав важливо розвинути такі аспекти: законодавче регулювання обробки і видачі проїзних документів, інформації для іноземців про умови легалізації їхнього проживання

в Україні та забезпечення регулярних тренінгів боротьби з дискримінацією для співробітників правоохоронних органів, прокурорів і суддів. ЄС повинен надати фінансову та матеріально-технічну підтримку, як в інституційному, так у громадському секторі.

Другий шанс України

За чотири роки Україна не реалізувала першого етапу Плану дій з лібералізації візового режиму⁵. Реформи прискорено влітку 2013 року, перед Самітом Східного Партнерства у Вільнюсі, на якому Україна мала підписати Угоду про асоціацію з ЄС. Після відмови від європейської інтеграції реалізація VLAP практично зупинилася.

Потім настало майже 7 місяців стагнації і відсутності прогресу. Змарнований час повинен спонукати уряд подвоїти зусилля, щоб якомога швидше досягнути скасування віз. Активне здійснення державної політики, скерованої на виконання 2-го етапу APVL, повинно відбуватися паралельно із завершенням роботи над першим етапом, незалежно від терміну, визначеного ЄС для оцінки 2-го етапу. За таких обставин Україна могла б очікувати від ЄС швидкого скасування віз для громадян України до 2015 року.

Звичайно, попри вплив Майдану, ЄС не переглядатиме своїх критеріїв, передбачених VLAP. Захоплення Європи революційними змінами може забезпечити краще розуміння громадян України, але цього не досить, щоб вирішити візове питання у винятково політичній площині. Тим-то якщо нова українська влада (зокрема обрана у травні) активізує свої зусилля у здійсненні плану дій з лібералізації візового режиму, у процесу лібералізації між Україною і ЄС відкриється друге дихання й Україна досягне безвізового режиму упродовж 1–1,5 року.

Якщо дивитися на діяльність «постмайданних» еліт, то здається, що, попри неспокійну геополітичну ситуацію і невизначеність внутрішньополітичних відносин, уряд і президент сповнені рішучості виконувати технічні вимоги ЄС. Якщо влада, обрана у травні, утримуватиме цей напрямок, ЄС буде зобов'язаний надати відповідну фінансову, технічну та матеріальну підтримку Україні.

Рекомендації

- Політичний вакуум можна запобігти в тих ділянках, де вже завершено прийняття необхідного законодавства і де низький рівень його виконання міг впливати з браку властивої формальної мотивації.
- Як уже було сказано, український уряд повинен активно діяти, щоб виконати завдання другого етапу, особливо у сферах, де завершено першу фазу VLAP. Отож з високою ймовірністю можна ствердити, що першочергова оцінка виконання другого етапу закріпить відчутний прогрес у сферах передбачених VLAP. Це спонукатиме Україну рухатись до кінцевої мети – скасування візового режиму для короткотермінових поїздок до країн Шенгенської угоди.
- Зміцнити інституційний потенціал усіх центральних органів виконавчої влади, а також підняти рівень компетентності персоналу за допомогою консультаційних зустрічей з експертами, спрямованих на обмін передовим досвідом у сферах, пов'язаних з VLAP.
- Підвищити рівень компетентності авторів законопроектів шляхом залучення незалежної експертизи. Через брак консультацій з незалежними експертами багато з уже прийнятих законів кілька разів піддавалися

5 Остання частина становить компіляцію фрагментів (з незначними змінами) статті Ірини Сушко «Візова лібералізація: як зійти з мертвої точки?», опублікованої у газеті «Дзеркало Тижня»: www.novisa.org.ua/en/vizova-liberalizatsiya-yak-zijti-z-mertvoyi-tochki/.

перегляду, в тому числі закони про протидію дискримінації, захист персональних даних та боротьбу з корупцією.

- Внести зміни й поправки у чинний закон «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», прийнятий у грудні 2012 року, а також усунути з нього антидемократичні елементи і такі, що можуть провадити до корупції.
- Внести зміни до Кримінального кодексу, провести реформи прокуратури, поліпшити превентивні механізми у питанні декларацій про майно, доходи і витрати чиновників, а також в питанні фінансування політичних партій.
- Забезпечити належну інституційну базу для боротьби з корупцією в Україні, зокрема створити спеціалізований слідчий орган, який займатиметься питаннями корупції у найвищих ешелонах влади.
- Розробити закон про створення Національного антикорупційного бюро розслідувань та Національної комісії з попередження корупції – превентивного органу, який координуватиме політику в цій галузі, зокрема щодо конфліктів інтересів, системи адміністративних розслідувань і т.д.