

*Костюченко Я. М.,  
кандидат юридичних наук, адвокат,  
докторант кафедри порівняльного і європейського права  
Інституту міжнародних відносин  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню особливостей лібералізації візового режиму відповідно до вимог Європейського Союзу у сучасних умовах розвитку. Розкрито особливості візової політики Європейського Союзу, зокрема наведено головні положення Візового кодексу. Встановлено, що Візовий кодекс надав чималий поштовх до регулювання та стандартизації процедури видавання віз консульствами держав-членів ЄС. Проаналізовано положення Угоди про реадмісію між ЄС та Україною та Угоди між Україною та Європейським Союзом про спрощення оформлення віз. Встановлено, що ці дві вище наведені Угоди є наслідком сумісних намагань ЄС і України, які спрямовані на покращення наявного порядку видавання віз. Відбито наслідки прийняття Угоди про спрощення оформлення віз. Досліджено головні завдання та етапи Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України. Встановлено, що найефективнішим та водночас найбільш дієвим правовим засобом стосовно впровадження безвізового режиму для громадян України виступає Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка спрямована на забезпечення нового та ґрунтовного формату співпраці України з ЄС. Наведено основні проблеми, з якими стикалися громадяни України в процесі отримання візи та встановлено, що громадяни України самі неодноразово не дотримуються головних положень Візового кодексу ЄС. Проаналізовано наслідки запровадження безвізового режиму в Україні. З'ясовано, що темпи адаптації до лібералізації візового режиму суттєво залежать від досягнень України в реалізації усіх умов, наведених європейським Союзом.

**Ключові слова:** візовий режим, лібералізація, Європейський Союз, угода, Візовий кодекс, Шенгенська зона, Угода про асоціацію, спрощений візовий режим.

**Постановка проблеми.** Візова політика Європейського Союзу формувалася відповідно до інтеграційних процесів держав-членів даного Союзу з метою забезпечення ефективної роботи внутрішнього європейського ринку, головним принципом якого є забезпечення безперешкодного переміщення осіб. Така політика впродовж тривалого періоду забезпечувала реалізацію внутрішньої політики ЄС та стала важливою складовою частиною його зовнішньої політики. Формування візової політики ЄС ґрунтувалося на Шенгенській угоді, яка лягла в основу організації порядку координації та співпраці між її учасниками. Так, Шенгенська Конвенція передбачала створення особливого режиму у Шенгенській зоні, який би дав змогу забезпечити внутрішню безпеку і зменшити загрози, пов'язані з анулюванням контролю на кордонах, а також дозволив би суттєво звужити свободу руху громадян третіх держав. В сучасних умовах розвитку, Україна все частіше демонструє своє бажання до

інтеграції з країнами-членами Європейського Союзу. Через це дослідження умов лібералізації візового режиму набуває все більшої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему візового режиму та особливості його лібералізації в Україні досліджували чимало науковців, зокрема Н.В. Комар, Н.Б. Мушак, С.І. Мітряєва, О. Олексів та інші.

**Формування мети статті.** Метою статті є розкриття особливостей лібералізації візового режиму відповідно до вимог Європейського Союзу у сучасних умовах розвитку.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні візова політика ЄС базується на Лісабонському договорі про функціонування ЄС [1]. Згідно з його положеннями, ЄС реалізує комплекс заходів, спрямованих на забезпечення формування загальної візової політики та скасування контролю за переміщенням осіб на внутрішніх та зовнішніх кордонах. Доволі ефективним засобом, що дозволяє забезпечити безпеку на зовнішніх кордонах виступає Візова інформаційна система (VIS), що покращує загальну візову політику ЄС шляхом полегшення обміну інформаційних даних між державами-членами та допомагає ідентифікувати будь-яку особу, яка не має права на перетин кордону, перебувати чи проживати на території країни-члена ЄС [2].

Ефективність реалізації візової політики ЄС для громадян третіх країн потребує розроблення єдиних вимог і процедур видавання віз, погодження роботи консульських представництв ЄС у третіх країнах та забезпечення консульського співробітництва між країнами-членами. Перший суттєвий крок до конвергенції в роботі консульських служб було зроблено з ухваленням Спільних Консульських Інструкцій (далі – СКІ), які містять детальний опис процедури оформлення візових запитів громадян третіх країн, які хочуть приїхати в ЄС на термін до 90 днів, і передбачають консульське співробітництво на локальному рівні. СКІ визначили типи віз, від яких залежить ступінь свободи пересування власника візи. Нещодавно ухвалений Візовий кодекс ЄС, спрямований на усунення недоліків СКІ та поліпшення роботи консульських представництв [3].

Завершення формування візової політики ЄС припав на 2010 р., а саме на прийняття Візового кодексу, який лів в основу процесу видавання дозволів на тимчасове перебування в певній державі-учасниці Шенгенської зони. Візовий кодекс містить порядок видавання дозволів (віз) особам третіх країн, список документів, необхідних для одержання візи. Мета Візового кодексу полягає у сприянні переміщенні осіб відповідно до законодавства та боротьбі з протизаконними імміграційними явищами. Безперечно, Візовий кодекс надав чималий поштовх

до регулювання та стандартизації процедури видавання віз консульствами держав-членів ЄС.

Водночас доволі важливою правовою формою співпраці ЄС із третіми державами виступають угоди про спрощення візового режиму. Згідно з такими угодами передбачається полегшення видавання тимчасових віз для науковців, журналістів, близьких родичів, які прагнуть навістити свої родини, водіїв, які здійснюють міжнародні перевезення; перспективу отримання багаторазових віз для вище наведених категорій осіб, зменшення ціни візи та терміну обговорення заяв на одержання візи. Водночас угоди про спрощення візового режиму передбачають безвізовий режим як довгострокову перспективу. Варто зазначити, що попри те, що угоди про спрощення візового режиму дають змогу зменшити візові збори та спростити порядок подачі заяв, на видавання довготермінових багаторазових віз вони не здійснюють жодного впливу.

18 червня 2007 р. підписано Угоду про реадмісію між ЄС та Україною [4], яка регулює процедуру, пов'язану з ідентифікацією і поверненням громадян України та третіх країн, осіб без громадянства, які потрапили або перебувають на території держав-членів ЄС нелегально. В Угоді визначено, що документ має пріоритет щодо будь-яких двосторонніх угод про реадмісію, укладених між Україною та окремими державами-членами ЄС (ст. 17). Угодою передбачені звичайна і прискорена процедури реадмісії (розділ II ст. 5–9), визначаються документи, що підтверджують походження нелегального мігранта (ст. 6, 7), встановлюються часові рамки виконання запитів щодо реадмісії (ст. 8) тощо. Принциповим в Угоді є досягнення сторонами компромісу щодо встановлення дворічного перехідного періоду щодо повернення в Україну мігрантів із третіх країн (п. 3 ст. 20), що надасть додатковий час для створення відповідних інституційних можливостей у сфері управління імміграцією та зміцнення прикордонного контролю [5].

Того ж дня було укладено Угоду між Україною та Європейським Союзом про спрощення оформлення віз [6], яка відіграє важливу роль у формуванні візової політики ЄС щодо України. Угодою передбачено порядок: введення взаємовигідного безвізового режиму; встановлення безвізового режиму для осіб, які мають дипломатичні паспорти; видавання багаторазових віз (терміном на 1–5 р.) чималій категорії громадян України, зокрема бізнесменам, урядовим делегатам, близьким родичам громадян України, які перебувають на території країн-членів ЄС на легальних підставах, журналістам, науковцям, спортсменам тощо; видавання безплатних віз для дітей до 18 р. і 21 р. та пенсіонерів. Угодою впорядковано список документів, якими підтверджується ціль подорожі, передбачено можливість фіксації консульського збору за видавання візи, обмежено терміни розгляду заяв на видавання візи до 10 календарних днів тощо.

Варто зауважити, що у 2012 р. було укладено Угоду про внесення змін до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз. Дана Угода розширює категорії громадян України, яким дозволено отримати безплатні та багаторазові візи на перебування у Шенгенській зоні доти, поки в Україні не буде надано безвізовий режим з ЄС. Таким чином, дана Угода врегулює лібералізацію візового режиму ЄС щодо України.

Таким чином, ці дві вище наведені угоди є наслідком сумісних намагань ЄС і України, які спрямовані на покращення наявного порядку видавання віз, що є визначним елементом спрощення порядку переміщення громадянами України тери-

торії ЄС і дадуть можливість прискорити інтеграційний процес України до ЄС.

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

- досягнуто спрощення візової процедури щодо оформлення шенгенських віз (багаторазові, безкоштовні візи) для визначених категорій громадян всієї країни;
- запроваджено місцевий прикордонний рух для жителів прикордонних територій України з Угорщиною, Словаччиною і Польщею та розпочато роботу над його запровадженням з Румунією;
- розпочато новий етап візових відносин з ЄС, а саме від спрощення процедури оформлення віз до поступової лібералізації візового режиму (скасування візових зборів для всіх категорій громадян України);
- започатковано структурований візовий діалог з ЄС (формування заходів та рекомендацій, виконання яких дозволятиме запровадження безвізового режиму);
- здійснено перші кроки в реалізації Комунікації Європейської Комісії «Східне партнерство», зокрема розпочато роботу над проектом «Дорожньої карти», що міститиме передумови та технічні критерії, виконання яких дозволить скасувати візи та поліпшити взаємовідносини України з державами ЄС [7].

Діалог щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для громадян України було започатковано на саміті ЄС – Україна у м. Париж (Франція) у вересні 2008 р. Протягом 2008–2009 рр. проходив перший етап безвізового діалогу між сторонами у формі робочих груп та зустрічей на рівні Старших посадових осіб України та Євросоюзу за чотирма основними напрямками: безпека документів (зокрема, впровадження біометричних даних), боротьба з нелегальною міграцією (у тому числі питання, пов'язані з реадмісією), громадський порядок та безпека, зовнішні зносини. 18 травня 2009 р. у м. Брюссель (Бельгія) відбулася друга зустріч на рівні Старших посадових осіб України та Євросоюзу, під час якої було ухвалено перший звіт Старших посадових осіб. Документ було представлено Комісією ЄС на засіданні Україна-Трійка ЄС на рівні міністрів юстиції та внутрішніх справ 03 червня 2009 р. у м. Люксембург (Люксембург). У документі зазначалися необхідність подальшого динамічного розвитку безвізового діалогу між ЄС та Україною та перехід до наступного етапу безвізового діалогу шляхом проведення виїзних місій в Україну експертів Європейського Союзу [8].

Наприкінці 2010 р. було ухвалено План дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, який передбачав 4 групи завдань, які повинні здійснити Україна для приєднання до країн, громадяни яких можуть і не мати візи для перетину кордону країн-членів ЄС [9]. Так, перша група завдань пов'язана із забезпеченням безпеки документації, у тому числі із запровадженням біометричних даних. Друга група торкається системи управління міграційними процесами, зокрема реалізації комплексу заходів, спрямованих на запобігання нелегальним міграційним явищам та реадмісії. Третя група пов'язана із забезпеченням порядку та безпеки в суспільстві, а четверта група – із забезпеченням дотримання основоположних прав та свобод людини. План дій з лібералізації ЄС візового режиму для України передбачає два етапи реалізації, а саме законодавчий та імплементаційний. Відповідного до першого етапу потрібно адаптувати вітчизняну законодавчу базу до європейських правових норм у певних сферах, які визначені у даному Плані дій.

Зі свого боку, другий етап передбачає забезпечення практичної реалізації Україною удосконаленої законодавчої бази.

Відтак, Україна в повному обсязі реалізувала перший етап, передбачений Планом дій, про що свідчить ухвалення у 2014 р. певних законодавчих актів, які необхідні до переходу до наступного етапу. Так, було прийнято:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації» [10], де наведено визначення понять «дискримінації», «непрямої дискримінації», «підбурювання до дискримінації», «поспособництва у дискримінації», «утиску»; збільшено кількість ознак заборони дискримінації, а також розкрито основні форми дискримінації);

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [11], який було передбачено настання кримінальної відповідальності за недотримання законодавства у державній сфері та корупційні злочини у приватній сфері; пропозиція і/або обіцянка отримання хабаря вважається злочином, що тягне за собою кримінальну відповідальність; настання адміністративної відповідальності за надання неправдивої інформації у деклараціях; запроваджено проведення зовнішнього контролю за правдивістю інформації у деклараціях щодо нерухоності, прибутків і витрат).

17 липня 2014 р. Європарламентом ухвалено резолюцію 2014/2717(RSP) щодо ситуації в Україні. У п. 30 документу інституцією Євросоюзу позитивно відзначено перехід України до другої фази Плану дій щодо лібералізації візового режиму та запропоновано ввести в дію необхідні законодавчі, політичні та інституційні рамки щодо візового режиму. До того ж у резолюції зазначено, що кінцевою метою є запровадження безвізового режиму з Україною. Першим кроком для досягнення цієї мети є намір Європарламенту ввести на тимчасовій основі спрощені та дешеві процедури щодо видавання віз громадянам України на рівні Європейського Союзу та держав-членів ЄС зокрема, дієвим та водночас ефективним правовим інструментом щодо запровадження безвізового режиму для громадян України є Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Так, правовою основою Угоди про асоціацію є три ключові статті Лісабонських договорів про ЄС та функціонування ЄС (ДФЕС) [12].

Угода про асоціацію спрямована на забезпечення нового та ґрунтовного формату співпраці України з ЄС. Особливості візової політики наведені у розділі III «Юстиція, свобода та безпека». Положення даного розділу спрямовані на посилення діалогу з візових питань, наприклад, шляхом введення безвізового режиму після реалізації належних критеріїв.

Не зважаючи на подібну позитивну динаміку розвитку лібералізації візового режиму, громадяни України стикалися з певними проблемами, пов'язаних із тим, що: держави-члени ЄС здійснювали свою візову політику, відповідно до якої були передбачені можливості відмови у наданні візи через недостатність документації тощо. Бували й випадки, коли консульство певної держави не приймало документи, які свідчили про заброньовані готельні номери через інтернет-мережу та вимагали документи з підтвердженням передоплати готельного номера; держави-члени ЄС (зокрема Литва, Словенія, Португалія та Бельгія) спеціально скорочували кількість багаторазових віз. Відповідно до практичного досвіду, громадяни України

самі неодноразово не дотримуються головних положень Візового кодексу ЄС, зокрема не перетинають кордон тої держави, яка видала візу, при перетині кордону зазначають іншу ціль подорожі, яка відрізняється від зазначеної у шенгенській візі.

Попри полеміку щодо запровадження безвізового режиму, 11 червня 2017 р. відповідне рішення набуло чинності, тобто Україна стала другою країною з шести країн – учасниць Східного партнерства після Молдови, що отримала безвізовий режим. Більшість експертів стверджує, що запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС може призвести як до позитивних, так і негативних економічних наслідків для обох сторін. Є думки, що після лібералізації візового режиму трудовий ринок Євросоюзу заповниться українськими робітниками. Однак слід не забувати, що візова лібералізація для України стосується тільки короткотермінових віз, тобто перебування у зоні Шенген терміном до 90 днів та не дає права на роботу. Хоча це зможе призвести до збільшення кількості громадян України, які схочуть поїхати до країн шенгенської зони на сезонні заробітки протягом свого тримісячного перебування. Так, Польща є однією з країн Шенгену, яка дозволяє українцям легально працювати за наявності не лише робочої, а й Шенгенської візи [13].

**Висновки.** Отже, на Україну поширюються основоположні права та свободи спільного європейського ринку, у тому числі й право на безперешкодне переміщення осіб. Подібні права та свободи визначені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Проте, варто наголосити, що темпи адаптації до лібералізації візового режиму суттєво залежать від досягнень України у реалізації усіх умов, наведених європейським Союзом.

#### Література:

1. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) : хрестоматія / упоряд. Б.В. Бабіна. Одеса : Фенікс, 2012. 294 с.
2. European Parliament and the Council Regulation (EC) № 767/2008 of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), Official Journal, L 218, Strasbourg, 9.07.2008.
3. Олексів О. Правові засади регулювання візових відносин між Україною та Європейським Союзом. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2014. Випуск 36. Частина 2. С. 82–89.
4. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/readmission>
5. Мушак Н. Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. *Журнал порівняльного і європейського права*. 2016. Випуск 1. С. 105–117.
6. Угода між Україною та Європейським співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
7. Мітряєва С.І. Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС : регіональний аспект. Закарпаття: Науково-популярне видання. 2011. № 3. 62 с.
8. Мушак Н.Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. *Журнал порівняльного і європейського права*. 2016. Випуск 1. С. 105–117.
9. План дій з лібералізації ЄС візового режиму для України від 22 листопада 2010 р. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=244813273&cat\\_id=223280190&etime=1324569897648](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&etime=1324569897648)
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації : Закон України від

13 травня 2014 р. № 1263-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 27. Ст. 915.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13 травня 2014 р. № 1261-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 28. Ст. 937.
12. Мушак Н.Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. *Журнал порівняльного і європейського права*. 2016. Випуск 1. С. 105–117.
13. Комар Н.В. Процес візової лібералізації між Україною та країнами ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Випуск 14. Частина 1. С. 142–145.

**Kostyuchenko Ya. Liberalization of the visa regime in accordance with the requirements of the European Union**

**Summary.** The article is devoted to the study of the features of the liberalization of the visa regime in accordance with the requirements of the European Union in the modern conditions of development. The peculiarities of the European Union visa policy are revealed, in particular, the main provisions of the Visa Code are given. It was established that the Visa Code provided a significant impetus to the regulation and standardization of visa issuance procedures by consulates of EU Member States. The provisions of the Readmission

Agreement between the EU and Ukraine and the Agreement between Ukraine and the European Union on visa facilitation simplification are analyzed. It is established that these two above-mentioned Agreements are the result of joint efforts of the EU and Ukraine aimed at improving the existing procedure for issuing visas. The consequences of the adoption of the Visa Facilitation Agreement are reflected. The main tasks and stages of the EU visa liberalization action plan for Ukraine are investigated. It was established that the most effective and at the same time the most effective legal instrument for the introduction of a visa-free regime for Ukrainian citizens is the Association Agreement between Ukraine and the EU, which is aimed at providing a new and thorough format of cooperation between Ukraine and the EU. The main problems encountered by Ukrainian citizens in the process of obtaining a visa are stated and it is established that Ukrainian citizens themselves repeatedly do not adhere to the main provisions of the EU Visa Code. The consequences of introducing a visa-free regime in Ukraine are analyzed. It was clarified that the pace of adaptation to the liberalization of the visa regime essentially depends on the achievements of Ukraine in the implementation of all conditions given by the European Union.

**Key words:** visa regime, liberalization, European Union, agreement, visa code, Schengen area, Association Agreement, Simplified visa regime.