

Візовий кодекс як базис правового регулювання лібералізації візового режиму в умовах євроінтеграції: оцінка стану імплементації у національне законодавство України

Казік Т. В.

аспірантка кафедри теорії та історії держави і права

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»»

вул. Табірна, 30–32, Київ, Україна

orcid.org/0000-0001-5753-5768

KazikT@krok.edu.ua

Ключові слова: *візове законодавство України, візове законодавство ЄС, імплементація, адаптація, лібералізація візового режиму.*

В сучасних умовах розвитку Україна все частіше демонструє своє бажання до інтеграції з країнами-членами ЄС. Зрештою, 23 червня 2022 року Європейська рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата в члени ЄС, що значно посилює актуальність адаптаційного процесу в Україні, насамперед в аспекті лібералізації візового режиму. Проте темпи адаптації до лібералізації візового режиму суттєво залежать від досягнень України у реалізації усіх умов візової політики ЄС. Зазначене обумовлює необхідність аналізу стану адаптації національного візового законодавства України до візового законодавства ЄС, зокрема положень Візового кодексу ЄС, адже подальша ефективна адаптація неможлива без визначення конкретних напрямів адаптаційного процесу.

Отже, метою роботи є оцінювання стану відповідності візового законодавства України положенням Візового кодексу ЄС.

У статті висвітлено основні положення візового законодавства України та візового законодавства ЄС через призму їх порівняння. Зокрема, розглянуто положення щодо візового збору, строків оформлення віз та суб'єктів, уповноважених на їх оформлення. Встановлено, що Візовий кодекс, який визначає процедури та умови видачі віз задля короткострокового перебування та транзиту, виявився вагомим кроком уперед, оскільки він уточнив такі умови та покращив рівень процедурних прав. Завдяки Візовому кодексу відбувається подальша гармонізація процедури видачі віз країнами-членами ЄС. Багато нових положень дають переваги особам, що подаються на візу, і забезпечують кращий правовий захист та правову безпеку в процесі подачі на візу. Кодекс забезпечує порівняно більшу прозорість візового процесу, скорочує терміни отримання візи та дає змогу зменшити бюрократичні витрати для тих, хто часто подорожує до ЄС, надаючи їм більш тривалу візу. Водночас увага акцентується на тому, що встановлений законодавством України розмір візового збору не відповідає розміру, який встановлений у положеннях Візового кодексу ЄС. Крім того, національне законодавство України має порівняно ширший перелік категорій осіб, які мають право на візовий збір за нульовою тарифною ставкою. При цьому деякі категорії, передбачені у візовому законодавстві ЄС, відсутні у законодавстві України. Водночас перелік документів, який вимагається під час оформлення віз відповідно до законодавства України, загалом відповідає переліку, визначеному у Візовому кодексі ЄС. Строк оформлення українських віз є швидшим, ніж шенгенських віз окремих країн ЄС. Ще однією сферою невідповідності є підхід до проведення співбесід із заявниками на отримання візи. Відмінним є також підхід до оформлення віз у пунктах пропуску через кордони.

Visa code as the basis of legal regulation of visa liberalization in the conditions of European integration: assessment of the state of implementation in the national legislation of Ukraine

Kazik T. V.

*Postgraduate Student at the Department of Theory and History
of the State and Law*

“KROK” University of Economics and Law

30–32 Tabirna str., Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0001-5753-5768

kazik.tatyana@gmail.com

Key words: *visa legislation of Ukraine, visa legislation of the EU, implementation, adaptation, liberalization of the visa regime.*

In modern conditions of development, Ukraine increasingly demonstrates its desire for integration with EU member states. Ultimately, on June 23, 2022, the European Council adopted a decision to grant Ukraine the status of a candidate for EU membership, which significantly increases the relevance of the adaptation process in Ukraine. First of all, in the aspect of liberalization of the visa regime. However, the pace of adaptation to the liberalization of the visa regime depends significantly on the achievements of Ukraine in the implementation of all conditions of the EU visa policy. The above makes it necessary to analyze the state of adaptation of the national visa legislation of Ukraine to the EU visa legislation, in particular, the provisions of the EU Visa Code. After all, further effective adaptation is impossible without defining specific directions of the adaptation process.

Therefore, the purpose of this work was to assess the condition compliance of the visa legislation of Ukraine with the provisions of the EU Visa Code.

The work highlights the main provisions of visa legislation of Ukraine and EU visa legislation through the prism of their comparison. In particular, the provisions regarding the visa fee, terms of issuing visas, and entities authorized to issue them were considered. The Visa Code, which defines the procedures and conditions for issuing visas for the purpose of short-term stay and transit, was found to be a significant step forward, as it clarified such conditions and improved the level of procedural rights. Thanks to the visa code, further harmonization of the procedure for issuing visas by EU member states is taking place. Many of the new provisions give advantages to visa applicants and provide better legal protection and legal security in the visa application process. The Code ensures relatively greater transparency of the visa process, shortens visa times and makes it possible to reduce bureaucratic costs for frequent travelers to the EU by granting them longer visas. At the same time, attention is focused on the fact that the amount of the visa fee established by the legislation of Ukraine does not correspond to the amount established in the provisions of the EU Visa Code. In addition, the Ukrainian legislation sets out a slightly expanded list of categories of persons for who visas are issued at a zero tariff rate. At the same time, some categories provided for in the visa legislation of the EU is absent in the legislation of Ukraine. At the same time, the list of documents required when issuing visas in accordance with the legislation of Ukraine generally corresponds to the list specified in the EU Visa Code. The term of issuing Ukrainian visas is faster than that of Schengen visas of individual EU countries. Another area of inconsistency is the approach to interviewing visa applicants. There is a significant difference in approaches to issuing visas at checkpoints across the state border of Ukraine and the external borders of EU countries.

Вступ. Про свої євроінтеграційні прагнення українська влада заявила ще в середині 1990-х років. Як наслідок, вже у 1994 році було підписано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Через чотири роки вона набула чинності. Тоді ж українська влада заявила про прагнення стати асоційованим членом Євросоюзу. Відповідні перемовини почалися за 10 років. Нині на Україну поширюються основоположні права та свободи європейської спільноти, у тому числі право на безперешкодне переміщення осіб. Подібні права та свободи визначені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

В сучасних умовах розвитку Україна все частіше демонструє своє бажання до інтеграції з країнами-членами ЄС. Зрештою, 23 червня 2022 року Європейська рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата в члени ЄС, що значно посилює актуальність адаптаційного процесу в Україні, насамперед в аспекті лібералізації візового режиму. Проте темпи адаптації до лібералізації візового режиму суттєво залежать від досягнень України у реалізації усіх умов візової політики ЄС.

Зазначене обумовлює необхідність аналізу стану адаптації національного візового законодавства України до візового законодавства ЄС, зокрема положень Візового кодексу ЄС, адже подальша ефективна адаптація неможлива без визначення конкретних напрямів адаптаційного процесу.

З різним ступенем повноти адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері візової політики вивчали Я. Костюченко [1], Н. Мушак [2], О. Олексів [3] та багато інших науковців.

Втім, вченими не було приділено належної уваги аналізу відповідності законодавства України положенням Візового кодексу ЄС.

Метою статті є оцінювання стану відповідності візового законодавства України положенням Візового кодексу ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський Союз та Рада Європи встановлюють власні моделі, які отримали найменування «правові стандарти Ради Європи» та «acquis Європейського Союзу» відповідно [2]. Право, яке сформувалося у процесі діяльності ЄС, не лише забезпечує досягнення цілей, які ставить перед собою ЄС, але й спрямоване на досягнення мети щодо поглиблення європейської інтеграції [4, с. 206], тому країни-кандидати повинні імплементувати «acquis» ЄС перед вступом в ЄС. Останні зобов'язуються прийняти, імплементувати та забезпечити виконання всіх «acquis communautaire», щоб отримати дозвіл на приєднання до ЄС.

Одним із актів «acquis» ЄС є Візовий кодекс ЄС, затверджений Регламентом (ЄС) № 810/2009 [5],

який у 2010 році набув чинності, ознаменувавши остаточний етап формування візової політики ЄС [3, с. 84], та склав основу процесу видавання дозволів на тимчасове перебування в певній державі-учасниці Шенгенської зони [1, с. 184].

Візовий кодекс, який визначає процедури та умови видачі віз задля короткострокового перебування та транзиту, виявився вагомим кроком уперед, оскільки він уточнив такі умови, чим позитивно вплинув на доступність процедури оформлення віз, зручність такої процедури, тобто покращив рівень процедурних прав (під процедурними правами розуміємо право на доступність процедури оформлення віз, зручність такої процедури тощо – Т. К.).

Завдяки Візовому кодексу відбувається подальша гармонізація процедури видачі віз країнами-членами ЄС. Багато нових положень дають переваги особам, що подаються на візу, і забезпечують кращий правовий захист та правову безпеку в процесі подачі на візу. Кодекс забезпечує порівняно більшу прозорість візового процесу, скорочує терміни отримання візи та дає змогу зменшити бюрократичні витрати для тих, хто часто подорожує до ЄС, надаючи їм більш тривалу візу.

Однак у положеннях Візового кодексу все ще простежується низка недоліків, що обумовило численні спроби його подальшого удосконалення. Так, зокрема, у травні 2018 року Комісією було запропоновано переглянути положення Візового кодексу щодо візового збору, багаторазових віз та зв'язку між візовою політикою та політикою реадмісії. Зокрема, у межах травневих пропозицій пропонувалися помірно підвищення візового збору з 60 до 80 євро; збільшення максимального терміну подачі заявки до шести місяців; пришвидшення та надання гнучкості візовій процедурі; гармонізовані правила щодо багаторазових віз; можливість оформляти одноразові візи безпосередньо в зовнішніх установах ЄС за певних умов; механізм негативних стимулів у візовій політиці, щоб чинити тиск щодо третіх країн, які не співпрацюють у питаннях реадмісії громадян третіх країн, які незаконно перебувають у тій чи іншій країні [6, с. 86–87].

Таким чином, відповідно до поточної редакції Візового кодексу ЄС, сплачується візовий збір у розмірі 80 євро за осіб старше 12 років та у розмірі 40 євро за дітей віком від 6 до 12 років. При цьому передбачається, що візовий збір може бути збільшено до розміру 120 євро або навіть 160 євро. Однак такий виняток положення не поширюється на дітей віком до 12 років.

В Україні ж цінова політика щодо візового збору все ще залишається дещо відмінною. Так, зокрема, відповідно до поточної візової політики України, візовий збір за оформлення візи для

в'їзду на територію України (української візи) для заявників старше 6 років складає 65 доларів США. Водночас за оформлення окремих категорій віз іноземцям з певних країн стягується збір у розмірі понад 65 доларів США з огляду на принцип взаємності [7].

Не відповідає законодавство України положенням Візового кодексу ЄС також щодо встановлення переліку категорій осіб, які звільняються від сплати візового збору. Так, у ст. 16 Візового кодексу ЄС зазначається, що візовий збір не сплачується для заявників, які належать до однієї з таких категорій:

- діти до шести років;
- учні шкіл, студенти, аспіранти та викладачі, які їх супроводжують, які перебувають у країні задля навчання або підвищення кваліфікації;
- дослідники, які подорожують задля проведення наукових досліджень або участі в науковому семінарі чи конференції;
- представники некомерційних організацій віком до 25 років, які беруть участь у семінарах, конференціях, спортивних, культурних чи освітніх заходах, організованих некомерційними організаціями [5].
- Водночас візовий збір може бути скасований для таких категорій осіб:
 - діти віком від 6 до 18 років;
 - власники дипломатичних та службових паспортів;
 - учасники семінарів, конференцій, спортивних, культурних чи освітніх заходів, організованих некомерційними організаціями, віком до 25 років [5].

Іноді сума візового збору, що стягується, може бути скасована або зменшена, якщо це слугує просуванню культурних чи спортивних інтересів, інтересів у сфері зовнішньої політики, політики розвитку та інших сферах життєво важливого суспільного інтересу або з гуманітарних причин, або через міжнародні зобов'язання [5].

Водночас у Правилах оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року № 118 [7], оформлення віз здійснюється за нульовою тарифною ставкою консульського збору таким групам осіб:

- 1) діти до шести років;
- 2) закордонні українці за умови пред'явлення посвідчення закордонного українця, інший з подружжя закордонного українця, їхні діти;
- 3) особи, які в'їжджають в Україну у службових справах та користуються дипломатичним або службовим паспортом;
- 4) співробітники іноземних дипломатичних представництв і консульських установ в Україні та члени їхніх сімей;

5) співробітники міжнародних організацій та їхні представництва в Україні, а також члени їхніх сімей;

6) співробітники представництв держав при міжнародних організаціях, які мають штаб-квартиру в Україні і, відповідно до статутних документів таких організацій чи відповідних міжнародних договорів, користуються дипломатичними привілеями та імунітетом, а також члени їхніх сімей;

7) глави та члени офіційних делегацій іноземних держав та особи, які їх супроводжують, які в'їжджають в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Офісу Президента України, МЗС;

8) почесні консули України, інший з подружжя почесного консула, їхні неповнолітні діти;

9) особи, які в'їжджають в Україну для участі у реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих в установленому порядку, на запрошення державної установи, підприємства, організації, що є реципієнтом такого проєкту;

10) працівники аварійно-рятувальних сил іноземних держав, що в'їжджають в Україну задля ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на звернення ДСНС;

11) представники іноземних військових формувань та установ, що в'їжджають в Україну у службових справах на запрошення відповідного державного органу;

12) офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій, зареєстровані Центральною виборчою комісією, на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та всеукраїнському референдумі;

13) інші особи, які в'їжджають задля забезпечення інтересів України у сфері зовнішньої та внутрішньої політики, а також у випадках, які мають гуманітарний характер, за письмовим рішенням керівника закордонної дипломатичної установи України або департаменту консульської служби МЗС [7].

Як бачимо, національне законодавство України має порівняно ширший перелік категорій осіб, які мають право на візовий збір за нульовою тарифною ставкою. Втім, деякі категорії, передбачені у візовому законодавстві ЄС, залишилися поза увагою.

Під час оформлення української візи основною процедурою є подача документів до дипломатичних представництв та візових центрів, що повністю відповідає європейській практиці. Типи українських віз ідентичні типам віз, що видаються в країнах Шенгенської зони (транзитна віза В, короткострокова віза С, довгострокова віза D), а перелік документів, необхідних для оформлення візи, загалом відповідає переліку, який визначено у Візовому кодексі ЄС.

Цікаво, що термін видачі українських віз навіть дещо швидший за шенгенські (тип С) і значно швидший за довгострокові (національні, тип D) візи окремих країн ЄС. Зокрема, прийняття рішення закордонними дипломатичними установами України зазвичай триває до 10 робочих днів з дати надходження документів і може бути продовжено до 30 робочих днів за необхідності проведення додаткових перевірок. Крім того, є можливість подати візу терміново, й тоді термін оформлення має складати до п'яти робочих днів. Натомість у Візовому кодексі ЄС термін видачі шенгенських віз становить до п'ятнадцяти календарних днів з можливістю максимального продовження до 60 днів.

Ще один напрям для потенційних трансформацій – зміна підходів до проведення співбесід із заявниками на візу. В Україні існує окремий список із 70 країн світу, громадяни яких зобов'язані проходити особисту співбесіду в дипломатичних представництвах України та візових центрах (так званий список країн міграційного ризику). Візовий кодекс ЄС також дозволяє консульствам запрошувати заявника на співбесіду, але вже на етапі розгляду заяви та в обґрунтованих випадках. Насправді все залежить від конкретних обставин, і окремого списку «країн міграційного ризику» в ЄС не виділяють. Необхідність особистої співбесіди для отримання української візи є серйозним викликом для іноземців з «країн міграційного ризику», оскільки деякі з цих країн не мають дипломатичних представництв України, тому іноземці змушені їхати на співбесіду в іншу країну. Запровадження відеоспівбесід та відкриття нових візових центрів потенційно можуть вирішити цю проблему, але для точного оцінювання впливу цих нововведень необхідний польовий моніторинг візових процесів у «країнах міграційного ризику» [8].

Крім того, існує суттєва різниця в підходах до оформлення віз у пунктах пропуску через

державний кордон України та зовнішні кордони країн ЄС. В Україні Департамент консульської служби МЗС або представництво МЗС має право видавати візи у випадках, спеціально визначених законодавством. В ЄС повноваження щодо видачі віз у пунктах пропуску покладено на прикордонні служби, які можуть видавати візи особам, які не змогли подати заяву на візу заздалегідь, і за запитом можуть надати додаткові документи, що підтверджують непередбачені та обов'язкові причини на в'їзд, а повернення цих осіб можна вважати гарантованим. Подібний підхід можна застосувати і в Україні [8].

Висновки. Нині вже можна відзначити перші здобутки та результати в аспекті адаптації національного візового законодавства України до візового законодавства ЄС у сфері лібералізації візового режиму. Однак все ще залишається необхідність подальшого удосконалення національного законодавства у цій сфері задля завершення адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері візової політики. Зокрема, оновлення потребують Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію шляхом їх приведення у відповідність до положень Візового кодексу ЄС щодо візового збору, а також переліку осіб, які від нього звільнюються. Крім того, доцільно розглянути можливість гармонізації переліку країн, громадяни яких звільнюються від необхідності оформлення візи для в'їзду до України та країн ЄС. Потребує вирішення на рівні законодавства України також питання надання повноважень з видачі віз у пунктах пропуску на державному кордоні Державній прикордонній службі України, тому Україні в аспекті візової політики ще багато потрібно зробити.

Насамкінець зауважимо, що питання оцінювання стану відповідності візового законодавства України положенням візового законодавства ЄС потребує подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костюченко Я. Лібералізація візового режиму відповідно до вимог ЄС. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2019 № 38. С. 184–186.
2. Мушак Н. Гармонізація законодавства України з “acquis” Європейського Союзу та правовими стандартами Ради Європи. *Право України*. 2013. № 6. С. 77–91.
3. Олексів О. Правові засади регулювання візових відносин між Україною та Європейським Союзом. *Вісник Львівського університету*. Серія: Міжнародні відносини. 2014. № 36. Ч. 2. С. 82–89.
4. Яворська І. Право ЄС: сучасні концептуальні підходи. *Вісник Львівського університету*. Серія: Міжнародні відносини. 2012. № 30. С. 201–209.
5. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cel_ex%3A02009R0810-20200202 (дата звернення: 05.09.2022).
6. Rusu A.M. Recent Court of Justice of the European Union jurisprudence relating to Visa Code Regulation 810/2009 in conjunction with Regulation 2019/1155 – balancing the complexity of cooperation mechanisms with the right of applicants to judicial review. *ERA Forum*. 2022. № 23. P. 75–88.

7. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.09.2022).
8. Візова політика України в контексті європейських цінностей і безпеки. Пріоритети співпраці з ЄС у сфері мобільності та безпеки. 2018. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Vizova-polityka-Ukrayiny-v-konteksti-yevropejskyh-tsinnostej-i-bezpeky.pdf> (дата звернення: 05.09.2022).

REFERENCES

1. Kostiuchenko, Ya. (2019) Liberalizatsiia vizovoho rezhymu vidpovidno do vymoh YeS. [Liberalization of the visa regime in accordance with EU requirements]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Ser.: Yurysprudentsiia. 38, 184–186 [in Ukrainian].
2. Mushak, N. (2013) Harmonizatsiia zakonodavstva Ukrainy z “acquis” Yevropeiskoho Soiuzu ta pravovymy standartamy Rady Yevropy. [Harmonization of Ukrainian legislation with the “acquis” of the European Union and legal standards of the Council of Europe]. *Pravo Ukrainy*. 6, 77–91 [in Ukrainian].
3. Oleksiv, O. (2014) Pravovi zasady rehuliuвання vizovykh vidnosyn mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom [Legal basis of regulation of visa relations between Ukraine and the European Union]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia mizhnarodni vidnosyny*. 36 (2), 82–89 [in Ukrainian].
4. Regulation (EC) No. 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02009R0810-20200202> [in English] (2022, September 5).
5. Iavorska, I. (2012) Pravo YeS: suchasni kontseptualni pidkhody [EU law: modern conceptual approaches. Bulletin of Lviv University]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia: Mizhnarodni vidnosyny*. 30, 201–209 [in Ukrainian].
6. Rusu, A.M. (2022) Recent Court of Justice of the European Union jurisprudence relating to Visa Code Regulation 810/2009 in conjunction with Regulation 2019/1155 – balancing the complexity of cooperation mechanisms with the right of applicants to judicial review. *ERA Forum*. 23, 75–88 [in English].
7. Pro zatverdzhennia Pravyl oformlennia viz dlia vizdu v Ukrainu i tranzytnoho proizdu cherez yii terytoriiu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On the approval of the Rules for issuing visas for entering Ukraine and transit through its territory: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. № 118 (2017, March, 1). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian] (2022, September 5).
8. Vizova polityka Ukrainy v konteksti yevropejskykh tsinnostei i bezpeky. Priorytety spivpratsi z YeS u sferi mobilnosti ta bezpeky [Visa policy of Ukraine in the context of European values and security. Priorities of cooperation with the EU in the field of mobility and security]. 2018. Retrieved from <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Vizova-polityka-Ukrayiny-v-konteksti-yevropejskyh-tsinnostej-i-bezpeky.pdf> [in Ukrainian] (2022, September 5).