

# ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ У СФЕРІ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ



**Г. В. Онищенко**  
заступник Міністра юстиції України –  
керівник апарату,  
заслужений юрист України

Процеси європейської інтеграції, що розпочалися у Західній Європі після Другої світової війни, мають давню і багату передісторію. Потреба об'єднання європейських народів і держав як засіб забезпечення та гарантування основоположних прав людини і громадянина, у тому числі і права на безпеку та вільне пересування, було предметом дискусій не одне століття. Проте, починаючи з формування у 1951 р. Європейського Співтовариства вугілля і сталі (European Coal and Steel Community, ECSC), продовжуючи утворенням у 1957 р. Європейського Економічного Співтовариства (European Economic Community, EEC), та, зрештою, створенням у 1992 р. Європейського Союзу (European Union, EU), європейські держави довели можливість тісної співпраці. Більше того, «подолання вузьких рамок національних ринків, формування простору чотирьох свобод: людей, капіталів, товарів та послуг сприяли

стрімкому зростанню добробуту та соціальної безпеки європейців, які жили на території цих трьох Співтовариств» [14, с. 6].

Одним із основних напрямів європейської інтеграції є, безумовно, продумана та прагматична міграційна політика, яка, з одного боку, мала б максимально спростити можливість пересування осіб в межах єдиного європейського простору, а з іншого – забезпечити контроль і безпеку громадян Європейського Союзу від незаконної міграції та пов'язаних із нею потенційних ризиків. Як зазначає М. Оврамець, «розвиток міграційної політики охоплює три основних напрямки, які включають право переміщення і працевлаштування громадян ЄС, залучення іноземної робочої сили до країн ЄС відповідно до загальноєвропейських нормативів і правил національного законодавства країн-членів, впровадження та реалізацію спільної візової політики щодо третіх країн в

рамках Шенгенських угод та додаткових регуляторних документів» [6, с. 11]. При цьому невід'ємною частиною міграційної політики є саме візова політика кожної держави.

Дослідженням теоретичних питань, пов'язаних із візовою політикою Європейського Союзу (далі – ЄС та/або Євросоюз), сьогодні займаються як зарубіжні, так і вітчизняні науковці, журналісти, політики, зокрема: І. Сушко (Київ), В. Петроневич (Белград), М. Єлачіч (Белград), С. Ніколіч (Сараєво), Е. Джіпалі та Б. Хокха (Тірана), І. Кворі (Тірана), М. Рістецька (Македонія). Також ці питання знаходяться в полі зору таких організацій, як Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів» (Україна), Група 484 (Сербія), Центр міждисциплінарних та післядипломних досліджень (Боснія і Герцеговина), Македонський центр з європейського навчання (Македонія), Європейський рух Албанії (Тірана, Албанія) тощо.

Метою цієї статті є визначення основного понятійно-категоріального апарату у сфері лібералізації візового режиму, зокрема, поняття візи та візової політики, а також висвітлення, якою буває візова політика одних держав по відношенню до громадян інших держав.

Загалом, як зазначають дослідники, «візова політика Євросоюзу виникла у відповідь на інтеграцію країн – членів ЄС для забезпечення функціонування внутрішнього ринку ЄС, одним з основних принципів якого є вільний рух осіб. Амбітна мета була закладена в основи Амстердамського договору для забезпечення розвитку Союзу як простору свободи, безпеки та правосуддя, який включає право вільного руху територією ЄС, що відповідає умовам безпеки та правосуддя, доступним для всіх», необхідному ЄС для розробки ефективних спільних інструментів для контролю своїх зовнішніх кордонів, боротьби з нелегальною міграцією та організованою злочинністю [10].

Щоб визначити поняття візової політики, необхідно встановити зміст поняття візи, яке може визначатися дуже по-різному.

У Словнику іншомовних слів за редакцією О. Мельничука поняття «віза» є перекладом з французької «visa» та латинської «visus», що означає «побачений», «переглянутий», і одним з трактувань цього поняття є «позначка на закордонному паспорті, яка є дозволом на в'їзд, виїзд, проживання або проїзд через територію відповідної держави» [8, с. 712]. А Українсько-англійський тлумачний словник «Міжнародна термінологія у сфері міграції» дає більш розширене поняття «віза» і визначає її як «погодження компетентних органів держави в паспорті або іншому документі, що посвідчує особу іноземця, який має намір в'їхати на, виїхати з або здійснити транзит через територію певної держави,

яке свідчить про те, що орган влади, у момент видачі має переконання, що власник документа підпадає під категорію іноземців, які можуть в'їхати в, виїхати з або здійснити транзит через територію держави в рамках її законодавства» [4, с. 7]. До прикладу, деякі іноземні дослідники визначають візу як «документ, виданий в країні походження (або проживання) особи органами державної влади держави, до якої він або вона бажає поїхати» [12, с. 4].

У Консульських інструкціях з візових питань для дипломатичних місій та консульських установ (від 2002/С 313/01) [2] віза визначається як дозвіл або рішення, оформлене як наліпка, прикріплена Стороною Договору до паспорта, проїзного документа або іншого документа, яке надає власнику право перетинати кордон.

Законодавство України, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну» від 20 лютого 1999 р. № 227 [1] передбачає, що віза – це етикетка (відмітка чи позначка) в паспортному документі, що оформлена уповноваженими державними органами та є дозволом на в'їзд іноземця або особи без громадянства на територію України на зазначений у ній строк або на транзитний проїзд через територію України протягом відповідного строку.

На нашу ж думку, віза – це документ (або позначка) встановленої форми, виданий уповноваженими органами однієї держави, який надає право іноземцю (громадянину іншої держави або особі без громадянства) перетинати кордон цієї держави та перебувати протягом визначеного у візі строку на її території.

У зв'язку із цим візову політику держави ми пропонуємо визначати як цілеспрямовану діяльність держави на міжнародній арені, яка регулює відносини в частині на-

дання права на в'їзд на її територію громадян інших держав або осіб без громадянства. Кожна держава проводить власну візову політику. Якщо держава зацікавлена в імміграції громадян іншої держави, залученні іноземних туристів, робочої сили тощо, логічно, що вона максимально спрощуватиме можливість отримання візи або повністю скасує їх надання для частини або навіть більшості країн світу. І навпаки, якщо держава проводить політику «закритості», то отримання візи для в'їзду до неї буде ускладненим та формалізованим.

Якщо говорити про візову політику країн ЄС, то варто відмітити, що «перелік більш приязних («дружніх») та більш прискіпливих («проблемних») типів візової політики зберігає спадкоємність протягом усього періоду спостережень. Наприклад, «більшість країн Центрально-Східної Європи (Польща, Угорщина, Словаччина, країни Балтії) демонструють відносно приязну візову практику протягом усього періоду спостережень – з моменту їх вступу до Шенгенської зони наприкінці 2007 року. Більш суворими традиційно є візові вимоги країн Західної Європи» [9, с. 6].

Одним із напрямів візової політики у світі загалом та ЄС, зокрема, є її лібералізація, яка є однією з тенденцій загальносвітових глобалізаційних процесів протягом останніх 50 років. Як зазначає С. Мітряєва, «основою ідеї лібералізації візових режимів є фундаментальні права людини на свободу пересування як усередині країни, так і за її межами. «Відкритість» або «закритість» кордонів для людей є своєрідним індикатором економічного та соціального розвитку суспільства загалом» [6, с. 146].

У широкому тлумаченні, поняття «лібералізація» (від лат. *liberalis* – вільний) означає «пом'якшення державного або державно-бюрократичного тиску (контролю) на різні

сфери суспільного життя – політику, економіку, право тощо» [7].

У зв'язку з цим, на нашу думку, під поняттям «візова лібералізація» можна розуміти політику держави, спрямовану на пом'якшення або спрощення умов для отримання візи для громадян іншої держави аж до повної відміни віз. При цьому «основою лібералізації візових режимів є фундаментальні права людини на свободу як усередині країни, так і за її межами. Кінцевою метою лібералізації візового режиму є безвізовий режим пересування людей. Безвізовий режим – це в'їзд, перебування, часом навіть проживання на території країн – членів ЄС безперешкодно» [3].

Слід звернути увагу, що лібералізація візового режиму, хоча й може означати відсутність необхідності отримання віз у певних випадках, проте це не означатиме повного відкриття кордонів з боку ЄС з можливістю перебування на його території протягом необмеженого часу або з можливістю працевлаштування. Зокрема, Кодекс Спільноти з візових питань або Візовий кодекс

(Регламент ЄС Європейським парламентом та Радою ЄС 810/2009) [13] передбачає, що віза надає право залишатися на території держави-члена не більше 3-х місяців протягом періоду в 6 місяців. При цьому, як абсолютно правильно зауважує М. Яцко, «переговори щодо лібералізації візового режиму відносяться лише до короткострокового перебування, після чого громадянин зобов'язаний повернутися на батьківщину», що у свою чергу «...забезпечить дуже обмежені можливості для довгострокової міграції, тому що майбутня лібералізація візового режиму не буде сприяти доступу громадян третіх країн на ринок праці ЄС» [11, с. 234].

Як зазначає у своїх дослідженнях С. Мітряєва, аналіз моделей візової політики і практики різних країн світу дає можливість виокремити такі візові режими, як візовий режим «попереднього» оформлення, режим «швидкого» оформлення, спрощений візовий режим та транзитний візовий режим [6, с. 147]. Як показує практика, майже не існує країни, де б використовувався

лише один візовий режим. Як правило, кожна країна у тій чи іншій мірі комбінує наведені режими, виходячи з власних політичних пріоритетів та напрямів зовнішньої та внутрішньої політики.

Отже, візова лібералізація є складним багатоетапним процесом, який включає цілу низку заходів, які, по-перше, різняться для кожної конкретної держави, а, по-друге, можуть відбуватися як паралельно, так і послідовно. До цих заходів відносяться проведення переговорів на найвищому міждержавному рівні, підготовка та підписання міждержавних угод та, як правило, виконання певних зобов'язань, які держави беруть одна перед одною для забезпечення максимальної безпеки для громадян кожної з держав. Сьогодні Україна перебуває на завершальному етапі ведення переговорів стосовно лібералізації візового режиму. Сподіваємося, що вже протягом наступних кількох місяців ці переговори успішно завершаться скасуванням (за певних умов) необхідності отримання віз для громадян України. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну» від 20.02.1999 р. №227 // Офіційний вісник України. – 1999. – №8. – С. 34.
2. Консульські інструкції з візових питань для дипломатичних місій та консульських установ (від 2002/С 313/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/238948.html>
3. Закірова С. Лібералізація ЄС візового режиму для України: фініш чи нова дистанція з бар'єрами? [Електронний ресурс] / С. Закірова // Режим доступу : [http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350)
4. Круглашов А. М., Озимок І., Астапенко Т. С., Руссу В. В. Європейська інтеграція на початку нового тисячоліття : довідник / Склад. А. М. Круглашов, І. Озимок, Т. С. Астапенко, В. В. Руссу. – Чернівці, 2010. – 212 с.
5. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник / [Рец. І. Голубовська, О. Леута]. – К. : Міжн. орг-я з міграц., 2015. – 100 с.
6. Мітряєва С. І. Лібералізація візового режиму між Україною та Європейським Союзом // Стратегічні пріоритети. – 2014. – №2(31). – С. 146-153.

7. Оврамець М. А. Чинники імміграції в політиці Європейського Союзу на початку XXI ст. (концептуальний та праксеологічний виміри) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / М. А. Оврамець. – Миколаїв, 2015. – 20 с.
8. Політологічний енциклопедичний словник [Уклад. Л. М. Герасіна та ін., за ред. М. П. Требіна]. – Х. : Право, 2015. – 816 с.
9. Регламент Європейського парламенту та Ради, що встановлює Кодекс Спільноти з візових питань (Візовий Кодекс) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/pavlenko/Downloads/novisa\\_publics1270655487.pdf](file:///C:/Users/pavlenko/Downloads/novisa_publics1270655487.pdf)
10. Словник іншомовних слів [ред.-упоряд. О. С. Мельничук та ін.]. – 2-е вид., випр. і доп. – К. : Гол. ред. УРЕ, 1985. – 966 с.
11. Сушко І. Візова політика країн ЄС в Україні. Підсумки громадського моніторингу – 2012 [інформ. аналіт. вид.] / І. Сушко, О. Сушко, О. Супруненко, М. Кузьо. – К., 2012. – 86 с.
12. Шамрай В. Візова політика ЄС: на межі між внутрішньою безпекою ЄС та зовнішньою політикою [Електронний ресурс] / В. Шамрай // Режим доступу : [http://novisa.com.ua/file/analytic/novisa\\_analytic1283958505.pdf](http://novisa.com.ua/file/analytic/novisa_analytic1283958505.pdf)
13. Яцко М. Риски и выгоды либерализации визового режима между Республикой Молдова и Европейским Союзом // Восточное партнерство цели-опыт-вызовы. Анализ процесса имплементации в государствах, охваченных программой / Под ред. П. Байора. – Краков, 2013. – 437 с.
14. Hobolth M. Wanted and unwanted travellers: explaining similarities and differences in European visa practices [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://personal.lse.ac.uk/hobolth/doc/JMCE\\_2010\\_Hobolth.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hobolth/doc/JMCE_2010_Hobolth.pdf)

## ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ У СФЕРІ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ

**Г. В. Онищенко**

*У статті розглянуто основний понятійно-категоріальний апарат у сфері лібералізації візового режиму, зокрема, поняття візи та візової політики, а також визначено, якою буває візова політика одних держав по відношенню до громадян інших держав.*

*Ключові слова: віза, візова політика, візовий режим, лібералізація візового режиму.*

*Стаття надійшла до редакції: 14.12.2016.*

## ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ В СФЕРІ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ

**Г. В. Онищенко**

*В статье рассмотрен основной понятийно-категориальный аппарат в сфере либерализации визового режима, в частности, понятие визы и визовой политики, а также определено, какой бывает визовая политика одних государств по отношению к гражданам других государств.*

*Ключевые слова: виза, визовая политика, визовый режим, либерализация визового режима.*

*Получено: 14.12.2016.*

## CONCEPTUAL-CATEGORICAL APPARATUS IN THE SPHERE OF VISA LIBERALIZATION

**G. V. Onishchenko**

*The article deals with the main conceptual-categorical apparatus in the field of visa liberalization, in particular, the notion of visa and visa policy, as well as determined which is the visa policy of one state against citizens of other states.*

*Keywords: visa, visa policy, visa regime, the liberalization of the visa regime.*

*Received: 14.12.2016.*