

Приведення правового регулювання припинення прав громадян щодо використання природних об'єктів у відповідність із нормами Конституції України потребує подальшого теоретичного та практичного обґрунтування.

**Список літератури:** 1. Кулинич П. Ф. Підстави припинення прав на землю: деякі теоретичні та практичні проблеми // Земельне право України. – 2006. – №2. 2. Каракаш І. І. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Научно-практ. пособие. – К., 2004. 3. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К., 2006. 4. Єлісєєва О. В. Припинення права приватної власності на земельну ділянку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006. 5. Кодекс України про надра // ВВР України. – 1994. – № 36. – Ст. 340. 6. Рішення Конституційного Суду України у справі за контитуційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавства») від 9 липня 1998р., №12-рп/98 // Офіційний вісник України від 27.08. – 1998. – №32. – С. 59. 7. Про затвердження Порядку надання у 2008 році спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 р. № 273. // Урядовий кур'єр від 11.04.2008.– № 68. 8. Лісовий кодекс України // ВВР України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.

*Надійшла до редколегії 14.10.08*

*О. П. Пономарьова*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ПЕРЕТИНАННЯ КОРДОНІВ КРАЇН ШЕНГЕНСЬКОЇ ЗОНИ (НЕ) ГРОМАДЯНАМИ ЄС**

У сучасному світі право на вільне пересування прийнято розглядати як право природне і невідчужуване, що стоїть поряд із найбільш важливими та істотними привілеями «людини розумної». Таке розуміння права особи на вільне пересування неодноразово відзначалось на універсальному рівні, наприклад, у Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст.ст. 3, 9, 13 та ін.), у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р. (ст.ст. 12, 13), а також в інших міжнародних нормативно-правових актах (включаючи Віденську конвенцію про дипломатичні зносини 1961 р. та Віденську конвенцію про консульські зносини 1963 р.).

На регіональному рівні зазначеному праву також була приділена достатня увага. Про це, наприклад, говорить той факт, що норми, пов'язані з правом на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, містяться в багатьох регіональних міжнародно-правових актів, серед яких: Американська декларація про права та обов'язки людини 1948 р., Американська конвенція про права людини 1969 р., Африканська хартія прав людини та народів 1969 р., Арабська хартія прав людини 1994 р., Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. та ін.

Серед регіональних міжнародно-правових актів, що регулюють питання, пов'язані з правом на вільне пересування, особливе місце посідають угоди, які становлять так звані Шенгенські *acquis*. До них уходять: Шенгенська угода про поступове скасування пе-

ревірок на внутрішніх кордонах 1985 р., Шенгенська Конвенція 1990 р. про застосування Шенгенської угоди 1985 р. про поступове скасування перевірок на спільних кордонах, а також норми, що уклалися на їх основі (на сьогодні прийнято вже близько двохсот таких норм, які разом із Шенгенською угодою 1985 р., Шенгенською конвенцією 1990 р. та Шенгенським кодексом про кордони 2006 р. становлять комплекс юридичних норм, що має назву «право Шенгенських угод» [14, с. 776]).

Слід зазначити, що підвалини Шенгенських *acquis* були закладені набагато раніше, ніж виник Європейський Союз, адже право на вільний рух людей, разом із вільним пересуванням товарів, послуг та капіталу, було визначене одним із основних принципів, створена в 1957 р. Європейського Економічного Співтовариства.

Варто наголосити, що сама ідея створення єдиного внутрішнього ринку, побудованого на принципах вільного руху осіб, товарів, послуг та капіталу, була сприйнята державами-учасниками Європейських Співтовариств позитивно, але з певними застереженнями, адже для втілення в життя ідеї про повну свободу пересування для всіх категорій осіб (як для громадян ЄС, так і для осіб, що ними не є), безумовно необхідним було скасування прикордонного контролю, принаймні між державами-учасниками, що цілком органічно вимагало запровадження компенсаційних заходів у вигляді посилення зовнішнього прикордонного контролю, серед яких найбільш дієвим є запровадження візового режиму.

Більшість держав вимагають від осіб-нерезидентів, які перетинають їхні кордони, мати при собі в'їзні візи. Вказані документи додаються до паспортів або документів, що їх замінюють. Усі процедури, пов'язані з отриманням та використанням віз, уходять до поняття візового режиму, право на встановлення якого є виключною прерогативою держави як наслідок її суверенітету. Воно не є обов'язковим, тому держави встановлюють безвізовий режим з іншими державами на свій розсуд.

Законодавство Європейського Союзу про візи та візовий режим – це гнучка багаторівнева система. Перший рівень утворює, власне, Шенгенська конвенція 1990 р. Розділ II цієї конвенції – «Скасування перевірок на внутрішніх кордонах і пересування осіб», підрозділи 2 – («Перетинання зовнішніх кордонів»), 3 – («Візи») та розділ IV – «Шенгенська інформаційна система», також містять окремі норми візового режиму.

Другий рівень регулюється Загальною консульською інструкцією, затвердженою рішенням Шенгенського виконавчого комітету від 28 квітня 1999 р. Існує думка, що вона відіграє роль єдиного «візового кодексу» [14, с. 785]. Відповідно до цього документу, дипломатичні та консульські представництва держав-членів Європейського Союзу в третіх країнах видають їхнім громадянам шен-

генську та інші візи. Під третіми країнами в даному контексті маються на увазі країни, що не входять до ЄС.

Крім зазначених документів, до системи входять нормативні акти за спеціальними питаннями. До них відносять деякі рішення Шенгенського виконавчого комітету, наприклад, «Про продовження єдиної візи», «Про видачу віз на кордоні», Регламент ЄС «Про встановлення однакового формату для віз» та ін.

Отже, особам-представникам третіх країн, які перетинають територію Шенгенського простору, необхідно мати візи. Це можуть бути візи різних категорій, найпоширеніша з яких шенгенська. Ця віза теж має кілька різновидів. Шенгенські правила містять три підстави для класифікації таких віз: мета поїздки, її тривалість і територія, на яку поширюється дія візи.

Залежно від *мети* може надаватися віза для перебування або транзитна віза.

Залежно від *тривалості* візи поділяють на короткострокові та довгострокові. Якщо тривалість поїздки не перевищує трьох місяців, то надається короткострокова віза. Всі візи, які надаються для поїздок на більший термін, – довгострокові.

*Територія* дії візи може охоплювати весь Шенгенський простір. Така віза зветься «єдиною візою». Для права в'їзду на території окремих держав-членів видається національна віза.

Таким чином, на вказаній підставі можна виділити такі види віз: єдина віза для короткострокового перебування, національна віза для довгострокового перебування, єдина транзитна віза та віза з обмеженою територіальною сферою.

Якщо людині треба здійснити короткострокову поїздку до кожної із шенгенських держав, то їй надається єдина (шенгенська) віза для короткострокового перебування. Право власника такої візи на подорож усією територією Шенгенського простору не залежить від того, посольство (консульство) якої держави надавало візи. Максимальний термін дії візи – 3 місяці протягом одного півріччя. Півріччя відраховується з моменту в'їзду. Тривалість часу фактичного перебування встановлюється на підставі штампів про в'їзд і виїзд.

Довгострокові візи належать до національних, оскільки держави-члени надають її на підставі національного законодавства. До прийняття регламенту «Про вільне пересування на підставі візи для довгострокового перебування» сфера дії такого документу обмежувалася територією країни, що її надала, але зараз візи для довгострокового перебування прирівнюються до шенгенських короткострокових віз, надаючи їх власникові право їздити до інших країн Шенгенського простору.

Загальна консульська інструкція містить спеціальну норму про транзитну візу (п. 2.1.2. ч. 1), де зазначено, що транзитною є «віза,

на підставі якої іноземець, який направляється із однієї третьої країни в іншу третю країну, може здійснити проїзд через територію Сторін, що Домовляються [9]. Тут необхідно відзначити, що термін «іноземець» в багатьох випадках означає не тільки «громадянин іншої держави», а й «особа без громадянства» [13, с. 792]. На підставі єдиної транзитної візи її власник може на законних підставах проїжджати через території будь-яких шенгенських держав для досягнення території третьої держави. Тому для транзиту встановлений максимальний строк – п'ять днів. Однак за деяких обставин може виникнути потреба у зворотному транзиті. Тому шенгенське законодавство дозволяє видання візи із правом на багаторазовий транзит.

Загальна консульська інструкція передбачає в'їзд безпосередньо на територію Шенгенського простору, а також особливу візу для транзиту через аеропорт, коли транзит здійснюється через спеціально встановлену міжнародну транзитну зону аеропорту, межі якої власник візи не має права перетинати. Обов'язковою вона є тільки для представників країн, що розвиваються (Афганістан, Бангладеш та ін.). Це пов'язане з тим, що саме з боку громадян даних країн найбільш імовірно спроби незаконної імміграції. Стосовно представників інших країн діє «загальний привілей безвізового транзиту через вищевказану транзитну зону» (Загальна консульська інструкція 1999 р., ч. I, п. 2.1.1.), тому віза через аеропорт їм не потрібна.

Віза з обмеженою територіальною сферою дії надається іноземцям, які в'їжджають у кожен із шенгенських держав на строк до трьох місяців. Така ж віза надається тим, хто має потребу в транзиті через шенгенський простір. Вона називається єдиною (шенгенською) візою і має чинність у всіх державах шенгенської зони.

Для одержання єдиної візи її потенційний власник повинен відповідати єдиним умовам для в'їзду, викладеним у Шенгенській конвенції. Якщо ця людина визнана «небажаною» особою в одній із країн шенгенського простору і дані про це відправлені до Шенгенської інформаційної системи, то їй відмовлять у шенгенській візі, причому не тільки в консульстві тієї країни, що визнала цю людину «небажаною» особою, але й у представництвах інших держав-учасниць шенгенських домовленостей. Винятки з правила допускаються дуже рідко. Держава-член, що зацікавлена у в'їзді такої людини на свою територію, має право дозволити в'їзд, що також передбачено Шенгенською конвенцією 1990 р. (п. 2 ст. 5 цього документу дозволяє робити винятки «з гуманітарних міркувань, у національних інтересах або у зв'язку з міжнародними зобов'язаннями»). Навіть у такому разі дозвіл дійсний тільки в межах території зацікавленої держави. Крім того, для такого в'їзду передбачена окрема категорія візи. Вона є своєрідним заміни-

ком шенгенської візи і позначається аббревіатурою VTL (від фр: *validite territoriale limitee*, що означає «діюче територіальне обмеження»). Як і шенгенська віза, VTL, або віза з обмеженою територіальною сферою дії, може надаватися як для короткострокового перебування (до трьох місяців), так і для транзиту.

VTL видається їй тоді, коли обмеження строку пересування не дозволяють видати шенгенську візу. Як відомо, по закінченні строку особа має право одержати нову візу тільки через півроку. Якщо людина з певних причин не може чекати, доки скінчиться цей термін, представницькі органи тієї країни, куди вона бажає відправитися, мають право надати такій особі VTL.

Єдині умови для в'їзду на територію Шенгенської зони закріплені в п. 1 ст. 5 Шенгенської конвенції 1990 р. Їх також уточнює та доповнює Загальна консульська інструкція.

Перша умова стосується документів іноземця. Для перетинання зовнішнього кордону Шенгенського простору він повинен мати документ, що засвідчує особистість («документ на поїздку»): закордонний паспорт, який держава надає своїм громадянам; звичайні, службові та дипломатичні паспорти; інші посвідчення, передбачені конвенціями ООН. Основна вимога до всіх цих документів – бути визнаними всіма шенгенськими державами. Ці дані направляються в Раду Європейського Союзу. Рада публікує їх у зведених «Таблиці документів на поїздку, які надають право на перетинання зовнішніх кордонів і можуть використатися як місце для проставлення візи». Друга вимога до в'їзних документів стосується строків їхньої дії. Загальна консульська інструкція в п. 1.3 ч. V говорить, що термін дії документа на поїздку повинен перевищувати на три місяці термін дії візи. Якщо ж документи не відповідають даній вимозі, то шенгенську візу можуть надати тільки «як виняток». Рішення про це приймає дипломатичне (консульське) представництво, до якого звертався потенціальний отримувач візи.

Друга умова пов'язана з матеріальним забезпеченням. Згідно з нею, претендент на одержання шенгенської візи повинен мати достатньо грошей для проживання протягом усього перебування в Шенгенському просторі, житло, зворотний квиток або гроші на зворотний квиток.

Третя умова – правоохоронна. Заради безпеки іноземець «не повинен бути об'єктом інформаційного запиту з метою не допуску» [10]. Будь-яка шенгенська держава має право направляти запити, які через каналах Шенгенської інформаційної системи доводяться до відома інших держав. Крім того, іноземець «не повинен бути особою, яка здатна порушити громадський порядок, національну безпеку або міжнародні відносини однієї із Сторін, що Домовляються» [10].

Видання віз, у тому числі й шенгенських, проводять дипломатичні або консульські представництва держав-членів. Шенгенську візу повинні видавати представництво тієї держави-члена, яка є місцем призначення. Якщо ж головне місце призначення визначити неможливо, то візу повинні надати компетентні установи держави-члена, яка є першим місцем в'їзду. У виняткових випадках шенгенська віза може бути видана безпосередньо на кордоні, коли компетентними органами є органи прикордонної охорони. Як зазначено в рішенні Шенгенського виконавчого комітету від 26 квітня 1994 р. «Про видачу єдиних віз на кордоні», крім загальних умов іноземець повинен надати ще і докази, що підтверджують існування непередбачених і невідкладних причин.

Процедура видання шенгенської візи починається з подання клопотання у формі анкети з фотографією, де, як правило, треба вказати мету одержання візи та відомості про людину, яка подає це клопотання. До нього необхідно також додати підтверджувальні документи і матеріали. На підставі останніх співробітники візової служби визначають, наскільки вказана особа відповідає необхідним умовам. Крім того, компетентним органам повинен бути наданий відповідний документ, у який має проставлятися віза.

Процес розгляду клопотання складається з документальної перевірки, перевірки «сумлінності» претендента на одержання візи та індивідуальної бесіди або інтерв'ю. За результатами цих заходів приймається рішення про надання шенгенської візи або про відмову у візі.

Структура та зміст шенгенської візи, а також порядок її заповнення визначається нормами наднаціонального права. Основними його джерелами є Регламент ЄС від 29 травня 1995 р. «Про встановлення однакового формату для віз» і частина V Загальної консульської інструкції «Спосіб заповнення візової марки».

Шенгенська віза як правовстановлюючий документ припускає наявність прав та обов'язків для її власників. До прав належать законне право на в'їзд і право на тимчасове перебування в межах Шенгенського простору. При цьому, відповідно до Загальної консульської інструкції, факт володіння єдиною візою не надає безумовного права на в'їзд (п. 2.1 ч. 1). Тут ідеться не про право на в'їзд у буквальному сенсі, а тільки про право клопотати, у якому прикордонні служби можуть відмовити. Право на тимчасове перебування накладає на власника даної візи обов'язок дотримуватися законодавства держави-члена, на території якої він або вона перебувають, включаючи чинні норми права Європейського Союзу. Іноземець, що отримав шенгенську візу, має право продовжити строк перебування ще максимум на 90 днів. Рішення про продовження приймають компетентні органи внутрішніх справ держави-члена, у якій іноземець перебуває на момент подання кло-

потання про продовження візи. Таке право та можливість його здійснення записані в рішенні Шенгенського виконавчого комітету від 14 грудня 1993 р. «Про продовження єдиної візи».

За недотримання правил в'їзду та перебування в Шенгенському просторі іноземця можуть позбавити права перебування на території Шенгенської зони, а візу, відповідно до рішення «Про загальні принципи анулювання, скасування та скорочення терміну дії єдиної візи» (п. 2), – скасувати. Також можуть застосовуватися й інші заходи юридичної відповідальності, аж до карних, а відомості про вчинені власником шенгенської візи правопорушення можуть бути включені до бази даних Шенгенської інформаційної системи як дані для запитів про недопуск.

Шенгенське право та шенгенська віза є частинами так званого «шенгенського процесу» в цілому, головною метою якого було створення прозорих загальних (внутрішніх) кордонів та усунення перешкод для вільного пересування людей між країнами Європейського співтовариства та Союзу. Це було життєво необхідно, бо такі перешкоди заважали також громадянству ЄС та успішній діяльності єдиного внутрішнього ринку.

Метою Шенгенської Угоди 1985 р., яка визначила формальний початок «шенгенського процесу», було взаємне визнання візи однієї держави Європейського Співтовариства на території інших, поступове скасування контролю на внутрішніх кордонах, а також установлення режиму вільного пересування для всіх країн-учасників Угоди, інших держав ЄС та третіх країн.

Фактично, тобто з відміною прикордонного контролю, угода діє у 24-ох державах: Австрії, Бельгії, Угорщині, Греції, Данії, ФРН, Ісландії, Іспанії, Італії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Мальті, Польщі, Португалії, Словачії, Словенії, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції та Естонії. Ці країни, крім Норвегії та Ісландії, є членами Євросоюзу. Данія має особливий статус, закріплений у Шенгенському протоколі до Амстердамського договору 1997 р. 21 грудня 2007 р. скасовано прикордонний контроль у 9 країнах Шенгенської зони: у Польщі, Чехії, Словачії, Угорщині, Словенії, Мальті, Естонії, Латвії та Литві. Контроль на повітряних кордонах скасовано 30 березня 2008 р.

Що стосується пересування громадян України територією ЄС, то останнім часом Міністерство закордонних справ провело переговори з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Латвією, Литвою, Болгарією, Данією, Великою Британією, Ісландією та Ірландією, результатом яких стали угоди між Україною та Європейським Союзом про спрощення візового режиму та реадмісію. Завершено ухвалення цих документів на внутрідержавному рівні, і вони набудуть чинності після ратифікації Верховною Радою. Перша угода передбачає суттєві преференції для громадян України:

п'ятирічні та однорічні багаторазові візи отримуватимуть п'ять категорій громадян; майже 14 категорій отримуватимуть візи безкоштовно, решта сплачуватиме за дозвільний документ 35 євро, однак не 60, як громадяни тих країн, що не мають таких умов із ЄС; українці, скоріше за все, будуть використовувати чотири типи віз у Шенгській зоні: А, В, С і D (перші дві – транзитного типу, С – короткострокова, D – для довгострокового перебування у зоні дії Шенгенського законодавства).

У зв'язку зі специфікою відносин усередині ЄС та особливостями законодавства деяких країн, нашою державою було підписано окрему двосторонню угоду з Данією, за основу якої взято принципи широкого документа Україна – ЄС. Підготовлено аналогічну угоду з Норвегією; готується угода з Ісландією. Щоб отримати преференції для громадян нашої держави під час поїздки до Великої Британії та Ірландії, які є членами ЄС, але не входять до Шенгенської зони, необхідно укласти окремі двосторонні угоди. Над цим зараз ведеться робота в МЗС. Українські дипломати заклали також основи системи відносин із державами Європейського Союзу та Шенгенської зони. Крім того, урегульовано механізм реагування на факти недотримання відповідною стороною норм укладених угод через посольства іноземних держав і створено такі умови, щоб громадяни України якомога менше відчували на собі зміни візового режиму при виїзді за межі батьківщини.

**Список літератури:** 1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Сб. документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М., 1998. 2. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.: сб. док. Совета Европы. – М., 1998. 3. Международная (Венская) конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. Режим доступа: <http://www.Europra.eu.int>. 4. Международная (Венская) конвенция о консульских сношениях 1963 г. Режим доступа <http://www.europra.eu.int>. 5. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод 1950 г. : сб. док. Европейского Союза. – М., 1998. 6. Договор о ЕС. – Режим доступа: <http://www.europra.eu.int/eurolex/en>. 7. Хартия основных прав граждан ЕС 2000 г. // Хартия Европейского союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М., 2001. 8. Шенгенское соглашение 1985 г. Режим доступа: <http://www.euroscerp.dircon.co.uk/cjrp/htm>. 9. Шенгенская конвенция 1990 г. Режим доступа <http://www.euroscerp.dircon.co.uk/corpus.htm>. 10. Общая консульская инструкция 1999 г. Режим доступа: <http://www.law.warwick.ac.uk>. 11. Регламент ЕС «Про встановлення однакового формату для віз». Режим доступа: <http://www.europra.eu.int/euro-lex/en>. 12. Анисимова М. Ф. Право на свободу передвижения и свободный выбор местожительства в Украине: история, современное состояние и перспективы развития. – Запорожье: Дикое Поле, 2005. 13. Максименко С. В. Шенгенское право та свобода пересування: Міжнародно-правові аспекти глобальної міграції. – Одеса: Астропринт, 2005. 14. Право Европейского Союза: Учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2002.

*Надійшла до редакції 10.11.08*