

УДК 341.231.14 : 341.17

Мушак Н.Б.\*

## УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ І СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В МЕЖАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Статтю присвячено аналізу співробітництва України та Європейського Союзу у сфері юстиції, свободи та безпеки. Досліджено проблематику двосторонніх відносин України та Європейського Союзу у поширенні і наданні європейською організацією свободи пересування вітчизняним громадянам територією держав-членів Європейського Союзу. Встановлено, що для гармонізації законодавства України з правом ЄС щодо пересування осіб, необхідно запровадити законодавчі кроки у міграційній політиці, безпеці документів, захисті персональних даних тощо.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, угода про асоціацію, свобода пересування осіб, треті країни, статус працівників.

*The article is devoted to the analysis of Ukraine – European Union relations in the sphere of justice, freedom and security. The article researches the Ukrainian and the European Union bilateral relations in providing and ensuring to Ukrainians free movement within the territory of the EU member states. It also stipulates Ukraine to apply all necessary legislative initiatives in such spheres as migration policy, security of documents, protection of personal data for its further harmonization with EU law.*

**Keywords:** European Union, association agreement, freedom of persons' movement, third countries, status of worker.

*Стаття посвящена аналізу співробітництва України та Європейського Союзу в сфері юстиції, свободи та безпеки. Исследовано проблематику двусторонних отношений Украины и Европейского Союза в предоставлении европейской организации свободы передвижения отечественным гражданам территорией государств – членов Европейского Союза. Установлено, что для гармонизации законодательства Украины к праву ЕС в сфере передвижения лиц, необходимо реализовать законодательные инициативы в миграционной политике, безопасности документов, защите персональных данных и др.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, соглашение об ассоциации, свобода передвижения лиц, третьи страны, статус работника.

**Постановка проблеми.** Правовою основою укладення Угоди про Асоціацію (далі – УА) з Україною є дві ключові статті Лісабонських договорів про Європейський союз (ЄС) та функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) – стаття 217 ДФЄС, що виокремлює окремий тип «угоди про асоціацію» та стаття 218 ДФЄС, яка встановлює загальну процедуру укладання міжнародних угод.

\* кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Київського університету права НАН України.

Преамбула УА визнає Україну європейською країною, яка має спільну історію і спільні цінності з державами-членами Союзу. Це положення є важливим тому, що відкриває для України можливість приєднання у майбутньому до Євросоюзу, оскільки членом Союзу може стати будь-яка європейська країна, яка поважає цінності (такі як повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини тощо), зазначені у ст. 2 ДЄС і зобов'язується втілювати їх у життя. Відповідно принцип поваги до прав людини та основоположних свобод поряд із принципом верховенства права втілені у преамбулі та статті 14 Угоди про Асоціацію в рамках Розділу III «Юстиція, свобода, безпека» [1]. В межах даного розділу йдеться насамперед про правове регулювання свободи пересування громадян України територією держав-членів ЄС, співробітництво у сфері міграції, притулку, управління кордонами; захисті персональних даних; мобільності працівників; поведженні з працівниками тощо.

Питання правового регулювання свободи пересування фізичних осіб у Євросоюзі стосується як громадян держав-членів ЄС, так і громадян третіх країн. Попри те, що Україна не є членом ЄС, українські громадяни мають право використовувати переваги свободи пересування територією останніх як громадяни третьої країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В українській науці європейського права не достатньо висвітлені питання асоціації України з Євросоюзом. Практично цим питанням були присвячені роботи вітчизняних науковців, зокрема, І. Березовської, Я. Костюченка, Д. Кулеби, В. Муравйова, О. Святун, Т. Сироїд, І. Яковюка тощо. Питання щодо необхідності створення правового механізму регулювання пересування осіб та міграції окреслюється у працях П. Боелес [2, с. 45], Р. Козловські [3, с. 186], П. Різ, Дж. Стілвеля, А. Конвея, М. Купізовські [4] та ін. Проте нові реалії співпраці України з ЄС вимагають подальшого дослідження правового регулювання громадян України на території держав-членів Європейського Союзу.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На сьогодні, правовим проблемам асоціації України з Європейським Союзом у сфері пересування осіб поки що не приділялось достатньої уваги в українській та зарубіжній літературі з європейського права.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є проаналізувати проблематику двосторонніх відносин України та Європейського Союзу у поширенні та наданні з боку ЄС свободи пересування вітчизняним громадянам територією держав-членів ЄС в рамках підписання Угоди про асоціацію.

Слід зазначити, що важливе значення для України має співпраця з Євросоюзом у сфері юстиції, свободи та безпеки (Розділ III УА). УА підтвердив, що рух осіб між ЄС та Україною має регулюватися діючими угодами про реадмісію 2007 р. [5], спрощення видачі віз 2007 р. [6], а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного у Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 р. (ст. 19) [7].

У сфері, яка охоплюється поняттям безпека, УА передбачає здійснення співпраці сторін в рамках міжнародних конвенцій та шляхом запровадження відповідних стандартів ЄС. До цієї сфери входить боротьба з відмиванням грошей, протидія незаконному обігу наркотиків, боротьба зі злочинністю і корупцією, а також тероризмом.

Перед Україною стоїть завдання розвинути систему захисту персональних даних на основі ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 р. Про захист персональних даних і додаткового протоколу до неї та їх імплементації, що є умовою для підписання угод між Україною та Європолом і Євроюстом включно з обміном оперативною інформацією. За

допомогою ЄС Україна має розвивати законодавство і інституційну структуру у сфері регулювання міграції з метою запобігання нелегальній міграції і торгівлі людьми. Україна також має практично імплементувати Конвенцію ООН Про статус біженців 1951р. і відповідного Протоколу 1967 р., Конвенцію ООН проти транснаціональної злочинності 2000 р., розробляти умови, для запровадження у довгостроковій перспективі безвізового режиму між Україною та ЄС, як домовлено під час Паризького Саміту Україна – ЄС у вересні 2008 р. Для цього треба приділити увагу таким питанням, як: безпека документів, нелегальна міграція, включаючи реадмісію, громадський порядок і безпека та зовнішні зносини. Держави-члени ЄС мають використовувати можливості, які існують в рамках *acquis* Союзу, для зменшення чи скасування візових зборів для фізичних осіб. Також важливим є розробка, впровадження та удосконалення стратегії, правової бази та процедури інтегрованого управління кордонами, включаючи підтримку з боку ЄС. За технічної підтримки ЄС має бути продовжений процес демаркації кордонів України відповідно до міжнародних стандартів. Планується посилити співробітництво в рамках існуючих робочих домовленостей між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Фронтекс, включаючи, зокрема аналіз та управління ризиком.

Правова співпраця у сфері юстиції передбачає також співпрацю судів у цивільних і кримінальних справах (ст. 24).

У цей же розділ III включені положення про статус працівників, громадян України в ЄС (ст. 17). Тим самим підкреслюється, що на працівників з України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб в межах ЄС. Україна має регулювати питання допуску до праці для своїх громадян на ринку ЄС на основі двосторонніх міжнародних договорів з кожною державою-членом Союзу (ст. 18). У той же час, УА передбачає, що відношення до громадян України, які на законних підставах працюють на території Союзу, має виключати дискримінацію на основі національної належності відносно умов праці, заробітної плати, чи звільнення порівняно з громадянами ЄС. Зі свого боку, Україна має надати такий самий статус громадянам Союзу.

Треба підкреслити, що положення про умови праці стосуються тільки громадян України або країн-членів Євросоюзу, які працюють на території іншої сторони Угоди на законних засадах. В УА зовсім не йдеться про свободу пересування робітників. Жодне з її положень не може тлумачитися таким чином, що воно ніби то надає право громадянам держав-членів чи України в'їздити або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування, а компаніям сторін чи їх філіалам використовувати працю громадян іншої сторони на постійній основі або на умовах укладання тимчасових контрактів на працевлаштування.

Рада Асоціації шляхом ухвалення відповідних актів може передбачити для працівників з України більш сприятливі умови перебування на території Союзу, включно з допуском до професійної підготовки.

Питання соціального забезпечення чи виплати пенсій або інших видів допомоги без внесків, в УА не згадується. Вірогідно, вони повинні регулюватися міжнародними договорами та викладатися в такій редакції, яка виключає будь-яку пряму дію положень права ЄС завдяки чіткому посиланню на підготовку в подальшому окремих договорів, що будуть гарантувати ці права. Таке формулювання виключає можливість робітникам-мігрантам з України посилатися на положення права Євросоюзу стосовно якихось соціальних виплат поза відрахувань на заробітну платню. На відміну від УА, положення Європейських угод (ст. 38) та Рішення Ради асоціації ЄС з Туреччиною включають норми, які передбачають координацію систем соціального забезпечення сторін для тих громадян асоційованих країн, хто працює в країнах-членах Євросоюзу на законних підставах.

Слід зазначити, що окрім УА та двосторонніх договорів між державами-членами та Україною, в ЄС ухвалені документи, які визначають статус працівників з третіх країн на території Союзу в цілому. Серед актів інститутів ЄС, що передбачають поширення свобод внутрішнього ринку ЄС на треті країни, особливе значення має Директива Ради 2003/109 щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою працевлаштування [8], а також заснування та здійснення економічної діяльності, яка набрала чинності 1 січня 2004 р.

Директива ухвалена з метою реалізації імміграційної політики Євросоюзу на засадах ст. 78.3 ДФЄС і спрямована на гармонізацію законодавства держав-членів, яке визначає умови перебування громадян третіх країн на території країн Євросоюзу. В директиві закріплені поняття, критерії та процедури, що встановлюють загальні правові рамки для самостійного вибору державами-членами форм їх реалізації (п. 1, 3, 4).

В директиві спеціально підкреслюється, що наріжним каменем імміграційної політики Євросоюзу є регулювання питань в'їзду для громадян третіх країн з метою працевлаштування та здійснення економічної діяльності у об'єднанні. При цьому йдеться про заохочення в'їзду до Євросоюзу насамперед кваліфікованих робітників з третіх країн для працевлаштування у певних секторах економіки, в яких їх не вистачає, якщо робочі вакансії в них не можуть бути заповнені за рахунок громадян держав-членів.

Що стосується самостійно працюючих та підприємців, то для них умовами для в'їзду є здатність створення нових робочих місць або забезпечення економічного розвитку приймаючої держави. Державам-членам дозволяється встановлювати обмеження для доступу громадян третіх країн на власну територію. Держави-члени повинні повідомляти Комісію ЄС про правові акти, які вони ухвалили з метою імплементації положень директиви, та встановлювати штрафні санкції для порушників цього документу.

Директива визначає коло осіб, які можуть бути допущені на територію держав-членів для здійснення економічної діяльності. До них віднесені робітники, самостійно працюючі, сезонні робітники, транскордонні робітники, внутрішньокорпоративні цесіонарії, стажери. Директива містить поняття кожної з цих категорій осіб, запозичені з інших актів інститутів Євросоюзу, рішень Суду ЄС, міжнародних угод Союзу.

Передбачено, що положення директиви не застосовуються у разі існування двосторонніх або багатосторонніх договорів між співтовариством, співтовариством та однією чи кількома державами-членами, з одного боку, та третьою країною – з іншого, або між однією чи кількома державами-членами, з одного боку, та третьою країною – з іншого, якщо такі договори встановлюють більш сприятливі умови для громадян третьої країни (ст. 3).

Положення Директиви не розповсюджуються на регулювання діяльності громадян третіх країн, безпосередньо пов'язаної з поставками товарів або наданням послуг з третіх країн до Союзу, доти поки громадяни третіх країн, які здійснюють таку діяльність, не перебувають у ЄС більше 3 місяців.

Положення Директиви також не розповсюджуються на регулювання діяльності громадян третіх країн, які здійснили право на заснування в одній з держав-членів Євросоюзу і виїхали у іншу державу-член для наданням транскордонних або які надають транскордонні послуги.

З під дії положень Директиви вилучені ті категорії громадян третіх країн, які перебувають на території держави-члена з метою отримання притулку, чекають депортації, є членами сім'ї громадянина Євросоюзу.

Для певних категорій громадян третіх країн держави-члени можуть створювати більш сприятливі умови перебування. Це стосується науковців, членів релігійних організацій,

спортсменів-професіоналів, артистів, журналістів, представників громадських організацій.

Директива регулює також процедурні питання, пов'язані з видачею дозволів на в'їзд та перебування громадян третіх країн на території держав-членів Євросоюзу.

Дозвіл на в'їзд та працевлаштування робітники-громадяни третіх країн отримують терміном до 3-х років з можливістю його продовження на аналогічний період. Дія дозволу може бути призупинена з міркувань публічного порядку, державної безпеки та у випадку втрати роботи на період від 3 до 6 місяців залежно від часу перебування працівника або самостійно працюючого в Євросоюзі.

Дозвіл на проживання надає робітнику цілу низку важливих прав, які включають: рівні права з громадянами Євросоюзу щодо умов праці, оплати праці, звільнення з роботи; доступ до професійної підготовки необхідної для виконання передбачених дозволом робіт; визнання дипломів, сертифікатів та інших кваліфікаційних свідоцтв, виданих уповноваженими установами; соціальне забезпечення включно з медичним страхуванням; доступ до соціального житла тощо. Однак держави-члени можуть обмежити право робітника на користування соціальним житлом.

Після закінчення терміну дії дозволу на проживання робітник має право отримати пенсійні нарахування за час роботи в державі-члені.

Дозвіл на проживання сезонного робітника надається терміном до 6 місяців.

Термін дії дозволу для внутрішньокорпоративних цесіонаріїв – до 5 років.

Термін дії дозволу для стажера – до 1 року з можливістю його продовження на час, необхідний для отримання професійної кваліфікації, яку визнає держав-член у сфері діяльності стажера.

Дозвіл на проживання молоді, яка прибула в рамках програм обміну – до 1 року.

Для самостійно працюючих дозвіл на проживання видається терміном до 3-х років з можливістю його продовження на аналогічний період часу.

Держави-члени можуть обмежувати дію дозволів з мотивів публічного порядку, державної безпеки та охорони здоров'я. Відмова у видачі дозволу або його продовженні повинна бути вмотивована і доведена до заявника, який може її оскаржити в суді держави-члена.

Директива ЄС 2004/38 надає право працівникам та членам їх сімей, які не є громадянами ЄС, залишатися в державі-члені після 5-ти річного терміну безперервного працевлаштування і проживання.

Серед актів інститутів ЄС, що визначають правові рамки поширення свободи пересування осіб на громадян третіх країн, треба відзначити також Резолюцію Ради 1996 р. щодо статусу громадян третіх країн, які на довготерміновій основі перебувають на території держави-члена Євросоюзу [9].

Резолюція стосується громадян третіх країн, які на законних підставах перебувають на території держав-членів Євросоюзу не менш, ніж 10 років (р. III). На таких громадян та членів їх сімей поширюється національний режим стосовно умов праці, участі у профспілках, політики щодо забезпечення житлом, участі у системі соціального забезпечення, надання швидкої медичної допомоги, обов'язкового навчання (р. V). Їм також надана можливість отримувати дозволи від держав-членів на здійснення діяльності, що приносить дохід (р. VII). Проте, при зверненні за дозволом на проживання держави-члени можуть від них вимагати підтвердження наявності достатніх засобів для існування, особливо, що стосується медичного страхування та умов для здійснення своєї діяльності (р. IV).

Таким чином, на Україну можуть розповсюджуватися основні свободи спільного ринку ЄС. Межі таких свобод визначають положення Угоди про асоціацію, а також укладених з метою її імплементації угод про співробітництво та актів органів асоціації.

### **Список використаних джерел**

1. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://glav-com.ua/pub/2012\\_11\\_19\\_EU\\_Ukraine\\_Association\\_Agreement\\_English.pdf](http://glav-com.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf).
2. Boeles P. Fair immigration proceeding in Europe. – Hague: Nijhoff, 2010. – XVIII. – 510 р.
3. Koslowski R. European Union Migration Regime, Established and Emergent // Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe a. the U.S. / Ed. by Joppke Chr. – Oxford: Oxford Univ. press, 2011. – P. 153-190.
4. Population and Migration in the European Union / Ed.by P.Rees. J.Stillwell, A.Convey, M.Kupiszewski. – Chichester: John Wiley and Sons, 2010. – 386 р.
5. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» від 15 січня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851).
6. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз» від 15 січня 2008 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117-17>.
7. План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>.
8. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, 23.1.2004 // Official Journal of the European Communities, No L 16/44. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:en:pdf>.
9. Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States of 18. 03.1996 // Official Journal of the European Communities, No C 080. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0318%2802%29:EN:HTML>.