

Є. В. ПОПКО

Євген Вікторович Попко, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Тараса Шевченка

ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ОТРИМАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ БЕЗВІЗОВОГО РЕЖИМУ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Минуло більше двох років, як Україна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (політичну частину угоди було підписано 21 березня 2014 р., економічну частину – 27 червня 2014 р.), суттєва частина якої приділяється забезпеченню мобільності громадян і поглибленню візового діалогу, зокрема шляхом запровадження безвізового режиму після виконання відповідних критеріїв, передбачених у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

Взагалі зміст Угоди між Україною та Європейським Союзом про асоціацію розроблено конкретно для України, і вона замінює Угоду про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною. Угода про асоціацію між Україною та ЄС дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції¹.

Зміст угоди ЄС із конкретною країною, з якою він буде відносини, має певні відмінності. Наприклад, зміст «Європейської угоди» між ЄС і Польщею, що містила конкретну перспективу приєднання до ЄС, багато в чому різниться з «Угодою про асоціацію» між ЄС і Чилі. Країни з менш розвиненими торговими інституціями та/або менш ліберальним торговим та економічним середовищем беруть на себе менш деталізовані зобов'язання зі сприяння торгівлі, тим часом як країни, чії торгові інституції порівняно розвиненіші та/або вже вдалися до великих торговельних й економічних реформ, погоджуються на більш розширені умови. ЄС розуміє потребу в особливому ставленні до країн, що розвиваються. Тому запропоновані ЄС асиметричні угоди дозволяють відмінності в зобов'язаннях і довші перехідні періоди цим країнам, зокрема, щоб зобов'язання зі сприяння торгівлі не застосовувалися раніше, аніж країни, що розвиваються, будуть здатні їх упровадити².

Угода про асоціацію між Україною та ЄС готувалась відповідно до законодавчо закріплених пріоритетів зовнішньої політики України: Стратегії інтеграції України до ЄС (1998 р.)³, Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.)⁴, інших документів, які разом визначали пріоритети європейського напрямку розвитку України та передбачали створення інституційних інструментів реалізації цих пріоритетів⁵.

Стратегія інтеграції України до ЄС також базувалась на позиції та стратегії ЄС щодо України (1994 р., 1999 р.), інших рішеннях Ради ЄС щодо України.

Стратегія інтеграції України до ЄС визначала основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади щодо створення передумов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі та входження до європейського політичного (в тому числі у сфері зовнішньої політики і політики безпеки), інформаційного, економічного і правового простору. Поглиблення діалогу з ЄС визначалось цією стратегією як головний зовнішньополітичний пріоритет України у середньостроковому вимірі⁶.

Метою нашої статті є дослідження юридичного змісту отримання Україною безвізового режиму з Європейським Союзом та розгляд законодавчої бази надання такого режиму для нашої країни.

Однією з найбільш важливих сфер взаємодії України з Європейським Союзом є безвізовий діалог.

На Паризькому саміті Україна–ЄС у вересні 2008 р. було започатковано діалог щодо лібералізації ЄС візового режиму для українських громадян.

На саміті Україна–ЄС у листопаді 2010 р. нашій державі було представлено План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

План дій розроблено за логікою та філософією «дорожніх карт», які були надані ЄС балканським країнам і вже привели їх до скасування візового режиму з Євросоюзом.

Україна стала першою країною з-поза Балканського регіону, якій Євросоюз надав подібний документ. Це стало яскравим свідченням готовності Євросоюзу до подальшого поглиблення відносин з Україною⁷.

Виконання Плану дій стало дієвим інструментом для проведення реформ не лише в міграційно-візовій, а й у багатьох інших сферах.

Так, зокрема, План дій містить перелік конкретних критеріїв ЄС за чотирма блоками:

- безпека документів, включаючи біометрику;
- протидія нелегальній міграції, включаючи реадмісію;
- забезпечення громадського порядку та безпеки;
- забезпечення основоположних прав і свобод людини⁸.

План дій виконується у дві фази: в рамках I-ої (законодавчої) у відповідність до стандартів ЄС приводиться законодавство та нормативні акти у відповідних сферах; під час II-ої (імплементаційної) – організо-

вугється практичне виконання оновленого законодавства та забезпечується функціонування, згідно зі стандартами ЄС, національної практики у сферах, охоплених Планом дій⁹.

Слід з'ясувати, які етапи процедури прийняття рішення про безвізовий режим для України вже були пройдені, на якому з них сталася затримка і які ще належить подолати.

На *першому* етапі прийняття рішення про безвізовий режим Єврокомісія повинна зробити законодавчу пропозицію. Вона зробила цю пропозицію щодо України ще 20 квітня 2016 року. «Комісія взяла на себе зобов'язання ввести безвізовий режим для подорожей на короткий термін до Європейського Союзу громадянам України, які мають біометричні паспорти, оскільки всі цільові показники, встановлені в плані дій для візової лібералізації, були виконані українським урядом» – зазначено у нормативному документі Європейської Комісії ЄС¹⁰.

На *другому* етапі Європарламент повинен призначити доповідачів у комітетах. Доповідач щодо безвізового режиму з Україною в Комітеті цивільних свобод, юстиції та внутрішніх справ, який є профільним, був призначений 23 травня 2016 року. Ним стала представниця Європейської народної партії (ЄНП) Марія Габріель. Крім того, були призначені також доповідачі в двох консультативних комітетах Європарламенту: 24 травня 2016 р. доповідачем у Комітеті закордонних справ став ще один представник Європейської народної партії Яцек Саріуш-Вольський, а 11 липня доповідачем у Комітеті правових питань призначили экс-главу партії «Зелений союз» з Фінляндії Хейді Хауталі.

На *третьому* етапі в профільному комітеті Європарламенту повинні розглянути доповідь і рекомендувати почати міжінституційні переговори Ради ЄС і Європарламенту під загальним наглядом Єврокомісії (так званий тріалог). 5 вересня 2016 р. Марія Габріель рекомендувала профільному комітету підтримати скасування віз для українців, а 26 вересня комітет проголосував за утвердження її доповіді. Свої висновки по безвізу для України також надалі консультативні комітети.

На *четвертому* етапі Рада ЄС повинна отримати мандат на переговори, який надає Комітет постійних представників (Coreper). Він є підготовчим органом, а не центром прийняття рішень. Однак перед прийняттям рішення Радою ЄС майже всі вони повинні бути узгоджені в Комітеті постійних представників. Комітет складається з постійних представників кожної країни ЄС і збирається раз на тиждень. Він існує в двох конфігураціях Coreper I і Coreper II. Coreper I складається із заступників постійних представників країн-членів Євросоюзу і в сферу його компетенції входять деякі аспекти внутрішньої політики ЄС. Coreper II складається з постійних представників, його очолює постійний представник країни, яка головує в Раді з загальних питань. Питання безвізового режиму для українців входить в компетенцію саме Coreper II.

На даний момент Coreper II ще не розглянув безвіз для України. За словами заступника міністра закордонних справ України з питань європейської інтеграції Олени Зеркаль, питання про надання безвізового режиму Україні і Грузії відкладено через те, що в ЄС не знайшли спільну мову щодо механізму призупинення дії угоди про безвізовий режим з третьою країною в разі появи будь-яких загроз. 5 жовтня 2016 р. в Раді ЄС офіційно повідомили, що вступ в силу безвізового режиму для Грузії відбудеться не раніше початку дії цього механізму. Найбільш ймовірно, що це стосується й України¹¹.

На *п'ятому* етапі проходять саме міжінституційні переговори, в процесі яких Рада ЄС та Європарламент під загальною регуляцією Єврокомісії повинні прийти до спільного бачення законопроекту про безвізовий режим для України. Потім текст мають проаналізувати юристи, і лише після цього він потрапить до Європарламенту.

На *шостому* етапі Європарламент повинен проголосувати за рішення про безвізовий режим для України і передати його на затвердження Раді ЄС.

На *сьомому* етапі Рада ЄС розглядає і схвалює документ. Для остаточного затвердження рішення потрібні голоси не менше 55 % країн, населення яких становить не менше 65 % від загального, для блокування – голоси не менше чотирьох країн, населення яких становить не менше 35 %.

І, нарешті, на *восьмому* етапі рішення про безвізовий режим для України має вступити в силу – на 21 день після публікації в офіційному віснику ЄС або в день, зазначений в самому законодавчому акті¹².

Тепер слід детальніше зупинитись на «затримках», з якими зіткнулась Україна перед остаточним запровадженням безвізового режиму з Європейським Союзом.

У кінці вересня 2016 р. комісар Євросоюзу з питань Європейської політики сусідства та переговорів про розширення Йоханесс Хан заявляв, що ЄС введе безвізовий режим для України вже в жовтні 2016 року¹³, але вже точно можна зрозуміти, що цього не станеться.

Згодом глава представництва ЄС в Україні Хюг Мінгареллі повідомив, що і безвізовий режим, і ратифікація угоди з Україною будуть обговорюватися на саміті Україна–ЄС 24 листопада 2016 р., тобто, в Євросоюзі не впевнені, що питання про надання Україні безвізового режиму буде вирішене до саміту 24 листопада.

«Кілька місяців тому Європейська комісія зробила висновок, що Україна виконала всі умови для того, щоб отримати безвізовий режим. Рішення повинні бути прийняті Радою ЄС та Європейським парламентом. Ці два інститути зараз працюють над цим. Я не можу вам сказати, чи буде прийнято рішення про безвізовий режим до 24 листопада. Але можу сказати, що ми всі сподіваємося, що Рада ЄС та Європарламент ухвалить рішення надати громадянам України можливість їздити в Європейський союз без віз», – сказав він.

Мінгареллі також нагадав, що угода про асоціацію з Україною ратифікували вже 27 країн Євросоюзу, в Нідерландах цей процес просувається складніше.

«Я не можу сказати, чи можна буде до 24 листопада вирішити це питання. Якщо бути відвертим, мені здається, що навряд чи угода про асоціацію буде ратифікована всіма 28-ма членами ЄС до 24 листопада», – зазначив він.

Відповідаючи на питання про обмеження безвізового режиму, Мінгареллі підкреслив, що положення про призупинення безвізового режиму стосується не тільки України, а й інших країн, оскільки питання міграції залишається одним із найбільш проблемних в ЄС.

10 жовтня 2016 р. в Євросоюзі підтвердили проведення саміту Україна-ЄС 24 листопада¹⁴.

До цього доповідач з питання безвізового режиму з Україною болгарський депутат Марія Габріель повідомила, що в Європарламенті чекають якнайшвидшого початку переговорів з Радою ЄС для затвердження остаточного рішення про скасування українцям візових вимог¹⁵.

17 жовтня 2016 р. в Брюсселі відбулася зустріч Міністра закордонних справ України Павла Клімкіна з Першим віце-президентом Європейської комісії з питань кращого управління, міжінституційних відносин, верховенства права та Хартії фундаментальних прав Франсом Тіммермансом.

Сторони детально обговорили основні питання порядку денного відносин між Україною та ЄС, зокрема перспективи лібералізації Європейським Союзом візового режиму для громадян України та завершення процесу ратифікації Угоди про асоціацію.

П. Клімкін поінформував співрозмовника про прогрес нашої держави у практичній імплементації реформ, підкресливши виконання Україною усіх зобов'язань, передбачених Планом дій з візової лібералізації. Ф. Тіммерманс, у свою чергу, відзначив повну підтримку Європейською Комісією щонайшвидшого запровадження безвізового режиму з Україною¹⁶.

За останньою інформацією стало відомо, що питання про затвердження безвізового режиму Україна-ЄС все ж таки не виноситимуть на порядок денний Сесії Європарламенту, яка відбудеться 24–27 жовтня 2016 р. в Страсбурзі.

Можна зробити декілька висновків з нашого дослідження.

З оптимістичної позиції можна було б припустити, що вже до кінця 2016 р. закон можуть ухвалити, а громадяни України, які мають біометричні паспорти, зможуть їздити в країни ЄС без наявності візи.

Із песимістичних прогнозів – процес дещо затягнеться через вироблення самим Євросоюзом більш жорстких норм щодо призупинення безвізового режиму для країн, які порушують правила Євросоюзу. Таке завдання в ЄС постало після навали мігрантів, які сколихнули Союз. Щоправда, Україну нині не розглядають як країну, з якої варто очікувати тисяч біженців. Мовляв, якщо це мало би трапитися, то почалося б відразу з окупацією Криму чи з розпалення збройного конфлікту на сході України. Водночас зазначимо: у проекті порядку денного сесії Європарламенту, яка відбудеться 24–27 жовтня 2016 р. в Страсбурзі, відсутній пункт про розгляд питання так званого механізму призупинення безвізового режиму, що є головною перешкодою для скасування віз.

Варто також розуміти, що коли Україна все ж таки отримає безвізовий режим із Європейським Союзом, це означатиме, що документи не перевірятимуть митники. Тобто, введення безвізу зорієнтовано на тих українців, які використовують свій паспорт (який має бути лише біометричний) для туристичних мандрівок.

Безвізовий режим означає, що виїжджати до країн ЄС можна на короткостроковий період, тобто не більш як на 90 днів протягом кожних шести місяців. Отже, для заробітків чи для довготривалого перебування (наприклад, навчання) така система не підійде. Тим паче, що туристична мета візиту мусить мати обґрунтування. Ним може бути квиток, броня у готелі тощо.

Тож прикордонники, можливо, з огляду на практику в інших країнах, які отримали безвізовий режим, можуть попросити продемонструвати документи, наприклад, медичну страховку, «зелену карту» для автомобіля, а також довести, що є достатня кількість коштів для перебування в зоні Євросоюзу, або що витрати на себе візьме сторона, яка приймає.

Однак зазначимо, що введення безвізового режиму – лише один із сигналів втілення євроінтеграційних процесів. Вони означають, що у країні відбувається зміна законодавства відповідно до стандартів ЄС.

¹ Угода про асоціацію між Україною і ЄС : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631

² Сібекіна А. Ю. Різновиди асоційованих формувань та реальність укладення угоди про асоціацію між Україною та ЄС / А. Ю. Сібекіна // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Науковий журнал. – 2010. – № 4–5.

³ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615/98>

⁴ Про Основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>

⁵ Урядовий портал. Інституційне забезпечення європейської інтеграції : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=230525707

⁶ Урядовий портал. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631

⁷ Неприємна асоціація // УП. – 2014. – 21 березня : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/03/20/7019773/>

⁸ Міністерство закордонних справ України. Угода про асоціацію між Україною та ЄС : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>

⁹ Міністерство закордонних справ України. Безвізовий діалог Україна–ЄС : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/visa-free-dialogue>

¹⁰ Нормативний документ Європейської Комісії ЄС : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-236-EN-F1-1.PDF>

¹¹ Офіційний звіт Ради ЄС : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/05-visas-georgia/>

¹² Європа без бар'єрів. Стаття «Як виглядає процедура ухвалення рішення про безвізовий режим?» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europewb.org.ua/coreper-ostannij-krok-do-trialogu/>

¹³ Schengen Visa Info. EU to vote on Ukraine Visa liberalization in October : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.schengenvisainfo.com/eu-vote-ukraine-visa-liberalization-october/>

¹⁴ Ліга. Новості. Стаття «Посол ЄС – Україна вряд ли получит безвізовый режим до 24 ноября» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.liga.net/news/politics/13090188-posol_es_vryad_li_ukraina_poluchit_bezvizovyy_rezhim_do_24_noyabrya.htm

¹⁵ Schengen Visa Info. Civil Liberties MEPs back plans to waive visa requirements for Ukrainians : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.schengenvisainfo.com/civil-liberties-meps-back-plans-waive-visa-requirements-ukrainians/>

¹⁶ Міністерство закордонних справ України. Європейська Комісія підтримує запровадження безвізового режиму з Україною – зустріч Павла Клімкіна та Франса Тіммерманса : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/51706-jevropejsyuka-komisija-pidtrimuje-zaprovadzhennya-bezvizovogo-rezhimu-z-ukrajinoju-zustrich-pavla-klimkina-ta-fransa-timmermansona>

Резюме

Попко Є. В. Юридична сутність отримання для України безвізового режиму з Європейським Союзом.

Стаття присвячена юридичній сутності безвізового режиму України із Європейським Союзом. Досліджено шлях, пройдений Україною для отримання безвізового режиму та кроки, які ще доведеться зробити. Розглянуто законодавчу базу для оформлення таких відносин між нашою країною та ЄС.

У статті згадано Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, суттєва частина якої приділяється забезпеченню мобільності громадян і поглибленню візового діалогу, зокрема шляхом запровадження безвізового режиму після виконання відповідних критеріїв, передбачених у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

Детально проаналізовано усі етапи процедури прийняття рішення про безвізовий режим, які Україною вже були пройдені, на якому з них сталася затримка і які ще належить подолати.

Зроблено висновки та аналіз перспектив для України після отримання безвізового режиму з Європейським Союзом.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, Угода про асоціацію, безвізовий режим, законодавча база, План дій, процедура прийняття рішень.

Резюме

Попко Е. В. Юридическая сущность получения для Украины безвизового режима с Европейским Союзом.

Статья посвящена юридической сущности безвизового режима Украины с Европейским Союзом. Исследован путь, пройденный Украиной для получения безвизового режима и шаги, которые еще предстоит сделать. Рассмотрена законодательная база для оформления таких отношений между нашей страной и ЕС.

В статье упомянуто Соглашение об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом, важная часть которой уделяется обеспечению мобильности граждан и углублению визового диалога, в частности путем введения безвизового режима после выполнения соответствующих критериев, предусмотренных в Плане действий по либерализации ЕС визового режима для Украины.

Детально проанализированы все этапы процедуры принятия решения о безвизовом режиме, которые Украиной уже были пройдены, на каком из них произошла задержка, какие еще предстоит преодолеть.

Сделаны выводы и анализ перспектив для Украины после получения безвизового режима с Европейским Союзом.

Ключевые слова: Украина, Европейский Союз, Соглашение об ассоциации, безвизовый режим, законодательная база, План действий, процедура принятия решений.

Summary

Popko E. Legal entity of obtaining for Ukraine visa-free regime with the European Union.

The article is devoted to the legal entity of Ukraine visa-free regime with the European Union. The path traveled by Ukraine to obtain a visa-free regime and the steps that have to be done were studied. We considered the legislative framework for the registration of the relationship between our country and the EU.

The article referred to the Association Agreement between Ukraine and the European Union, an important part of which is paid to the mobility of citizens and the deepening of the visa dialogue, in particular through the introduction of visa-free regime after the implementation of the relevant criteria set out in the Plan of the EU liberalization of the visa regime for Ukraine.

All the stages of the decision-making procedure for visa-free regime were analyzed in details, which Ukraine has already been passed on, some of them had been delayed and that had to be overcome.

The findings and analysis of the prospects for Ukraine after the receipt of visa-free regime with the European Union were made.

Key words: Ukraine, the European Union, Association Agreement, visa-free regime, the legal framework, the Action Plan, the decision-making procedure.