

УКРАЇНА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ФОРМАТ ДВОСТОРОННЬОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ ПЕРЕСУВАННЯ ОСІБ

Статтю присвячено аналізу двостороннього співробітництва України та Європейського Союзу у сфері пересування осіб. Проаналізовано основні положення Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що стосуються поширення та надання європейською організацією свободи пересування вітчизняним громадянам територією держав-членів Європейського Союзу. Досліджено низку двосторонніх правових інструментів між Україною та Європейським Союзом щодо запровадження безвізового режиму для громадян України.

Ключові слова: угода про асоціацію, свобода пересування осіб, безвізовий режим, треті країни, статус працівників.

Мушак Н. Б. Украина и Европейский Союз: формат двустороннего сотрудничества в сфере передвижения лиц.

Статья посвящена анализу двустороннего сотрудничества Украины и Европейского Союза в сфере передвижения лиц. Проанализировано основные положения Соглашения об Ассоциации между Украиной и Европейским Союзом, которые касаются обеспечения европейской организацией свободы передвижения отечественным гражданам территорией государств-членов Европейского Союза. Исследовано ряд двусторонних правовых инструментов между Украиной и Европейским Союзом относительно введения безвизового режима для граждан Украины.

Ключевые слова: Соглашение об Ассоциации, свобода передвижения лиц, безвизовый режим, третьи страны, статус работников.

Mushak N. B. Ukraine and the European Union: Bilateral Cooperation in Sphere of Free Movement of Persons.

The article is devoted to the analysis of bilateral cooperation between Ukraine and the European Union in the sphere of free movement of persons. The article researches the core Association Agreement provisions between Ukraine and the European Union in respect of providing the freedom of free movement of the Ukrainian citizens within the EU member states' territory. The article analyses a set of bilateral legal instruments between Ukraine and the European Union concerning the introduction of visa-free entry regime for the Ukrainian citizens.

Keywords: Association Agreement, Freedom of Persons' Movement, Visa-free entry, Third countries, Status of workers.

В умовах поглиблення економічної інтеграції у ЄС принципи основних свобод внутрішнього ринку поширюються на держави-члени Євросоюзу та треті країни. Однак можливості для громадян третіх країн використовувати свободи внутрішнього ринку залежать від того, наскільки тісно співпрацює третя країна з Євросоюзом. Найбільші можливості для використання свобод внутрішнього ринку отримують громадяни країн, з якими Європейський Союз має угоди про асоціацію. Відповідно підписання України з Європейським Союзом угоди про асоціацію відкриває для України перспективу інтегруватися у внутрішній ринок ЄС, а для її громадян – можливість спрощеного перетину кордонів Союзу і перебування на його території.

В українській науці європейського права не достатньо висвітлені питання правового регулювання пересування фізичних осіб у Європейському Союзі. Певні аспекти особливостей правового регулювання осіб можна знайти у працях М. Аракеляна, О. Вишнякова, Л. Грицаєнко, І. Грицяка, А. Дмитрієва, О. Київець, З. Макарухи, М. Микієвича, В. Муравйова, О. Святун, К. Смирнової, А. Федорової, Л. Фалалєвої та ін. Питання щодо необхідності створення правового механізму регулювання пересування осіб окреслюється у працях П. Боулса, Р. Козловські, П. Різ, Дж. Стілвеля, А. Конвея, М. Купізовські тощо.

Окремим правовим аспектам свободи пересування осіб у межах Європейського Союзу (зокрема, дослідженню організаційно-правовому механізму ЄС щодо забезпечення свободи пересування осіб, умов реалізації свободи пересування у ЄС економічно неактивних громадян, підстав обмеження права на свободу пересування осіб у праві ЄС тощо) поки що не приділялось достатньої уваги в українській та зарубіжній літературі з європейського права.

На сьогодні Європейський Союз уклав угоди про асоціацію з: а) середземноморськими країнами – Алжиром (2005 р.), (Єгиптом (2004 р.), Ізраїлем (2000 р.), Йорданією (2002 р.), Марокко (2000 р.), Палестинською автономією (1997 р.), Тунісом (1998 р.), Ліваном (тимчасова угода від 01.03.2003 р.), Сирією (2008 р.); б) з країнами Центральної Америки (Коста Рікою, Ель Сальвадором, Гватемалою, Гондурасом, Нікарагуа, Панамою) і Чилі (2003 р.); в) Грузією (2014 р.), Молдовою (2014 р.), Україною (2014 р.). До того ж ЄС укладено Угоди про стабілізацію та асоціацію (далі – УСА) з балканськими країнами – Сербією (2008 р.), Чорногорією (2010 р.), Боснією і Герцеговиною (2008 р.), Македонією (2004 р.), Албанією (2009 р.).

Зважаючи на те, що 27 червня 2014 р. у м. Брюсселі Україна підписала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом і його державами-членами (далі – УА) [3], наша держава отримала можливість інтегруватися у внутрішній ринок ЄС, а українські громадяни отримали право використовувати переваги свободи пересування територією держав-членів ЄС як громадяни третьої країни відповідно.

В межах Розділу III «Юстиція, свобода, безпека» [3] 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.

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 (п.2 ст.18).

Питання соціального забезпечення чи виплати пенсій або інших видів допомоги без внесків, в УА не згадуються. Такі питання відповідно до статті 18 УА регулюються двосторонніми міжнародними договорами, укладених Україною із державами-членами ЄС у сфері соціального забезпечення. Так, на сьогодні Україною укладені двосторонні міжнародні угоди з наступними державами-членами ЄС: 1) Договір між Україною і Латвійською Республікою про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 26.02.1998 р. (набув чинності 11.06.1999 р.); 2) Угода між Україною і Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 07.10.1996 р. (набула чинності 27.03.1998 р.); 3) Договір між Україною та Литовською Республікою про соціальне забезпечення від 23.04.2001 р. (набув чинності 08.02.2002 р.); 4) Договір між Урядом України і Урядом Естонської Республіки про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 20.02.1997 р. (набув чинності 28.01.1998 р.); 5) Договір між Україною та Словацькою Республікою про соціальне забезпечення від 05.12.2000 р. (набув чинності 01.01.2002 р.); 6) Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення від 04.07.2001 р. (набув чинності 01.04.2003 р.); 7) Договір між Україною та Республікою Болгарією про соціальне забезпечення від 04.09.2001 р. (набув чинності 01.04.2003 р.); 8) Угода між Україною та Португальською Республікою про соціальне забезпечення від 07.07.2009 р. (набула чинності 01.03.2012 р.); 9) Угода між Україною і Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012 р. (ратифіковано ВРУ 05.09.2013 р.).

Характеризуючи положення вищезазначених договорів, варто зазначити, що такі угоди: а) регулюють соціальне забезпечення українських громадян, які легально працюють та проживають на території кожної з даних країн; б) закріплюють права громадян України на отримання пенсій по інвалідності, за віком, за вислугою років, у випадку втрати годувальника; допомоги з відшкодування шкоди у випадку трудового каліцтва, професійного захворювання, допомоги по безробіттю, а також у зв'язку з материнством, народженням дитини, вагітністю та пологами тощо.

Механізм здійснення соціальних виплат (виплати пенсій, надання допомоги по безробіттю тощо), порядок застосування положень двосторонніх угод про соціальне забезпечення та процедура зносин між компетентними установами сторін регулюються даними міжнародними угодами. Виняток із даного правила становлять Адміністративні угоди, укладені Україною з Португалією 25.09.2009 р. та Іспанією 17.01.2001 р. У випадку укладення Україною адміністративних угод із державами-членами ЄС відбувається безпосереднє застосування міжнародних двосторонніх договорів про соціальне забезпечення.

На нашу думку, з огляду на відсутність в УА положень, які б регламентували соціальне забезпечення працівників-громадян України, а також їх сімей на території відповідної держави ЄС, підписання двосторонніх міжнародних договорів із іншими державами-членами ЄС сприятиме посиленню соціального захисту для працівників України та розширенню подальшої співпраці між Україною та державами-членами ЄС у сфері свободи пересування осіб, що, в свою чергу, надасть українським громадянам широкі можливості для використання свобод внутрішнього ринку Європейського Союзу.

Окрім працівників відповідно до УА, свобода руху осіб поширюється також на підприємців та осіб, які надають послуги. Наприклад, таким категоріям осіб передбачено користування правом в'їзду та тимчасового перебування на території іншої сторони.

В УА надається визначення поняття «ключового персоналу» українських компаній та компаній ЄС. Зокрема, ключовий персонал охоплює громадян ЄС або України, які належать до управлінських та наглядових структур та мають спеціальні знання щодо деяких аспектів діяльності компанії. Ці знання можуть відображати конкретну кваліфікацію. Такі особи отримують право на проживання на території іншої сторони до трьох років.

Щодо перебування підприємців на території іншої сторони, то термін такого перебування становить 90 днів протягом будь-якого 12-місячного періоду. Дане положення стосується також провайдерів бізнесових послуг.

З певними обмеженнями дозволяється надання договірних послуг: юридичних, бухгалтерських, консультативних у сфері оподаткування, комп'ютерних, рекламних, дослідницьких та експериментальних, туристичних, у сфері розваг тощо (ст. 101). УА визначає вимоги щодо кваліфікації осіб, які пов'язані з наданням послуг та їх досвіду у сфері, де надаються послуги, терміни їх перебування (до 6 місяців), умови ліцензування тощо.

Певні кроки передбачені у сфері взаємного визнання кваліфікацій інвесторів та провайдерів послуг. З цією метою національні професійні установи можуть готувати рекомендації і направляти їх Торговельному комітету, який їх розглядає на предмет відповідності УА. У випадку, коли рекомендації не суперечать УА і коли встановлена відповідність між правилами сторін в конкретній сфері, сторони можуть укладати договори про взаємне визнання вимог, кваліфікацій, ліцензій та інших правил. Такі угоди мають відповідати положенням СОТ, зокрема ст. VII ГАТС.

Спеціальний розділ УА присвячений фінансовим послугам. Вони включають страхування, банківську та фінансову діяльність тощо. Сторони можуть ухвалювати і залишати у використанні засоби, які забезпечують розважливості у фінансових операціях з метою захисту прав інвесторів, забезпечення інтегрованості і стабільності своїх фінансових систем. У випадках транскордонної торгівлі фінансовими послугами сторони можуть вимагати реєстрації провайдерів та фінансових інструментів (ст. 126).

Спеціальні винятки з лібералізації фінансових послуг стосуються загальних пенсійних планів, статутних систем соціального забезпечення, політики обмінних курсів (ст. 130).

Важливо також зазначити, що окрім УА, всі питання, що безпосередньо пов'язані з рухом осіб між ЄС та Україною, відповідно до статті 19 документу регулюються діючими угодами про реадмісію 2007 р. [4], спрощення видачі віз 2007 р. [5], а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного у Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 р. [6]. Такі документи є результатом спільних зусиль Євросоюзу та України, спрямованих на вдосконалення існуючих процедур видачі віз, що є важливими складовими полегшення процедури пересування громадянами України територією держав-членів ЄС. Уклавши відповідні документи, Україна, таким чином, відповідатиме усім гармонізованим правилам, умовам та основним процедурним аспектам, встановлених державами-членами Шенгенського простору у реалізації ними спільної візової політики у відносинах із третіми країнами. Наприклад, запровадження Євросоюзом безвізового режиму для України надасть можливість громадянам України пересуватися територією держав-членів ЄС, використавши при цьому переваги свободи пересування територією останніх як громадянам третьої країни.

На відміну від УА, якою передбачено поступове і певною мірою обмежене поширення свободи пересування для громадян України, найбільш широке використання даної свободи міститься в Угоді про створення Європейського економічного простору (ЄЕП), підписаної у 1992 р. Її учасниками є ЄС, його держави-члени та такі найбільш розвинуті країни-члени Європейської Асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) як Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн. Угода, майже повністю відтворивши положення ДФЄС, створює такий статус для Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну, який фактично є заміною членства в Євросоюзі, не передбачаючи, однак, участі цих країн у роботі інститутів європейських інтеграційних об'єднань, а також співробітництва у сфері зовнішньої та внутрішньої політики [7, с. 24].

Порівнюючи, скажімо, положення УА з положеннями Угоди про асоціацію з Туреччиною 1963 р., наприклад, у сфері соціального забезпечення, варто зазначити, що в Угоді про асоціацію з Туреччиною містяться норми, які передбачають координацію систем соціального забезпечення сторін для тих громадян асоційованих країн, хто працює в країнах-членах Євросоюзу на законних підставах. Іншими словами, в рамках укладених Євросоюзом угод про асоціацію з третіми країнами свобода пересування для громадян України, на відміну від громадян Туреччини, є значно обмеженою.

Загалом в рамках асоціації Туреччини з ЄС питання свободи пересування осіб, права на заснування та економічну діяльність та свободи надання послуг регулюються у Розділі II Додаткового фінансового протоколу 1970 р. Документ передбачає поступове впровадження свободи пересування працівників протягом 22 років після набрання чинності угодою про асоціацію (ст. 36).

Рада асоціації може робити рекомендації для заохочення обмінів молодими робітниками відповідно до актів, ухвалених державами-членами з метою імплементації ст. 48 ДФЄС, яка стосується свободи пересування робітників-мігрантів.

З метою імплементації положень Додаткового фінансового протоколу про свободу пересування робітників Рада асоціації ухвалила низку рішень, що стосувалися умов працевлаштування робітників, їх права на подовжене перебування в країні працевлаштування після закінчення трудової угоди, та права подружжя і дітей мати доступ на ринок праці усього співтовариства під час працевлаштування робітника-мігранта (Рішення 1/80 та 3/80 від 19 вересня 1980 року). Ці права були підтверджені у рішеннях Суду ЄС (справи C-237/91 Kus [1992], 353/93 Eroglu [1994]).

Слід зазначити, що окрім угод про асоціацію в ЄС ухвалені документи, які визначають статус працівників з третіх країн на території Союзу в цілому. 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 [7].

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).

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 01 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).

У 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.

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 надання транскордонних або які надають транскордонні послуги.

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.

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.

Таким чином, на Україну можуть розповсюджуватися основні свободи спільного ринку ЄС включно зі свободою руху осіб. 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. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

2. Опришко В. Ф. Договір про заснування Європейського Співтовариства / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець // Право Європейського Союзу. Загальна частина.– К. : 2002.– С. 205–359.

3. 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://glavcom.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf

4. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Закон України від 15 січня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851

5. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України від 15 січня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117-17>

6. План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>

7. Муравйов В. І. Гармонізація законодавства і європейська інтеграція/ В. І. Муравйов // Право України. – № 6. – К., 2013 – С. 12–50.

8. 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>

9. 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>

** Мушак Наталія Богданівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права і порівняльного правознавства Київського університету права НАН України.*