

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

УДК 341.231.14 : 341.17

DOI: <http://doi.org/10.17721/2524-048X.2019.14.6-14>

Ірина Габро, кандидат політичних наук
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
Миколаїв, Україна
ORCID: 0000-0001-8215-7615

СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ОСОБИ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ ЦІННОСТЕЙ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

***Анотація.** Стаття присвячена актуальним питанням регулювання свободи пересування фізичних осіб як складової системи цінностей та ключового права громадян у Європейському Союзі. Адже саме свобода пересування включає в себе цілий комплекс прав, які одночасно є як гарантією інших природних прав, так і ознакою правової держави. А стрижнем європейських цінностей виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою, а також правова і соціальна держава. Європейський Союз намагається підходити до регулювання свободи пересування фізичних осіб одноманітно і одночасно максимально індивідуалізовано. Саме це є актуальним для України в умовах євроінтеграції, адже в Україні частина суспільства має певні побоювання через втрату суверенітету через вступ до ЄС. Звертається увага на свободу пересування всіх категорій громадян ЄС та громадян третіх країн. Свобода пересування фізичних осіб у Європейському Союзі охоплює комплекс прав громадян ЄС, а також членів їхніх сімей на вільне пересування, проживання, працевлаштування, економічну діяльність та використання всіх соціальних прав у кожній державі – члені Європейського Союзу, незважаючи на державну належність цих громадян. Також визначено особливості реалізації права на вільне пересування в ЄС для українських громадян в контексті Угоди про асоціацію з ЄС та Угоди про безвізовий режим між ЄС та Україною.*

***Ключові слова:** Європейський Союз, фундаментальні права та свободи людини, свобода пересування особи, система цінностей, безвізовий режим.*

Спільні цінності різних країн Європейського простору сприяли їх інтеграції та просуванню цих цінностей за географічні межі Західної Європи. Стрижнем європейських цінностей виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою, а також правова і соціальна держава. Будучи поєднанням ліберальних та демократичних ідей, європейські цінності позначаються як «ліберально–демократичні». Саме останні постали в якості принципів функціонування державних і політичних інститутів сучасних європейських країн та Європейського Союзу.

Європа виявилася колыскою гуманістичних цінностей, де раніше інших були детально розроблені поняття свободи і свободи пересування фізичних осіб. Право на свободу пересування є основоположною свободою в будь–якому демократичному суспільстві і базовим принципом життєдіяльності

© Ірина Габро, 2019

Європейського союзу. Законодавці ЄС, формуючи загальну «рамку» елементів і базових засад свободи пересування осіб, залишають національним законодавцям певну свободу законотворчості.

Європейський Союз намагається підходити до регулювання свободи пересування фізичних осіб одноманітно і одночасно максимально індивідуалізовано. Євроінтеграційні прагнення України підсилюють актуальність дослідження свободи пересування як цінності та права осіб у Європейському Союзі.

Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу є предметом дослідження низки науковців. Зокрема, варто відзначити роботи О. Малиновська [3; 5], Н. Мушак [5], О. Поліванової [6].

Метою статті є проаналізувати сутність та особливості регулювання свободи пересування фізичних осіб як складової системи цінностей та ключового права громадян у Європейському Союзі.

З утворенням і розвитком Європейських співтовариств регулювання права громадян держав-членів на вільне пересування та проживання набуло не тільки національне значення, а й регіональний (транскордонний) масштаб, який є прикладом для інших інтеграційних утворень.

Свобода пересування фізичних осіб у праві Європейського Союзу може розумітися як проголошена установчими документами, що регламентується поточним законодавством Європейського Союзу, що розвивається судовою практикою, заснована на інтеграційних процесах формування внутрішнього ринку сукупність кореспондуючих прав і обов'язків фізичних осіб та держав-членів Союзу, спрямована на усунення перешкод для вільного пересування і проживання в межах сукупної території держав-членів Європейського Союзу його громадян та інших осіб, прямо вказаних в нормативних актах ЄС [1, с. 8].

Важливим кроком до вироблення ціннісних засад Європейського Союзу стало прийняття Європейським парламентом «Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу» в 2007 році, що було викликане необхідністю визначити спільні цінності нового політичного утворення (Європейського Союзу) й гарантувати основні права громадян вже в контексті законодавства та інститутів ЄС [10].

Свобода пересування включає в себе цілий комплекс прав, які одночасно є як гарантією інших природних прав, так і ознакою правової держави. Норми, що регулюють свободу пересування, як правило, встановлюються кожною

конкретною державою і не поширюються на територію інших держав. У цьому сенсі Європейський Союз особливо цікавий як інтеграційне утворення, яке не тільки об'єднує в собі більшість європейських держав, але і просунулося по шляху всеосяжної інтеграції далі, ніж всі інші аналогічні організації.

Свобода пересування фізичних осіб у Європейському Союзі охоплює комплекс прав громадян ЄС, а також членів їхніх сімей на вільне пересування, проживання, працевлаштування, економічну діяльність та використання всіх соціальних прав у кожній державі – члені Європейського Союзу, незважаючи на державну належність цих громадян. Це стосується найманих працівників, осіб, які здійснюють право на створення підприємств, осіб, що надають послуги, економічно неактивних осіб (студентів, пенсіонерів тощо), а також громадян третіх держав та членів їхніх сімей, які на основі угод, укладених ЄС та його державами-членами, з однієї сторони, і цими третіми державами, з другої, користуються правами у сфері вільного пересування, еквівалентними правам громадян Європейського Союзу [6].

Частина друга Договору про функціонування Європейської Спільноти 1957 року (далі – ДФЄС) «Недискримінація та громадянство Союзу» (ст. 18-25 ДФЄС) положеннями ст. 20 встановлює громадянство Союзу та право громадян на вільне пересування та проживання на території держав-членів. Розділ IV «Вільне пересування осіб, послуг та капіталів» (ст. 45-66 ДФЄС) визначає засади вільного пересування осіб у межах Союзу [5, с. 107].

Виходячи з положень Розділу I Регламенту 492/2011 передбачають низку надзвичайно важливих моментів. А саме: всі громадяни держав-членів Євросоюзу мають право на рівний доступ до трудової діяльності, забороняється пряма або непряма дискримінація між громадянами держав-членів у доступі до трудової діяльності шляхом створення обмежень щодо прийому заяв і пропозицій про працевлаштування. Так само передбачено, що у разі застосування національним законодавством принципу квотування іноземних працівників у певних сферах ринку праці, працівники держав-членів повинні розглядатися як національні працівники (ст. 4) [11].

Положення Секції II Розділу I про трудову діяльність та рівноправність містять обов'язок держав членів дотримуватися рівних прав працівників незалежно від їх громадянства щодо оплати праці, звільнення, поновлення на роботі безробітних, доступу до підготовки у професійних училищах, права брати участь у професійних спілках, набувати житло у власність, доступу до соціальних і податкових пільг [11].

Норми права Євросоюзу також надають працівникам, які пересуваються територією ЄС, право залишатися в приймаючій державі у разі припинення професійної діяльності як наслідок свободи пересування. Отже, це право мають громадяни однієї держави-члена ЄС, які працювали на території іншої країни Союзу. Це право підтверджене у п. 19 преамбули Директиви 2004/38/ЄС, де зазначено, що працівник може отримати право на постійне проживання в приймаючій державі до закінчення 5-річного терміну проживання в цій державі, якщо він там працював [10].

Завдяки прийняттю Єдиного європейського акту в 1986 році, який вніс зміни до основоположних римських угод, правом на вільне пересування змогли скористатися не лише економічно активні особи. Проте для проживання на території інших держав ЄС вони мали довести свою економічну спроможність та отримати дозвіл від місцевої влади. Щоб спростити переміщення населення, було прийнято рішення про взаємне визнання дипломів і кваліфікації, а також розроблено спільне законодавство, яке забезпечувало студентам і пенсіонерам доступ до однакових соціальних пільг і послуг на території всіх країн співтовариства і тим самим створювало умови для змін країни проживання цими категоріями громадян [3, с. 10].

Свобода пересування економічно неактивних громадян та вільний вибір ними місця проживання фактично стала результатом прийняття Договору про Європейський Союз 1992 р. та передбаченого ним інституту громадянства ЄС. Таким чином, студенти, пенсіонери та люди із обмеженими можливостями мають повне право вільно обирати для себе місце отримання вищої освіти та місце проживання на умовах, однакових із громадянами приймаючої держави, якщо вони володіють достатніми фінансовими ресурсами, а також медичної страховкою, щоб не бути тягарем для системи соціального забезпечення приймаючої держави.

Про обмеження свободи пересування йдеться в ст. 45 (3) Договору про діяльність ЄС, яку імплементує Директива 2004/38 (що має пряму дію). Стаття 27 Директиви 2004/38 відзначає, що такі обмежувальні заходи не можуть ґрунтуватися на економічних міркуваннях та мають використовуватися згідно з принципом пропорційності відповідно до поведінки конкретної особи [10].

Під «обмежувальними заходами» розуміються будь-які дії, що стосуються прав, які охоплюються ст. 45 Договору про діяльність ЄС.

Обмеження на підставах захисту публічного порядку та державної безпеки може бути встановлено щодо конкретного індивіда лише виходячи з його особистої поведінки. При цьому повинна бути «справжня та досить серйозна

загроза одному із фундаментальних інтересів суспільства». Наявність винесених в минулому обвинувальних вироків саме по собі не може служити підставою для подібних заходів. Докази, які безпосередньо не пов'язані з відповідним індивідуальним випадком або спираються на міркування загальної превенції, не можуть братися до уваги.

Щоб встановити, чи представляє особа небезпеку для громадського порядку, приймаюча держава-член, якщо вважає це за необхідне, при видачі довідки про реєстрацію або – у разі відсутності системи реєстрації - не пізніше трьох місяців з моменту в'їзду відповідної особи на її територію або з дня повідомлення цією особою про свою присутність на її території згідно з параграфом 5 статті 5, а також при видачі посвідки на тимчасове проживання, може вимагати від держави-члена походження і, коли доречно, у інших держав-членів, відомості про колишні судимості відповідної особи. Такі консультації не можуть мати систематичного характеру.

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) [8], 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.

У межах розділу III «Юстиція, свобода, безпека» 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) [8].

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 громадяни 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 [8].

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.

Варто відзначити, що 6 квітня 2017 року Європейський парламент з великим запасом голосів ухвалить рішення про безвізовий режим для України, а вже 11 червня 2017 року у Страсбурзі відбулось підписання угоди про безвізовий режим України з ЄС. В'їжджати до ЄС без візи було дозволено виключно тим українцям, хто має біометричний паспорт. Тобто паспорт із чипом, на якому міститься фото, підпис та відбитки пальців даної особи.

Безвізовий режим дозволяє короткострокове перебування в державах-членах ЄС (крім Великої Британії та Ірландії) та інших державах-учасницях Шенгенської угоди до 90 днів протягом 180 днів. При необхідності знаходитися в ЄС тривалий час, потрібно буде оформити візу. Безвізовий режим не дає права на проживання або працевлаштування в ЄС.

При в'їзді в Шенгенську зону громадянину України потрібно буде мати документи, що підтверджують мету поїздки, місце проживання, наявність достатніх фінансових коштів на цей термін перебування і намір повернутися до місця постійного проживання. Крім того, необхідно буде придбати поліс медичного страхування та страхування цивільної відповідальності власника транспортного засобу – у випадку подорожі на автомобілі.

Отже, можливість вільного пересування осіб на території Європейського Союзу, безсумнівно, є позитивним елементом інтеграції держав Європейського Союзу та становить невід'ємну умову зміцнення відносин у межах європейської спільноти. Свобода пересування фізичних осіб у Європейському Союзі є

фундаментальним та невід’ємним правом людини та охоплює комплекс прав громадян ЄС, а також членів їхніх сімей на вільне пересування, проживання, працевлаштування, економічну діяльність та використання всіх соціальних прав у кожній державі – члені Європейського Союзу. Після підписання між Україною та ЄС Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом і його державами-членами та Угоди про безвізовий режим українські громадяни отримали право використовувати переваги свободи пересування територією держав-членів ЄС як громадяни третьої країни. Однак, на працівників з України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб в межах ЄС.

Список використаних джерел та літератури:

1. Баев А. В. Свобода передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского Союза : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: 12.00.10 / Александр Владимирович Баев. – М., 2008. – 24 с.
2. Договір про функціонування Європейської Спільноти : Договір, Міжнародний документ від 25.03.1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017. (Дата звернення: 09.09.2019) – Назва з екрану.
3. Малиновська О.А. Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України : аналітична доповідь [Електронний ресурс] / О.А. Малиновська. – 2014. – Режим доступу : http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf. (Дата звернення: 10.09.2019) – Назва з екрану.
4. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія / О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2018. – 472 с.
5. Мушак Н. Б. Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу / Н. Б. Мушак // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Вип. 117(1). – С. 105–113.
6. Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування працівників у Європейському Союзі / О. М. Поліванова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2012. – Вип. 108(1). – С. 258–266.
7. Цінності об’єднаної Європи [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив, 2013. – Режим доступу : https://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf (Дата звернення: 10.09.2019) – Назва з екрану.
8. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part. [Electronic resource]. – Mode of Access : <https://www.kmu.gov.ua/en/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu> (last Access: September 10, 2019) – Title from the Screen.
9. Charter of Fundamental Rights of the European Union 2000/C 364/01 [Electronic resource]. – Mode of Access: // https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (last Access: September 9, 2019) – Title from the Screen.
10. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 20 p.
11. Regulation (EU) 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Freedom of Movement for Workers within the Union. // Official Journal. – L. 141. – P. 1–12.
12. Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992. Luxembourg: Office for Official Publications. – 1995. – Book 1. – P. 201–229.

References:

1. Baev, A. V. (2008). *Svoboda peredvizheniya grazhdan i priravnennyh k nim lic v prave Evropejskogo Soyuzu*. Moskva.
2. Dogovor pro funkcionuvannya Yevropejskoyi Spilnoti. (1957). *Verhovna Rada*. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017_7.
3. Malinovska, O.A. (2014) *Migracijna politika Yevropejskogo Soyuzu: vikliki ta uroki dlya Ukraini*. Retrieved from: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf.
4. Malynovska, O.A. (2018) *Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukraïnski realii : monohrafiia*. K. : NISD.
5. Mushak, N. B. (2013) Svoboda peresuvannya osib yak odne iz fundamentalnih prav gromadyan Yevropejskogo Soyuzu. *Aktualni problemi mizhnarodnih vidnosin*. 117(1), 105 –113.
6. Polivanova, O. M. (2012) Pravove reguluvannya svobodi peresuvannya pracivnikov u Yevropejskomu Soyuzi *Aktualni problemi mizhnarodnih vidnosin*. 108(1), 258–266.
7. *Cinnosti ob'yednanoyi Yevropi* (2013) Laboratoriya zakonodavchih iniciativ. Retrieved from: https://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf
8. *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part* (2014). Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu>
9. *Charter of Fundamental Rights of the European Union* 2000/C 364/01. Retrieved from: // https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (last Access: September 9, 2019) – Title from the Screen.
10. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (2009). Luxembourg: *Office for Official Publications of the European Communities*.
11. Regulation (EU) (27.05.2011) 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Freedom of Movement for Workers within the Union. // *Official Journal*. L 141, 0001–0012.
12. Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992 (1995). Luxembourg: *Office for Official Publications*, 1, 201 – 229.

Irina Habro, Ph.D. (Political Science), Associate Professor
 Department of International Relations and Foreign Policy
 Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

FREE MOVEMENT OF PERSONS AS A COMPONENT OF THE VALUE SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION

Abstract. *The article deals with topical issues of regulating the freedom of movement of individuals as a component of the value system and the key right of citizens in the European Union. After all, freedom of movement itself includes a whole set of rights, which are both a guarantee of other natural rights and a sign of the rule of law. At the core of European values are liberal fundamental rights and freedoms, democratic principles of government, as well as the rule of law and social state. With the creation and development of the European Communities, the regulation of the right of nationals of Member States to move and reside freely has acquired not only national significance, but also a regional (cross-border) scale, which is an example for other integration entities. The European Union is trying to regulate the freedom of movement of individuals in a unified and at the same time as individualized way as possible. This is what is relevant for Ukraine in the context of European integration, because in Ukraine, some of the society has some fears over*

the loss of sovereignty through accession to the EU. Attention is drawn to the freedom of movement of all categories of EU and third-country nationals. Freedom of movement for individuals within the European Union covers the complex of rights of EU citizens, as well as their family members, for free movement, residence, employment, economic activity and enjoyment of all social rights in each Member State of the European Union, regardless of their nationality. The specific features of the exercise of the right of free movement within the EU for Ukrainian citizens in the context of the Association Agreement with the EU and the Visa-free Agreement between the EU and Ukraine are also identified. The provisions on working conditions apply only to citizens of Ukraine or EU Member States who work legally on the territory of the other party to the Agreement. The Association Agreement is not about freedom of movement for workers.

Keywords: *European Union, fundamental rights and freedoms, freedom of movement of person, value system, visa-free regime.*

Надійшла до редколегії 17.08.2019