

Наталія Мушак, к. ю. н.

Київський університет права НАН України

ПРАВОВІ ОСНОВИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ДЕРЖАВАМИ-УЧАСНИЦЯМИ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ

Nataliia Mushak, PhD in Law

Kyiv University of Law of National Academy of Sciences of Ukraine

LEGAL ASPECTS OF COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND THE SCHENGEN AREA MEMBER-STATES

The article is devoted to the research of the legal instruments of cooperation between Ukraine and Member-States of the Schengen area. The article defines the main directions and forms of cooperation between Ukraine and the EU according to the Association Agreement. The research also determines the legal acts adopted by the EU and Ukraine in the areas covered by the Schengen acquis.

The article highlights one of the EU's foreign policy initiatives in the context of liberalization of the visa regime for third countries covered by the Schengen acquis. Among them there is the Eastern Partnership initiative, which extends to Ukraine and the other five Eastern European neighbors of the EU – Azerbaijan, Belarus, Armenia, Georgia and Moldova.

The study defines both bilateral and multilateral formats of EU relations with partner countries. The two-sided format involves negotiations between the partner country and the EU on the implementation of tasks in the areas of political association and economic integration with the EU. The multilateral format serves as a forum for discussion of issues of common interest among partner countries.

Keywords: Schengen Area, Schengen acquis, Member States, Association Agreement, European Neighborhood Policy.

Визнаним зовнішньополітичним пріоритетом і стратегічною метою нашої держави є інтеграція України в європейський політичний, економічний, та правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. Це положення задеклароване у п. 12 ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.¹ До того ж у цьому документі серед інших складових європейської інтеграції згадуються також європейський досвід (ст. 3), відповідність вимогам європейських інституцій (ст. 6), інтеграція у європейський та світовий освітній і науковий простір (ст. 10) тощо.

На сьогодні ключовим документом, що регулює відносини України та Європейського Союзу, є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі – УА)², підписана Україною 27 червня 2014 р. у м. Брюсселі та ратифікована Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р.

Варто зазначити, що Угода про асоціацію відкриває для України перспективу інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, а для її громадян – можливість спрощеного перетину кордонів об'єднання і перебування на його території, що є невіддільною складовою зовнішнього виміру Шенгенського acquis. Відповідно, незважаючи на відсутність в УА відсилки до Шенгенського acquis, на Україну поширюється його зовнішня складова у сферах, пов'язаних із забезпеченням охорони зовнішніх кордонів ЄС, спільною візовою політикою, спільною імміграційною політикою,

¹ Закон про засади внутрішньої і зовнішньої політики 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>> (2017, листопад, 08).

² *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part* (adopted 27 June 2014, entered into force 01 September 2017) <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.161.01.0003.01.ENG> (2017, листопад, 8).

політикою надання притулку, співробітництвом у межах Візової та Шенгенської інформаційних систем, співпрацею судових і поліцейських органів та захистом персональних даних.

Правові основи реалізації зовнішньої політики Євросоюзу у цих сферах визначені його установчими документами, зокрема ст. 21 ДЄС і ст. 216 ДФЄС, положення яких передбачають розвиток і розбудову партнерських відносин, налагодження співпраці та укладення міжнародних угод між ЄС і третіми країнами¹.

Зокрема, преамбула УА визнає Україну європейською державою, що має спільну історію й цінності з державами – членами Союзу. Відповідно, принцип поваги до прав людини та основоположних свобод і принцип верховенства права втілені у Преамбулі Угоди про асоціацію та ст. 14 Розділу III «Юстиція, свобода, безпека» документа. Цей Розділ стосується регулювання свободи пересування громадян України територією держав – членів ЄС; співробітництво сторін у сфері міграції, притулку, управління кордонами; захисту персональних даних; мобільності працівників; поведження з робітниками тощо.

У межах Шенгенського *acquis*, що стосується співпраці України та ЄС у візовій сфері, ст. 19 УА встановлює, що рух осіб між ЄС та Україною регулюється чинними угодами про реадмісію та спрощення видачі віз 2007 р., 2008 р. та 2012 р., а також шляхом поступового запровадження безвізового режиму для громадян України, передбаченого Планом дій щодо лібералізації візового режиму 2010 року. У свою чергу, запровадження Євросоюзом безвізового режиму для України надасть можливість громадянам нашої держави пересуватися територією держав – членів ЄС, використовуючи при цьому переваги свободи пересування, що надаються громадянам третіх країн.

Розділ III містить також положення про правовий статус працівників – громадян України в ЄС (ст. 17). Цим підкреслюється, що на працівників з України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб в межах Європейського Союзу. Питання допуску до праці для громадян України на ринку ЄС регулюється на основі двосторонніх міжнародних договорів з кожною державою – членом Союзу (ст. 18)².

При цьому необхідно зазначити, що положення про умови праці стосуються тільки громадян України або громадян держав – членів Євросоюзу, які працюють на території іншої сторони Угоди на законних підставах. В УА зовсім не йдеться про свободу пересування працівників. Жодне з її положень не може тлумачитися таким чином, що воно нібито надає громадянам держав – членів ЄС чи України право в'їздити або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування.

Передбачена УА свобода заснування та економічної діяльності поширюється на всі заходи, які впливають на діяльність юридичних осіб. Ця свобода не поширюється на видобуток ядерних матеріалів, виробництво та торгівлю зброєю, аудіовізуальні послуги, національний морський каботаж, послуги внутрішнього чи міжнародного транспорту.

Окрему увагу в документі приділено співпраці сторін у межах відповідних сфер Шенгенського *acquis*, а саме – міграції, притулку та управління кордонами (ст. 16). Зокрема, основні її принципи полягають у подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами; спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми; практичних аспектах реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року, Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами.

Що стосується Шенгенського *acquis* у сфері імміграційної політики, то його вплив поширюється на Україну через низку вже ухвалених інститутами ЄС правових документів. Йдеться про Директиву 2003/109 щодо надання громадянам третіх країн, які законно проживають на території однієї з європейських держав, статусу тривалого проживання; Регламент Ради ЄС № 1030/2002 про єдиний формат дозволу від 13 червня 2002 р. щодо статусу тривалого проживання

¹ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon* (adopted 13 December 2007). <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>>(2017, листопад, 8).

² Муравйов, В.І., Мушак, Н.Б. (2013). Гармонізація внутрішнього права асоційованих країн з правом Європейського Союзу. Київ: *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 4, 12–17.

громадян третіх країн; Директиву Ради ЄС № 2004/81 від 29 квітня 2004 р.; щодо умов надання дозволів на проживання для громадян третіх країн, які працюють з відповідними органами боротьби з торгівлею людьми чи нелегальною імміграцією; Директиву Ради ЄС 2003/86 від 22 вересня 2003 р., що визначає умови використання права на возз'єднання сімей та створює умови для переїзду в Європейський Союз членів сімей легальних іммігрантів; Директиву Ради ЄС 2004/114 від 13 грудня 2004 р.

Що стосується сфери управління кордонами, то така співпраця включає навчання, обмін практиками, інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку.

Правова співпраця стосується також сфери юстиції. Вона передбачає співпрацю судів у цивільних і кримінальних справах (ст. 24). Щодо сфери судового співробітництва у кримінальних справах, передбаченою Шенгенським *acquis*, то сторони посилюватимуть взаємодію щодо взаємної правової допомоги та екстрадиції. Це включатиме, у разі необхідності, приєднання до відповідних міжнародних документів ООН та Ради Європи, зокрема Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року, та їх виконання відповідно до ст. 8 УА, а також більш тісне співробітництво з Євроюстом.

Після ратифікації Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. та Додаткового протоколу до неї перед Україною постала необхідність розвитку системи захисту персональних даних. Співробітництво сторін у сфері захисту персональних даних у межах Шенгенського *acquis* регулюється ст. 15 УА. Воно передбачає співпрацю сторін для забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів. Враховуючи принцип вільного руху осіб у межах Шенгенського простору, на рівні Європейського Союзу вже ухвалено значний масив правових стандартів у сфері захисту персональних даних. До них належать: Директива 2009/136/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 р. про внесення поправок до Директиви 2002/22/ЄС про послуги та права користувачів стосовно мереж і послуг електронних комунікацій, Директиви 2002/58/ЄС про обробку персональних даних і захист приватного життя у сфері електронних комунікацій і Регламенту (ЄС) № 2006/2004 про співпрацю між національними органами, відповідальними за дотримання законів про захист прав споживачів; Директива 2002/58/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 12 липня 2002 р. щодо обробки персональних даних і захисту приватного життя у сфері електронних комунікацій.

Окрім зазначених актів необхідно назвати Рамкове рішення Ради ЄС 2008/977/ПВД від 27 листопада 2008 р. про захист персональних даних, які обробляються в рамках поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах; Повідомлення Комісії ЄС Європейському парламенту, Раді ЄС, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів щодо забезпечення охорони конфіденційності в рамках Європейської системи захисту персональних даних у 21-му столітті тощо.

У рамках співпраці органів поліції сторони відповідно до УА вирішуватимуть проблеми, пов'язані з незаконним переправленням через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівлею людьми та незаконним обігом наркотиків; контрабандою товарів; економічними злочинами, підробкою документів; кіберзлочинністю тощо. Для того щоб реалізувати співробітництво, сторони мають посилити двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво, зокрема із залученням Європолу. До того ж в УА передбачено приєднання України до низки міжнародних документів, зокрема Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р., трьох Протоколів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 р. тощо (ст. 22). Окрему увагу в УА приділено співпраці сторін у боротьбі з тероризмом, керуючись Резолюцією Ради Безпеки ООН № 1373 2001 р., Глобальною контртерористичною стратегією ООН 2006 р., а також відповідними міжнародними конвенціями та документами.

Окрім Угоди про асоціацію, ще одним із важливих інструментів співробітництва між Україною та ЄС, що сприяють розвитку інтеграційного напрямку співпраці між Україною та ЄС в рамках Шенгенського *acquis*, є Європейська політика сусідства (далі – ЄПС), розроблена Комісією ЄС в її Комюніке «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин з нашими східними та південними сусідами» (*Wider Europe*) у 2003 р. з подальшими доповненнями, викладеними в документі з Європейської політики сусідства (*European Neighbourhood Policy*), опублікованому в 2004 р.

Європейська політика сусідства застосовується до найближчих сусідів ЄС по сухопутному або морському шляху, а саме: Алжиру, Вірменії, Азербайджану, Білорусії, Єгипту, Грузії, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Молдови, Марокко, Сирії, Тунісу та України.

Також серед зовнішньополітичних ініціатив Європейського Союзу в контексті лібералізації візового режиму для третіх країн, охоплених Шенгенським асписом, є ініціатива «Східного партнерства» – (далі – СхП). СхП поширюється на Україну та інші п'ять східноєвропейських сусідів ЄС, а саме – Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію і Молдову. Ініціатива «Східного партнерства» була задекларована на саміті в Празі 7 травня 2009 р. у спільній декларації представників інститутів ЄС, представників держав – членів ЄС та 6 країн – партнерів: Азербайджану, Білорусії, Вірменії, Грузії, Молдови та України.

Ініціатива охоплює як двосторонній, так і багатосторонній формати відносин ЄС із країнами-партнерами. Двосторонній формат передбачає переговори між країною-партнером і ЄС щодо виконання завдань у сферах політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС в рамках угоди про асоціацію та створення ЗВТ, мобільності населення в контексті лібералізації візового режиму, секторального співробітництва у сферах енергетичної безпеки, аграрного розвитку, довкілля, соціальної політики тощо.

Багатосторонній формат функціонує у вигляді форумів для обговорення питань, що становлять спільний інтерес для країн-партнерів. У багатосторонньому співробітництві в рамках ініціативи «Східного партнерства» беруть участь інститути ЄС, зацікавлені держави – члени ЄС та вищезазначені шість країн – партнерів ЄС. Таке співробітництво здійснюється на основі чотирьох робочих платформ, підкріплених різноманітними експертними панелями, флагманськими ініціативами та проектами.

Зокрема, Платформа № 1 «Демократія, належне державне управління і стабільність» має на меті покращення ключових секторів управління у таких сферах, як державне управління, державна служба, судова система, управління державними кордонами, боротьба з корупцією, вибори, притулок та міграція, спільна безпекова та оборонна політика, цивільний захист, співпраця поліції та боротьба з кіберзлочинністю. Ця платформа спрямована на заохочення до внутрішніх реформ через використання відповідного досвіду учасників багатостороннього співробітництва або через конкретні та цільові пілотні проекти. Відповідальним державним органом в рамках Платформи № 1 є Міністерство юстиції України.

У рамках Платформи № 1 діють такі панелі, як Робоча панель з питань співробітництва у сфері СПБО (відповідальний орган – Генеральний штаб Збройних Сил України), Робоча панель з питань притулку та міграції (відповідальний орган – Державна міграційна служба України), Робоча панель «Реформа державної служби» (відповідальний орган – Національне агентство України з питань державної служби), а також дві флагманські ініціативи – «Інтегроване управління кордонами» (відповідальний орган – Адміністрація Державної прикордонної служби України) та «Попередження, підготовка та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф» (відповідальний орган – Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

Платформа № 2 «Економічна інтеграція та зближення з політиками ЄС» охоплює такі сфери, як торгівля; бізнес-середовище; сучасна, соціальна та екологічна економіка, що сприяє зростанню та зайнятості. Відповідальним державним органом в рамках Платформи № 2 є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

У свою чергу, Платформа № 3 «Енергетична безпека» спрямована на співпрацю у сфері енергетичної безпеки, диверсифікації електроенергії, газових та нафтових інтерконекторів, а також енергоефективності та відновлюваних джерел енергії. Що стосується Платформи № 4 «Міжлюдські контакти», то робота цієї платформи сфокусована на студентах, вчителів, науковців, молоді, художників і діячів культури. Ключові цілі полягають у посиленні участі країн-партнерів у програмах ЄС з міжнародної співпраці, зміцненні спроможності здійснення реформ, розширенні співпраці та обміну хорошою практикою між ЄС та органами освіти і професійної підготовки країн-партнерів, їх вищими навчальними та науковими закладами, молодіжними та культурними організаціями.

Так, 21–22 травня 2015 р. у Ризі у відповідь на триваючу агресію РФ проти України відбувся саміт. Це був перший захід найвищого рівня в рамках Східного партнерства з часу укладення і початку тимчасового застосування угод про асоціацію з Україною, Грузією і Молдовою. Мета саміту полягала у підтвердженні зобов'язань ЄС щодо подальшого розвитку «Східного

партнерства», підтримці країн – учасниць СхП на шляху реформ, підтвердженні суверенного права східноєвропейських партнерів вільно обирати рівень амбітності відносин з ЄС та шлях свого розвитку.

За результатами саміту було ухвалено Спільну заяву, у якій підтверджено підтримку суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України, а також право держав «Східного партнерства» вільно обирати напрям свого розвитку; підписано Меморандум про взаєморозуміння з ЄС щодо надання Україні третьої програми макрофінансової допомоги обсягом до 1,8 млрд євро; відзначено прогрес України у виконанні Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму та вжиття подальших заходів для запровадження безвізового режиму для громадян України.

Таким чином, у рамках «Східного партнерства» регулярно відбувається обмін інформацією та досвідом країн-партнерів у контексті здійснення реформ та перетворень. Діяльність платформ також сприяє налагодженню безпосередніх зв'язків між експертами країн-партнерів та держав – членів ЄС.

Порівнюючи Східне партнерство з Європейською політикою сусідства, можна з упевненістю стверджувати, що спрямування тематичних платформ, передбачених СхП, майже повністю збігається з цілями Європейської політики сусідства.

Водночас серед сучасних і практичних інструментів співпраці України з ЄС, що спрямований на сприяння імплементації Угоди про асоціацію, є Порядок денний асоціації Україна – ЄС (EU – Ukraine Association Agenda) (далі – ПДА). Документ був схвалений 16 березня 2015 р. Радою асоціації Україна – ЄС. При цьому варто зазначити, що ПДА-2015 р. є оновленим, оскільки Порядок денний асоціації був підписаний ще 16 квітня 2009 р. та двічі у 2012 і 2013 рр., тому з метою актуалізації до документа було внесено зміни і доповнення.

Таким чином, як і інші документи, ухвалені Радою співробітництва, ПДА має рекомендаційний характер. Його положення можна віднести до м'якого права, застосування якого з боку ЄС є найбільш характерним для регулювання насамперед політичних відносин як всередині Союзу, так і в стосунках ЄС із третіми країнами. Проте він став найбільш практично значимим серед усіх документів, які визначають основи співпраці України та Союзу. ПДА не має термінів виконання.

References:

1. *Zakon pro zasady vnutrishnioji i zovishnioji polityky 2010* [The Law «On the bases of internal and external politics» 2010] (The Verkhovna Rada of Ukraine). *Oficijniy sajt Verchovnoji Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>> (2017, November, 8).
2. *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part* (adopted 27 June 2014, entered into force 01 September 2017). <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.161.01.0003.01.ENG> (2017, November, 08).
3. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon* (adopted 13 December 2007). <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>> (2017, November, 8).
4. Muravjov, V.I., Mushak, N.B. (2013). *Harmonizacija vnutrishnioho prava asocijovanyh krajn z pravom Jevropejskoho Sojuzu* [The harmonization of the internal law of the associated countries with the law of EU]. Kyiv: *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verchovnoji Rady Ukrainy* [The scientific notes of the Institute of legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine], no. 4, 12–17. [in Ukrainian].