

**М. В. ГЛАВАЦЬКИЙ**

*Максим Володимирович Главацький, студент  
V курсу Інституту історичної освіти Національного  
педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ СВОБОДИ, БЕЗПЕКИ ТА ЮСТИЦІЇ**

На сучасному етапі розвиток міжнародних відносин Європейського Союзу (далі – ЄС) є унікальним прикладом інтеграційного регіонального утворення наднаціонального характеру, що базується на трьох «опорах». Перші дві становлять європейські співтовариства і спільна зовнішня політика та політика безпеки. Третя «опора» – окремі сфери співробітництва в галузі юстиції та внутрішніх справ (далі – ЮВС).

Початок формування третьої «опори» ЄС припадає на кінець 90-х років. Саме в цей період, зважаючи на транскордонний характер злочинності, збільшення прозорості кордонів та посилення міграційних процесів, відбувається активізація зустрічей у рамках Ради міністрів ЄС з приводу співробітництва між національними органами, що займаються боротьбою із злочинністю, охороною кордонів, питаннями імміграції та надання політичного притулку, а також судовими та правовими наслідками посилення транскордонного руху.

Метою статті є чітке з'ясування правового регулювання актуальних проблем співробітництва України та ЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції, зокрема діалогу з візової та реадмісійної тематики.

Правовою основою даного співробітництва став Маастрихтський договір про Європейський Союз 1992 р. (далі – Договір), а саме розділ VI Договору, який охоплює політику у сфері надання політичного притулку, правила контролю на зовнішніх кордонах, імміграційну політику та правила перебування на території ЄС громадян третіх країн, боротьба з наркоманією та зловживаннями в міжнародних масштабах, співробітництво в судовій сфері щодо цивільних та кримінальних справ, митне співробітництво та співробітництво правоохоронних органів для запобігання та боротьби з тероризмом, незаконним обігом наркотиків та іншими формами тяжких міжнародних злочинів<sup>1</sup>.

Відповідно до положень Маастрихтського договору співробітництво у галузі ЮВС мало здійснюватись у формі вироблення спільних позицій та застосування спільних заходів, пропаганди співробітництва та проведення переговорів щодо конвенцій, які мають бути ратифіковані урядами держав-членів згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами. Для цього передбачалося створення Координаційного комітету у складі вищих посадовців національного рівня та застосування процедури одноголосного ухвалення рішень. Що стосується участі інституцій ЄС у сфері ЮВС, зокрема Європарламенту та Єврокомісії, то вони мали бути регулярно поінформовані про напрями та результати зазначеного співробітництва<sup>2</sup>.

У свою чергу, правові передумови структурних змін співпраці у галузі ЮВС було забезпечено Амстердамським договором, положення якого визначили третю «опору» ЄС як співпрацю поліції та судів у кримінальних справах. У розділі IV Договору зазначалося про реєстрацію передання візової політики, політики з питань надання політичного притулку та імміграції, а також інших видів політики, пов'язаних зі свободою переміщення людей, з третьої «опори» до першої. Важливе значення мало передання у відання Співтовариства співробітництва у судовій сфері щодо цивільних справ, які мають транскордонні наслідки. Що стосується співробітництва у судовій сфері щодо кримінальних справ, то воно не лише продовжувало функціонувати у рамках третьої «опори», а й було забезпечене детальнішою програмою спільних дій. Крім цього, ст. 40 Амстердамського договору закріплено інтеграцію шенгенського *acquis* до структури ЄС<sup>3</sup>.

Водночас до преамбули та постатейного змісту Амстердамського договору внесено положення про забезпечення для громадян ЄС «простору свободи, безпеки та справедливості». У такий спосіб уперше на рівні установчих договорів ЄС закріплено концепцію «простору свободи, безпеки та юстиції», яка не є абстрактною, а охоплює конкретний перелік сфер співробітництва та політик: співпраця поліції та судів у кримінальних справах; співпраця судів у цивільних справах; політика, що стосується свободи руху осіб (візова політика, надання притулку, імміграція).

Щодо участі інститутів ЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції (далі – ЮСБ), слід зауважити, що положення Амстердамського договору передбачають залучення до розгляду питань у названій сфері такі інсти-

тути ЄС, як Європейську Комісію, Європейський Парламент та Суд ЄС, відображаючи разом із тим нерозв'язані суперечності щодо такого залучення.

На думку одного з європейських авторів В. Волеса, «Амстердамський договір, з усіма його внутрішніми застереженнями та п'ятирічними затримками із ратифікацією, сприяв подальшому розвитку сфери ЮВС у напрямі повної інтеграції з інституціями Співтовариства»<sup>4</sup>. Автор вважає, що Амстердамський договір забезпечує перспективу розширення у майбутньому доступу до сфери ЮСБ Євро-комісії, Євро-парламенту та Суду ЄС.

На думку вітчизняних науковців, таке зауваження є слушним, особливо з позиції Лісабонського договору, підписаного 13 грудня 2007 р., який вносить зміни до Договору про Європейський Союз та Договору про Європейське Співтовариство, а також підпорядковує положення, які раніше регулювали діяльність Європейського Співтовариства цілям та принципам діяльності ЄС (розширюючи компетенцію інститутів ЄС у сфері співробітництва поліції та судів у кримінальних справах)<sup>5</sup>.

Для аналізу результатів підписання Амстердамського договору у жовтні 1999 р. було проведено спеціальний саміт у м. Тампере. У комюніке саміту зазначено близько 200 заходів, що становили програму робіт у сфері управління міграційними потоками, взаємного визнання судових рішень, полегшення доступу до системи юстиції на всій території ЄС та забезпечення тісного співробітництва у боротьбі зі злочинністю. Дослідник міграційних процесів у ЄС Е. Джілд зазначає, що деякі аспекти ЮВС, узгоджені в Тампере, «підштовхнуть судову систему ЄС та механізми виконання законів до формування фактично федеративної структури»<sup>6</sup>.

Проте цю проблему ЄС розглядають неоднозначно в, оскільки вона торкається значно ширшої дискусії, що ведеться у доктрині права ЄС. Йдеться про природу ЄС. Європейській доктрині відомі різні теорії, одна з яких наділяє ЄС ознаками федеративності та розглядає ЄС як потенційне федеративне утворення, однак пріоритетною є теорія, відповідно до якої ЄС трактується як своєрідне об'єднання. Крім цього, підписання Лісабонського договору вирішило «Конституційну кризу в ЄС», яка була пов'язана зокрема з небажанням окремих держав-членів наділяти ЄС ознаками державного (федеративного) утворення.

Слід зазначити, що процес заснування простору свободи, безпеки та юстиції (далі – ПСБЮ) у рамках ЄС триває. Завершення цього процесу значною мірою залежатиме від забезпечення зовнішнього виміру ПСБЮ, а саме поширення ПСБЮ на сусідні з ЄС держави.

Однією з пріоритетних сфер співробітництва України та ЄС стало співробітництво у галузі ЮСБ. На офіційному сайті Міністерства закордонних справ України зазначено, що важливість співробітництва Україна – ЄС у сфері ЮСБ «зумовлено як наявністю спільного кордону, що вимагає налагодження зв'язків для подолання спільних викликів сьогодення, так і потребами зміцнення міждержавних зусиль для вирішення спільних проблем з метою створення загальноєвропейського простору свободи та безпеки»<sup>7</sup>.

Сьогодні співробітництво між Україною та ЄС у сфері ЮСБ достатньо розвинене. Вперше на договірному рівні співробітництво між Україною та ЄС у сфері ЮСБ було закріплено в Угоді про партнерство та співробітництво (УПС) від 16 червня 1994 р. (набула чинності 1 березня 1998 р.)<sup>8</sup>. УПС й надалі залишається правовою основою цього співробітництва, яке вже давно вийшло за рамки Угоди.

Фундамент для співробітництва у сфері ЮСБ заклав План дій ЄС у сфері ЮСБ в Україні від 12 грудня 2001 р.<sup>9</sup> Планом дій у сфері ЮСБ передбачено широкий спектр дій, зокрема за напрямками управління кордонами та віз, міграції та притулку, боротьби зі злочинністю і тероризмом, а також зміцнення судової влади, верховенства права та належного управління. Цей документ сформував розділ «Юстиція, свобода і безпека» Плану дій «Україна – Європейський Союз» 2005 р.<sup>10</sup>.

Відповідно до п. 2.4 Плану дій «Україна – Європейський Союз» 2005 р. співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ у контексті Європейської політики сусідства ґрунтується на існуючому Плані дій ЄС у сфері ЮСБ з Україною від 10 грудня 2001 р. Відповідно до Плану дій за консультаціями з українськими органами влади, було складено План-графік, що використовується як механізм визначення, виконання, моніторингу та оцінювання пріоритетних завдань у цій сфері. Пріоритетні завдання визначаються щорічно на засіданні міністрів юстиції та внутрішніх справ у форматі Україна – «Трійка» ЄС<sup>11</sup>.

Окрім зазначеного регулярного перегляду, Європейська Комісія вирішила направити у 2006 р. до України Місію з питань оцінки юстиції, свободи та безпеки, уповноважену надати комплексний огляд ситуації в сфері юстиції та внутрішніх справ в Україні. За результатами було підготовлено Звіт, в якому зазначено прогрес, досягнутий в імplementації Плану дій 2001 р. Водночас основною проблемою в ефективності імplementації визначено занадто обтяжливу адміністративну систему та недостатньо визначений поділ влади й обов'язків між органами влади в Україні. У цьому зв'язку Місією запропоновано низку рекомендацій, які головним чином спрямовані на поліпшення інституційного устрою<sup>12</sup>.

Таким чином, основним документом у сфері співробітництва у галузі ЮСБ є План дій Україна – ЄС у сфері ЮСБ, схвалений 18 червня 2007 р. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС<sup>13</sup>. Для практичного виконання Плану дій ЮСБ експерти України та ЄС розробили План-графік імplementації положень Плану дій ЮСБ, який було затверджено 10 квітня 2008 р. під час засідання підкомітету № 6 у сфері ЮСБ.

Оновлений План дій встановлює ряд погоджених завдань і напрямів співробітництва та імplementації у таких сферах: свободи (вдосконалення управління міграцією, включаючи притулок і боротьбу з нелегальною міграцією; сприяння людським контактам та подорожам при посиленні співпраці у сфері управління кордо-

нами і безпеки документів); безпеки (протидія тероризму й організованій злочинності, в тому числі шляхом зміцнення правоохоронного співробітництва, зокрема у напрямі боротьби з проявами торгівлі людьми, незаконного ввозу мігрантів, незаконного переміщення наркотиків та інших заборонених товарів, корупції, підробки документів, відмивання грошей та інших видів протиправної діяльності); юстиції (реформування судової системи для забезпечення її незалежності, неупередженості й ефективності та посилення правового співробітництва між ЄС і Україною у цивільних і кримінальних справах).

Важливим кроком у розвитку співробітництва між Україною та ЄС у сфері ЮСБ стало підписання 18 червня 2007 р. угод про спрощення оформлення віз<sup>14</sup> та реадмісію<sup>15</sup>, які набули чинності 1 січня 2008 р.

Угода між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз встановлює спрощений механізм видачі віз українським громадянам консульськими установами держав – членів ЄС у рамках шенгенського законодавства.

Принциповим пріоритетом ЄС у діалозі з Україною в міграційних питаннях проголошено укладення Угоди про реадмісію (повернення нелегальних мігрантів). Важливим аспектом Угоди є застосування однією договірною стороною процедури реадмісії не лише до громадян іншої договірної сторони, а й до громадян третьої країни. Іншими словами, громадяни третьої країни, які нелегально потрапили на територію сторони, що застосовує реадмісію, підлягають поверненню на територію останньої.

У зв'язку з цим Україною було вжито заходів щодо створення дієвого правового поля – укладено 16 угод про реадмісію осіб (зокрема протягом 2010 року було підписано угоду з Данією, передбачено підписання угоди з Норвегією). Крім того, наразі триває переговорний процес щодо укладення угод про реадмісію ще з 13 державами, з яких такі держави міграційного ризику, як Китай, Індія, Шрі-Ланка, Вірменія, Азербайджан.

Важливе значення для української сторони має укладення Угоди про реадмісію з Російською Федерацією, як однією з ключових країн транзиту нелегальної міграції. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію від 22 грудня 2006 р. (Угоду ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію» від 23 вересня 2008 р.) передбачає механізм приймання-передачі незаконних мігрантів – як власних громадян, так і громадян третіх держав. Проте положення щодо приймання-передачі громадян третіх країн застосовуватиметься після закінчення трьох років з моменту набрання чинності Угодою (Угода набрала чинності з 21 листопада 2008 р.). Зазначене положення не є сприятливим для України, яка відповідно до Угоди про реадмісію з ЄС застосовуватиме реадмісію громадян за два роки до приведення в дію механізму приймання-передачі громадян третіх країн відповідно до Угоди про реадмісію з РФ<sup>16</sup>.

Іншими важливими заходами щодо співробітництва України та ЄС у сфері ЮСБ є такі: розробка Концепції державної міграційної політики України, а також Державної цільової програми у сфері управління міграцією; опрацювання проекту Типової угоди про співробітництво з Європолем; узгодження тексту Угоди між Україною та Євроюстом (для запровадження співробітництва з Євроюстом в Україні необхідно створити належну правову базу відповідно до чинних європейських стандартів у сфері захисту інформації про особу та створити на основі такої бази дієву систему захисту інформації, зокрема персональних даних)<sup>17</sup>; виконання Робочої домовленості про встановлення оперативного співробітництва між Державною прикордонною службою України та Європейським Агентством з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах країн – членів ЄС<sup>18</sup>; співробітництво (та можливе членство) з Лісабонським моніторинговим Центром ЄС з питань наркотиків та наркотичної залежності<sup>19</sup>; здійснення Україною низки заходів законодавчого характеру для посилення ролі судової влади та верховенства права, а також можливе укладення між Україною та ЄС Угоди про правову допомогу в цивільних справах з метою взаємного визнання та виконання судових рішень у цивільних справах (наразі досягнуто принципової згоди сторін у цьому питанні); створення належної правової бази боротьби з корупцією, з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму тощо.

У контексті подальшого виконання зазначених заходів та надання нового імпульсу співробітництву України та ЄС у сфері ЮСБ важливим є закріплення відповідних положень в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, що має замінити Угоду про партнерство та співробітництво 1994 р. Більше того, з метою відображення динаміки співробітництва між Україною та ЄС для української сторони важливим є рух за рамки оновленого Плану дій Україна – ЄС у сфері ЮСБ 2007 р., а саме закріплення в зазначеній Угоді положень, які зумовлювали би запровадження взаємного безвізового режиму між Україною та ЄС, запровадження ефективних механізмів оперативного прикордонного співробітництва та співробітництва правоохоронних органів, а також протоколу судового співробітництва у цивільних справах<sup>20</sup>.

Отже, з наведеного аналізу можна дійти таких висновків:

1. Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ поступово трансформувалася у співпрацю для забезпечення «простору свободи, безпеки та юстиції», яку ЄС, зважаючи на безпосереднє наближення його кордонів до України, має намір поширити і на Україну.

2. Важливе значення для розвитку співробітництва між Україною та ЄС у сфері ЮСБ має вирішення комплексу питань, що стосуються діалогу з візової та реадмісійної тематики (шляхом імплементації Угоди про спрощення оформлення віз та Угоди про реадмісію), співробітництва у питаннях міграції, притулку та управління кордонами, переміщення осіб, відмивання коштів та фінансування тероризму, співробітництва стосовно незаконного обігу наркотиків, боротьби з організованою злочинністю, боротьби з тероризмом та правового співробітництва.

3. Належне вирішення Україною зазначеного комплексу питань відіграватиме важливу роль у запровадженні безвізового порядку в'їзду громадян України до ЄС, а також надасть нової динаміки не лише співробітництву у сфері ЮСБ, а й відносинам України та ЄС у цілому.

- <sup>1</sup> Європейський Союз. Консолідовані договори. Представництво Європейської Комісії в Україні. Договір про Європейський Союз, Договір про заснування Європейського Співтовариства. Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/library/233958.html>
- <sup>2</sup> Правове регулювання розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС: реформи Лісабонського договору 2007 року / З. М. Макаруха // Право України. – 2010. – № 11. – С. 191.
- <sup>3</sup> Protocol to the Treaty of Amsterdam – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int>.
- <sup>4</sup> Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі. – К., 2004. – С. 749.
- <sup>5</sup> Правові основи спільної політики Європейського Союзу у сфері легальної імміграції: спільні підходи до визначення статусу тривалого перебування в ЄС та заходи щодо об'єднання сім'ї іммігранта / З. М. Макаруха // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2009. – № 4. – Ст. 121.
- <sup>6</sup> Guild E. The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement in the EU. – The Hague: Kluwer. – 1999. – P. 364.
- <sup>7</sup> Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua>
- <sup>8</sup> Посібник з питань імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством. Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства. – К., 1999. – С. 88.
- <sup>9</sup> Official journal C 77/1 of 29/03/2003. – P. 23.
- <sup>10</sup> План дій «Україна – Європейський Союз» від 2005 р. Європейська політика сусідства. Дата схвалення Кабінетом Міністрів України: 12.02.2005 р. Дата схвалення Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом: 21.02.2005 р. Режим доступу: – [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_693](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693)
- <sup>11</sup> Оціночна місія ЄС в Україні у сфері юстиції, свободи та безпеки. Остаточний звіт. Травень 2006 р. – С. 189.
- <sup>12</sup> Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/30393>
- <sup>13</sup> План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=223286230&cat\\_id=223280190&ctime=1249996941187](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=223286230&cat_id=223280190&ctime=1249996941187)
- <sup>14</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 10. – Ст. 97.
- <sup>15</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 9. – Ст. 86.
- <sup>16</sup> Офіційний вісник України. – 2008. – № 94. – Ст. 108.
- <sup>17</sup> Режим доступу: <http://fpri.kiev.ua/?p=158>
- <sup>18</sup> Режим доступу: [http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?jsessionid=21526906B4EDDAF45A6B4700C6F891C7?art\\_id=47138&cat\\_id=47123](http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?jsessionid=21526906B4EDDAF45A6B4700C6F891C7?art_id=47138&cat_id=47123)
- <sup>19</sup> Режим доступу: [http://kyiv-obl.gov.ua/ua/priority/euro\\_integration/history/](http://kyiv-obl.gov.ua/ua/priority/euro_integration/history/)
- <sup>20</sup> Режим доступу: [http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=46989&cat\\_id=46834](http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=46989&cat_id=46834)

### Резюме

Дослідження присвячене з'ясуванню суті правового аналізу пріоритетних напрямів співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері свободи, безпеки та юстиції, зокрема діалогу з візової та реадмісійної тематики, а також визначено інші напрями такого співробітництва.

**Ключові слова:** безпека, візи, Європейський Союз, реадмісія, свобода, юстиція.

### Резюме

Исследование посвящено выяснению сути правового анализа приоритетных направлений сотрудничества между Украиной и ЕС в области свободы, безопасности и юстиции, в частности диалога, касающегося визовой и реадмиссионной тематики, а также определены другие направления такого сотрудничества.

**Ключевые слова:** безопасность, визы, Европейский Союз, реадмиссия, свобода, юстиция.

### Summary

This study aimed to analyze the legal merits of the definition of priority directions of cooperation between Ukraine and the European Union on freedom, security and justice, in particular the dialogue on visa and readmission issues, along with the other specified areas of cooperation.

**Key words:** European Union, freedom, justice, readmission, security, visa.

Отримано 30.03.2011