

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з наукової роботи

Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення

Інститут громадянства історично склався на рівні національних держав і традиційно розглядається як юридичною наукою¹, так і практикою² як усталений політико-правовий зв'язок фізичної особи з певною державою, який виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності особи і держави.

В юридичній науці поняттю «громадянство», зважаючи на його значення, завжди приділялося багато уваги³. Однак розви-

¹ Див.: Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.: Право; К.: “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003.— С. 24; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К., 1998. — Т. 1. — С. 641; Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К., 2002. — С. 96.

² Див. Європейська конвенція про громадянство // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2001. — № 11. — С. 69-76;

³ Див.: *Тодыка Ю. Н.* Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие. — Х., 2002. — 254 с.; *Копиленко О. Л.* Шодо закону про громадянство України // Право України. — 2001. — № 10. — С. 84-88; *Журавка А. В.* Понятие гражданства и некоторые аспекты его связи с международным правом // Проблемы законности. Вип. 37. — Х., 1999; та ін.

ток європейської інтеграції, одним з наслідків якої стало введення громадянства ЄС, змушує переглянути традиційні погляди на цей інститут конституційного права. Особливої актуальності й значущості він набув через те, що поняття громадянства нерозривно пов'язано з поняттям державності. Запровадження громадянства Європейського Союзу черговий раз поставило перед науковцями і політиками питання про визначення правової природи Євросоюзу і кінцеву мету його утворення. Більшість науковців, обговорюючи ці питання, визнає той факт, що Євросоюз вже давно вийшов за межі міжнародної організації в її традиційному розумінні. Сьогодні він є наднаціональною (квазідержавною) організацією, яка реалізує численні суверенні права, властиві державі, однак не є власне державою, а тому зміст поняття «громадянство Європейського Союзу» не тотожний змісту поняття «національне громадянство». Це в свою чергу обумовлює актуальність наукових розробок, присвячених дослідженню цього політико-правового феномену.

Ідея щодо запровадження громадянства Євросоюзу не така вже і нова, як може здатися на перший погляд. Формування відповідної концепції починається з 70-х років ХХ ст., коли почали робитися перші кроки на шляху від економічного до політичного союзу, і налічує п'ять основних етапів: Паризький саміт (1974 р.), саміт Європейської Ради у Фонтенбло (1984 р.), підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз (1992 р.), підписання Амстердамського договору (1997 р.) та підписання Договору про Конституцію для Європи (2004 р.)¹. Запровадження європейського громадянства, як і еволюція поглядів на ЄС (від союзу держав-членів до союзу народів Європи), мало зрештою компенсувати певний дефіцит демократії в Союзі, посилити захист прав і свобод людини, а також підвищити популярність європейської інтеграції серед рядових членів співтовариства.

Вперше нормативне оформлення інституту союзного громадянства відбулося при підписанні Маастрихтського договору (розділ II)². Відповідні зміни до нього (статті 17-21) були зго-

¹ Детальніше див.: *Андрусевич Н. І.* Історія розвитку громадянства Європейського Союзу // Держава і право. Вип. 13. — 2001. — С. 493-497.

² Див.: *Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко.* — М., 1994. — Т. II. — С. 55-57.

дом внесені Амстердамським договором¹. Нарешті, положення про громадянство ЄС отримали належне відображення також і в проекті Договору про Конституцію для Європи (далі — проект Конституції), ст. 8 якого констатує, що громадянином Союзу є кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів. Громадянство Союзу додається².

Нині інститут громадянства ЄС (як і Євросоюз у цілому) перебуває на етапі свого становлення, а тому навколо його змісту точаться жваві дискусії. Це однак не перешкоджає формулюванню певних висновків щодо оцінки його правової природи.

1. Слід зазначити, що поняття «громадянство ЄС» не є тотожним поняттю «громадянство» (правовий зв'язок між особою та державою), яке сформульоване в Європейській конвенції про громадянство (ст. 3)³, оскільки Європейський Союз не є і найближчим часом не стане державою.

2. Громадянство Союзу має додатковий характер відносно національного громадянства і не замінює собою останнє. Вказівка на фактично субсидіарний характер загальноєвропейського громадянства була відсутня у Маастрихтському договорі і з'явилася лише в Амстердамському договорі, який вніс зміни і доповнення до Договору про Європейський Союз, й відтворена згодом у проекті Конституції. Дана норма має принципове значення для розуміння змісту обговорюваного поняття і визначення співвідношення між національним і союзним громадянством.

3. Будь-яка особа, яка має громадянство держави-члена Союзу, є громадянином ЄС. Оскільки держави-члени ЄС зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами (на цьому, незважаючи на те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство⁴, було спеціально наголошено у Декларації про громадянство дер-

¹ Див.: Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С. 561-563.

² Див.: Проект Договору про Конституцію для Європи, ухвалений Європейським конвентом 13 червня та 10 липня 2003 р. (2003/169/01) у перекладі Центру європейського та порівняльного права при Міністерстві юстиції України.

³ Див.: Європейська конвенція про громадянство. — С. 69.

⁴ Там само.

жави-члена¹), то відповідно процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде різною і визначатиметься національним законодавством держав-членів ЄС. Разом з тим, Суд Європейських співтовариств вимагає, аби реалізація даної компетенції національними державами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Євросоюзу². В цілому слід визнати, що нормативно-правові акти Євросоюзу в сфері громадянства містять положення, які сприяють уніфікації відповідного законодавства держав-членів.

4. Проект Конституції не містить положень, які б стосувалися втрати громадянства ЄС. Однак, оскільки питання набуття і втрати громадянства перебувають у компетенції національних урядів, є підстави вважати, що втрата громадянства відповідної держави-члена ЄС матиме наслідком втрату і громадянства Євросоюзу. Принаймні важко уявити ситуацію, при якій Європейський Союз може не визнати факт позбавлення державою-членом громадянства певної особи і продовжувати розглядати її як громадянина ЄС.

5. Характерною рисою громадянства Союзу слід визнати його динамічний характер. Даний висновок випливає з аналізу ст. 22 Договору про Європейське Співтовариство³ та ст. III-13 проекту Конституції. Так, проект Конституції зокрема передбачає, що, по-перше, Комісія кожні три роки звітує перед Європарламентом, Радою міністрів і Економічно-соціальним комітетом про застосування ст. I-8 та розділу II, і, по-друге, Рада міністрів за згодою Європарламенту шляхом одностайного прийняття європейського закону або європейського рамкового закону може доповнювати перелік прав, закріплених у ст. I-8.

Нині принаймні слід відмітити певний прогрес в позиції Союзу і держав-членів стосовно гарантування права вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів. Так, Маастрихтський договір закріпив це право виключно за громадянами ЄС. Відповідно, на відміну від громадян Союзу, члени

¹ Див.: Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. — С. 238.

² Див.: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М., 2004. — С. 389.

³ Див.: Договор о Европейском Сообществе. — С. 563.

їх сімей, які не мали громадянства будь-якої з держав-членів, не отримали права вільно пересуватися і проживати на території ЄС. Проект Конституції певним чином зробив крок до вирішення цієї проблеми, передбачивши можливість поширення даного права на громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на території держави-члена (ст. II-45, п. 2).

Громадянство ЄС можна умовно охарактеризувати як нерозвинуту модель національного громадянства, оскільки воно передбачає переважно гарантування прав, що визначають правові відносини між громадянами ЄС та інститутами Союзу (наприклад вибори до Європарламенту, подання петицій) або полегшують перехід з-під юрисдикції однієї держави-члена до юрисдикції іншої (вільне пересування на території Союзу). Набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізувати в повному обсязі усі права і обов'язки як громадянину конкретної держави-члена ЄС і разом з тим гарантує їй отримання комплексу додаткових прав і свобод. До таких додатково набутих прав і свобод проект Конституції відносить: право обирати і бути обраним на виборах до Європарламенту у державі-члені місця проживання на тих самих умовах, що й громадянин цієї держави (ст. II-39), право обирати і бути обраним на місцевих виборах у державі-члені місця проживання (ст. II-40), право особи на добросовісне управління, що передбачає: право на розгляд її справ неупереджено, справедливо та у розумні строки інститутами, установами, службами та агентствами Союзу, право на відшкодування Союзом будь-якої шкоди, спричиненої діяльністю інститутів чи їхніми службовцями під час виконання обов'язків, а також право звертатися до інститутів Союзу однією з мов Конституції та отримати відповідь тією ж мовою (ст. II-41), право на вільний доступ до документів інститутів, установ, служб та агентств Союзу незалежно від їхньої форми (ст. II-42), право звернення до Європейського Уповноваженого з прав людини (ст. II-43), право на звернення до Європейського парламенту (ст. II-44), право вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів (ст. II-45), право громадянина Союзу користуватися захистом дипломатичних та консульських установ будь-якої держави-члена на території третьої країни, де немає представництва держави-члена, громадянином якої є особа (ст. II-46).

Інститут громадянства традиційно передбачає наявність у особи не лише прав, але й обов'язків. Стаття 8 проекту Конституції також вказує на наявність обов'язків у громадян ЄС, визначених Конституцією. Однак будь-якого переліку таких обов'язків проект Конституції не містить. Крім того, якщо проект Конституції передбачає можливість розширення закріплених у ньому переліку прав, то відносно обов'язків особи такого застереження не міститься. Одним з імовірних пояснень цієї ситуації може бути бажання розробників проекту Конституції забезпечити певну стабільність правовому статусу громадянина Євросоюзу¹. Водночас може бути й інше пояснення. Національне громадянство до кола основних обов'язків громадянина традиційно відносить військовий обов'язок та обов'язок платити податки. Сам намір закріплення аналогу таких обов'язків за громадянами ЄС неодмінно викликав би спротив з боку держав-членів ЄС, оскільки фактично передбачало передачу Євросоюзу реалізацію ще низки принципів суверенних прав, а отже зайвий раз зачіпало болісну для держав-членів ЄС проблему державного суверенітету.

6. Оскільки громадянство ЄС має додатковий характер, то відповідно до принципу субсидіарності громадяни ЄС на території різних держав-членів будуть мати різний обсяг прав. Дана проблема може бути вирішена або шляхом уніфікації національного законодавства держав-членів у сфері прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, або делегуванням усіх повноважень інститутам ЄС стосовно їх здійснення, що, однак, на сучасному етапі виглядає малоімовірним.

7. Запровадження громадянства ЄС об'єктивно сприятиме поступовій ерозії правових відносин між громадянином і національними інститутами влади, оскільки ряд таких важливих прав і свобод, як, наприклад, свобода пересування, право вибору місця проживання, соціальні права тощо, сьогодні реалізується повністю або частково на рівні Європейського Союзу.

¹ Див.: *Лепешков Ю. А.* Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве // Белорусский журнал международного права и международных отношений ([http:// beljournal.by.ru](http://beljournal.by.ru)).

Підсумовуючи вище наведене, слід визнати, що, запровадивши громадянство Союзу, Євросоюз і держави-члени ЄС зробили надзвичайно сміливий крок на шляху до політичної інтеграції. Запровадження громадянства ЄС нормативно закріплює безпосередній правовий зв'язок громадян держав-членів ЄС з Європейським Союзом, створюючи умови для втілення в життя ідеї створити ЄС не лише як високоінтегровану організацію держав-членів, але й як союз народів.

П. М. Любченко, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділом НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: аналіз змін до Конституції України

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, зумовлюють необхідність реформування багатьох базових суспільних інституцій, у тому числі й системи органів публічної влади місцевого рівня. Одним із важливих напрямків соціальних трансформацій є проблема удосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування, адже від цього значною мірою залежить ефективність функціонування місцевої влади в процесі вирішення питань місцевого значення і розвиток в Україні громадянського суспільства. У різні часи розглядом проблем конституційного регулювання місцевого самоврядування, займалися такі правознавці, як Г. В. Барабашев¹, В. Д. Волков², В. М. Кампо³,

¹ Див.: *Барабашев Г. В.* Местное управление в зарубежных странах // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы, 1996. – 400 с.

² Див.: *Волков В. Д.* Проблеми конституційного статусу місцевого самоврядування // Вісник Академії правових наук. – 1993. – №1. – С. 74-79.

³ Див.: *Кампо В. М.* Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1993. – С. 68-72.