

## **Питання теорії й історії держави і права**

вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с. **13.** *Нерсисянц В.С.* Теория государства и права. Крат. учеб. курс юрид. наук. – М.: Норма, 2005. – 272 с. **14.** Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Изд-во НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 794 с. **15.** *Рожкова Л.П.* Принципы и методы типологии государства. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – 116 с. **16.** *Столяров И.В.* Введение к системной морфологии государства // Гос-во и право. – 2003. – № 8. – С. 10-18. **17.** *Спирidonov Л.И.* Теория государства и права: Курс лекций. – СПб.: Санкт-Петербург. высш. школа МВД России, 1995. – 318 с. **18.** *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. для студ. вузов – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1997. – 622 с. **19.** *Чиркин В.Е.* Современное государство. – М.: Междунар. отношения, 2001. – 412 с. **20.** *Чудаков М.Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособ. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576 с. **21.** *Энтин Л.М.* Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995. – 174 с. **22.** *Burdeau G.* Droit Constitutionnel et Institutions politiques. – Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1972. – 640 p. **23.** *Janda K., Berry J., Goldman J.* The Challenge of Democracy: Government in America. 2nd edition. – Boston: Houghton Mifflin, 1989. – 738 p. **24.** *Loewenstein K.* Political Power and the Governmental Process. – Chicago: University of Chicago Press, 1965. – 464 p.

*Надійшла до редакції 30.11.2009 р.*

**УДК 340: 341.74:061.1 ЄС**

**І.В. Яковюк, канд. юрид. наук**  
*НДІ державного будівництва*  
*та місцевого самоврядування*  
*АПРН України, м. Харків*

### **ГРОМАДЯНСТВО ЄС: ПОНЯТТЯ І СПІВВІДНОШЕННЯ З НАЦІОНАЛЬНИМ ГРОМАДЯНСТВОМ**

Інститут громадянства історично склався на рівні національних держав і традиційно розглядається юридичною наукою [Див.: 2; 9; 13] і практикою [Див.: 1; 8, с. 24; 6, с. 29-31] як усталений політико-правовий зв'язок фізичної особи з певною державою, що виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності особи та держави. У цілому питання громадянства регламен-

туються конституційним законодавством держав. Однак окремим складником даного правового інституту (наприклад, порядок набуття і втрати громадянства, правовий статус апатридів і біпатридів) вимагає не лише національного, а й міжнародно-правового регулювання.

У юридичній науці поняттю «громадянство» зважаючи на його значення завжди приділя-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

лося багато уваги, внаслідок чого воно вважається достатньо розробленим. Проте розвиток європейської інтеграції, одним з наслідків якої стало запровадження громадянства Європейського Союзу, змушує переглянути традиційні погляди на цей інститут конституційного права. Особливої актуальності й практичної значущості він набув через те, що цей термін нерозривно пов'язано з поняттям «держава». Закріплення на рівні установчих договорів громадянства ЄС у черговий раз поставило перед науковцями й політиками питання про уточнення правової природи Євросоюзу й кінцеву мету його створення. Більшість науковців, обговорюючи ці питання, визнає той факт, що Євросоюз уже давно вийшов за межі міжнародної організації в її традиційному розумінні. Сьогодні він є наднаціональною (квазідержавною) організацією, яка реалізує численні суверенні права, властиві державі, але не перетворюється, власне, на державу.

Ідея запровадження громадянства об'єднаної Європи не така вже й нова, як може здатися з першого погляду. Формування відповідної концепції розпочинається з 70-х років ХХ ст., коли робляться перші кроки на шляху від еко-

номічного до політичного союзу, й налічує 5 основних етапів: (а) Паризький самміт (1974 р.), (б) самміт Європейської Ради у Фонтенбло (1984 р.), (в) підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз (1992 р.), (г) підписання Амстердамського договору (1997 р.) й (д) підписання Договору про Конституцію для Європи (2004 р.). Запровадження європейського громадянства, як і трансформація самого ЄС (від союзу держав-членів до союзу народів Європи), зрештою, мало компенсувати певний дефіцит демократії в Євросоюзі, посилити захист прав та свобод людини і громадянина, підвищити популярність європейської інтеграції серед населення держав-членів ЄС.

Уперше нормативне оформлення інституту союзного громадянства відбулось у Маастрихтському договорі (статті 8-8е) [5, с. 55-57]. Відповідні зміни до нього були згодом внесені Амстердамським договором (статті 17-21) [3, с. 561-563]. Положення про громадянство ЄС також отримали належне відбиття в Договорі, що запроваджує Конституцію для Європи (ст. 1-10), та Договорі про функціонування Європейського Союзу, в ст. 20 якого констатується, що громадянином Союзу є кожен, хто має грома-

дянство однієї з держав—членів, що громадянство Союзу доповнює собою національне громадянство й не підмінює його [4, с. 221].

На сучасному етапі розвитку інтеграції інститут громадянства ЄС (як і Європейський Союз у цілому) все ще перебуває на етапі свого становлення, а тому навколо його змісту точаться жваві дискусії. Це, однак, не перешкоджає формулюванню певних висновків щодо визначення його змісту й призначення.

Передусім зазначимо, що конструкції «громадянство ЄС» і «громадянство держави» не тотожні за змістом. Під громадянством держави прийнято розуміти правовий зв'язок між особою й державою без з'ясування етнічного походження особи, на що прямо вказано в Європейській конвенції про громадянство (ст. 2) [2, с. 25]. Європейський Союз – це не суверенне утворення, а тому зв'язок між ним та особами, які визнаються його громадянами, не може бути ідентичним за змістом зв'язку між державою та її громадянами. Національні уряди, яким належить виключне право визначати зміст установчих договорів, що відіграють роль Конституції ЄС, з особливою ретельністю підійшли до формулювання по-

няття «громадянство ЄС», аби уникнути двозначності під час його тлумачення. Так, якщо у ст. 8 Маастрихтського договору було вказано на запровадження громадянства ЄС і зазначалося, що кожен громадянин держави—члена є громадянином і Союзу [5, с. 55], то в Амстердамському договорі конкретизується правова природа громадянства Євросоюзу шляхом внесення уточнення про те, що воно має доповнювати, а не замінювати собою національне громадянство [3, с. 561], тобто таке громадянство є субсидіарним. Внесення змін виникло у зв'язку з необхідністю подальшого поглиблення політичної інтеграції в об'єднаній Європі й уточнення, який рівень влади в Союзі є суверенним, визначаючим політику як всередині держави, так і в наднаціональному об'єднанні в цілому. Указівка на субсидіарність загальноєвропейського громадянства була відтворена згодом у Конституції для Європи [7, с. 102] і включена в текст Ліссабонських угод [4, с. 221, 222].

Не менш важливого значення для уточнення характеру і змісту загальноєвропейського громадянства, розкриття співвідношення між ним і національним громадянством має спосіб його набуття і припинення. Оскільки кожна держава са-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

мостійно визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами [2, с. 25], це підтверджує її суверенність. Реалізація цього суверенного права здійснюється шляхом прийняття парламентом спеціального законодавчого акта. На відміну від національних урядів, національні інститути ЄС позбавлені такого права, тому що питання розроблення і прийняття установчих договорів, що регламентують порядок набуття і припинення громадянства Союзу, фактично перебувають під контролем національних урядів. Крім того, підкреслимо, що на сьогодні й держави-члени ЄС повністю зберігають за собою право визначати, хто є їх громадянами. На цьому, незважаючи на те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство, було спеціально наголошено в Декларації про громадянство держави-члена [5, с. 238], що додавалася до Договору про Європейський Союз. Виходячи з указаних застережень слід визнати: хоча Суд Європейських співтовариств і вимагає, щоб реалізація даної компетенції національними урядами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Євросоюзу, на сучасному етапі функціонування ЄС процедура набуття і втрати грома-

дянства Союзу буде реалізовуватися в державах-членах не однаково, бо воно визначається національним законодавством. У цілому ж підкреслимо, що нормативно-правові акти Євросоюзу, що регулюють питання, пов'язані з громадянством ЄС, містять приписи, які сприятимуть поступовій уніфікації відповідного законодавства держав-членів ЄС.

Громадяни держав-членів ЄС автоматично набувають громадянство Євросоюзу. Їм не потрібно спеціально звертатися до його органів з метою отримання громадянства ЄС. Більше того, національні й зарубіжні паспорти громадян держав-членів ЄС уніфіковані за формою та змістом і мають відмітку про входження держави до Європейського Союзу.

Установчі договори не містять положень, які стосувалися б втрати громадянства ЄС. Оскільки ж питання набуття і втрати громадянства перебувають у компетенції національних урядів, існують підстави вважати, що втрата громадянства відповідної держави-члена ЄС матиме наслідком автоматичну втрату й громадянства Євросоюзу. Принаймні, важко уявити ситуацію, коли Європейський Союз може не визнати факт позбавлення державою-членом громадянства певної осо-

би і продовжувати розглядати її як громадянина ЄС.

Зміст громадянства ЄС складають взаємні права та обов'язки людини й держави. З юридичної точки зору дія такої конструкції можлива і щодо громадянства Союзу, тому що право ЄС наділяє фізичних осіб правосуб'єктністю. Громадянство останнього можна умовно охарактеризувати як нерозвинену модель національного громадянства, бо воно передбачає переважно гарантування прав, що окреслюють правові відносини між громадянами ЄС та інститутами Союзу (причому, вибори до Європейського парламенту, подання петицій) або полегшують перехід з-під юрисдикції однієї держави-члена до юрисдикції іншої (вільне пересування територією Союзу).

Європейський Союз тривалий час уникав закріплення стандартного переліку основних прав та свобод людини і громадянина на рівні установчих договорів [Див.: 12, с. 113–135; 11, с. 9–22]. Неприйнятність подальшого існування такої ситуації остаточно була усвідомлена лише на початку ХХІ ст., коли під час роботи Лаакенського самміту було поставлено низку актуальних для подальшого вдосконалення діяльності ЄС питань, зокрема, яке

місце серед інших правових норм Євросоюзу має займати розроблена у Ніцці Хартія про основні права.

Уперше вказану традицію було порушено під час розроблення і прийняття Конституції для Європи, до змісту якої було інкорпоровано Хартію Союзу про основні права [7, с. 137–149], що, на думку деяких науковців, наблизило її за формою і змістом до західноєвропейських конституцій [11, с. 25]. Однак саме через це під час опрацювання Лісабонських договорів супротивники федералізації Євросоюзу наполягли на вилученні Хартії з основного змісту установчих договорів. Разом із тим держави-члени ЄС вирішили не обмежуватися підходом, використаним у Маастрихтському договорі (ст. 6), де лише констатувалося, що Євросоюз поважає основні права особистості, які гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) і які впливають із загальних конституційних традицій держав-членів як загальні принципи права Союзу [4, с. 528]. Окрім даного положення також було вказано на наступне.

По-перше, Євросоюз визнає права, свободи і принципи, викладені в Хартії ЄС про ос-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

новні права, яка має таку ж юридичну силу, що й договори (за останньою Хартія прирівнюється до установчих договорів, але, на відміну від Конституції для Європи, вона не виступає складником Ліссабонських договорів, залишаючись самостійним джерелом права).

По-друге, Союз приєднується до ЄКПЛ, у зв'язку з чим його громадяни отримують можливість подавати скарги до Європейського Суду з прав людини на дії чи бездіяльність не лише національних урядів, але й наднаціональних інститутів і органів ЄС.

По-третє, основні права, гарантовані ЄКПЛ, входять до змісту права Союзу як загальні принципи [4, с. 174].

Необхідно визнати, що використаний при розробленні Ліссабонських договорів підхід щодо нормативного оформлення прав та свобод людини і громадянина дав змогу вирішити одну з найскладніших для Євросоюзу проблем у сфері правової регламентації на рівні комунітарного права.

Аналізуючи підходи Європейського Союзу до розв'язання проблеми забезпечення й гарантування прав та свобод людини і громадянина, В. В. Маклаков зазначає, що спочатку в Європейських співтовариствах,

а згодом і в ЄС утворилися 2 рівні регулювання прав людей, що мешкають на території цього наднаціонального об'єднання: (1) національний рівень, який за загальним правилом регламентується конституційним та іншими галузями права держав-членів Союзу; (2) права і свободи, що надаються самим ЄС і відповідно регулюються ним. Відповідно, громадяни держави-члена ЄС, що перебувають на території іншої держави-члена ЄС, розглядаються як іноземці, але при цьому набувають більш привілейованого правового статусу, аніж інші іноземці з країн, які не є членами Союзу. Фактично після запровадження громадянства Європейського Союзу для громадян усіх держав-членів ЄС було встановлено єдиний правовий статус у межах території цього об'єднання [11, с. 7, 10].

Особливою рисою громадянства Союзу слід назвати його динамічність. У Ліссабонських договорах [4, с. 222, 556-564] закріплено всього 4 блоки прав, що характеризують його специфіку:

а) право вільно пересуватись і мешкати на території держав-членів. Серед багатьох нововведень, запроваджених Конституцією для Європи, що були відтворені й у Ліссабонсь-

ких договорах, особливу увагу потрібно звернути на положення, в якому зазначається, що Євросоюз забезпечує відсутність контролю за особами в межах внутрішніх кордонів, і провадить спільну політику стосовно надання притулку й щодо імміграції й контролю за зовнішніми кордонами, засновану на солідарності між державами-членами ЄС [4, с. 241];

б) право обирати й бути обраним на виборах до Європейського парламенту, а також на муніципальних виборах у державах-членах ЄС, де мешкають громадяни Союзу, на тих же умовах, що і громадяни будь-якої держави-члена ЄС;

в) право користуватися захистом з боку дипломатичних і консульських установ будь-якої держави-члена ЄС на території країн, що не входять до його складу, де не представлена держава-член Євросоюзу, громадянином якої вони є, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави;

г) право направляти петиції до Європейського парламенту, подавати скарги Європейському омбудсману і звертатися до інститутів і консультативних органів Союзу будь-якою мовою Договору й отримувати відповіді тією ж самою мовою.

Підкреслимо, що даний перелік не є вичерпним, бо, як уже зазначалося, ЄС не тільки приєднався до ЄКПЛ (відмітимо, що ще до цього Союз після підписання Маастрихтського договору на підставі ст. F мав дотримуватися прав та основних свобод, гарантованих ЄКПЛ і які впливають зі спільних конституційних традицій держав-членів Євросоюзу [5, с. 51]), а й зрівняв за юридичною силою установчі договори з Хартією ЄС про основні права.

В.І. Сало характеризує Хартію як документ, унікальний не лише для ЄС, а й для світової практики захисту прав людини. І ми з ним погоджуємось. Його висновок обґрунтовується тим, що Хартія (а) вперше поєднала в собі усі категорії прав людини; (б) стосується сфери дії як міжнародного, так і конституційного права; (в) містить нову схему прав і свобод; (г) не відтворює практики поділу прав на основні (громадянські й політичні) й другорядні (соціально-економічні й культурні), а пропонує розглядати правовий статус людини і громадянина ЄС в єдності й недискримінаційності прав і свобод [12, с. 126, 127].

В основу класифікації розробники документа поклали не вид або сферу застосування

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

прав та свобод, а принципи цінності (повага людської гідності, забезпечення свобод, рівність, солідарність і правосуддя), що спираються на спільну духовну, моральну й історичну спадщину народів Європи. У Преамбулі Хартії особливий наголос робиться на неподільності й універсальності прав, оскільки вони становлять підвалини людської гідності, свободи, рівності й солідарності. Як наслідок, робить висновок В.І. Сало, викладені в Хартії соціальні права хоча і зберігають переважно програмний характер, однак не вважаються другорядними [12, с. 126].

Про динамічний характер прав і свобод, що розкривають правовий статус громадян ЄС, свідчить практика звітування Європейської комісії перед Європейським парламентом, Радою й Економічним і соціальним комітетом про застосування статей 20–25 Договору про функціонування Євросоюзу. Такі звіти готуються кожні 3 роки й повинні враховувати темпи розвитку інтеграційного процесу в Союзі. У свою чергу, Рада за згодою Європейського парламенту відповідно до спеціальної процедури може одногосно постановити рішення, згідно з яким буде розширено вищенаведений перелік прав. Свідченням можливості цього

треба вважати доповнення цього переліку правами, що розкривають зміст союзного громадянства, а також новим колективним правом громадян ЄС – громадянською ініціативою, під якою розуміють адресовану Європейській комісії пропозицію одного мільйона громадян Євросоюзу стосовно розробки законопроекту з метою прийняття на рівні Союзу нового нормативного акта (ст. 11 ДЄС, ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу) [4, с. 177, 223, 224]. Норму, що закріплює дане право, вперше було включено до установах договорів ЄС у процес розробки Конституції для Європи (ст. I–47) [7, с. 130].

Гарантування Європейським Союзом реалізації вищенаведеного переліку прав стало можливим завдяки визнанню ключовою засадою правового статусу громадян ЄС принципу недискримінації за ознакою національного громадянства. Указаний принцип, закріплений у Римських угодах і розвинений Амстердамським договором, покладає на національні уряди обов'язок надавати громадянам інших держав–членів ЄС у сферах, що регулюються правом Союзу, той самий обсяг прав та обов'язків, що надаються власним громадянам. До винятків з дії принципу належить



право держав–членів ЄС не допускати іноземців (зокрема, і громадян інших держав–членів ЄС) до посад, безпосередньо пов'язаних зі здійсненням реальних державно-владних повноважень, що треба розцінювати як засіб збереження суверенітету держав–членів ЄС.

Підкреслимо, що набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права й обов'язки, надані їй як громадянину конкретної держави–члена ЄС, і разом з тим гарантує їй отримання комплексу нових прав і свобод.

Інститут громадянства традиційно передбачає наявність в особі не лише прав, а й обов'язків. Варто визнати, що поняття «громадянство Євросоюзу» передбачає й наявність обов'язків у громадян останнього. Однак їх переліку установчі договори не містять. На думку Ю. Лепешкова, одним з імовірних пояснень цієї ситуації є бажання розробників установчих договорів забезпечити певну стабільність правовому статусу громадянина ЄС [10]. Однак може бути й інше пояснення: національне громадянство до кола основних обов'язків громадянина традиційно відносить військовий обов'язок та обов'язок платити податки. Вочевидь, намір за-

кріплення аналогічних обов'язків за громадянами Союзу неодмінно викликало б протидію з боку держав–членів Євросоюзу, оскільки це фактично передбачало б передачу останньому реалізації низки принципів для збереження суверенного статусу державної влади прав, а отже, зайвий раз зачіпало б болісну для держав–членів ЄС проблему державного суверенітету.

У зв'язку з тим, що громадянство Союзу має додатковий характер, відповідно до принципу субсидіарності його громадяни на території різних держав–членів ЄС матимуть різний обсяг прав. Ця проблема може бути вирішена або шляхом уніфікації національного законодавства держав–членів Європейського Союзу у сфері прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, що, звичайно, важко уявити з огляду на різне ставлення національних урядів до проблеми правового регулювання різних категорій прав людини та громадянина, або шляхом делегуванням відповідних повноважень інститутам ЄС, що на сучасному етапі є ще більше малоімовірним.

Підсумовуючи вищенаведене, зробимо висновок, що, запровадивши громадянство об'єднаної Європи, Євросоюз і держави–члени ЄС зробили до-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

волі сміливий крок на шляху до політичної інтеграції. Громадянство Союзу нормативно оформлює безпосередній правовий зв'язок між останнім і громадянами держав-членів ЄС, створюючи умови для втілення в життя ідеї розбудови Європейського Союзу не лише як високоінтегрованої організації держав-членів, а й як союзу народів. Можна припуститися думки, що втілення в життя ідеї

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

**Список літератури:** 1. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – С. 69-76. 2. *Гураль П.Ф., Панкевич О.З.* Інституту конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах. – Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах: Навч.-метод. матер. – Л.: Львів. юрид. ін-т МВС України, 2005. – 96 с. 3. Европейское право: Учеб. для вузов / Под общ. ред. *Л.М. Энтина*. – М.: Норма, 2002. – 700 с. 4. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. *С.Ю. Кашкин*; пер. *А.О. Четверников*. – М.: ИНФРА-М, 2008 – 698 с. 5. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе: В 5-ти т. – Т. II / Отв. ред. *Ю. Борко*. – М.: Право, 1994. – 246 с. 6. Конституції зарубіжних країн: Навч. посіб. / За заг. ред. *В.О. Серьогіна*. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2009 – 664 с. 7. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / Отв. ред. *С.Ю. Кашкин*. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 622 с. 8. Конституція України: Наук.-практ. коментар / Ред. кол.: *В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой* та ін. – Х.: Право; К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 808 с. 9. *Копиленко О.Л.* Щодо закону про громадянство України // Право України. – 2001. – № 10. – С. 84-88. 10. *Лелешков Ю.А.* Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве // Білорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. [Електрон. ресурс] – Режим доступу: [http:// beljournal.by.ru](http://beljournal.by.ru)). 11. *Маклаков В.В.* Права человека и гражданина в Европейском Союзе: Справочник. – М.: ИНИОН РАН, 2005. – 124 с. 12. *Сало В.І.* Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2008. – 220 с. 13. *Тодыка Ю.Н.* Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект: Учеб. пособ. – Харьков: Факт, 2002. – 254 с.

*Надійшла до редакції 09.12.2009 р.*