

М.І. СУРЖИНСЬКИЙ

Максим Ігорович Суржинський, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ГРОМАДЯНСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію та формування в цьому контексті внутрішньої і зовнішньої політики зумовили потребу виходу на новий рівень досліджень питань, пов'язаних з громадянством Європейського Союзу (далі – громадянство ЄС).

Проблемою визначення громадянства ЄС на сучасному етапі розвитку суспільства займаються такі дослідники: Ю.М. Гладенко, О.В. Журавка, Ю.Д. Ільїн, А.В. Калабухова, Т.І. Ковальчук, О.О. Миронов, Ю.Л. Подасенко, Б.М. Топорнін, К.Л. Шкумбатюк, С.А. Янковський, І.В. Яковюк та інші. Проте навіть сьогодні серед учених немає єдності в поглядах щодо сутнісних характеристик даного правового феномена.

Громадянство ЄС, як зазначають дослідники європейського права, є явищем загадковим і винятковим. З одного боку, хоча ЄС має багато політичних ознак, він не є державою, з другого – немає жодної іншої міжнародної організації, яка має власних громадян, навіть якщо вони можуть набувати громадянство ЄС через різні вимоги щодо громадянства однієї з держав-членів¹. Тому тут постають запитання: що розуміється під терміном «громадянство ЄС», яка природа цього феномена, як це громадянство співвідноситься із громадянством держави й насамперед держави-члена цієї міжнародної організації, а також чи можливо особу, яка є одночасно громадянином ЄС і держави, що входить у цей Союз, вважати біпатридом?

У даному аспекті викликає інтерес міркування Б.М. Топорніна, який вважає, що запровадження громадянства ЄС, безперечно, дуже серйозний крок у напрямі, що веде до федеративного державного устрою. Він зазначає, що громадянство ЄС має більше ідеологічне, ніж юридичне обґрунтування: «... Якщо люди бачитимуть в Європі співтовариство народів, а не тільки держав, у інтеграції з'являться міцні корені»². Інші дослідники, наприклад О.О. Миронов, вважають, що громадянство, у тому числі європейське, як правова категорія тісно пов'язане з населенням держави, і практика його здійснення – складний, тривалий процес³. За визначенням третіх громадянство ЄС – це новий різновид громадянства – наднаціональне громадянство⁴. Відповідно легальне розуміння поняття громадянства (постійний правовий зв'язок особи з державою, що проявляється в їх взаємних правах і обов'язках)⁵ в даному випадку набуває деяких особливих рис. Під громадянством ЄС, на думку О.М. Гладенко, прийнято розуміти правовий зв'язок громадян держав-членів ЄС з цією організацією, яка знаходить свій прояв у взаємних правах і обов'язках, встановлених Маастрихтським договором – Договором про створення Європейського Союзу, підписаним 7 листопада 1992 року⁶. Дехто визначає правову сутність громадянства ЄС як громадянства квазідержавного об'єднання держав⁷.

Окрему увагу слід привернути й до того, що терміни «європейське громадянство» та «громадянство Європейського Союзу» в науково-правовій літературі часто отожднюються. З урахуванням тривалості формування інституту громадянства Європейського Союзу, що втілюється в Маастрихтському договорі, а потім у Лісабонському договорі (або Договорі реформування), підписаному на саміті ЄС 13 грудня 2007 р. як «громадянство Союзу»⁸, будемо використовувати терміни «європейське громадянство» і «громадянство Союзу» (тобто «громадянство Європейського Союзу») як рівнозначні поняття. При цьому Лісабонський договір повинен замінити Конституцію ЄС (проект Договору, що запроваджує Конституцію для Європи)⁹, прийняття якої практично провалилося. Формально новий договір не є конституцією, але він зберіг всі ключові положення про реформи, що були в первинному документі – Конституції ЄС, в тому числі і щодо громадянства ЄС.

Поруч з позитивною оцінкою громадянства ЄС у зарубіжній літературі з'явилися публікації стосовно складнощів реалізації цього інституту. Зокрема, У.К. Прейсс висловив думку, що поняття «європейське громадянство» залишається не зрозумілим, зміст його формальний, перебуває у стадії «правових категорій». Відсутність чіткого визначення концептуального змісту європейського громадянства створює складнощі в розумінні його значення для процесу європейської інтеграції. У.К. Прейсс наголошує на потребі використання концепцій, що походять від основних конституційних ідей держав-членів, для побудови інституту європейського громадянства. Свою критику автор підтверджує нагадуванням про першорядну економічну мету інтеграції Співтовариства (Римський договір 1957 р.). Називаючи європейське громадянство «патетичним терміном з патетичним відтінком», У.К. Прейсс стверджує, що надання низки пільг для індивідуумів в економічній інтеграції країн Співдружності не містить правової рівності, індивідууми, як і раніше, залишаються «привілейованими іноземцями»¹⁰.

Протилежну думку про інститут громадянства ЄС висловлює французький політолог Ж. Монтані. Він називає європейське громадянство свого роду проломом, через який можуть поступово просочитися демократичні сили, які прагнуть до рішучого перетворення Союзу на реальну федерацію. Незважаючи на недосконалість цього нового інституту, Європейський Союз досяг першої мирної форми співіснування між грома-

дянами різних націй в історії, встановлюючи статус післянаціональний, але «докосмополітичний» (оскільки інші народи виключені з нього). Разом із тим дехто висловлює побоювання щодо можливості конфліктів через дисонанс, який впливає з дуалізму громадянства конкретної держави і абстрактного громадянства Співтовариства та зведення нанівець завдання інтеграції¹¹. Водночас пропонується використовувати не термін «громадянство», а інший термін – «належність» до ЄС. Європейський Союз, як зазначає О.В. Журавка, є регіональною міжнародною організацією, а не державним утворенням, тому складно говорити про громадянство у прямому його розумінні¹².

Наведене вище свідчить про те, що категорія «громадянство ЄС» потребує належного осмислення. Нагадаємо, що згідно з проектом Договору про запровадження Конституції для Європи (ст. ст. 1–10) кожний громадянин (у договорі використовувався термін «nationality») – особа, яка володіє державною, цивільною приналежністю. – прим. авт.) держави-члена був громадянином («citizen») – громадянин у нашому традиційному юридичному розумінні. – прим. авт.) Союзу. І далі: громадянство Союзу було додатковим до національного громадянства та не замінювало останнє¹³. Аналогічні за змістом положення можна знайти нині в Лісабонському договорі (ст. 8). Тобто, запровадження загальноєвропейського громадянства не має на меті замінити національне громадянство держав-членів ЄС. А права громадян Союзу охороняються одночасно з боку його інститутів і держав-членів ЄС.

Зіставлення громадянства ЄС і громадянства держави-члена даної регіональної міжнародної організації дає право стверджувати, що між ними існує певна ієрархія, де громадянство держави-члена Союзу – основне, а громадянство інтеграційного утворення – додаткове. Причому залежність громадянства ЄС від громадянства держави-члена цієї міжнародної організації виявляється й у тому, що громадянство інтеграційного об'єднання нині саме по собі існувати не може, оскільки питання його набуття залишаються за внутрішньо-державним правом держави-члена ЄС. Водночас жодна держава-член ЄС не може змінити сутність громадянства ЄС, посилаючись на своє національне право. Крім того, осіб, які є одночасно громадянами ЄС і громадянами держав-членів цього інтеграційного утворення, не можна вважати біпатридами, оскільки про подвійне громадянство можна говорити лише за наявності «рівних», незалежних один від одного громадянств двох і більше держав¹⁴.

Підсумовуючи, слід сказати, що конструкції «громадянство держави» і «громадянство ЄС» суттєво відрізняються. Перша – класична, розроблена у лоні національного конституційного права, а друга – своєрідний правовий феномен, обумовлений особливою політико-правовою природою Європейського Союзу. Зокрема, в Амстердамському договорі конкретизується правова природа громадянства Євросоюзу шляхом внесення уточнення про те, що воно доповнює національне, є субсидіарним, але не змінює і не скасовує його.

У науковій літературі існує судження й про те, що громадянство ЄС – окремий випадок множинного громадянства в рамках міжнародної організації, коли у громадян, поряд з громадянством держав, з'являється додаткове громадянство відповідної міжнародної організації, повноправним членом якої є держава їх громадянства. Дослідники вважають, що цей вид множинного громадянства дуже схожий на громадянство складних держав, але має при цьому свою специфіку¹⁵.

Однак таке припущення потребує істотного застереження, оскільки у федерації існує єдине громадянство, і лише у ряді федерацій допускається множинне громадянство (наприклад, Австрія), а у конфедерації відсутнє загальне для всієї конфедерації громадянство¹⁶. Це – по-перше. По-друге, Лісабонський договір, на нашу думку, не дає чіткої відповіді на запитання про юридичну природу Союзу (чим він є і чим повинен бути: загальноєвропейською федеративною, конфедеративною державою, міжнародною організацією або будь-чим іншим). По-третє, множинне громадянство може виникати лише через одночасний правовий зв'язок особи з ідентичними, «рівними» суб'єктами міжнародного права. У цьому контексті навряд чи можна погодитися з тим, що громадянство ЄС – це окремий випадок множинного громадянства.

Як відомо, громадянство розглядається в теорії держави і права як один із важливих атрибутів держави. Власне, громадянство є не що інше, як правовідносинами між особою і державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права й обов'язки. У федеративних державах можуть існувати особливі правовідносини між громадянином і суб'єктами федерації, що доповнює і розширює правовий статус особи. Зазначене спонукає науковців визначити те, що запровадження єдиного громадянства ЄС, безсумнівно, серйозно зміцнило ідею розвитку Європейського Союзу у напрямі до федеративного державного устрою¹⁷.

У цьому контексті найбільш суперечливою є позиція Ю.Д. Ільїна, який стверджує, що Європейський Союз – це, по суті, міждержавне утворення особливого типу, розмита конфедерація з тенденцією до переходу в унітарну державу нової формації¹⁸. Проте Європейський Союз – це міжнародна організація, а конфедерація – форма міждержавного союзу¹⁹. Не можна погодитися і з тим, що майбутнє Європейського Союзу уявляється у вигляді унітарної, а не федеративної держави, коли історія засвідчує, що конфедерація може перетворитися на федерацію. На нашу думку, нині Європейський Союз є регіональною міжнародною організацією, а не державним утворенням.

Перспектива розвитку громадянства ЄС, очевидно, пов'язана з чітким визначенням правового статусу Європейського Союзу. Проте в сучасній вітчизняній та зарубіжній літературі, як зазначалося, й досі не склалося однозначного ставлення до даного питання. Аналіз різноманітних підходів, що існують у правовій літературі з приводу організаційної побудови Європейського Союзу, не дають можливості однозначно визначити сутність громадянства ЄС. Проте це не перешкоджає формуванню певних висновків щодо сутнісних характеристик такого правового феномена, як громадянство ЄС:

- поняття громадянства ЄС не є тотожним легальному визначенню поняття громадянства;
- громадянство ЄС має додатковий характер щодо національного громадянства і не замінює його;
- будь-яка особа, яка має громадянство держави-члена Союзу, є громадянином ЄС;
- поки ЄС не стане державним утворенням, громадянство ЄС не зможе трансформуватися у громадянство держави в традиційному розумінні цього слова.

Розглядаючи питання щодо сучасного розуміння поняття громадянства ЄС, варто звернути увагу і на історію запровадження цього інституту.

Історія запровадження єдиного громадянства для громадян держав Європи тривала досить довго. Ідея, що пролунала в 1949 р. у статті англійського соціолога Т.Х. Маршала «Citizenship and Social Class», який проголосив громадянство як «найкращий статус для повного об'єднання народів у суспільстві»²⁰, розвинулася в працях багатьох провідних учених Заходу. Одним із розробників цієї ідеї є політолог Д. Хельд, який розглядає громадянство як «приватну концепцію універсального сполучення інтересів народу й суспільства з індивідуальними аспектами їхнього політичного життя»²¹. Подібні теорії надалі підтримали політики та юристи. На думку закордонних дослідників, концепція європейського громадянства була закладена Римським Договором 1957 р., у якому йшлося про зближення людей Європи. У ст. 6 Договору зазначена умова цього зближення – без обмеження національних особливостей²².

Інститут європейського громадянства був запроваджений підписаним у 1992 р. у голландському м. Маастрихті Договором про Європейський Союз (далі – Договір). Учасники його проголосили рішучість «встановити» громадянство, спільне для громадян їх країн»²³. А в ст. 8 Договору про Європейський Союз зазначено, що «кожний громадянин держави-члена є громадянином Союзу». При цьому у доданій до Маастрихтського договору Декларації про громадянство підкреслюється, що питання підстав набуття і втрати громадянства ЄС вирішується «винятково на підставі відповідного національного законодавства держави-члена». У цьому разі є пряме посилення на національне право.

Проект нової редакції Договору про Європейський Союз (п. 1, ст. 8), схвалений на засіданні Європейської Ради у 1997 р. (Амстердамський договір), доповнив перелік прав громадян Союзу і з'ясував зв'язок між європейським і національним громадянством. Ним чітко передбачено, що «громадянство Союзу» доповнює, а не замінює національне громадянство²⁴.

Таким чином, параметри загальноєвропейського громадянства не підпадають під традиційне розуміння поняття громадянства. Проте очевидно, що громадянство ЄС і громадянство держав-членів ЄС утворюють єдине нерозривне явище, адже громадянство ЄС пов'язане з громадянством держав-членів ЄС, витікає з нього, але при цьому має самостійне значення. Громадянство ЄС також не є прикладом універсального або відкритого громадянства, яке охоплювало б громадян більшості держав або до якого вільно могли б залучитися громадяни інших держав. Воно є типовим варіантом надання громадянам держав-членів ЄС додаткового громадянства міжнародної організації, що зумовлено специфікою цієї організації. Громадянство ЄС є одним із основних структурних елементів інтеграції в рамках цієї регіональної міжнародної організації, що має велику політичну вагу в міжнародній політиці в цілому. Його запровадження викликано також потребою глибокої інтеграції держав-членів для реалізації конкретних економічних і політичних програм.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, громадянство ЄС є явищем винятковим, оскільки ЄС, з одного боку, не є державою, а з другого – немає жодної іншої міжнародної організації, яка має інститут громадянства.

¹ Шкумбатюк К. Імплементация міжнародно-правових стандартів у сфері громадянства в законодавство України в контексті євроінтеграції / К. Шкумбатюк // Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. праць / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – С. 340–350. – С. 348.

² Топорнин Б.Н. Европейское право : учебник / Б.Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 456 с. – С. 160–161.

³ Миронов О.О. Гражданство Российской Федерации / О.О. Миронов // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. – 1996. – № 9–10. – С. 70–75. – С. 73.

⁴ Лепешков Ю. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве / Ю. Лепешков // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 5 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/254/49/>

⁵ Громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 3. – Ст. 65.

⁶ Гладенко О.М. Громадянство Європейського союзу в контексті питань безпеки / О.М. Гладенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2009. – № 12. – С. 35. – С. 35–40. – (Серія «Право»).

⁷ Янковський С.А. Правова сутність інституту громадянства ЄС / С.А. Янковський // Право і безпека. – 2011. – № 4. – С. 28. – С. 28–32.

⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union, Volume 50, C 306, 2007. – P. 271, c. 14.

⁹ Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с.

¹⁰ Ульрих К. Прейсс. О концепции европейского гражданства / К. Прейсс Ульрих // Российский бюллетень по правам человека. – М., 1996. – Вып. 8. – С. 129–137. – С. 129–137.

¹¹ Смирнова Е.С. Европейское гражданство – идея и практическая реализация / Е.С. Смирнова // Журнал Российского права. – 2000. – № 1. – С. 76–81. – С. 79.

¹² Журавка О.В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.В. Журавка. – Х., 1999. – 20 с. – С. 12.

¹³ Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с. – С. 102–103.

¹⁴ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4: Н–П. – 2002. – 720 с. – С. 604–605.

¹⁵ Григорьев А. Регламентация множественного гражданства в рамках европейских международных региональных организаций / А. Григорьев // Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://beljournal.by.ru/2000/3/P/1-13>

¹⁶ Скакун О.Ф. Теория державы и права : підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. – С. 80–81.

¹⁷ Топорнин Б.Н. Вказана праця. – 456 с. – С. 160; Коваль В. Створення конституції Європейського Союзу : pro et contra / В. Коваль // Право України. – 2003. – № 2. – С. 145–147. – С. 145.

¹⁸ Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза / Ю.Д. Ильин. – Х. : Фирма «Консум», 1998. – 156 с. – С. 42.

¹⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Изд-во БЕК, 1993 – 2001. – Т. 2. – 1995. – 448 с. – С. 357.

²⁰ Marshall T.H. Class, Citizenship and Social Development / T.H. Marshall // University of Chicago Press. – London, 1964. – P. 92.

²¹ Held D. Between State and Civil Society. Citizenship / D. Held // Edited by G. Andrews. – London : Lawrence and Wishart, 1991. – P. 21.

²² Duff A. Citizenship in the European Union / A. Duff // Federalism. – Pavia, 1995. G. 37. № 3. – P. 191–197.

²³ Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) 1992 р. // Європейський Союз. Консолідовані договори. – К. : Вид-во «Port-Royal», 1999. – С. 13–42. – С. 13–14.

²⁴ Treaty of Amsterdam, Luxembourg // EUROP, 1997. – P. 147; Договір про заснування Європейського Співтовариства // Європейський Союз. Консолідовані договори. – К. : Вид-во «Port-Royal», 1999. – С. 43–203. – С. 54.

Резюме

Суржинський М.І. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення.

Статтю присвячено визначенню юридичної природи громадянства Європейського Союзу. Встановлено підходи вчених щодо сутнісних характеристик даного правового феномена.

Ключові слова: громадянство, громадянство ЄС, Європейський Союз.

Резюме

Суржинский М.И. Гражданство Европейского Союза: проблемы определения.

Статья посвящена определению юридической природы гражданства Европейского Союза. Установлены подходы ученых к определению существенных характеристик данного правового феномена.

Ключевые слова: гражданство, гражданство ЕС, Европейский Союз.

Summary

Surzhinsky M. Citizenship of the European Union: problems of definition.

The article is devoted to the legal nature of the citizenship of the European Union. The approaches of scientists concerning the essential characteristics of this legal phenomenon are considered.

Key words: citizenship, EU citizenship, European Union.

УДК 342.7 (477)

В.В. СМЕТАНА

Василь Васильович Сметана, аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним із принципів правової держави є гарантування охорони та захисту прав і свобод людини як найвищої цінності, що обумовлює створення ефективної правозахисної системи, яка «являє собою цілісну конституційно обумовлену упорядковану сукупність взаємодіючих ланок правового механізму, діяльність якого спрямовано на захист порушених прав і свобод осіб та досягнення у країні стану їх реальної захищеності»¹ і є одним із ключових елементів громадянського суспільства. І хоча головний обов'язок щодо захисту прав людини покладений на державу, міжнародні політико-правові інститути приділяють все більше уваги правозахисній діяльності на рівні місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є одним із важливих конс-