

УДК 341.171:342.71

С. А. ЯНКОВСЬКИЙ,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ***ПРАВОВА СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА ЄС**

Визначено правову сутність громадянства ЄС як громадянства квазіфедеративного об'єднання держав, заснованого на культурному плюралізмі. Досліджено концепцію європейського громадянства. Проаналізовано наявні наукові підходи щодо встановлення правової сутності інституту громадянства та вказано на розширення концепції громадянства не тільки на національний, але й на постнаціональний рівень.

Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію та формування в цьому контексті внутрішньої і зовнішньої політики зумовило потребу виходу на новий рівень системних досліджень міжнародно-правових стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина, зокрема права людини на громадянство. У зв'язку з цим питання, пов'язані з громадянством Європейського Союзу (далі – ЄС), його правовою сутністю та практикою реалізації, стають дедалі більш **актуальними** для України.

Проблема визначення поняття громадянства як такого та його правової сутності зокрема отримала освітлення в роботах цілого ряду як сучасних учених, так і правознавців початку ХХ ст., серед яких Л. Оппенгейм, В. Гессен, С. Черніченко, М. Вітрук, Ю. Боярс, О. Журавка, Д. Златопольський, С. Косакова, В. Полянський тощо.

Мета даної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу наявних наукових підходів встановити правову сутність інституту громадянства та вказати на розширення концепції громадянства не тільки на національний, але й на постнаціональний рівень.

Нині серед учених немає єдності в поглядах щодо оцінок громадянства ЄС. Деякі вчені, наприклад Б. Топорнін, вважають, що запровадження громадянства Євросоюзу – це крок у напрямку, що веде до федеративного державного устрою. Він зазначає, що громадянство ЄС має більше ідеологічне, ніж юридичне обґрунтування: «...Якщо люди бачитимуть у Європі співтовариство народів, а не тільки держав, у інтеграції з'являться міцні корені» [1, с. 73]. Дещо іншої точки зору дотримується О. Журавка, який указує, що «...ЄС є регіональною міжнародною організацією, а не державним утворенням, а тому в даному випадку складно говорити про громадянство у прямому його розумінні...» [2, с. 13].

На думку закордонних дослідників, концепція європейського громадянства була закладена ще Римським договором 1957 р., у якому говорилося про вказувалося на позитивність більшого зближення людей Європи. У ст. 6 Договору зазначена умова цього зближення – без обмеження національних особливостей [3].

Разом із позитивною оцінкою громадянства ЄС у зарубіжній літературі з'явилися публікації про складності реалізації цього інституту. Зокрема У. Прейсс висловив думку про те, що поняття «європейське громадянство» залишається неясним, зміст його формальний і знаходиться на стадії «правових категорій» [4, с. 131].

Узагальнюючи наявні у правовій науці точки зору на правову сутність громадянства Європейського Союзу та враховуючи той факт, що за його основу на даний час узятий відповідно до Маастрихтського та Лісабонського договорів саме національний рівень (хоча й із закріпленням чотирьох загальносоюзних свобод), можна виділити два основних аспекти правової сутності громадянства ЄС. Перший аспект полягає в безпосередньому зв'язку особи із національною державою-членом. Другий аспект пов'язується зі спробою розширення правової сутності громадянства на міжнаціональний та міждержавний рівень у рамках регіонального інтеграційного об'єднання – квазіфедерації.

Перший аспект відображається класичними поглядами та підходами до розуміння правової суті даного явища. Так, перший із таких підходів визначає громадянство як особливий правовий або політико-правовий зв'язок особи з державою. У рамках указанного підходу в одному випадку зміст такого правового зв'язку особи з державою зводиться до сукупності прав і обов'язків особи, визначених державою – членом ЄС, в іншому випадку – до наявності взаємних (держави і особи) юридичних прав і обов'язків, що відповідає розумінню громадянства як

«правовідносин, суб'єктами яких виступають особа і держава» [5, с. 181].

Згідно з іншим, також досить поширеним, підходом, громадянство трактується як приналежність особи до держави. У даному випадку мова, як правило, іде про правову або політико-правову приналежність, постійну правову приналежність тощо, через яку на громадян держави – члена ЄС поширюється її суверенітет, а держава, зі свого боку, забезпечує їх захист як усередині країни, так і за її межами.

Третій напрям утворює синтез двох попередніх, тобто громадянство трактується як юридичний зв'язок особи з державою з ознаками приналежності особи до держави. Деякі визначення трактують громадянство як якийсь стан особи в державі або навіть як членство особи в державі.

Отже, що стосується першого з указаних підходів, коли сутність громадянства визначається як особливий правовий зв'язок особи з державою, то він досить поширився як у вітчизняній, так і в зарубіжній правовій літературі і знайшов відображення і в національному праві різних держав, і в міжнародному праві. У рамках даного підходу, як очевидно, основна проблема полягає в дискусіях про те, яким змістом слід наділити вказаний зв'язок.

Як уже наголошувалося, тут існує дві основні точки зору. У першому випадку зміст правового зв'язку особи з державою вбачається в сукупності прав і обов'язків цієї особи, визначених державою. Цей підхід у різних варіантах широко представлений у роботах ще радянських правознавців, таких як К. Чижов [6, с. 139], Н. Самарцева [7, с. 18], Г. Тункін [8, с. 22] тощо.

Проте, за справедливим зауваженням М. Вітрука, юридичні права і обов'язки виступають тут не як правовий наслідок перебування в певному громадянстві, а як саме громадянство, правовий статус громадянина характеризується не як прояв певного правового зв'язку особи з державою, а як безпосередньо сам цей зв'язок [9, с. 13]. Виходячи з цього громадянство як особливий правовий зв'язок особи з державою ототожнюється з правовим статусом громадянина, що заперечує значення громадянства як умови або передумови володіння правовим статусом громадянина і його реалізації. «Усі автори підкреслюють нерозривний зв'язок правового статусу і громадянства. Але цей зв'язок не дає підстави оголошувати правовий статус змістом громадянства як правового зв'язку особи з державою. Правовий статус громадянина служить показни-

ком, але не змістом громадянства», – відзначає М. Вітрук [9, с. 13].

Згідно з другою поширеною точкою зору, зміст громадянства як правового зв'язку особи з державою означає наявність взаємних юридичних прав і обов'язків держави і особи. Даний погляд відстоювався за радянських часів, наприклад, Л. Воеводіним, який указував, що «зміст громадянства становлять специфічні права і обов'язки особи щодо Радянської держави і Радянської держави щодо даної особи» [10, с. 175].

Як бачимо, в останньому випадку сутність громадянства зводиться до правовідносин, суб'єктами яких виступають, з одного боку, держава, а з іншого – особа. Наприклад, В. Кудрявцев вважає, що громадянин має низку прав і обов'язків, яким відповідають обов'язки держави, що полягають у забезпеченні прав громадян, і права держави, встановлені законом. Він стверджує, що такі права і обов'язки «можна розглядати як елементи основних правовідносин держави і громадянина (правовідносини громадянства), що виникають із народженням і припиняються зі смертю громадянина або з втратою ним громадянства. Загальна правоздатність громадянина... є елементом правовідносин громадянства, отже, усі суб'єктивні права і обов'язки, що становлять зміст загальної правоздатності, входять у правовідносини громадянства» [11, с. 4].

Важливо також відзначити, що прихильники трактування громадянства як належності особи до держави робили акцент на тому, що громадянство не можна ототожнювати з правовим зв'язком особи і держави, який складається з сукупності їх взаємних прав і обов'язків, що воно є перш за все особливою умовою, тільки за наявності якої в тій або іншій державі громадяни наділяються специфічним правовим статусом громадянина.

Проте сутність громадянства як основи правового статусу громадянина зводилася просто до констатації того, що весь зміст цього поняття вичерпується одним моментом – моментом належності до держави, підпорядкованості її владі, визначеності її правом. М. Кесслер, наприклад, говорячи про національну належність (що, проте, повністю поширюється й на поняття громадянства), зазначає, що це виключно формальна категорія, яка «не позначає нічого, окрім належності особи до держави, на основі якої, у свою чергу, уже виникають певні внутрішні і міжнародні права та обов'язки, які в її зміст не входять» [12, с. 13]. Під національною

належністю (громадянством) особи учений розуміє знаходження особи під суверенітетом держави, що належить їй, незалежно від факту фізичної присутності громадян у даний момент у даній державі.

Саме вказану точку зору ми вважаємо найбільш доцільною з погляду пояснення юридичної сутності громадянства. Проте зміст громадянства як певної початкової передумови первинного зв'язку, на основі якого або з приводу якого виникає зв'язок вторинний, взаємні права і обов'язки громадянина і держави має бути розкритий більш повно, ніж ми це можемо побачити у М. Кесслера, М. Борчарда або В. Гессена.

Визначаючи сутність громадянства, Н. Гранат, на наш погляд, справедливо відзначає, що під громадянством слід розуміти «стійкий політико-правовий зв'язок людини з державою, відповідно до якого на неї поширюється суверенна і державна влада як у межах держави, так і поза її межами. Правова належність людини до тієї або іншої держави створює юридичний стан, через який вона володіє певною сукупністю прав і обов'язків, встановлених законодавством даної держави, і може користуватися її захистом і заступництвом» [13, с. 132].

Громадянство ЄС як юридичне оформлення підстав належності (або особливого зв'язку) особи до держави-члена, що виступає в ролі своєрідного «первинного» правового зв'язку, який обумовлює можливість набуття правового статусу громадянина як самої держави, так і громадянства наднаціонального утворення, розглядається деякими авторами навіть як особливий самостійний вид правових зв'язків. Таку форму зв'язку М. Вітрук, наприклад, називає «правовим зв'язком за приналежністю». Даний автор відзначає, що такий зв'язок (або громадянство) не може бути поставлений поряд із зв'язком, що виникає при встановленні юридичних прав і обов'язків як елементів правового статусу суб'єкта права, оскільки останній має вторинний характер. Наявність першого виду зв'язку, що є юридичним визнанням тієї або іншої особи громадянином при дотриманні визначених, вказаних у законі умов, необхідна для реалізації другого виду, і ототожнення їх неможливе [9, с. 17].

Таким чином, говорячи про сутність громадянства ЄС як правового інституту (мається на увазі його національний прояв), ми виходимо з того, що громадянство трактується як формальне юридичне узаконення зв'язку індивіда з державою, що виступає в юридичній фор-

мі, отримує політико-правове вираження в інституті громадянства, норми якого визначають умови, необхідні для того, щоб дана людина могла виступати як громадянин держави-члена, а також порядок набуття і втрати громадянства.

У свою чергу, правовий статус громадянина країни – члена Євросоюзу безпосередньо залежить від громадянства ЄС, і сьогодні він, як правило, ширший за правовий статус особи – у будь-якій державі-члені обсяг і зміст прав та обов'язків у громадянина ширші, ніж у негромадянина, тим більше що ці права розширюються загальноєвропейськими свободами. Тому правовий статус громадянина країни – члена ЄС у цілому можна розглядати як доповнений відповідними правами, свободами і обов'язками громадянина статус людини. Інакше кажучи, з особливого правового зв'язку даної особи з державою випливає і особливий правовий статус громадянина.

Саме норми інституту громадянства дають уявлення про те, хто має право на використання прав, свобод, закріплених у правовому статусі громадянина, і які передумови для цього необхідні. Дана обставина подекуди дає підстави характеризувати громадянство як певну загальну правосуб'єктність. Дійсно, не можна не відзначити, що правосуб'єктність як особлива властивість і політико-юридичний стан певної особи найтіснішим чином пов'язана з громадянством, виходить з нього і є його логічним продовженням. Правосуб'єктність не є правом (це здатність або можливість мати право), проте вона також означає стійкий зв'язок між державою і її громадянами, у той же час, на відміну від загального зв'язку громадянства, правосуб'єктність конкретизує правовий стан, закріплений інститутом громадянства, є своєрідним посередником між громадянством і правовим статусом громадянина.

З іншого боку, слід відзначити, що в сучасному світі очевидно набирає силу процес зближення правових статусів людини і громадянина. Зокрема, це виявилось в тому, що в юридичній науці вже давно полемізується питання про співвідношення категорій «права людини» і «права громадянина». Саме поділ на права людини і права громадянина набув поширення після проголошення відповідних прав і свобод французькою Декларацією 1789 р. Така класифікація, будучи заснованою на природно-правовій доктрині, стверджувала, що одні права і свободи існували до держави і не залежали від її пізнання, інші ж, навпаки, проголошувалися державою і тому не існували до неї.

Багато в чому саме з переглядом на міжнародному (регіональному) рівні відносин між особою і державою у бік визнання пріоритету за правами людини і затвердженням концепції взаємної відповідальності держави і особи виділено новий підхід до розуміння сутності громадянства.

Набуваючи громадянства Євросоюзу, громадянин держави – члена даного квазіфедеративного об'єднання разом із збереженням прав і обов'язків громадянина своєї держави набуває прав і обов'язків громадянина наддержавного інтеграційного утворення. При цьому джерела права ЄС, як зазначає С. Кашкін, мають вищу юридичну силу порівняно із законодавством держав-членів, вони безпосередньо наділяють громадян правами й обов'язками, захист яких покладається на судові органи як ЄС, так і держав – членів цього союзу [14, с. 3].

У даному випадку ми спостерігаємо певну невідповідність у визначенні співвідношення юридичної сили актів Євросоюзу та національного законодавства країн-членів у галузі громадянства. З одного боку, акти ЄС щодо громадянства Євросоюзу мають вищу юридичну силу порівняно із законодавством держав-членів, а з іншого – саме національне законодавство визначає критерії відповідності для громадянства ЄС і є первинними та вищими порівняно із загальноєвропейськими нормами. У даному випадку наявна певна політична дипломатичність, коли саме на наднаціональному рівні закріплюється пріоритетність національних норм щодо громадянства і зазначається, що саме громадянство Євросоюзу не може підміняти національне громадянство країн-членів та що громадянство Європейського Союзу є похідним від громадянства національного. Тобто введення загальноєвропейського громадянства не має на меті замінити національне громадянство країн ЄС, а права громадян ЄС охороняються одночасно з боку його інститутів і держав – членів ЄС.

Зіставлення громадянства Союзу і громадянства держави-члена дає право стверджувати, що між ними існує певна ієрархія, де громадянство держави – члена ЄС основне, а громадянство інтеграційного утворення додат-

кове. Причому залежність громадянства ЄС від громадянства держави-члена виявляється й у тому, що громадянство інтеграційного об'єднання нині саме по собі існувати не може. 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 держав.

Наявність багатьох критичних оцінок реалізації концепції громадянства Європейського Союзу пояснюється недостатньою розробленістю даного інституту в цілому. До того ж практика його реалізації – складний процес, що потребує тривалого часу, а категорія «громадянство ЄС» – належного осмислення. Проте певні зрушення щодо розв'язання цих питань уже є, на що вказують, зокрема, і результати референдумів щодо ратифікації Лісабонського договору, який змінив Конституцію для Європи, та подальша робота щодо забезпечення населення країн Європи максимально повною й об'єктивною інформацією про право громадян Союзу на проживання, роботу, навчання в будь-якій державі – члені ЄС, сприяння всебічній інтеграції громадян тощо.

Параметри загальноєвропейського громадянства не завжди підпадають під традиційне розуміння громадянства як правового зв'язку особи з конкретною державою. Очевидно, що громадяни держав – членів ЄС користуються більшим обсягом прав на території інших держав-членів, ніж іноземці.

Громадянство Європейського Союзу не є прикладом універсального чи відкритого громадянства, яке охоплювало б громадян більшості держав або до якого вільно могли б залучитися громадяни інших держав. Воно є варіантом надання громадянам держав – членів ЄС додаткового громадянства, що зумовлене специфікою квазіфедеративного об'єднання, а також одним з основних структурних елементів, запровадження якого викликане також потребою глибокої інтеграції держав-членів для реалізації конкретних економічних і політичних програм.

Список використаної літератури

1. Топорнин Б. Н. Европейское право : учеб. для юрид. вузов / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1999. – 456 с.
2. Журавка О. В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О. В. Журавка. – Х., 1999. – 20 с.
3. Римські договори 1957 р. [Електронний ресурс] // Європейська та євроатлантична інтеграція. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/integration/es/history-es>.

4. Пройс У. К. О концепции европейского гражданства / Ульрих К. Пройс // Российский бюллетень по правам человека. – 1996. – Вып. 8. – С. 129–137.
5. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.
6. Дурденевский В. Н. Международное право / В. Н. Дурденевский, Г. А. Осницкая. – М. : Госюриздат, 1957. – 471 с.
7. Самарцева Н. Т. Население в международном праве / Н. Т. Самарцева. – М. : ВЮЗИ, 1955. – 67 с.
8. Тункин Г. И. Закон о гражданстве СССР / Г. И. Тункин // Советское государство и право. – 1979. – № 7. – С. 22–30.
9. Витрук Н. В. Гражданство как правовая связь личности с государством / Н. В. Витрук // Проблемы государства и права. – 1976. – № 13. – С. 17–24.
10. Государственное право СССР : [учеб. для юрид. ин-тов и фак. / под ред. С. С. Кравчука]. – М. : Юрид. лит., 1967. – 552 с.
11. Кудрявцев В. Н. Юридическая природа и сущность основных прав гражданина СССР / В. Н. Кудрявцев // Сборник научных работ слушателей Военно-юридической академии. – 1948. – Вып. 1. – С. 3–18.
12. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. – М. : Международ. отношения, 1968. – 158 с.
13. Конституционное право / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 1999. – 592 С.
14. Основы права Европейского Союза : учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Белые альвы, 1997. – 368 с.

Надійшла до редколегії 11.12.2011

ЯНКОВСКИЙ С. А. ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА ЕС

Определена правовая сущность гражданства ЕС как гражданства квазифедеративного объединения государств, основанного на культурном плюрализме. Исследована концепция европейского гражданства. Проанализированы имеющиеся научные подходы по установлению правовой сущности института гражданства и указано на расширение концепции гражданства не только на национальный, но и на постнациональный уровень.

YANKOVSKYI S. LEGAL NATURE OF THE INSTITUTE OF EU CITIZENSHIP

The legal nature of EU citizenship as citizenship of multifederation union of states based on cultural pluralism is determined. The concept of European citizenship is researched. The scientific approaches to determination of the legal nature of the institute of citizenship are analyzed and indicated on the expansion of the concept of citizenship is not only a national but also on the postnational level is pointed out.