

нується виокремити основні функції системного тлумачення норм права: регулятивну, охоронну, системоутворюючу, аксіологічну, гносеологічну, дидактико-методологічну функції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Николайчук Е. Системное толкование норм гражданского права : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Е. Николайчук ; ЧОУ ВПО «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления имени К. В. Россинского». – Краснодар, 2014. – 192 с.
2. Сурмин Ю. Теория систем и системный анализ : [учеб. пособие] / Ю. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
3. Теория держави і права. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. О. Зайчука, Н. Оніщенко. – 2-ге видання. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
4. Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами Одеського апеляційного адміністративного округу впродовж 2012–2014 років статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/instructions>.

5. Дроздов О. Актуальні проблеми реалізації окремих засад кримінального процесу в провадженні за нововиявленими обставинами / О. Дроздов // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 2 (77). – С. 156–169.

6. Узагальнення практики застосування судами загальної юрисдикції першої та апеляційної інстанцій при здійсненні судочинства у кримінальних справах статей 3, 5, 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року за 2011 – перше півріччя 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : sc.gov.ua/.../Узагальнення%20судової%20практики%20ст.%203,5,6%.

7. Толстик В. Иерархия источников российского права : [монография] / В. Толстик. – Нижний Новгород : Общество «Интелсервис», 2002. – 216 с.

8. Долголенко Т. Аксіологічний і формально-юридический зміст тлумачення права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Т. Долголенко. – Казань, 2012. – 26 с.

9. Борисов А. Синтез мировоззренческого и научного познания в современном правопонимании : автореф. ... канд. философ. наук / А. Борисов. – Киров, 2009. – 23 с.

10. Шутак І. Юридична техніка : [навчальний посібник для вищих навчальних закладів] / І. Шутак, І. Онещук. – Івано-Франківськ, 2013. – 496 с.

УДК 342.71

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Кулабухова А.В., здобувач

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

Стаття присвячена аналізу історичних передумов та факторів, що вплинули на юридичне закріплення інституту громадянства Європейського Союзу і посприяли його подальшій еволюції.

Ключові слова: громадянство Європейського Союзу, громадянство, Європейський Союз, права людини в Європейському Союзі, європейська інтеграція, європейська єдність.

Статья посвящена анализу исторических предпосылок и факторов, которые повлияли на юридическое закрепление института гражданства Европейского Союза и поспособствовали и его дальнейшему развитию.

Ключевые слова: гражданство Европейского Союза, гражданство, Европейский Союз, права человека в Европейском Союзе, европейская интеграция, европейское единство.

Kulabukhova A.V. THE INSTITUTE CITIZENSHIP EUROPEAN UNION

The article analyzes the historical background and the factors that influenced the legal consolidation of the European Union citizenship and contributed to his further development.

Key words: citizenship of the European Union, citizenship, European Union, human rights in the European Union, European integration, European unity.

Постановка проблеми. Реалізація заходів із забезпечення європейської інтеграції потребує ретельного наукового вивчення усіх правових аспектів, пов'язаних із функціонуванням Європейського Союзу та правовим становищем фізичних та юридичних осіб, що перебувають під його юрисдикцією. З огляду на перспективу вступу України до ЄС очевидно є перспектива зміни правового статусу громадян України та наділення їх додатковими правами, що впливають з інституту громадянства Європейського Союзу як унікального політико-правового феномену. Крім того, у процесі проведення конституційної реформи надзвичайно важливо врахувати особливості регулювання прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також специфіку становища громадян вказаного інтеграційного об'єднання.

Навряд чи можна зрозуміти суть будь-якого правового інституту без знання історичної логіки його появи і розвитку. Відтак, у процесі

дослідження правової природи громадянства ЄС потрібно дослідити і встановити історичні передумови та фактори, що вплинули на юридичне закріплення інституту громадянства ЄС і посприяли його подальшій еволюції.

Аналіз останніх досліджень. На сьогоднішній день в українській науці відсутні праці, присвячені дослідженню історичних засад становлення та розвитку інституту громадянства Європейського Союзу на монографічному рівні. Загалом же варто вказати, що науковці акцентують увагу переважно на вивченні окремих аспектів природи громадянства ЄС та конкретних правах його громадян. При цьому важливий внесок у розробку теоретичних засад вказаної проблематики здійснили такі українські вчені, як Н.І. Андрусевич, О.В. Журавка, В.І. Муравйов, О.М. Поліванова, О.В. Святун, О.Я. Трагнюк, І.В. Яковюк, С.А. Янковський. У зарубіжній доктрині варто відзначити Ю.А. Атаніязову, Т.А. Васильєву, Е. Вейнера, П. Грейга та Г. де Бурку,



А.А. Керопяна, С.Ю. Кашкіна, Ю.А. Лепешкова, І.А. Смірнова та ін. Проте проблематика зародження ідеї загальноєвропейського громадянства, її юридичного закріплення та еволюції є недостатньо розробленою у вітчизняній теорії.

Метою статті є історико-правове дослідження становлення та еволюції громадянства ЄС. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити взаємопов'язані завдання: 1) встановити історичні передумови та фактори, що вплинули на юридичне закріплення інституту громадянства Європейського Союзу і посприяти його подальшому розвитку; 2) визначити головні етапи становлення та розвитку інституту громадянства Європейського Союзу та запропонувати їх періодизацію.

Виклад основного матеріалу. Інститут громадянства ЄС у своїй основі ґрунтується на загальнотеоретичній правовій конструкції громадянства та ідеї єдності народів Європи.

На думку багатьох істориків, інститут громадянства як такий зародився ще за часів античності в праві Стародавньої Греції (Афін, Спарти) та Стародавнього Риму близько V – IV ст. до н.е. [1, с. 103, 129]. Він визначав особливий, привілейований стан особи, що характеризувався, насамперед, наявністю особистої свободи, права на участь в управлінні державними справами на народних зібраннях, а також здійсненні правосуддя, правом на приватну власність тощо. Саме громадяни в давніх рабовласницьких державах складали фундамент публічної влади і були тією політично активною частиною населення, яка безпосередньо впливала на розвиток держави.

Так, у вказаних державах чітко розмежовувався правовий статус громадян та іноземців (у Стародавньому Римі – переґринів), які мали майнову правоздатність, однак були позбавлені політичних прав та були зобов'язані сплачувати податки. Крім того, з огляду на рабовласницький характер Стародавнього Риму правове становище особи характеризувалося трьома взаємопов'язаними статусами, а саме статусами свободи, громадянства і родини. Лише особа, що мала всі ці статуси, була наділена повною правоздатністю. В публічному праві це означало можливість брати участь в народних зборах і обіймати державні посади. У приватному праві вони надавали право на шлюб та на участь у майнових правовідносинах. Таким чином, індивід не мислився поза соціумом і користувався соціальними можливостями виключно як член держави. Отже, у стародавніх державах соціально-політичний аспект рабовласницького громадянства значною мірою визначав сутність громадянства і як правового явища. Громадянство мало характер привілею, поширювалось на забезпечені верстви населення і було ознакою причетності тієї чи іншої особи до державної влади.

У більш сучасному трактуванні, як зазначає Є.А. Лукашева, інститут громадянства сформувався значно пізніше в результаті Великої французької революції наприкінці XVIII ст. [2, с. 118]. Саме в цей час концепція громадянства як статусу особи, що має право активно брати участь в політичному житті суспільства, формувати державні органи та здійснювати контроль за їх діяльністю, та народу як спільноти рівноправних громадян протиставлялася концепції підданства як особистої залежності від монарха, що склалася в епоху абсолютизму. Замість традиційних

форм визначення групової належності (родина, корпорація, регіон) основним джерелом ідентифікації особи стає держава. Згодом вказана концепція була рецепційована багатьма державами.

У середині ХХ ст., а саме по завершенні II Світової війни, концепція громадянства зазнала певних змін внаслідок відмови від принципу абсолютного державного суверенітету з огляду на необхідність забезпечення миру та гарантування безпеки людства і, відтак, поширення норм міжнародного права на сферу прав людини, що довгий час розглядалася «виключною справою держави». Посилення співробітництва держав, викликане потребою спільного і якомога ефективнішого вирішення актуальних проблем державно-правового розвитку політичного та економічного характеру, на європейському континенті привело до формування наднаціональних структур (Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського економічного співтовариства, Євратому, а згодом Європейського Союзу). Поглиблення процесів європейської інтеграції, що призвели до конвергенції держав-членів, актуалізували питання про необхідність забезпечення єдності їх народів, що зумовило виникнення нової концепції міждержавного громадянства.

Ідея юридичного закріплення єдиного міждержавного громадянства висловлювалася ще далеко задовго до заснування ЄС та передуючим йому Співтовариствам. Так, у багатьох проектах об'єднання європейських держав (В. Пенна, Б. Беллерсона, Ш. де Сен-П'єра, Ж.-Ж. Руссо тощо), висловлених в епоху Нового часу, піднімалося питання єдності їх народів у контексті все більш актуального завдання забезпечення миру в Європі [3, с. 33–46]. Досить прогресивними на той час були пропозиції І. Канта, який у своїй праці «До вічного миру» (1795 р.) обґрунтовував важливість не лише єдності європейських держав, але й глобалізації правових інститутів та прав людини. Зокрема, він доводить важливість визнання права «всесвітнього [європейського] громадянства»: «Ідея права всесвітнього громадянства є не фантастичне або безглузде уявлення про право, а необхідне доповнення неписаного кодексу державного і міжнародного права до публічного права людини взагалі, і тому до вічного миру» [4, с. 110–111]. Крім того, окремими філософами (наприклад, А. Сен-Сімоном) відстоювалася думка щодо необхідності запровадження наднаціональних інституцій, які виступлять гарантами забезпечення мирного співіснування держав, деякі з яких будуть формуватися шляхом прямого волевиявлення громадян Європи, що забезпечить основу правової єдності континенту [3, с. 38–39].

Висловлені ідеї мислителів Нового часу отримали подальший розвиток у працях філософів та європейських революціонерів більш пізнього часу, перерісши навіть у пан'європейський рух у I половині ХХ ст., та дали потужний інтелектуальний поштовх для практичного їх втілення у середині минулого століття.

У процесі пошуку найбільш прийнятних форм об'єднання європейських держав після завершення II Світової війни було розроблено низку політичних та економічних проектів, які прямо чи опосередковано стосувалися правового статусу громадян держав, що бажали інтегруватися. Окремими фахівцями обґрунтовувалася

важливість створення міцного союзу європейських держав, що ґрунтується на ідеї правової єдності їх громадян. Зокрема, британський соціолог Т.Х. Маршалл одним з перших у 1949 р. обґрунтував необхідність запровадження загальноєвропейського громадянства, оскільки громадянство – це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство». Д. Хельд розглядав єдине громадянство як «окрему концепцію універсального поєднання інтересів народу і суспільства з індивідуальними аспектами їх політичного життя» [6, с. 315]. Однак інститут європейського громадянства не отримав юридичного закріплення передусім з огляду на небажання або неготовність більшості європейських держав обмежити свій суверенітет у сфері прав людини.

Тож у проектах інтеграції західноєвропейських країн, реалізованих шляхом заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі 1951 р. та Європейського Співтовариства з атомної енергії і Євратому 1957 р., вказаний інститут не отримав закріплення, оскільки держави досягли згоди лише щодо інтеграції в економіці. Однак вони вже тоді погодилися започаткувати «якомога тісніший союз між європейськими народами». Проте держави погодилися надати лише певні соціально-економічні права фізичним особам в межах вказаних об'єднань, оскільки це було необхідним для уникнення перешкод у розбудові спільного ринку. Зокрема, установчі договори гарантували право на вільне пересування працівників в межах територій держав-членів та встановлювали принцип заборони дискримінації за національною ознакою (ст. 48 Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. [6]). Хоча право на вільне пересування гарантувалося лише економічно активним індивідам та членам їх сімей, при чому як громадянам держав-членів, так і іноземцям, згодом воно було поширене й на інші категорії осіб і стало одним із найважливіших прав громадян ЄС.

Успіхи у поглибленні економічної інтеграції держав-членів у 60-х рр. ХХ ст. актуалізували питання про необхідність поступової політичної інтеграції на шляху формування «як ніколи тіснішого союзу народів Європи». Реалізувати цю мету неможливо було без безпосередньої участі громадян. Проте на відміну від більшості держав, де на конституційному рівні закріплено і гарантовано, що джерелом влади є народ, громадяни держав-членів не мали жодних політичних прав на рівні Співтовариств і залишалися суттєво дистанційованими від процесу ухвалення рішень, що стосувалися функціонування цих інтеграційних утворень. Таке становище в теорії було охарактеризовано як «проблема дефіциту демократії». Відтак, подальший розвиток Співтовариств потребував їх зближення із громадянами держав-членів.

Важливою подією у процесі становлення інституту громадянства ЄС стали домовленості, досягнуті на Паризькому саміті 9–10 грудня 1974 р. У Заключному комюніке були закріплені конкретні пропозиції, що безпосередньо стосувалися громадян. Зокрема, передбачалося запровадження уніфікованого зразка паспорта громадян держав-членів у межах так званого «паспортного союзу» та скасування внутрішнього митного контролю (п. 10); створення спеціальної робочої групи, покликані визначити умови та часові рамки, упродовж яких громадя-

ни держав-членів могли би отримати спеціальні права як громадяни Співтовариства (п. 11); введення механізму прямих виборів до Європейської асамблеї (Європейського парламенту) та надання їй законодавчих повноважень, «яка й буде розглядатися символом європейської єдності» (п. 12) [7]. Отже, вказані зміни стосувалися проблеми політичної ідентифікації зі Співтовариствами та були важливі для практичної реалізації ідеї єдності громадян.

Значний внесок у становлення громадянства ЄС здійснив прем'єр-міністр Бельгії Л. Тиндеманс, який вважається «батьком європейського громадянства» [8], оскільки він вперше в історії євроінтеграції виразно обґрунтував ідею «Європи громадян» або Європи для громадян, важливості громадян для Співтовариств у контексті їх майбутнього розвитку. Зокрема, у Доповіді про Європейський Союз 29 грудня 1975 р., адресованій Європейській Раді [9], він зазначив: «Європа – це не лише форма співпраці держав. Це відновлення дружніх відносин народів, які бажають іти разом уперед, адаптуючись до нових змін, та які будуть охороняти цінності, що є їх спільною спадщиною. Це неможливо забезпечити лише на рівні національних держав. <...> Європа має бути ближчою до громадян». З цією метою політик запропонував запровадити низку прав, які би надавалися безпосередньо громадянам: право на визнання та захист їх прав на рівні Співтовариств, у тому числі право на подання скарги до Суду Правосуддя проти інституцій; право на вільне пересування в межах територій держав-членів; право на рівну плату за послуги транспортних та комунікаційних компаній, якими користуються особи; право на медичний захист в межах території держав-членів; право на вільне пересування студентів, освітній обмін та уніфікацію освітнього законодавства держав-членів; політичні права громадян тощо. З метою посилення міжлюдських контактів було запропоновано заснувати спеціальну агенцію. Таким чином, Л. Тиндеманс акцентував на людському вимірі європейської інтеграції та важливості надання спеціальних прав громадянам на рівні Співтовариств.

Деякі з вказаних пропозицій, а також досягнуті державами політичні домовленості отримали подальше юридичне закріплення в юридично обов'язкових актах у подальшому, а саме в Акті про вибори до Європейського Парламенту від 20 вересня 1975 р., Єдиному Європейському Акті від 17 лютого 1986 р., Директиві про право на проживання в межах держав-членів 90/364/ЕЕС тощо.

Першим нормативним актом, що офіційно запровадив громадянство ЄС, є Договір про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору від 7 лютого 1992 р. [10] Цей унікальний для міжнародної практики інститут був введений із метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. V), слугувати символом європейської єдності, а також посилити зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності. За Договором, кожен громадянин держави-члена автоматично визнавався громадянином Європейського Союзу (ст. 8) та набував додаткових прав, частина з яких уже діяла в рамках Співтовариств. Так, було закріплено право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів, яке стосувалося усіх громадян держав-членів, а не лише економічно активних



(ст. 8а); гарантувалося активне і пасивне право на муніципальних виборах в країні проживання в сукупності із вже існуючим виборчим правом у Європейському парламенті (ст. 8b); повною новацією було право на дипломатичний і консульський захист на території третіх держав (ст. 8с); було розширено право на відправку петиції до Європейського Парламенту та на звернення до Євроомбудсмена (ст. 8d).

Однак не всі держави-члени радо підтримали ідею реформування Співтовариств та запровадження інституту громадянства ЄС. Зокрема, на загальнонаціональному референдумі в Данії 2 червня 1992 р. громадяни проголосували проти ратифікації Маастрихтського договору, зокрема, через негативне сприйняття концепції загальноєвропейського громадянства в контексті національного суверенітету. У зв'язку з цим на Європейській раді, що відбулася 10–11 грудня 1992 р. в Единбурзі були прийняті «Рішення стосовно деяких проблем, порушених Данією щодо Договору про Європейський Союз» [11]. Зокрема, вказувалося: «Громадянство Союзу надає лише додаткові права і захист та не замінює національне громадянство. <...> Питання набуття національного громадянства вирішується виключно державою-членом відповідно до її законодавства». Це уточнення відкривало дорогу для позитивного голосування данців на другому референдумі 18 травня 1993 р. Згодом в Амстердамському договорі 1997 р. воно отримало юридичне закріплення.

Із набранням чинності Маастрихтського договору його положення в частині громадянства держав-членів почали поступово деталізуватися і розвиватися в межах так званого вторинного законодавства ЄС і прецедентній практиці (див. Директиву Ради ЄС 93/109/ЄС, що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського парламенту для громадян Союзу, які мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства від 6 грудня 1993 р.; Директиву 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів від 29 квітня 2004 р. тощо, а також рішення Суду Правосуддя у справах С-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р.; С-200/02 Chen від 19 жовтня 2004 р.; С-145/04 Spain v. United Kingdom від 12 вересня 2006 р. тощо). Так, у рішенні у справі С-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р. Суд наголосив на тому, що громадянство ЄС є основоположним статусом особи в Європейському Союзі (п. 31).

Наступним важливим етапом розвитку інституту загальносоюзного громадянства варто вважати Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р. [12], у якому зроблено сильний акцент на подолання проблеми дефіциту демократії та, відповідно, розширено політичні права громадян ЄС. Зокрема, важливою новацією стало запровадження права громадської (законодавчої) ініціативи (ч. 4 ст. 11 Договору про ЄС 1992 р. та ч. 1 ст. 24 ДФЄС), через яку громадяни отримали право брати участь у законодавчій процедурі ЄС, а відтак, впливати на зміст рішень, що є важливими та актуальними для функціонування об'єднання. Крім того, з урахуванням залучення національних парламентів у законодавчий процес громадяни держав-членів отримали право опосередковано впливати на союзні рішення. Третьою важливою новацією у контексті загальноєвропейського громадянства стало розши-

рення законодавчих повноважень Європейського парламенту – єдиного виразника політичної волі громадян на рівні ЄС.

Висновки. Проведений огляд становлення та еволюції ідеї європейської інтеграції дозволяє зробити такі висновки. Ідея загальноєвропейського громадянства розвивалася поступово, відповідно до усвідомлення урядами європейських країн об'єктивної потреби в зміні бачення змісту концепції державного суверенітету за умов європейської інтеграції, призначення як національної держави, так і створюваних інтеграційних інститутів. Можна виділити чотири основні історичні етапи, упродовж яких були сформовані і юридично закріплені норми, що визначають сучасну концепцію громадянства ЄС: I етап – зародження ідеї європейської єдності громадян як умови мирного співіснування (Новий час – 1951 (1952) р.); II етап – формування передумов запровадження інституту громадянства ЄС шляхом закріплення окремих економічних і політичних прав на рівні Співтовариств (1951 (1952) – 1992 (1993) рр.); III етап – юридичне закріплення інституту громадянства ЄС та його розвиток у праві ЄС/Співтовариств (1992 (1993) – 2007 (2009) рр.); IV етап – модернізація інституту громадянства ЄС у бік посилення політичних прав з метою зменшення проблеми «дефіциту демократії» в Європейському Союзі (2007 (2009) р. – наш час).

ЛІТЕРАТУРА:

1. История государства и права зарубежных стран : [учебник для вузов] / под ред. Н.А. Крашенинниковой, О.А. Жидкова. – 2-е изд., стереотип. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 480 с.
2. Права человека : [учебник] / отв. ред. Е.А. Лукашева. – 2-е изд, перераб. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.
3. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : [монографія] / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – 208 с.
4. Максимов С.І. Кантівський Проект правового світового порядку і сучасність / С.І. Максимов // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М.В. Яновського і В.С. Семенова (27 листопада 2015 р.). – Х., 2015. – С. 109–114.
5. Яковюк І.В. Правові основи інтеграції до ЄС: загально-теоретичний аналіз : [монографія] / І.В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
6. Treaty establishing European Economic Community of 1957 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.
7. Final communiqué of the Paris Summit of December 9–10, 1974 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf.
8. Canil A. Leo Tindemans: The European Citizenship Father / A. Canil [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.andreacamil.eu/europa/leo-tindemans-the-european-citizenship-father>.
9. European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf.
10. Treaty on the European Union of February 7, 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.
11. Edinburgh European Council, 11 and 12 December 1992. Conclusions of the Presidency, Part B // Official Journal. – 1992. – № C-348. – Р. 1.
12. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / [М.В. Буроменський, Т.М. Анакіна, Т.В. Комарова та ін.]; за заг. ред. М.В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.