

15. Ус М. Природа конкурентного права, його місце в національній правовій системі / М. Ус // Вісн. Акад. прав. наук України . – 2006. – №4. – С.235–242.

16. Качан О. О. Банківське право: навч. посібник / О. О. Качан. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 288 с.

А. В. Кулабухова¹

ЕЛЕКТОРАЛЬНІ ПРАВА ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ідея запровадження єдиного громадянства для об'єднаної Європи висловлювалася ще в середині ХХ століття. Зокрема, Т. Х. Маршалл одним з перших у 1949 р. обґрунтовував необхідність його запровадження, оскільки громадянство – це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство». Однак у проектах інтеграції західноєвропейських країн, реалізованих шляхом заснування Європейських співтовариств 1951 та 1957 рр., вказаний інститут не отримав закріплення, оскільки вважалося, що інтеграція буде обмежуватися лише економічною сферою. Водночас як тільки інтеграція почала зачіпати цінності і норми, що визначають основу політичної самоідентифікації європейців, одразу розпочалася дискусія з приводу існування «демократичного дефіциту», а потім про проблеми європейської ідентичності [9; 10].

Успіхи у поглибленні процесів економічної, а згодом політичної інтеграції вплинули на формування інституту громадянства Європейського Союзу, що вперше нормативно було оформлено Договором про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору 1992 р. [1]. Цей унікальний для міжнародної практики інститут був запроваджений з метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. В), слугувати символом європейської єдності, а також посилити зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності.

Громадянство ЄС надає низку прав, додаткових до тих, якими вони користуються на рівні національних держав. Серед таких прав особливо важливе значення мають політичні права, а особливо електоральні права,

¹ Пошукувач Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

оскільки саме вони пов'язані із правовою можливістю впливати на зміст юридично обов'язкових нормативних актів, що приймаються на рівні ЄС, та загалом долучатися до процесу вироблення політичної стратегії розвитку Європейського Союзу.

На сьогодні у вітчизняній доктрині теорії держава і права особливості електоральних прав громадян ЄС детально не досліджувалися. Можна відзначити лише роботи М. О. Саракуци [2], що розкрила окремі аспекти реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу, О. Я. Трагнюк, яка вивчала правові засоби подолання «дефіциту демократії» в Європейському Союзі на прикладі інституту громадянської (законодавчої) ініціативи [3] та І. В. Яковюка, у монографії якого електоральні права громадян розкриваються через наднаціональний вектор у розвитку ЄС [4, с. 313–328.]. Водночас специфіка електоральних прав громадян ЄС на сьогодні детально не розкрита. Це пов'язано передусім із тим, що особливості інституційної системи ЄС та відсутність багатьох юридичних механізмів участі громадян у процесі прийняття владних рішень на рівні ЄС, подібних до внутрішньодержавних, для багатьох дослідників дали підстави для висновку про формалізованість та слабкість політичних прав, у тому числі електоральних прав громадян ЄС.

При цьому з огляду на проголошений курс на євроінтеграцію і вжиття важливих правових кроків з боку нашої держави, зокрема, ратифікації Угоди про асоціацію, а відтак перспективу набуття громадянами України громадянства ЄС, окреслена нами проблематика є надзвичайно важливою. Тож з огляду на актуальність теми цієї статті та її недослідженість на науково-теоретичному рівні важливим завданням є визначення особливостей електоральних прав громадян Європейського Союзу.

Дослідження установчих актів та інших нормативних актів Європейського Союзу дозволяє дійти висновку, що електоральні права громадян ЄС, що поділяються на активні і пасивні та можуть бути реалізовані як на рівні Європейського парламенту, так і на муніципальному рівні. Електоральні муніципальні права регламентовані ч. 1 ст. 22 Договору про функціонування ЄС 1957 р. [1] (далі – ДФЕС), згідно з якою кожен громадянин Союзу, що проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. Це право реалізується з урахуванням детальних положень, які ухвалюються Радою, що діє одностайно згідно зі спеціальною законодавчою процедурою та після проведення консультацій з Європейським Парла-

ментом; ці положення можуть передбачати відступи, коли це виправдано особливими для держави-члена проблемами.

Відповідно до ч. 2 ст. 22 ДФЄС кожен громадянин Союзу, що проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту в державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. Це право реалізується з урахуванням детальних положень, які ухвалюються Радою, що діє одностайно згідно зі спеціальною законодавчою процедурою та після проведення консультацій з Європейським Парламентом; ці положення можуть передбачати відступи, коли це виправдано особливими для держави-члена проблемами.

У ст. ст. 39 та 40 Хартії ЄС про основоположні права 2000 р. [1] вказані правові приписи отримала аналогічне закріплення.

Основними правовими актами вторинного *acquis* ЄС, що визначають специфіку електоральних прав громадян ЄС, є Директива Ради ЄС 93/109/ЄС від 06.12.1993 р., яка визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського парламенту для громадян Союзу, що мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [5], та Директива Ради ЄС 94/80/ЄС 19.12.1994 р., яка забезпечує ті ж самі принципи і можливі привілеї для участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [6].

Указані директиви вводять у виборче право держав ЄС два важливі принципи, які зобов'язані дотримуватися на усій території Європейського Союзу, які поширюються на усіх його громадян: (1) принцип рівності «національних» громадян і інших громадян ЄС, що мешкають у відповідній країні, та (2) принцип вільного вибору місця голосування (чи участі у виборах в якості кандидата). Принцип рівності вимагає наділення громадян ЄС, що мешкають за межами своєї країни, такими ж правами обирати і бути обраними в Європарламент і органи місцевого самоврядування, якими національне законодавство наділяє громадян відповідної країни. У разі порушення даних прав громадянин Європейського Союзу повинен мати в розпорядженні увесь комплекс засобів правового захисту на тих же умовах, які передбачені для громадян «держави-члена проживання», в якій проводяться вибори (п. 2 ст. 11 Директиви 93/109/ЄС; п. 2 ст. 10 Директиви 94/80/ЄС). Принцип рівності виборчих прав усіх громадян ЄС, що мешкають у будь-якій з його держав-членів, проголошується директивами як «за-

стосування принципу недискримінації між громадянами і негромадянами, право на вільне пересування і проживання», що визначає суть західноєвропейської інтеграції і права Європейського Союзу. Директиви зобов'язують держав проінформувати усіх потенційних суб'єктів виборчого права, що не є громадянами цієї країни, про умови реалізації їх права обирати і бути обраними в Європарламент і муніципальні органи в цій державі. Ця інформація має бути надана своєчасно і в належній формі.

Разом із тим обидві директиви допускають окремі виключення з принципу рівності. Зокрема, якщо відсоток голосів громадян Союзу є більшим за 20% національних громадян, наділених правом голосу, для реалізації електорального права вони повинні постійно проживати на території відповідної держави не менше 5 років для реалізації активного виборчого права і 10 – для можливості бути обраним. Це виключення не поширюється тільки на Люксембург. Окрім того, Директива Ради ЄС 94/80/ЕС 19.12.1994 забезпечує ті ж самі принципи і можливі привілеї для участі в муніципальних виборах. Крім того, вона дозволяє державі-членові зберегти для своїх громадян певні місця в муніципальних органах влади (керівників, заступників і членів виконавчих органів місцевого самоврядування) [2, с. 44].

Принцип вільного вибору означає, передусім, право громадянина Європейського Союзу, що мешкає за межами «рідної держави», самостійно обирати місце участі у виборах Європарламенту або муніципальних органів. Відносно перших встановлюється жорстка альтернатива: громадянин ЄС може голосувати або балотуватися кандидатом в Європарламент лише в одному місці: державі ЄС, де він мешкає («державі-членові проживання»), але не має громадянства якого, або у своїй «рідній державі-членові» (ст. 4 Директиви 93/109/ЕС). Що стосується муніципальних виборів, то тут зберігається можливість обирати або бути обраним у двох країнах: регулювання цього питання залишене на розсуд держав-членів (п. 2 ст. 1 Директиви 94/80/ЕС).

Відзначимо, що надання електоральних прав громадянам при формуванні Європейського Парламенту є абсолютною новелою в міжнародному праві, з позицій якого ЄС – це особливий тип міжнародних міжурядових організацій, в яких вказана інституція – один з вищих керівних органів. Проте з позиції національного права формування парламенту громадянами – загальнопоширена практика. Щодо електоральних прав на муніципальних виборах, то подібний правовий механізм на сьогодні

відомий багатьом державам. Крім того, нині чинними є окремі міжнародно-правові акти з цих питань.

Так, у прийнятій в рамках Ради Європи Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. [7] (Україна на сьогодні не приєдналася), міститься зобов'язання для держав-учасниць надати кожному іноземцю права голосувати і висувати свою кандидатуру на вибори до місцевих органів за умови, що він відповідає тим самим вимогам, які застосовуються до громадян, і на законних підставах проживав у відповідній державі упродовж 5-ти років до виборів. Крім того, Конвенція допускає висловлення застережень, щодо визнання за іноземцями тільки активного виборчого права на муніципальних виборах (ст. 6).

На сьогодні законодавством багатьох держав передбачається надання вказаного політичного права на місцевому рівні. Наприклад, у Швеції і Данії на виборах до місцевих органів мають право брати участь іноземці, які прожили у відповідній адміністративній одиниці не менше 3 років; у Великій Британії – громадяни держав-членів Співдружності та Британських Залежних Територій – за умови постійного проживання на території відповідної адміністративної одиниці, незалежно від строків проживання; в Естонії та Нідерландах – будь-які іноземці – за умови постійного проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці впродовж останніх 5 років; в Ірландії – будь-які особи, які проживають в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом 15 днів перед днем проведення виборів; в Угорщині – будь-які іноземці, що постійно проживають на території адміністративно-територіальної одиниці, незалежно від строків проживання [8].

Підводячи підсумок, зазначимо, що на сьогодні створена значна правова основа реалізації електоральних прав, що сприяє прискоренню процесів формування ЄС як «ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина». З огляду на набрання чинності Угоди про асоціацію та поглиблення інтеграційних процесів з метою набуття членства Україною в Європейському Союзі, національне виборче законодавство потребуватиме значних змін. Водночас це загальноєвропейський підхід, який, з одного боку, сприяє посиленню легітимації муніципальної влади, а з іншого – спрямований на подолання проблеми дистанціювання іноземців та осіб без громадянства, що постійно проживають на її території, від політичного життя на місцевому рівні.

Література:

1. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Бу-роменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін.; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.
2. Саракуца М. О. Деякі аспекти реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу / М. О. Саракуца // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 42–48.
3. Трагнюк О. Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС) / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.
4. Яковюк В. І. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
5. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals of 06.12.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31993L0109>
6. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080&from=EN>
7. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318
8. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / Лабораторія законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1374&iar_id=723&as=2
9. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2005. – № 9. – С. 82–88.
10. Яковюк, І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством / І. В. Яковюк // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.