

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

На правах рукопису

КУЛАБУХОВА АЛЬОНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.71+341.17

ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
(ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ)

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Дисертація на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Яковюк Іван Васильович,
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	11
1.1. Становлення та еволюція інституту громадянства Європейського Союзу	11
1.2. Правова природа громадянства Європейського Союзу	39
1.3. Принципи громадянства Європейського Союзу	58
РОЗДІЛ 2. ПРАВА ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	93
2.1. Право на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів	93
2.2. Електоральні права громадян Європейського Союзу	105
2.3. Право громадянської ініціативи громадян ЄС	120
2.4. Право на захист дипломатичних представництв та консульських установ на території третьої держави	127
2.5. Право на звернення до інституцій, органів та агенцій Європейського Союзу.....	136
2.6. Механізм забезпечення прав громадян Європейського Союзу	145
ВИСНОВКИ	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	186

ВСТУП

Актуальність теми. У середині ХХ ст., а саме після Другої світової війни, концепція національного громадянства зазнала певних змін внаслідок відмови від принципу абсолютного державного суверенітету з огляду на необхідність забезпечення миру та гарантування безпеки людства і поширення норм міжнародного права на сферу прав людини, що тривалий час розглядалася як «виключно справа держави». Посилення співробітництва держав, викликане потребою спільного і більш ефективного вирішення актуальних проблем державно-правового розвитку політичного та економічного характеру, на європейському континенті привело до формування побудованих на поєднанні наднаціональних і міжурядових засад Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського економічного співтовариства, Євратому, а згодом Європейського Союзу. Поглиблення об'єднувачих процесів обумовило перенесення інтеграційних ініціатив у політичну сферу, що зумовило виникнення нової концепції міждержавного громадянства як засобу забезпечення єдності європейських народів.

Інститут загальноєвропейського громадянства був запроваджений у результаті набуття чинності Маастрихтським договором 1 листопада 1993 р., який ознаменував новий етап розвитку європейської інтеграції. Громадянство ЄС було покликане сприяти посиленню захисту прав та інтересів громадян держав-членів, бути символом європейської єдності, а також зміцнити політико-правовий зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів з метою створення «як ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян».

Феномен громадянства ЄС, як і Європейський Союз взагалі, викликав науковий інтерес як правників, так і представників інших суспільних наук, породивши гострі дискусії щодо визначення його змісту, мети і правової природи, співвідношення з національним громадянством, а також впливу на розвиток концепції європейської ідентичності.

У вітчизняній юридичній науці дослідження громадянства ЄС здійснювалося переважно в контексті визначення правової природи Європейського Союзу, а також окремих прав, що впливають із цього інституту. Йдеться про роботи Т. М. Анакіної, Л. А. Луць, В. І. Муравйова, Р. А. Петрова, О. М. Поліванової, В. І. Сало, О. Я. Трагнюк, Х. С. Якименко, І. В. Яковюка. Серед західних науковців слід відзначити Г. де Бурку, Т. Костакопулу, К. Ленаертса, Г. Шермерза, Дж. Шо. Необхідно також згадати російських та білоруських учених, предметом вивчення яких була проблематика громадянства ЄС: Ю. А. Атаніязову, А. В. Белова, С. Ю. Кашкіна, А. А. Керопяна, Д. Коченова, М. М. Марченка, А. Ж. Степаняна, Б. М. Топорніна, А. О. Четверікова та ін. Крім того, в основу концепції громадянства ЄС лягла загальнотеоретична категорія «громадянство», а також концепція прав людини, що відображена у працях Л. Д. Воєводіна, С. П. Добрянського, В. В. Лемака, Є. А. Лукашевої, О. З. Панкевича, О. В. Петришина, С. П. Погребняка, П. М. Рабіновича, Ю. М. Тодики, М. І. Суржинського, С. В. Черніченка, С. В. Шевчука та ін.

У вітчизняній юридичній науці комплексних праць, присвячених громадянству Європейського Союзу, порівняно мало. Переважно це роботи з міжнародного і конституційного права. Так, О. В. Журавка досліджував громадянство ЄС крізь призму міжнародно-правової характеристики громадянства, С. А. Янковський – з позицій права ЄС та міжнародного права, П. О. Великоречанін – у контексті множинного громадянства. Таким чином, проблематика правової природи інституту громадянства ЄС є недостатньо розробленою саме в аспекті її дослідження крізь призму теорії держави і права. Усе це зумовлює актуальність проведеного дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України у межах фундаментальної теми «Розвиток правової системи України в умовах становлення європейського правового простору» (державна реєстрація №0110U002805). Тема дисертації затверджена вченою радою НДІ державного

будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України 24 жовтня 2012 року (протокол № 10).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає в з'ясуванні особливостей правової природи інституту громадянства Європейського Союзу, який відображає специфіку правового статусу особи в умовах формування наднаціонального правового порядку.

Для досягнення зазначеної мети поставлені й послідовно вирішуються такі основні задачі:

- визначити передумови запровадження інституту громадянства Європейського Союзу та встановити основні етапи його розвитку;

- розкрити правову сутність та особливості інституту громадянства ЄС, що відрізняють його від національного громадянства;

- здійснити класифікацію прав і свобод, що впливають з інституту громадянства ЄС;

- визначити систему принципів, які лежать в основі інституту громадянства ЄС та надати їх характеристику;

- виявити правові механізми впливу громадян ЄС на функціонування Європейського Союзу;

- з'ясувати зміст та особливості реалізації окремих прав громадян Союзу з урахуванням принципів громадянства ЄС;

- визначити специфіку механізму забезпечення прав громадян ЄС на наднаціональному та внутрішньодержавному рівні;

- встановити основні тенденції розвитку інституту громадянства Союзу з урахуванням практики Суду Правосуддя ЄС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з інститутом громадянства Європейського Союзу.

Предметом дослідження є інститут громадянства Європейського Союзу як особливий політико-правовий феномен.

Методи дослідження. Підґрунтя методології дослідження становлять міждисциплінарний і комплексний підходи до аналізу інституту громадянства Європейського Союзу, які полягають у застосуванні загальнонаукових і

спеціально-наукових методів, зумовлених специфікою теми дисертаційної роботи та поставленими задачами. Діалектичний метод використовувався для виявлення тенденцій у розвитку правового регулювання громадянства ЄС. Системний метод застосовувався при розробці гносеологічних, понятійних і методологічних проблем визначення правового статусу громадян ЄС. Антропологічний метод був спрямований на розкриття антропоцентричних основ усталеної практики Суду Правосуддя Європейського Союзу. Герменевтичний метод використовувався під час тлумачення нормативних актів та судової практики ЄС в аспекті визначення змісту інституту загальноєвропейського громадянства та окремих прав громадян ЄС. Історичний метод широко використовувався при з'ясуванні передумов запровадження інституту громадянства ЄС та генези його розвитку. Для уточнення змісту окремих правових понять застосовувався формально-юридичний метод. Порівняльно-правовий метод став у нагоді при встановленні особливостей громадянства ЄС, які відрізняють його від національного громадянства держави. Визначення перспектив правового регулювання інституту громадянства ЄС базувалося на методі правового прогнозування. За допомогою методу узагальнення розкрито механізм забезпечення прав громадян ЄС на наднаціональному та національному рівні.

Теоретичним підґрунтям роботи є наукові праці у галузі теорії та історії держави і права, прав людини, науки міжнародного публічного та європейського права, конституційного права, філософії, політології та ін.

Нормативно-правову основу роботи становлять нормативні акти ЄС, міжнародно-правові акти, конституційне і поточне законодавство держав-членів ЄС.

Емпіричну базу дослідження становлять доповіді Європейської комісії, Європейського Парламенту та Ради ЄС, Євроомбудсмена та інших установ. У роботі проаналізовані матеріали близько 20 рішень Суду Правосуддя ЄС та Європейського суду з прав людини щодо інституту громадянства Союзу та окремих прав громадян ЄС.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першою у вітчизняній юридичній науці науково-дослідною працею, в якій представлено цілісне бачення інституту громадянства Європейського Союзу як особливого політико-правового феномену. У рамках дослідження одержано такі результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист.

Уперше:

- обґрунтовано, що досягнення єдності європейських держав через запровадження спільного європейського громадянства було однією з найважливіших передумов забезпечення миру у регіоні;

- розкрито правову сутність громадянства ЄС як багатоаспектної категорії, яка охоплює широке коло правових явищ: належність особи до відповідної держави-члена наднаціонального міждержавного об'єднання, що має похідну від держав-членів правосуб'єктність; одночасна належність особи до народу держави-члена та до спільноти народів об'єднаної Європи, що дозволяє здійснювати її подвійну (національну та європейську) ідентифікацію; правовий статус особи; суб'єктивне право особи; правовий інститут, який розкриває зв'язок між громадянами держав-членів та ЄС;

- визначено особливості інституту громадянства ЄС, що відрізняють його від національного громадянства та дають змогу характеризувати як новий тип громадянства або громадянство *sui generis*;

- встановлено систему та зміст принципів, які лежать в основі інституту громадянства ЄС: принципу похідної природи громадянства ЄС та його субсидіарності до громадянства держав-членів; принципу рівності громадян ЄС на наднаціональному рівні; принципу недискримінації громадян за ознакою національного громадянства (державною належністю); принципу участі громадян у функціонуванні Союзу; принципу гарантованості прав громадян ЄС через організаційно-правові механізми Європейського Союзу та держав-членів;

- виявлено наднаціональні та національні правові механізми, через які громадяни ЄС впливають на функціонування Європейського Союзу;

- розкрито зміст окремих прав громадян Союзу з урахуванням принципів громадянства ЄС, нормативних актів Союзу та практики їх тлумачення судовими органами ЄС;

- виявлено і обґрунтовано основні тенденції розвитку інституту громадянства Союзу з урахуванням практики Суду Правосуддя ЄС, рішення якого відображають поступове звуження сфери виключної внутрішньої компетенції держави з питань національного громадянства.

Удосконалено наукові положення стосовно:

- періодизації становлення та розвитку інституту громадянства ЄС, зокрема, виокремлено чотири основні етапи його генези: I етап – зародження ідеї європейської єдності як умови мирного співіснування та історичної, культурної та релігійної спільності народів Європи і основи їх об'єднання (від Нового часу – до 1952 р.); II етап – запровадження окремих соціально-економічних, а згодом політичних прав громадян на рівні Співтовариств (від 1952 р. до 1993 р.); III етап – юридичне закріплення інституту громадянства ЄС та його розвиток у праві ЄС/Співтовариств (від 1993 р. до 2009 р.); IV етап – модернізація інституту громадянства через посилення політичних прав громадян в умовах подолання проблеми «дефіциту демократії» в Європейському Союзі (від 2009 р. до нашого часу);

- класифікації прав і свобод, що впливають з інституту громадянства ЄС за колом їх носіїв, за сферою суспільних відносин, залежно від рівня реалізації, за ступенем персоніфікації суб'єкта.

Набули подальшого розвитку положення про те, що:

- інститут громадянства Союзу має не лише суто юридичний зміст, але й яскраво виражену політичну й ідеологічну складову;

- правова природа ЄС як утворення *sui generis*, що поєднує в собі окремі риси держави та міжнародної міжурядової організації, позначилася на правовій природі інституту громадянства Союзу;

- наднаціональні та національні механізми забезпечення прав громадян ЄС є взаємопов'язаними та доповнюють один одного;

- в основі громадянства ЄС лежить ідея рівних правових можливостей осіб користуватися перевагами європейської інтеграції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять основу для подальших наукових розробок у цій сфері і можуть бути використані:

у науково-дослідницькій сфері – як основа для подальших наукових досліджень правової природи громадянства Європейського Союзу, його принципів та специфіки окремих прав громадян ЄС;

у нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал у процесі розроблення проектів нормативно-правових актів і вдосконалення законодавства України у зв'язку з його адаптацією до *acquis communautaire*;

у навчальному процесі – при підготовці навчальної літератури з теорії держави і права, конституційного права України, міжнародного права та права Європейського Союзу;

в інформаційно-аналітичній сфері – для поширення знань про громадянство ЄС серед науковців, працівників державних органів та інших осіб.

Апробація результатів дисертації. Висновки і рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, обговорювалися на науковому семінарі НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. Основні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на трьох міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, зокрема: «Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах» (м. Харків, 26-27 вересня 2014 р.); «Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС» (м. Харків, 20 травня 2015 р.); «Перші Харківські міжнародно-правові читання, присвячені пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова» (м. Харків, 27 листопада 2015 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації викладені у восьми наукових публікаціях, з яких чотири статті опубліковано у

фахових виданнях України, одна – у зарубіжному журналі, а також у тезах трьох доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1. Становлення та еволюція інституту громадянства Європейського Союзу

Першим нормативним актом, що офіційно запровадив загальноєвропейське громадянство, є Договір про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору від 7 лютого 1992 р., що набрав чинності 1 листопада 1993 р. [266]¹. Цей унікальний у світовій юридичній практиці інститут був введений як символ європейської єдності з метою посилення захисту прав та інтересів громадян держав-членів. Він став символом європейської єдності, забезпечивши посилення зв'язку між громадянами держав-членів та Європейським Союзом, надавши останньому більшої легітимності та шляху до створення «як ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога більш відкрито та ближче до громадян».

Феномен громадянства ЄС, як і Європейський Союз взагалі, викликав науковий інтерес як у правників, так і серед представників інших суспільних наук (політологів, філософів, соціологів, істориків, культурологів, спеціалістів у галузі міжнародних відносин тощо), породивши гострі дискусії щодо визначення його змісту, мети і правової природи, співвідношення з національним громадянством, а також впливу на розвиток концепції європейської ідентичності.

У вітчизняній юридичній науці дослідження громадянства ЄС здійснювалося переважно в контексті визначення правової природи

¹ [266] Treaty on the European Union of 07.02.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.

Європейського Союзу, розробці якої присвятили свої праці Ю. В. Байдін [6]¹, Л. А. Луць [32]², В. І. Муравйов [46]³, Р. А. Петров [98]⁴, В. І. Сало [119]⁵, Х. С. Якименко [157]⁶, І. В. Яковюк [159; 160; 162]⁷.

Становлення інституту громадянства ЄС у межах дослідження історичних засад розвитку європейської інтеграції здійснювалося Н. І. Андрусевич [4]⁸, В. В. Копійкою та Т. І. Шинкаренко [60]⁹, Т. М. Анакіною, Т. В. Комаровою, О. Я. Трагнюк та І. В. Яковюком [48]¹⁰ та ін.

Значна кількість робіт присвячена розкриттю змісту окремих прав, що впливають з інституту громадянства ЄС. Зокрема, специфіка політичних прав вивчалася В. М. Довганем [31]¹¹, М. О. Саракуцею [120]¹², О. Я. Трагнюк [139]¹³; міграційних прав – О. М. Полівановою [104]¹⁴; соціальних прав – О. І.

¹ [6] Байдін Ю. В. Державний суверенітет і його межі в умовах європейської інтеграції (питання теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. В. Байдін; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2012. – 20 с.

² [32] Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Луць ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 32 с.

³ [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – 312 с.

⁴ [98] Петров Р. А. Правова природа "Acquis" Європейського Союзу та його транспозиція у правовій системі третіх країн : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Р. А. Петров; ВР України, Ін-т законодавства ВР України. – Київ, 2014. – 38 с.

⁵ [119] Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. І. Сало ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 22 с.

⁶ [157] Якименко Х. С. Європейський союз: правова природа об'єднання : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Х. С. Якименко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.

⁷ [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.; [160] Яковюк І. Громадянство Європейського Союзу: поняття і співвідношення з національним громадянством / І. Яковюк // Проблеми законності. – 2010. – Вип. 107. – С. 13–22; [159] Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 9. – Х. : Право, 2005. – С. 82–88.

⁸ [60] Андрусевич Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу / Н. І. Андрусевич // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 493–497.

⁹ [60] Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; за ред. В. І. Губерського. – 2-е вид., виправл. і доповн. – К. : Знання, 2012. – 759 с.

¹⁰ [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – 208 с.

¹¹ [31] Довгань В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В. М. Довгань ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 18 с.

¹² [120] Саракуца М. О. Деякі аспекти реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу / М. О. Саракуца // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 42–48.

¹³ [139] 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 : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.

¹⁴ [104] Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. М. Поліванова ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2012. – 233 с.

Головко-Гавришевою [24]¹, П. І. Шевчуком [151]²; права на консульський захист – О. В. Святун [121]³.

Серед західних науковців слід відзначити насамперед Г. де Бурку [192]⁴, Е. Вейнер [267]⁵, Е. Гілда [214]⁶, Т. Костакопулу [233]⁷, Д. Лейсока [236]⁸, К. Ленаертса [238]⁹, В. Мааса [239]¹⁰, Н. Мусіса [87]¹¹, Е. Олсена [241]¹², П. Хансена [215]¹³, П. Форадорі [212]¹⁴, Т. К. Хартлі [143]¹⁵, Г. Шермерза [255]¹⁶, Дж. Шо [256]¹⁷. Доречно також згадати російських та білоруських учених, предметом вивчення яких була проблематика громадянства ЄС: Ю. А. Атаніязову [5]¹⁸, А. В. Белова [12]¹⁹, Т. А. Васильєву [14]²⁰, С. Л. Гусевського [27]²¹, Л. М. Ентіна [35]¹, О. Я. Капустіна [50]², С. Ю.

¹ [24] Головко-Гавришева О. Правове регулювання соціальної політики у Європейському Союзі : теоретичні аспекти : монографія / О. Головко-Гавришева ; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. – Л.: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. – 220 с.

² [151] Шевчук П. І. Європейська соціальна політика: економічні та правові аспекти : навч. посіб. / П. І. Шевчук, О. І. Головко-Гавришева. – Л. : Ліга-Прес, 2010. – 221 с.

³ [121] Святун О. Консульський захист громадян Європейського Союзу в третіх країнах / О. Святун, О. Святун // Вісник Київ. націонал. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Міжнар. відносини. Вип. 37. – 2009. – С. 66–70.

⁴ [192] De Búrca G. Human Rights: The Charter and Beyond // Jean Monnet Working Paper. – 2001. – № 10. – Р. 1–11.

⁵ [267] Wiener A. «European» Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State / A. Wiener. – Oxford : Westview Press, 1998. – 41 p.

⁶ [214] Guild E. The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law / Elspeth Guild. – Kluwer Law International, 2004. – 265 p.

⁷ [233] Kostakopoulou T. Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union: Between Past and Future / Theodora Kostakopoulou. – Manchester: Manchester University Press, 2001. – 214 p.

⁸ [236] Lasok D. Law and Institutions of the European Union: 7th ed. – L.: Butterworths, 2001. – 947 p.

⁹ [238] Lenaerts K., van Nuffel P. Constitutional Law of the European Union / Ed. by R. Bray.– 2nd ed.– London : Sweet & Maxwell, 2005. – 971 p.

¹⁰ [239] Maas W. Creating European Citizens / W. Maas. – L.: Rowman & Littlefield, 2007. – 179 p.

¹¹ [87] Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу: перекл. з англ. / Ніколас Мусис. – К. : «К. І. С.», 2005. – 466 с.

¹² [241] Olsen E. Transnational Citizenship in the European Union: Past, Present, and Future / E. Olsen. – L.: A&C Black, 2012. – 198 p.

¹³ [215] Hansen P. The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy / Peo Hansen, Sandy Brian Hager. – L. : Berghahn Books, 2010. – 250 p.

¹⁴ [212] Foradori P. European Citizenship: Theories, Arenas, Levels / Paolo Foradori, Simona Piattoni, Riccardo Scartezzini. – Athenes : Nomos, 2007. – 228 p.

¹⁵ [143] Хартлі Т. К. Основы права Европейского Сообщества: Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества / Т. К. Хартлі ; пер. с англ. и науч. ред. В. Г. Бенды. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.

¹⁶ [255] Schermers H. European Remedies in the Field of Human Rights / The Future of Remedies in Europe / Eds. C. Kilpatrick, T. Novitz, P. Skidmore. – Oxford : Hart Publishing, 2000. – P. 205–212.

¹⁷ [256] Shaw J. Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism / Jo Shaw // The Evolution of EU Law. – 2nd ed. – Oxford : Oxford University Press, 2011. – P. 575–610.

¹⁸ [5] Атаніязова Ю. А. Современные тенденции в международно-правовой регламентации вопросов гражданства в свете опыта Европейского союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ю. А. Атаніязова. – М. : б. и., 2004. – 189 с.

¹⁹ [12] Белов А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – 192 с.

²⁰ [14] Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.

²¹ [27] Гусевский С. Л. Свобода передвижения лиц в условиях расширения Европейского Союза на Восток : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. Л. Гусевский. – Казань, 2007. – 173 с.

Кашкіна [107]³, А. А. Керопяна [52]⁴, Д. Коченова [231; 232]⁵, Ю. А. Лепешкова [72]⁶, М. М. Марченка [80]⁷, І. А. Смірнова [127]⁸, О. С. Смірнову [128]⁹, А. Ж. Степаняна [129]¹⁰, Б. М. Топорніна [137]¹¹, А. О. Четверікова [147]¹² та ін.

Крім того, оскільки в основу концепції громадянства ЄС лягла загальнотеоретична категорія «громадянство», а також концепція прав людини та правового статусу особи, важливо вказати на праці Л. М. Альбертіні [3]¹³, Р. Б. Бедрія [11]¹⁴, Л. Д. Воєводіна [21]¹⁵, С. П. Добрянського [30]¹⁶, Д. О. Єрмоленка [38]¹⁷, О. Л. Копиленка [61]¹⁸, В. В. Лемака [71]¹⁹, Є. А. Лукашевої [108]²⁰, С. І. Максимова [78]²¹, О. З. Панкевича [93]¹,

¹ [35] Европейское право: учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – 720 с.

² [50] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000 – 436 с.

³ [107] Право Европейского Союза: учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристь, 2002. – 925 с.

⁴ [52] Керопян А. А. Международно-правовые проблемы гражданства в условиях глобализирующегося мира: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. А. Керопян ; Рос. ун-т дружбы народов. – М., 2010. – 204 с.

⁵ [232] Kochenov D. A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe / D. Kochenov // Columbia Journal of European Law. – 2011. – Vol. 18, №. 1. – P. 56–109; [231] Kochenov D. EU Citizenship without Duties / D. Kochenov // European Law Journal. – 2014. – Vol. 20. – P. 482–498.

⁶ [72] Лепешков Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве / Ю. А. Лепешков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1998. – № 5. – С. 46–50.

⁷ [80] Марченко М. Н. Европейский Союз и его судебная система / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2012. – 288 с.

⁸ [127] Смирнов И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И. А. Смирнов. – М. : МГИМО МИД РФ, 1992. – 185 с.

⁹ [128] Смирнова Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран Содружества Независимых Государств и стран Балтии в свете европейского опыта : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Е. С. Смирнова. – М., 2001. – 275 с.

¹⁰ [129] Степанян А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М. : Моск. гос. юрид. акад., 2008. – 221 с.

¹¹ [137] Топорнин Б. Н. Европейское право: учеб. / Б. Н. Топорнин. – М.: Юристь, 1998. – 456 с.

¹² [147] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Четвериков. – М., 1999. – 26 с.

¹³ [3] Альбертини Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ламара Михайлівна Альбертини ; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1999. – 18 с.

¹⁴ [11] Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р.Б. Бедрій ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 16 с.

¹⁵ [21] Воєводин Л. Д. Юридический статус личности в России. учеб. пособ. – М. : Издательство МГУ, ИНФРА • М–НОРМА, 1997. – 294 с.

¹⁶ [30] Добрянський С. П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Святослав Павлович Добрянський. – Л., 2002. – 180 с.

¹⁷ [38] Єрмоленко Д. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальної державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. О. Єрмоленко. – Х. : Б. в., 2002. – 20 с.

¹⁸ [61] Копиленко О. Л. З історії законодавства про громадянство України / О. Л. Копиленко. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 72 с.

¹⁹ [71] Лемак В. Функції сучасної держави: новий зміст в умовах глобалізації / О. Лемак, В. Лемак // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 108–115.

²⁰ [108] Права человека : учеб. / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 2-е изд, перераб. – М. Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.

²¹ [78] 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,

О. В. Петришина [95; 97]², С. П. Погребняк [100]³, Я. В. Подигми [103]⁴, Ю. С. Разметаєвої [118]⁵, С. П. Рабіновича [117]⁶, П. М. Рабіновича [106; 115]⁷, Ю. М. Тодики [135]⁸, М. І. Суржинського [132]⁹, Т. А. Француз-Яковець [142]¹⁰, С. В. Черніченка [145; 146]¹¹, С. В. Шевчука [152]¹², Ю. С. Шемшученка [153]¹³.

Разом з тим слід зазначити, що у вітчизняній юридичній науці комплексних праць, присвячених безпосередньо вивченню теоретичних проблем громадянства Європейського Союзу, порівняно мало. Переважно це роботи з міжнародного і конституційного права. Так, О. В. Журавка [40]¹⁴ досліджував громадянство ЄС крізь призму міжнародно-правової

присвяч. пам'яті М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Х., 2015. – Ч. 1. – С. 109–114.

¹ [93] Панкевич О. З. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах : навч.-метод. матеріали / О. З. Панкевич. – Львів: ЛЮМ МВС України, 2005. – 95 с.

² [95] Петришин О. В. Громадянське суспільство: особливості формування концепції та становлення / О. В. Петришин // Проблеми законності. Вип. 50. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого / відп. ред.: В. Я. Тацій, 2001. – С. 6–13; [97] Петришин О. В. Права людини як фундаментальна цінність правової демократичної державності / О. В. Петришин // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч. – Ч.1. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, Рада Європи, Європейська комісія, 2000. – С. 39–42.

³ [100] Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С. П. Погребняк; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 36 с.

⁴ [103] Подима Я. В. Конституційно-правові принципи громадянства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Я. В. Подима; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.

⁵ [118] Разметаєва Ю. С. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. С. Разметаєва; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 215 с.

⁶ [117] Рабінович С.П. Права людини у природно-правовій думці неотомізму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Рабінович; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2003. – 19 с.

⁷ [106] Права людини у природно-правовій думці католицької церкви (за матеріалами соціальної доктрини католицизму) : моногр. / ред.: П. М. Рабінович. – Л. : Астрон, 2004. – 197 с.; [115] Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 5-е вид., зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 174 с.

⁸ [135] Тодика Ю. М. Громадянство України / Ю. М. Тодика, Б. І. Ольховський. – Х. : Б. в., 1994. – 46 с.

⁹ [132] Суржинський М.І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. І. Суржинський; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.

¹⁰ [142] Француз-Яковець Т.А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. А. Француз-Яковець; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2007. – 20 с.

¹¹ [145] Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. – М. : Междунар. отношения, 1968. – 160 с.; [146] Черниченко С. В. Статус личности и международное право : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / С. В. Черниченко. – М. : Б. и., 1975. – 29 с.

¹² [152] Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.

¹³ [153] Шемшученко Ю. С. Вдосконалення законодавства України про громадянство / Ю. С. Шемшученко, С. П. Бритченко // Бюлетень Мін-ва юстиції України. – 2003. – № 4. – С. 21–28.

¹⁴ [40] Журавка О. В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. В. Журавка; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : б.в., 1999. – 20 с.

характеристики громадянства, С. А. Янковський [164]¹ – з позицій права ЄС та міжнародного права, П. О. Великоречанін [16]² – у контексті множинного громадянства.

Аналіз праць зазначених авторів дає підстави констатувати, що сьогодні залишається без належного висвітлення чимало актуальних теоретичних питань, безпосередньо пов'язаних зі становленням та сучасною правовою регламентацією громадянства ЄС та окремих прав, які ним гарантуються, його співвідношенням із національним громадянством, реалізацією суверенних повноважень держави щодо форми та змісту громадянства за умов європейської інтеграції, концепції громадянства у контексті сучасних процесів глобалізації та універсалізації тощо. Таким чином проблема визначення правової природи громадянства Європейського Союзу є недостатньо розробленою саме в аспекті її дослідження крізь призму теорії держави і права, що обумовлює необхідність визначення особливостей інституту громадянства ЄС в умовах поглиблення інтеграційних процесів на рівні комплексного монографічного дослідження.

Розкрити сутність будь-якого правового явища неможливо без аналізу історії його запровадження і розвитку. Відтак дослідження правової природи громадянства ЄС потрібно розпочати з вивчення передумов та факторів, що обумовили юридичне закріплення інституту громадянства ЄС та його подальший розвиток.

На думку багатьох істориків, інститут громадянства як такий зародився ще за часів античності в праві Давньої Греції (Афін, Спарти) та Давнього Риму близько V–IV ст. до н.е. [47, с. 103, 129]³. На той час він визначав особливий, привілейований стан особи, що характеризувався насамперед наявністю особистої свободи, права на участь в управлінні державними справами на народних зібраннях, а також у здійсненні правосуддя, права на приватну власність тощо. У давніх рабовласницьких державах саме громадяни мали

¹ [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 196 с.

² [16] Великоречанін П. О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. О. Великоречанін ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : [б. в.], 2015. – 201 с.

³ [47] История государства и права зарубежных стран: Часть 1. учеб. для вузов. – Изд. 2-е, стереотип. / под ред. Н. А. Крашенинниковой и О. А. Жидкова. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА*М, 1999. – С. 103, 129.

доступ до публічної влади і відповідно були тією політично активною частиною населення, яка безпосередньо впливала на розвиток держави.

Право давніх держав чітко розмежовувало правовий статус громадян та іноземців. Так, у Давньому Римі іноземці (перегрини) мали майнову правоздатність, однак не набували політичних прав та були зобов'язані сплачувати податки. Крім того, з огляду на рабовласницький характер Давнього Риму правове становище особи характеризувалося трьома взаємопов'язаними статусами – свободи, громадянства і родини. Лише особа, що мала усі ці статуси, була повністю правоздатною. У публічному праві це означало можливість брати участь у народних зборах і обіймати державні посади. У приватному праві вони забезпечували 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 давніх рабовласницьких державах соціально-політичний аспект громадянства значною мірою визначав його сутність як правового явища. Громадянство мало характер привілею, поширювалось на забезпечені верстви населення і засвідчувало причетність особи до державної влади.

У більш сучасному трактуванні, зазначає О. А. Лукашева, інститут громадянства сформувався після Великої французької революції наприкінці XVIII ст. [108, с. 118]¹. Саме в цей час концепція громадянства як статусу особи, що має право активно брати участь у політичному житті суспільства, формувати державні органи та здійснювати контроль за їх діяльністю, та народу як спільноти рівноправних громадян протиставляється концепції підданства як особистої залежності від монарха, що склалася в епоху абсолютизму. Поступово замість традиційних форм визначення групової належності (родина, корпорація, регіон) утверджується держава як основне джерело ідентифікації особи.

У контексті нашого дослідження безумовний інтерес представляє інститут підданства, що склався у Германській імперії, заснованій 1871 р.

¹ [108] Права человека : учеб. / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 2-е изд, перераб. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – С. 118.

Підданий будь-якої держави у складі Імперії мав право переходу всередині Імперії з одного підданства в інше, не втрачаючи при цьому підданства Імперії [10, с. 170-175]¹. Рівними в своїх правах були лише піддані кожної з держав-членів Германської імперії в межах усіх інших держав цієї Імперії (ст. 3 Конституції Германської імперії). Відповідно поняття «іноземець» не застосовувалося до підданих однієї з німецьких держав відносно підданства в іншій державі: ця категорія застосовувалася лише до осіб, які не перебували у підданстві жодної з держав-членів Імперії. На думку І. В. Яковюка, такий концептуальний підхід до визначення громадянства імперської федерації і її членів, що розкриває співвідношення між ними, згодом був використаний Європейським Союзом [48, с. 68]².

Друга половина ХХ ст. ознаменувалася активним розвитком інтеграційних процесів, результатом яких стало запровадження нового типу міждержавного утворення у формі Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу. Однією із цілей цих організацій було забезпечення миру у регіоні, який міг бути досягнутий лише через створення «дедалі міцнішого союзу народів Європи». Поглиблення процесів європейської інтеграції, що сприяли конвергенції права держав-членів, актуалізували питання щодо необхідності забезпечення єдності їх народів, що зумовило виникнення нової концепції міждержавного громадянства.

У вітчизняній літературі робилися спроби здійснити періодизацію процесу становлення інституту громадянства ЄС. Так, І. В. Яковюк виділяє шість основних історичних етапів, які пройшла у своєму розвитку зазначена концепція: 1) Паризький саміт 1974 р.; 2) саміт Європейської ради у Фонтенбло 1984 р.; 3) підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз (1992 р.); 4) підписання Амстердамського договору (1997 р.); 5) підписання Договору про Конституцію для Європи (2004 р.); 6) підписання Лісабонських

¹ [10] Бабури́н С. Н. Территория государства : теоретико-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабури́н. – М., 1998. – С. 170–175.

² [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за заг. ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – С. 68.

договорів (2007 р.) [162, с. 318]¹. Дозволимо собі лише частково погодитися із таким підходом, оскільки автор за відлік кожного періоду бере різні за своїм значенням юридичні факти: політичні зустрічі глав держав-членів, підписання юридично обов'язкових актів та актів, які не набрали чинності.

На нашу думку, можна виділити чотири основні історичні етапи, упродовж яких були сформовані і закріплені норми, що визначили сутність концепції громадянства ЄС [68]².

I етап – зародження ідеї європейської єдності громадян як умови їх мирного співіснування та історичної, культурної та релігійної спільності народів як основи об'єднання (від Нового часу – до набрання чинності Договором про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі 1952 р.);

II етап – запровадження окремих соціально-економічних, а згодом політичних прав громадян на рівні Співтовариств (від набрання чинності Договору ЄСВС і до набрання чинності Маастрихтським договором (1993 р.));

III етап – юридичне закріплення інституту громадянства ЄС та його розвиток у праві ЄС/Співтовариств (від набрання чинності Маастрихтським договором і до набрання чинності Лісабонським договором (2009 р.));

IV етап – модернізація інституту громадянства ЄС у напрямку посилення політичних прав за умов подолання проблеми «дефіциту демократії» в Європейському Союзі (від набрання чинності Лісабонським договором і до нашого часу).

Ідея юридичного закріплення єдиного міждержавного громадянства висловлювалася задовго до заснування Європейських співтовариств. Так, у проектах об'єднання європейських держав, розроблених в Новий час В. Пенном, Б. Беллерсоном, Ш. де Сен-П'єром, Ж.-Ж. Руссо та ін., піднімалося питання єдності громадян як передумови єдності їх народів у контексті дедалі

¹ [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 318.

² [68] Кулабухова А. В. Становлення інституту громадянства Європейського Союзу / А. В. Кулабухова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 1. – С. 31-35.

більш актуального завдання забезпечення миру в Європі [48, с. 33–46]¹. Прогресивними були пропозиції І. Канта, який у 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 – К. А.] 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» [78, с. 110–111]².

А. Сен-Сімон відстоював думку щодо необхідності запровадження наднаціональних інституцій, які б гарантували забезпечення мирного співіснування держав. На думку філософа, деякі з таких інституцій мали формуватися шляхом прямого волевиявлення громадян Європи, що могло б забезпечити основу правової єдності континенту [48, с. 38–39]³.

Ідеї мислителів Нового часу отримали подальший розвиток у працях філософів та європейських революціонерів більш пізнього періоду, надав потужного інтелектуального поштовху для їх практичного втілення у ХХ ст. Так, досить вдалою була спроба втілити ідею єдності громадян Європи, реалізована відповідно до Конвенції про заснування Бельгійсько-Люксембурзького економічного союзу від 25 липня 1921 р. [169]⁴: громадяни однієї держави-члена користувалися рівним захистом прав і свобод на території іншої держави, крім того запроваджувалася взаємна консульська допомога на території третіх держав. У подальшому в межах Економічного Союзу Бельгії, Нідерландів та Люксембургу 1944 р. зазначені права були розширені.

¹ [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – С. 33–46.

² [78] 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 М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Х., 2015. – Ч. 1. – С. 109–114.

³ [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – С. 38–39.

⁴ [169] Belgium and Luxembourg - Convention for the establishment of an Economic Union between the two countries, signed at Brussels, July 25, 1921 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1922/58.html.

Важливий внесок у формування концепції загальноєвропейського громадянства зробив Ріхард Куденхове-Калергі, який в 1923 р. заснував Пан'європейський союз – суспільно-політичний рух, спрямований на об'єднання народів Європи у союз конфедеративного чи федеративного типу задля збереження миру та економічної стабільності в Західній Європі (див.: «Боротьба за Пан-Європу», «Пан-Європа», «Європа просинається» та ін. [81]¹). Саме йому належить постановка питання про формування європейської ідентичності як основи об'єднавчих процесів. Він зазначав, що «Європа» («Пан-Європа») – це не суто географічне поняття. «Ключ до розв'язання питання про кордони Європи лежить у культурно-політичній сфері... Пан-Європа охоплює лише демократичні держави... Культура, політика, історія перетворили цей півострів на континент». На його переконання, умовою перетворення об'єднаної Європи на світову державу є формування європейської ідентичності, «європейці повинні відчувати себе єдиною нацією» [48, с. 76]². У розробленому ним проекті об'єднаної Європи (1930 р.) висловлювалися ідеї створення федеральних органів влади, запровадження власних фінансів та введення європейського громадянства, що було б субсидіарним стосовно національного громадянства.

У процесі пошуку найбільш прийнятних форм об'єднання європейських держав після завершення Другої 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 на ідеї правової єдності їх громадян.

На першому конгресі Союзу європейських федералістів у м. Монтрюо 1947 р. було визначено засади майбутнього наднаціонального союзу. У доповіді Дені де Ружмона «Федералістська точка зору» проголошувалися засадничі принципи такого об'єднання, зокрема, що «федерація формується поступово за

¹ [81] Марченко М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине XX в. / М. Н. Марченко // Вест. Москов. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 4. – С. 3–14.

² [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – С. 76.

допомогою осіб і їх груп, а не урядів»; «федерація не ставить перед собою мету стерти відмінності і злити усі нації в єдине ціле, навпаки – вона прагне зберегти їхню самобутність» [48, с. 82]¹. Наступного року на Гаазькому конгресі європейських рухів було висловлено пропозицію щодо створення загальноєвропейського парламенту, сформованого шляхом прямого волевиявлення громадян. Такі ідеї у подальшому окреслили сутність правового зв'язку «Співтовариство – громадяни держав-членів», оскільки поступово громадяни почали визнаватися рушійною силою європейської інтеграції (слід зазначити, що при цьому інститут громадянства ЄС не підміняв інститут національного громадянства).

До обґрунтування необхідності запровадження загальноєвропейського громадянства у 1949 р. долучився Т. Х. Маршалл, який вважав, що громадянство – це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство» [49, с. 59]². Схожих поглядів дотримувався Д. Хельд, який розглядав єдине громадянство як «окрему концепцію універсального поєднання інтересів народу і суспільства з індивідуальними аспектами їх політичного життя» [162, с. 315]³. Однак висловлені пропозиції щодо запровадження європейського громадянства не отримали юридичного закріплення через неготовність більшості європейських держав обмежити свої суверенні повноваження у сфері прав людини.

На момент заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі (1951 р.), Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії (далі – Євратом) (1957 р.) інститут спільного громадянства не отримав закріплення, оскільки держави досягли згоди лише щодо інтеграції в економічній сфері. Проте з огляду на амбітну мету започаткувати «якомога тісніший союз між народами Європи» певні соціально-економічні права, необхідні для функціонування митного союзу та розбудови

¹ [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – С. 82.

² [49] Капустин Б. Г. Гражданство и гражданское общество / вступ. ст. В. С. Малахова; прил. Т. Х. Маршалла / пер. с англ. Ю. Дергунова; под науч. ред. А. Смирнова. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – С. 59.

³ [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 315.

спільного ринку, були передбачені. Так, установчі договори гарантували право на вільне пересування і проживання працівників у межах територій держав-членів та встановлювали принцип заборони їх дискримінації за національною ознакою у питаннях працевлаштування, оплати й інших умов праці і найму (ст. 69 ДЄСВС [261]¹, ст. 48 ДЄЕС [260]²). Зазначене право розглядалося як фундаментальне, основоположне і таке, що надає безпосередні вигоди індивідам від європейської економічної інтеграції.

Зазначимо, що право на вільне пересування і проживання надавалося спочатку економічно активним індивідам та членам їх сімей безпосередньо під час їхньої трудової діяльності (Регламент Ради 1612/68 про свободу пересування працівників у межах Співтовариства від 15 жовтня 1968 р. [248]³), а згодом його зміст було поширено і на проживання після виходу на пенсію (Регламент Комісії 1251/70 від 29 червня 1970 р. [247]⁴). Суб'єктами цього права були також іноземці та особи без громадянства, однак лише громадяни держав-членів могли користуватися цим правом без додаткового дозволу держави перебування. Лише згодом, із поступовим розширенням компетенції Співтовариств на сферу освіти, культури, туризму та ін., право на вільне пересування і проживання було надано й іншим категоріям економічно неактивних осіб (Директива Ради 90/364/ЄЕС про право проживання від 28 червня 1990 р. [184]⁵).

Слід підкреслити, що із поглибленням інтеграції право на вільне пересування і проживання пройшло певну еволюцію від суто економічного права особи до більш широкої особистої свободи. Згодом воно стало одним із

¹ [261] Treaty establishing the European Coal and Steel Community of 18.04.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html.

² [260] 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.

³ [248] Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15.10.1968 on freedom of movement for workers within the Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:en:HTML>.

⁴ [247] Regulation (EEC) No 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970R1251:EN:HTML>.

⁵ [184] Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31990L0364>.

найважливіших прав громадян ЄС, оскільки надало можливість користуватися й іншими правами, що випливають із сучасного громадянства Союзу.

Отже, перші права, які гарантувалися громадянам правопорядком Співтовариств упродовж 1950–1960-х рр., мали соціально-економічний характер з огляду на специфіку інтеграційних зв'язків держав-членів. Для більш точної характеристики відносин на рівні «Співтовариство – громадяни держав-членів» окремими західними вченими, передусім М. Еверсоном, навіть було використано спеціальний термін «ринкове громадянство» (market citizenship) [210]¹, щоб більш точно розкрити сутність такого зв'язку². Більше того, К. Херлоу, оцінюючи роль громадян у функціонуванні Європейських співтовариств, вказала на існування «пасивного типу громадянства», оскільки на той час політичні права не визнавалися на комунітарному рівні, а громадяни держав-членів «були не більше, ніж споживачі, платники податків, робоча сила» [173, с. 32]³.

Успіхи у поглибленні економічної інтеграції у 1960-х рр. актуалізували питання стосовно необхідності поступової політичної інтеграції на шляху до формування «як ніколи тіснішого союзу народів Європи». Реалізувати заявлену мету було неможливо 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 на комунітарному рівні залишалися відстороненими від процесу ухвалення рішень щодо функціонування Європейських співтовариств. Це суперечило концепції демократії, яка є надбанням і спільною конституційною цінністю держав-членів Співтовариств. Таке становище у теорії було охарактеризовано як «проблема

¹ [210] Everson M. The Legacy of the Market Citizen // *New Legal Dynamics of European Union* / Eds. J. Shaw, G. More. – N.Y.: Clarendon Press, 1995. – 355 p.

² У подальшому економічні чинники у розумінні прав людини або так звана ідеологія «ринкового» громадянства суттєво вплинули на формування концепції прав людини, яка поступово почала складатися в межах Співтовариств / Європейського Союзу.

³ [173] *Collected Courses of the Academy of European Law* / Ed. Antônio Augusto Cançado Trindade. – Alphen aan Den Rijn: Kluwer Law International, 1997. – 362 p.

дефіциту демократії». Тож подальший розвиток Співтовариств потребував їх зближення із громадянами у політичній площині [65]¹.

Важливою подією у процесі становлення інституту громадянства ЄС стали домовленості, досягнуті державами-членами на Паризькому саміті 09-10 грудня 1974 р. У Заключному комюніке були зафіксовані пропозиції, що безпосередньо стосувалися громадян. Зокрема, з урахуванням пропозицій Ж. Веделя передбачалося введення механізму прямих виборів до Парламентської асамблеї [Європейського Парламенту] та надання Асамблеї, «яка буде розглядатися як символ європейської єдності», законодавчих повноважень (п. 12). Крім того, було досягнуто згоди щодо запровадження уніфікованого зразка паспорта громадян держав-членів у межах так званого «паспортного союзу» та скасування внутрішнього митного контролю для забезпечення свободи вільного пересування (п. 10), а також створення спеціальної робочої групи, покликаної визначити умови та часові рамки, упродовж яких громадяни держав-членів могли би отримати спеціальні права як громадяни Співтовариства (п. 11) [211]². Отже, зазначені зміни стосувалися не лише легітимації Співтовариства, але й проблеми політичної ідентифікації зі Співтовариствами та були важливими для практичної реалізації «ідеї єдності європейських народів».

Значним був внесок у розвиток концепції громадянства ЄС прем'єр-міністра Бельгії Л. Тиндеманса, якого називають «батьком європейського громадянства» [170]³. Він уперше в історії євроінтеграції виразно обґрунтував ідею «Європи громадян» або Європи для громадян. У Доповіді про Європейський Союз (29 грудня 1975 р.), адресованій Європейській Раді, він зазначив, що «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

¹ [65] Кулабухова А. В. Еволюція ідеї загальноєвропейського громадянства до Маастрихтського договору / А. В. Кулабухова // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 128–134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_23.pdf.

² [211] Final communiqué of the Paris Summit of 09-10.12.1974 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf.

³ [170] Canil A. Leo Tindemans: The European Citizenship Father / Andrea Canil [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.andreacanil.eu/europa/leo-tindemans-the-european-citizenship-father/>.

ближчою до громадян» [208]¹. 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 апеляцій до Суду Правосуддя проти інститутів ЄС; право на вільне пересування в межах територій держав-членів; право на рівну плату за послуги транспортних і комунікаційних компаній, якими користуються особи; право на медичний захист у межах територій 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 робив акцент на людському вимірі інтеграції та важливості надання додаткових прав громадянам на рівні Співтовариств.

Ідеї Л. Тиндеманса отримали розвиток у працях інших науковців. У 1975 р. М. Хільф вніс пропозицію щодо зміни положень Договору про заснування Європейського економічного співтовариства, відповідно до якої «Суд Правосуддя забезпечує дотримання права *і особливо основоположних прав громадян (курсив мій. – К. А.)* при тлумаченні та застосуванні Договору» [237, с. 221]². Однак, ці рекомендації не були враховані, оскільки концепція прав людини в правопорядку Співтовариств перебувала на стадії формування.

Розвиваючи ідею спеціальних прав та підкреслюючи важливість розвитку солідарності між громадянами держав-членів через надання їм низки політичних і соціальних прав на рівні Співтовариства, Європейський Парламент у Резолюції від 16 листопада 1977 р. [252]³ висловив свої пропозиції щодо конкретного змісту і переліку таких прав. Зокрема, наголошувалося на необхідності запровадження права направляти петиції; активного і пасивного виборчого права та права обіймати будь-які публічні посади на місцевому рівні

¹ [208] 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.

² [237] Lawson R. Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg // The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers / Ed. by R. Lawson and M. de Blois. – Leiden: Springer, 1994. – Vol. III. – P. 219–252.

³ [252] Resolution of the European Parliament on the granting of special rights to the citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974 (point 11 of the final communiqué) of 16.11.1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/33761/1/A319.pdf>.

в країні проживання у разі проживання не менше 10 останніх років; права на безперешкодне проживання в межах територій держав-членів; свободи об'єднань; рівності з громадянами держави проживання у професійній, соціальній та економічній сфері; права на користування рідною мовою; права на вільне обрання юристів у будь-якій державі-члені для захисту своїх прав та законних інтересів; права на заснування закладів освіти та викладання і навчання на тих же умовах, які надаються громадянам держав-членів.

Деякі із зазначених пропозицій завдяки досягнутим між державами-членами політичним домовленостям упродовж 1970-х рр. отримали у подальшому нормативне закріплення в юридично обов'язкових актах. Зокрема, було ухвалено Акт про вибори представників до Асамблеї (нині Європейського Парламенту) шляхом прямого загального волевиявлення від 20 вересня 1976 р. [165]¹, який надав політичні права громадянам держав-членів. Вказана реформа була високо оцінена у політичному середовищі. Так, євродепутат і спеціальний доповідач з питань реформування Європарламенту Ш. Патін зазначав, що «...нарешті було встановлено зв'язок між громадянами та «їхнім» Європейським співтовариством. Саме громадяни, а не уряди, мають впливати на подальший розвиток політики Співтовариства через демократичний процес, який є засадничим для всіх держав-членів». Крім того, він підкреслював важливість надання вагомих законодавчих повноважень цьому органу, щоби демократія реально діяла [243]². Глави урядів держав-членів у Декларації про демократію на Копенгагенському саміті 8 квітня 1978 р. [197]³ наголосили на важливості надання громадянам загального прямого виборчого права на рівні Співтовариств, а також на необхідності визнання і підтримання принципів представницької демократії і прав людини як необхідних умов членства в Європейських співтовариствах.

¹ [165] Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage of 20.09.1976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01):EN:HTML).

² [243] Patijn S. Election to the European Parliament by Direct Universal Suffrage / Shelto Patijn // Directorate-General for Research and Documentation of the European Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/35095/1/A1241.pdf>.

³ [197] Declaration on Democracy, Copenhagen, 08.04.1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/33761/1/A319.pdf>.

Таким чином, упродовж 1970-х років перелік прав, гарантованих громадянам держав-членів Співтовариств, було доповнено політичними правами, які дали змогу не лише безпосередньо обирати склад вищого представницького інституту Співтовариств, але й брати участь у реалізації спільної комунітарної політики. Вибори депутатів Європарламенту громадянами не лише сприяли підвищенню престижу і легітимності інтеграційних об'єднань, але й збільшили інтерес громадськості до проблем європейського будівництва. Крім того, доволі виразною стала ідея подальшого розвитку європейської інтеграції за безпосередньої участі громадян держав-членів.

Розвиток Європейських співтовариств у 1970-ті – на початку 1980-х років відбувався в умовах серйозної економічної кризи, яка суттєво гальмувала темпи європейської інтеграції. У зв'язку із цим питання щодо посилення наднаціональних механізмів, у тому числі шляхом розширення існуючих або надання нових прав громадянам, не було серед пріоритетних. Варто також враховувати, що за умов прогнозованого розширення складу Співтовариств за рахунок Греції, Іспанії та Португалії, які мали високий рівень безробіття та інші соціальні проблеми, та відповідно суттєвого збільшення кількості громадян у межах Співтовариств, поширення загальноєвропейських прав на громадян нових держав-членів могло загострити проблему безробіття на території Співтовариств. Отож численні пропозиції у цій сфері не були підтримані національними урядами. Єдиною суттєвою домовленістю, досягнутою на початку 1980-х років, було рішення про запровадження єдиного зразка паспорта – першого офіційного документа, що посвідчував правовий зв'язок із відповідною державою-членом та, як було зазначено у преамбулі Резолюції Ради Міністрів від 23 червня 1981 р., «символізував єдність громадян держав-членів у межах Співтовариства» [253]¹.

Проте, незважаючи на песимістичні оцінки щодо майбутнього Співтовариств та поширення євроскептичних настроїв, держави дедалі більше

¹ [253] Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council of 23 June 1981 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41981X0919:EN:HTML>.

переконувались, що на економічну кризу варто відповідати інтенсифікацією інтеграційних процесів, зокрема шляхом введення нових спільних політик, посилення ефективності і демократичності інституційного механізму [48, с. 114]¹. Із цією метою розроблялися масштабні проекти реформування Співтовариств і подальшого поглиблення інтеграційних процесів.

Одним із найбільш важливих був проект Договору про Європейський Союз, опрацьований і ухвалений 14 лютого 1984 р. Європейським Парламентом на чолі з А. Спінеллі [202]². Це був перший комплексний акт, в якому містилися конкретні пропозиції щодо запровадження «громадянства Європейського Союзу» (саме цей термін використовувався у тексті) та суттєвої демократизації його устрою. Зокрема передбачалося, що «громадяни держав-членів *ipso facto* є громадянами держав-членів. Громадянство Співтовариств залежить від громадянства держави-члена; воно не може окремо набуватися або втрачатися. Громадяни Союзу мають право брати участь у політичному житті Союзу на умовах, визначених Договором, користуватися наданими Союзом правами та бути суб'єктами його права» (п. 3). У проекті передбачалося надання законодавчих повноважень Європейському Парламенту як єдиному представницькому органу громадян держав-членів, а також право здійснення демократичного контролю за Європейською комісією (п. 29); визнавалося право громадян направляти до Парламенту петиції (п. 18). Крім того, акцент було зроблено на забезпеченні єдності громадян держав-членів через «забезпечення культурного і мовного порозуміння між громадянами держав-членів» (п. 61). Окреме місце відводилося інформаційній політиці, спрямованій на забезпечення кращої обізнаності громадян із функціонуванням Союзу та гарантування їм права на інформацію про ЄС (п. 62).

Слід також вказати на пропозиції, висловлені Комітетом Європи громадян – спеціальним консультативним органом *ad hoc*, створеним рішенням Європейської Ради у Фонтенбло 1984 р., що був покликаний готувати і

¹ [48] Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – С. 114.

² [202] Draft Treaty establishing the European Union of 14.02.1984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html.

координувати заходи в справі активізації участі громадян держав-членів у європейському будівництві (відомий як «Комітет Адонніно» за прізвиськом його голови). У висновках Комітету обґрунтовувалася доцільність поширення свободи пересування на усі категорії громадян і визнання їх права на проживання в межах територій держав-членів; надання електоральних і представницьких прав шляхом участі у місцевих органах влади на території постійного проживання в межах держави-члена Співтовариства, а також уніфікації електорального законодавства держав щодо виборів до Європейського Парламенту з метою забезпечення принципу рівності громадян у Співтовариствах; гарантування права подавати петиції; запровадження дипломатичного і консульського захисту громадян на території третіх держав у разі відсутності відповідних національних органів зовнішніх зносин. Найважливіші новації стосувалися запровадження при Європейському Парламенті посади Омбудсмена, що «розглядатиме скарги громадян, надаватиме висновки і рекомендації у разі встановлення порушень у діяльності установ» [166]¹.

Значна частина висловлених пропозицій у найближчій перспективі не отримала юридичного оформлення через відсутність політичного консенсусу у питанні громадянства ЄС, однак більшість із них була взята за основу у подальшому реформуванні Співтовариств, а згодом і Союзу. У прийнятому 17 лютого 1986 р. Єдиному Європейському Акті [258]² (далі – ЄСА) держави дійшли згоди лише з питань економічної інтеграції. Домінантне завдання Договору зводилося до встановлення правових механізмів, необхідних для запровадження більш високої форми економічної інтеграції – спільного ринку – до 31 грудня 1992 р.

Поняття спільного ринку, яке вживалося у тексті ЄСА, було ґрунтовно розроблено авторитетним угорським економістом Б. Баласса. У праці «Теорія

¹ [166] Adonnino P. A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf.

² [258] Single European Act of 17.02.1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf.

економічної інтеграції» (1961 р.) [167]¹ він визначив спільний ринок як специфічний економічний режим, у межах якого між державами забезпечується дія чотирьох принципів («чотирьох свобод»): свободи руху товарів, послуг, капіталів і робочої сили. Тобто йшлося про взаємні зобов'язання із скасування митних та кількісних обмежень у взаємній торгівлі, наданні послуг, русі капіталів та забезпечення вільного руху працівників. Водночас ЄСА використав більш широкий підхід щодо забезпечення дії «четвертої свободи», закріпивши загальну норму про вільний рух осіб, як економічно активних (працівників), так і будь-яких інших категорій.

Після набрання чинності ЄСА окремим напрямом правових реформ стала реалізація його положень, пов'язаних із забезпеченням свободи пересування і проживання в межах територій держав-членів. На виконання цього завдання було ухвалено низку директив: 90/364/ЕЕС про право проживання [184]²; 90/365/ЕЕС про право проживання працівників та підприємців, що припинили свою трудову діяльність [185]³; 90/366/ЕЕС про право проживання студентів [186]⁴. Крім того, за межами Співтовариств з 1985 р. почав розвиватися так званий Шенгенський процес, що був спрямований на створення єдиного міграційного простору держав без внутрішніх кордонів.

Решта рекомендацій, висловлених у проектах А. Спінеллі та П. Адонніно, не отримали закріплення, оскільки не були безпосередньо пов'язаними із запровадженням спільного ринку. Саме тому в тексті договору не було жодної згадки про громадянство ЄС та права, які пов'язані з ним. У преамбулі лише згадувалося про демократію, свободу, рівність та соціальну справедливість як фундаментальні засади співробітництва держав у рамках Співтовариств, а в основній частині містилися положення щодо розширення законодавчих повноважень Європейського Парламенту. Однак, незважаючи на недостатню

¹ [167] Balassa B. The Theory of Economic Integration / B. Balassa. – Homewood, Illinois : Richard D. Irvin, 1961. – 304 р.

² [184] Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31990L0364>.

³ [185] Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31990L0365>.

⁴ [186] Council Directive 90/366/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for students [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0366>.

увагу ЄС до концепції громадянства ЄС цей договір став правовим підґрунтям для поглиблення інтеграційних зв'язків держав та подальших розробок щодо правового становища громадян у межах об'єднання.

Наступний період у становленні загальноєвропейського громадянства, як і у розвитку європейської інтеграції в цілому, пов'язаний із розробкою і набранням чинності Маастрихтським договором. Значення договору полягає насамперед у створенні Європейського Союзу – унікального в історії людства інтеграційного об'єднання держав, що охоплює економічну, зовнішньополітичну, військову і правоохоронну сфери. У ст. А Договору про ЄС дається оцінка історичної ваги цього документа, який відзначає новий етап у процесі створення як ніколи тіснішого союзу між народами Європи [266]¹. Попри досить абстрактне формулювання, це положення преамбули можна розглядати як ключову тезу для подальшого розвитку і правового закріплення норм, які стосувалися впроваджуваного установчим договором інституту громадянства.

Зазначений нормативний акт уперше офіційно закріпив громадянство Європейського Союзу та визначив коло прав, які гарантувалися на наднаціональному та внутрішньодержавному рівні у зв'язку із таким статусом. Зокрема, за Договором кожен громадянин держави-члена автоматично визнавався громадянином ЄС (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. 8a); гарантувалося активне і пасивне право на муніципальних виборах у країні проживання у сукупності з вже існуючим виборчим правом у Європейському парламенті (ст. 8b); новацією стало право на дипломатичний і консульський захист на території третіх держав (ст. 8c) та право на звернення до Євроомбудсмена – нового консультативного і контрольного органу при Європарламенті, а також право направляти петиції до Європейського Парламенту, законодавчі і контрольні повноваження якого були суттєво

¹ [266] Treaty on European Union of 07.02.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.

розширені (ст. 8d). Такий перелік прав громадян став результатом політичного компромісу, досягнутого між державами, що дотримувалися діаметрально протилежних підходів у процесі європейської інтеграції – федералізації та розвитку співробітництва без суттєвого обмеження суверенних повноважень.

З аналізу тесту Маастрихтського договору можна дійти висновку, що запровадження інституту громадянства ЄС передбачало виконання кількох взаємопов'язаних завдань: від юридичних – «забезпечення захисту прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. В), посилення правового зв'язку між Євросоюзом та громадянами держав-членів, легітимації його конституційної будови через надання низки політичних прав безпосередньо громадянам та створення відповідних правових механізмів; до політичних – бути символом європейської єдності та союзу народів Європи.

Однак не всі держави-члени підтримали ідею запровадження інституту громадянства ЄС. Так, на загальнонаціональному референдумі в Данії 2 червня 1992 р. громадяни проголосували проти ратифікації Маастрихтського договору у тому числі через негативне сприйняття концепції загальноєвропейського громадянства [239, с. 53]¹. У зв'язку із цим на засіданні Європейської ради, що відбулося 10-11 грудня 1992 р. в Единбурзі було прийняте «Рішення стосовно деяких проблем, порушених Данією щодо Договору про Європейський Союз» [204]², у якому були висловлені певні уточнення у зв'язку із таким статусом. Зокрема, наголошувалося, що «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 відкрило дорогу для позитивного голосування данців на референдумі 18 травня 1993 р. У тексті Договору про ЄС зазначена норма не отримала закріплення, оскільки вона була сформульована вже після парафування тексту договору і висловлення згоди на його обов'язковість майже усіма державами-членами. Тому спільним рішенням

¹ [239] Maas W. *Creating European Citizens* / W. Maas. – L. : Rowman & Littlefield, 2007. – 179 p.

² [204] Edinburgh European Council, 11 and 12 December 1992. *Conclusions of the Presidency, Part B* // *Official Journal*. – 1992. – № C-348. – P. 1.

урядів було погоджено закріпити тлумачення сутності інституту громадянства у політичній декларації, аби не розпочинати процес ратифікації із початку.

Із набранням чинності Маастрихтським договором його положення стосовно громадянства держав-членів почали поступово деталізуватися і розвиватися в межах так званого вторинного законодавства ЄС (див. Директиву Ради ЄС 93/109/ЕС від 06.12.1993 р., що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського Парламенту для громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства; Директиву 2004/38/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 29.04.2004 р. про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів та ін.), практиці Суду Правосуддя, а також у національному законодавстві держав-членів.

Підписання 2 жовтня 1997 р. Амстердамського договору [262]¹ привело до подальшого розвитку концепції громадянства ЄС. Необхідність внесення змін виникла у зв'язку з тенденцією подальшого поглиблення політичної інтеграції, а отже, й уточнення того, який рівень влади в Союзі є суверенним і таким, що визначає політику як усередині держави, так і у наднаціональному об'єднанні в цілому. Можна виділити чотири групи змін, що були закріплені у його тексті. Перша новація стосувалася уточнення, погодженого ще у Декларації Данії щодо похідного характеру громадянства ЄС і суверенного права держав-членів на визначення кола осіб, які мають право набути їх громадянство (п. 9). Відтак ця інтерпретаційна норма щодо співвідношення європейського і національного громадянства набула обов'язкового характеру. Друге нововведення пов'язане із запровадженням принципу недискримінації за національною належністю, який став ключовим у реалізації наданого громадянством ЄС переліку прав. Третя група змін стосувалася проголошення нового завдання – розбудови Європейського Союзу як «простору свободи, безпеки і справедливості», де забезпечене вільне пересування осіб. У зв'язку із

¹ [262] Treaty of Amsterdam of 02.10.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf.

цим значна кількість норм, що стосувалася міграційних прав громадян і склалася між державами-членами, а також у рамках так званих Шенгенських домовленостей, були віднесені до правопорядку Союзу (п. 11). Четвертий блок змін стосувався введення принципу гласності як нового засадничого принципу функціонування Союзу, що позначився на змісті права громадян направляти петиції до його установ. За Маастрихтським договором це право обмежувалося лише запитами до Європарламенту. Цього, очевидно, було недостатньо для реалізації стратегічного завдання – розбудови ЄС «як ніколи тіснішого Союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога більш відкрито і ближче до громадян». Щоб забезпечити транспарентність діяльності установ Союзу, а відтак і легітимізувати його структуру в Амстердамському договорі було закріплено право направляти звернення до будь-якої інституції чи органу Союзу та отримувати відповідь мовою запиту (п. 11), а також право доступу до документів Європарламенту, Ради та Комісії (п. 45). Високо оцінюючи зазначені нововведення, В. В. Копійка та Т. І. Шинкаренко зазначають, що «Амстердамський договір наблизив Євросоюз до громадян, посилив відкритість і демократичність його інституційної структури» [60, с. 488]¹.

Хартія ЄС про основоположні права [172]² продублювала права громадян, що містилися в чинних на той час установчих договорах. Новий – Ніщський договір [265]³ – не вніс суттєвих змін у концепцію громадянства Союзу, оскільки був спрямований на подальше розширення членського складу ЄС.

Пошук більш ефективної організаційної моделі взаємодії держав у межах Європейського Союзу не припинявся. На Лакенському саміті Європейської ради у грудні 2001 р. була ухвалена Декларація про майбутнє Європейського

¹ [60] Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; за ред. В. І. Губерського. – 2-е вид., виправл. і доповн. – К. : Знання, 2012. – С. 488.

² [172] Charter of Fundamental Rights of the European Union of 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007P/TXT>.

³ [265] Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT.

Союзу [234]¹, в якій окреслювалися ключові напрями подальшого розвитку інтеграції. Першим серед пріоритетних завдань визначено демократизацію Союзу. У тексті підкреслювалося, що «європейські інституції мають бути ближчими до громадян. Громадяни... не завжди бачать зв'язок між метою Союзу та його щоденними діями... Європейський Союз є доволі забюрократизованим... Громадяни бажають, щоби він був для них зрозумілим, відкритим, ефективним та контрольованим». Таким чином, вкотре увага була зосереджена на необхідності подолання проблеми «дефіциту демократії» в ЄС та спрощенні доволі громіздкої його будови, що ґрунтувалася на різних формах і методах співпраці.

На виконання проголошених у Лакенській декларації завдань було утворено спеціальний Конвент щодо майбутнього Європейського Союзу, діяльність якого була зосереджена на розробці нової редакції установчого договору ЄС, що врахував би проголошені в цій Декларації пропозиції. Робота Конвенту завершилася консенсусним схваленням 10 липня 2003 р. проекту Договору про запровадження Конституції для Європи [202]² (далі – проект Конституції), головна ідея якого була пов'язана із спрощенням організаційної структури Союзу, посиленні його легітимності і наближенні до громадян.

Не вдаючись до детального аналізу змісту цього акта, який був предметом спеціального дослідження А. Тюшка [140]³, вкажемо лише на ті новаторські положення, що безпосередньо стосувалися інституту громадянства ЄС. Так, на відміну від попередніх актів у проекті Конституції містився окремий розділ (Розділ VI частини I), присвячений «демократичному життю Союзу», в якому закріплювалися засадничі принципи правового статусу громадян у контексті функціонування Європейського Союзу. Такими вимогами проголошувалися принцип демократичної рівності (ст. I-45), відповідно до якого гарантувалося право на рівне ставлення з боку установ Союзу до

¹ [234] Laeken Declaration on the future of the European Union of 15.12.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/en/obj/laeken_declaration_on_the_future_of_the_european_union_15_december_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html.

² [202] Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003 // Official Journal. – 18.07.2003. – № C169.

³ [140] Тюшка А. Договір про Конституцію для Європи: генезис, юридична природа, політична цінність: моногр. / А. Тюшка. – К. : К.І.С, 2007. – 228 с.

громадян держав-членів; принцип представницької демократії (ст. I-46), за яким громадяни мали право бути репрезентованими на рівні Європарламенту і в такий спосіб опосередковано залучатися до законодавчого процесу; принцип партисипаторної демократії (ст. I-47), що передбачав право активної участі в політико-правовому процесі; принцип транспарентності (ст. I-50), а також принцип соціального партнерства (ст. I-48)¹, що передбачав взаємодію між працівниками, працедавцями та установами Союзу.

Більшість із зазначених принципів була сформована на основі вже існуючих прав громадян ЄС. Разом з тим принцип партисипаторної демократії був доволі революційним і повністю новаторським на той час. Згідно із цим принципом громадяни не лише набули права висловлювати свої погляди з усіх сфер діяльності Союзу та прилюдно на загальноєвропейському рівні обмінюватися думками, але й отримали право безпосередньо залучатися до законодавчого процесу Союзу шляхом подання будь-яких пропозицій із питань, щодо яких необхідно ухвалити правовий акт Союзу на виконання Конституції (ч. 4 ст. I-47). Ще одна новація стосувалася актуального завдання, визначеного Лакенською декларацією, – «розбудови союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога ближче до громадян». Із цією метою за Протоколом № 2 «Про застосування принципів субсидіарності і пропорційності» громадяни опосередковано, через обрані ними національні парламенти набули права залучатися до законодавчого процесу ЄС та контролювати зміст проектів нормативних актів.

Однак ці пропозиції не набули юридично обов'язкового характеру. Необхідною умовою набрання чинності проектом Конституції була одностайна ратифікація усіма державами-членами, що не відбулося через негативні результати загальнодержавних референдумів у Франції та Нідерландах [60, с. 499–500]². Відтак пошук оптимальної моделі урядування в Європейському Союзі продовжився.

¹ Зміст цих принципів буде розкрито у наступному підрозділі.

² [60] Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; за ред. В. І. Губерського. – 2-е вид., виправл. і доповн. – К. : Знання, 2012. – С. 499–500.

Наступний етап розвитку інституту загальноєвропейського громадянства слід пов'язати із дією Лісабонського договору від 13 грудня 2007 р. [264]¹, після набрання чинності яким Європейський Союз перейшов на якісно новий рівень існування, що не могло не позначитися як на його правовій природі, так і на інституті громадянства ЄС.

У Договорі зроблено сильний акцент на подоланні проблеми дефіциту демократії та відповідно розширено політичні права громадян ЄС. Зокрема, важливою новацією стало запровадження інституту громадської ініціативи (ч. 4 ст. 11 ДЄС) та ч. 1 ст. 24 ДФЄС) [91]²), через який 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 до законодавчого процесу громадяни держав-членів отримали право опосередковано впливати на союзні рішення. Третьою важливою новацією у контексті загальноєвропейського громадянства стало розширення законодавчих повноважень Європейського Парламенту – єдиного виразника політичної волі громадян на рівні ЄС. Як бачимо, зазначені пропозиції не були новими, вони фактично відобразили положення проекту Конституції для Європи, однак на відміну від останнього набули юридично обов'язкового характеру.

Прогнозуючи подальший розвиток інституту громадянства ЄС, можна припустити, що у контексті розбудови ЄС «як ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога відкритіше і ближче до громадян» у перспективі ймовірним є подальше розширення політичних прав громадян на рівні ЄС, посилення ролі національних парламентів, а також розширення законодавчих повноважень Європейського Парламенту.

Проведене нами дослідження дозволяє зробити наступні висновки. Зміст інституту громадянства ЄС сформувався набагато раніше його юридичного закріплення в установчих договорах. Ідея загальноєвропейського громадянства

¹ [264] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

² [91] Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.

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, а також місця громадянина в цих процесах. Запровадження інституту громадянства ЄС було зумовлено бажанням досягти якісно нового рівня інтеграції, що має відбуватися не лише на рівні держав, але й на рівні їх громадян. Важливою тенденцією розвитку інституту громадянства на сучасному етапі є розширення політичних прав громадян Європейського Союзу.

1.2. Правова природа громадянства Європейського Союзу

Розвиток європейської інтеграції, одним із наслідків якого стало запровадження громадянства Європейського Союзу, вимагає переглянути традиційні підходи щодо його сутності. Як справедливо зазначає І. В. Яковюк, запровадження громадянства Європейського Союзу черговий раз поставило перед науковцями і політиками питання про визначення правової природи Євросоюзу і кінцеву мету його утворення [162, с. 314]¹. Слід зауважити, що правова природа ЄС є визначальною для інституту наднаціонального громадянства, одночасно і саме громадянство ЄС розглядається як характерна риса політико-правової природи Союзу. На сьогодні досить авторитетною є концепція особливої правової природи *sui generis*, за якою ЄС є унікальним суб'єктом права, поєднує в собі одночасно риси федеративної держави і міжнародної міжурядової організації та не має аналогів серед суб'єктів права [158, с. 45]². Отож, не всі правові категорії, що складаються в рамках цього

¹ [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 314.

² [158] Якименко Х. С. Європейський союз: правова природа об'єднання: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Х. С. Якименко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2009. – С. 45.

утворення, можна пояснити через звичний понятійний апарат, що використовується в сучасному правознавстві. Все це зумовлює актуальність наукових розробок, присвячених дослідженню правової природи громадянства Європейського Союзу.

Поняття громадянства вважається одним із найбільш розроблених [3; 11; 21; 30; 38; 108; 103]¹. Громадянство є фундаментальним інститутом держави, який лежить в основі конституційно-правового статусу особи, розкриває специфіку правового зв'язку між державою та індивідом, що виражається в сукупності взаємних прав і обов'язків, а також відображає особливості правового становища громадян у порівнянні з іншою частиною населення в межах держави. Наявність громадянства є універсальною умовою правосуб'єктності особи.

Громадянство традиційно розглядається в органічній єдності з державою. Як громадянство не існує без держави, так і держава не існує без громадян. «Громадянство – поняття, нерозривно пов'язане з державністю», – наголошується практично у всій літературі, присвяченій проблемам громадянства [145, с. 38]². Незважаючи на різноманітність підходів до визначення і розуміння сутності держави, у доктрині склався погляд на неї як на суспільне явище, в основі якого лежать три обов'язкові елементи – територія, населення і публічна влада [44, с. 75]³. У зв'язку із цим зазначимо, що сам термін «громадянство» в контексті ЄС є доволі умовним, оскільки Європейський Союз сьогодні не може розглядатися як держава.

¹ [3] Альбертини Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ламара Михайлівна Альбертини ; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1999. – 18 с.; [11] Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р. Б. Бедрій ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 16 с.; [21] Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособ. – М.: Издательство МГУ, ИНФРА • М–НОРМА, 1997. – 294 с.; [30] Добрянський С. П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Добрянський. – Л., 2002. – 180 с.; [38] Єрмоленко Д. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальної державі : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. О. Єрмоленко. – Х. : Б. в., 2002. – 20 с.; [108] Права человека : учеб. / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 2-е изд, перераб. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.; [103] Подима Я. В. Конституційно-правові принципи громадянства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Я. В. Подима ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.

² [145] Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. – М. : Междунар. отношения, 1968. – С. 38.

³ [44] Загальна теорія держави і права: підруч. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 75.

Не вдаючись до аналізу правової природи Союзу, що стало предметом значної кількості наукових робіт [6; 158; 162]¹, зазначимо лише, що, по-перше, Євросоюз не має власної території, крім умовно визначеної в установчих договорах просторової сфери дії його норм права в межах територій держав-членів (ст. 52 ДЄС, ст. 355 ДФЄС). Він не може змінювати публічно-правовий статус територій держав-членів, визначати їх кордони тощо. По-друге, Європейський Союз не має власного населення і, що є досить показовим, власного громадянства. Так, відповідно до ст. 9 ДЄС «громадянство Союзу є додатковим до національного громадянства, не замінюючи його». Воно не має самостійного правового характеру поза зв'язком із державами-членами. Установчі договори визначають лише специфіку дії його норм за колом осіб, тобто щодо населення держав-членів. По-третє, ЄС на сучасному етапі не має власної, незалежної від держав-членів, публічної влади. Джерелом влади в ЄС є не народи, а уряди держав-членів, які на свій розсуд делегують інститутам Союзу право здійснення певних суверенних прав і повноваження, які необхідні йому для вирішення завдань і в яких зацікавлені країни-учасниці, а тому Союз не має інших повноважень, крім визначених його установчими договорами. Європейський Союз є похідним від держав-членів суб'єктом права, які, спільно виражаючи свою суверенну волю, можуть розширити або звужити його компетенцію та взагалі припинити його існування (за ст. 48 ДЄС).

В юридичній літературі висловлювалася критика терміна «громадянство Європейського Союзу». Так, У. К. Прейсс зазначає, що поняття «європейське громадянство» залишається не до кінця зрозумілим, оскільки в ньому переважають патетичні відтінки: формально його зміст лежить у рамках правових категорій, однак відсутнє чітке пояснення концептуального змісту, що створює труднощі в розумінні його значення для європейської інтеграції

¹ [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.; [158] Якименко Х. С. Європейський союз: правова природа об'єднання: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Х. С. Якименко; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 231 с.; [6] Байдін Ю. В. Державний суверенітет і його межі в умовах європейської інтеграції (питання теорії): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. В. Байдін; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2012. – 20 с.

[109]¹. На думку С. А. Янковського, «самі терміни «громадянин» і «громадянство» стосовно Європейського Союзу підібрані не зовсім вдало. Адже їх використання в даному контексті неминує спровокує аналогії з національним конституційним правом, хоча подібне порівняння, можливо, і не завжди доречно... Навіть перелік прав громадян Євросоюзу, сформульованих Маастрихтським договором, є вельми і вельми обмеженим» [164, с. 27-28]². Для уникнення термінологічної нечіткості А. В. Журавка пропонував використовувати поняття «приналежність до ЄС» [41, с. 90]³. Найбільш радикальні висловлювання зустрічаємо у Б. М. Топорніна, який стверджує, що «права, які надані громадянам Союзу, могли би бути забезпечені і без запровадження інституту громадянства» [137, с. 161]⁴.

Можна погодитися із висловленими зауваженнями, проте поняття «громадянство ЄС» офіційно закріплене в нормативних актах ЄС. Дослідження історії становлення інституту громадянства ЄС, проведеного нами у попередньому підрозділі, показало, що воно має не лише суто юридичний зміст, але й яскраво виражену політичну й ідеологічну складову. Воно зумовлене загальною метою «утворення як ніколи тісного союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина» (ч. 2 ст. 1 ДЄС). У преамбулі до ДЄС наголошується: «З непохитним прагненням запровадити спільне громадянство для громадян своїх країн...». У преамбулі Хартії ЄС про основоположні права підкреслюється: «Запроваджуючи громадянство Союзу... Союз робить людську особистість центром своєї діяльності». Таким чином, установчими договорами вкладається значно глибший зміст у концепцію громадянства ЄС. Це пояснює використання поняття «громадянство Європейського Союзу» у контексті правового зв'язку «ЄС – громадяни ЄС». Фактично це ж положення відображено у Декларації про громадянство, представленої Данією перед приєднанням до Маастрихтського

¹ [109] Прейсс У. К. О концепции европейского гражданства / У. К. Прейсс // Рос. бюл. по правам человека. – 1996. – Вып. 8. – С. 129–137.

² [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – С. 27-28.

³ [41] Журавка О. В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. В. Журавка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : б.в., 1999. – С. 90.

⁴ [137] Топорнин Б. Н. Европейское право: учеб. / Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 1998. – С. 161.

договору: «Громадянство Союзу – це політична і юридична концепція, яка є суттєво відмінною від концепції громадянства в розумінні Конституції Королівства Данія і її правової системи» [198]¹.

Відзначаючи умовність терміна «громадянство» стосовно Європейського Союзу, звернемо увагу на його використання в межах інших політико-правових утворень. Зокрема, він застосовується в нормативних актах Святого Престолу (Ватикану), що за своєю правовою природою *stricto sensu* не є державою як такою з огляду на специфіку його обмеженої правосуб'єктності та статусу населення, на яке поширюється його влада [124]². Зокрема, сьогодні є чинним Новий Закон Ватикану про громадянство від 22 лютого 2011 р. (*La Nuova Legge Vaticana Sulla Cittadinanza*) [235]³. На відміну від традиційних для держав способів набуття громадянства за принципом *jus sanguinis* та/або *jus soli*, громадянство Ватикану набувається на підставі закону (*ex jure*) або адміністративного рішення. Громадянство *ex jure* надається лише трьом групам осіб: а) кардиналам, що мешкають в державі-місті Ватикан або у Римі; б) дипломатам Святого Престолу; с) іншим службовцям, що мешкають у державі-місті Ватикан, у тому числі членам Швейцарської гвардії. За адміністративним рішенням громадянство може надаватися: а) постійним мешканцям (резидентам), що є службовцями держави-міста Ватикан; б) особам, що отримали папський дозвіл на це; с) жінкам та дітям осіб, що мають громадянство Ватикану (ст. 1). При цьому громадянство втрачається автоматично, якщо вищевказані особи припинили мешкати у Ватикані або виконувати свої посадові обов'язки (ст. 3). Таким чином, громадянство Ватикану не характеризується наявністю стійкого правового зв'язку; воно має так званий функціональний характер, оскільки безпосередньо залежить від факту служіння Святому Престолу або постійного проживання на його території.

¹ [198] Declaration on Citizenship of the Union of the Kingdom of Denmark of 12.12.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41992X1231>

² [124] Сироїд Т. Л. Міжнародно-правовий статус Ватикану / Т. Л. Сироїд // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 814–818.

³ [235] *La Nuova Legge Vaticana Sulla Cittadinanza*, 22 febbraio 2011, № CXXXI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Leggesullacittadinanzalaresidenzaelaccesso.pdf>.

Крім того, поняття «громадянство» використовується в межах інтеграційного утворення – Союзної держави Росії і Білорусії відповідно до Договору від 8 грудня 1999 р. (Глава 2) [32]¹. Так, відповідно до ст. 14 Договору «громадяни держав-учасниць є одночасно громадянами Союзної держави. Питання набуття і втрати громадянства регулюються їх національним законодавством. Ніхто не може стати громадянином Союзної держави без набуття громадянства держави-учасниці... Громадяни Союзної держави мають право обирати та бути обраними в Парламент Союзної держави, а також призначатися на посади в органи Союзної держави». Згідно зі ст. 15 громадяни мають право на захист дипломатичних представництв та консульських установ на території третьої держави за відсутності відповідних органів. Очевидно, що за зразок такого громадянства було взято інститут громадянства ЄС.

Особлива правова природа Європейського Союзу як утворення *sui generis*, що одночасно поєднує в собі окремі риси держави та міжнародної міждержавної організації, позначилася на правовій природі інституту громадянства Союзу, змісті та обсязі прав, що гарантуються особам у зв'язку із таким статусом, а також відобразилася на правовідносинах між ЄС та державами-членами. На нашу думку, варто погодитися із тими ученими, які розглядають громадянство ЄС як новий тип громадянства, оскільки воно має ряд специфічних властивостей, які не характерні для класичної концепції громадянства [12; 160; 164]². Такий тип громадянства можна визначити як громадянство *sui generis*, що, як вказувалося, є похідним від специфічної політико-правової природи ЄС і одночасно є характерною рисою цієї природи.

Громадянство ЄС є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло правових явищ. Зокрема, це належність особи до відповідної держави, яка є членом наднаціонального міждержавного об'єднання, що має похідну від держав-членів правосуб'єктність; одночасна належність особи до народу

¹ [32] Договор о создании Союзного государства от 08.12.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/>.

² [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 196 с.; [160] 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; [12] Белов А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – 192 с.

держави-члена та до спільноти народів об'єднаної Європи, що дозволяє здійснювати її подвійну (національну та європейську) ідентифікацію; правовий статус особи; суб'єктивне право особи; правовий інститут, що розкриває зв'язок між громадянами держав-членів та ЄС. Всі ці прояви громадянства Європейського Союзу взаємозв'язані та відображають його окремі сутнісні характеристики [67]¹.

Розпочинаючи дослідження специфіки правової природи громадянства ЄС, слід визнати, що сьогодні громадянство ЄС є правовим інститутом, який охоплює сукупність правових норм, що регулюють якісно однорідні суспільні відносини з набуття та припинення такого громадянства, а також визначають особливості дії прав, які випливають з цього інституту. Інститут союзного громадянства регламентовано нормами права ЄС, які виступають засобами уніфікації або гармонізації правового регулювання статусу громадян на загальноєвропейському рівні та в межах держав-членів. Найважливіші з них містяться у Договорі про функціонування Європейського Союзу, Договорі про Європейський Союз, доданої до нього Декларації про громадянство (державну приналежність) держави-члена, а також Хартії Європейського Союзу про основоположні права, на виконання яких прийнято низку нормативних актів, що уточнюють і деталізують їх положення. Зокрема, йдеться про Регламент Ради ЄС та Парламенту № 211/2011 від 16 лютого 2011 р. про громадянську ініціативу [245]²; Директиву Ради ЄС № 93/109/ЕС від 06 грудня 1993 р., що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського парламенту для громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [187]³; Директиву Ради ЄС № 94/80/ЕС від 19 грудня 1994 р., що визначає принципи права участі в

¹ [67] Кулабухова А. В. Правова природа громадянства Європейського Союзу // Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах: зб. тез наук. доповідей і повідомлень Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (26-27 вересня 2014 р.) / За заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. – Х.: Права людини, 2014. – С. 50-51.

² [245] Regulation № 211/2011 of the European Parliament and the Council of 16.02.2011 on Citizen's Initiative [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF>.

³ [187] Council Directive 93/109/EC 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>.

муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [188]¹; Директиву Ради № 215/637 від 20 квітня 2015 р. про заходи з координації та співробітництва в наданні консульського захисту громадянам Союзу, держави-члени яких не представлені у третій країні [189]²; Директиву № 2004/38/ЕС від 29 квітня 2004 р. Європейського Парламенту та Ради про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів [201]³ та ін.

Зазначимо, що окремі з таких актів з огляду на їх юридичні властивості потребують прийняття спеціального законодавства на національному рівні. Йдеться про директиви – нормативні акти інституцій Союзу, що є обов'язковими лише в частині результату, який має бути досягнутий, залишаючи органам національної влади свободу вибору найбільш прийнятних форм та засобів досягнення такого результату (ст. 288 ДФЄС).

Крім того, важливе значення має практика Суду Співтовариств/ЄС, в якій розтлумачується зміст багатьох правових приписів, що є основою правової природи союзного громадянства: рішення у справі C-396/90 *Micheletti* [222]⁴; C-184/99 *Grzelczyk* [223]⁵; C-200/02 *Chen* [225]⁶; C-145/04 *Spain v. United Kingdom*

¹ [188] Council Directive 94/80/EC of 19.12.1994 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>.

² [189] Council Directive 215/637 of 2.04.2015 on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2015_637_en.pdf.

³ [201] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>.

⁴ [222] Judgment of the Court of 07.07.1992 in the case C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369>.

⁵ [223] Judgment of the Court of 20.09.2001 in the case C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/99>.

⁶ [225] Judgment of the Court of 19.10.2004 in the case C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=621860>.

[226]¹; C-300/04 M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag. [227]²; C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi [229]³ та ін.

Інститут громадянства ЄС опосередкований інститутом національного громадянства. Регулювання процесу набуття і втрати громадянства нормами національного права впливає зі змісту ст. 9 ДЄС: «Кожен громадянин будь-якої держави-члена є громадянином Союзу». Набуття громадянства однієї з держав-членів тягне за собою автоматичне визнання особи громадянином Союзу. І навпаки: втрата громадянства держави-члена (у разі біпатризму – останнього громадянства держав-членів) означає одночасне припинення громадянства ЄС. Таким чином, громадянство ЄС має похідний характер, оскільки його наявність прямо залежить від наявності громадянства держави-члена.

Сьогодні не існує спеціальної, на рівні ЄС процедури набуття громадянства Союзу. Визначення підстав і порядку його набуття залишаються у компетенції держав-членів. Реалізація цього права здійснюється шляхом прийняття парламентом спеціального законодавчого акта. Тож держави-члени ЄС повністю зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами. Такий же підхід закріплено у прийнятій у рамках Ради Європи Європейській конвенції про громадянство 1997 р. [37]⁴ (ст. 3). Крім того, дослідження підстав і порядку набуття і втрати громадянства в державах-членах ЄС, проведеного С. А. Янковським [164, с. 86–110]⁵, свідчить про те, що не існує уніфікованого підходу в межах держав-членів із таких правовідносин.

¹ [226] Judgment of the Court of 12.09.2006 in the case C-145/04 Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-145/04>.

² [227] Judgment of the Court of 12.09.2006 in the case C-300/04 M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-300/04>.

³ [229] Judgment of the Court of 08.03.2011 in the case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>.

⁴ [37] Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 56. – Ст. 59.

⁵ [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – С. 86-110.

Оскільки інститут громадянства ЄС тісно пов'язаний з інститутом національного громадянства, яке становить принциповий інтерес у контексті суверенності держави, у Декларації про громадянство Союзу, заявленій Королівством Данія на Единбурзькому саміті Європейської ради 10-11 грудня 1992 р. у зв'язку із ратифікацією Маастрихтського договору, було наголошено, що «питання набуття національного громадянства вирішується виключно відповідною державою-членом за її національним законодавством» [198]¹.

Таким чином, специфіка інституту громадянства ЄС проявляється в тому, що він опосередкований інститутом національного громадянства. При цьому специфіка інституту громадянства Союзу проявляється у тому, що він одночасно ґрунтується і регулюється як норми національного права, які визначають особливості набуття та втрати загальноєвропейського громадянства, так і норми права ЄС встановлюють особливості правового статусу громадян в Європейському Союзі, їх права, особливості реалізації.

Існування інституту громадянства ЄС породжує питання щодо його співвідношення з інститутом національного громадянства. З огляду на те, що він є принципово важливим для розуміння правової природи громадянства ЄС і торкається питання суверенних повноважень держави, в установчих договорах містяться окремі норми із цього приводу. Так, у ст. 9 ДЄС спеціально наголошується: «Громадянство Союзу є додатковим до національного громадянства, не замінюючи його». Ця ж норма віддзеркалена у ст. 20 ДФЄС.

При характеристиці правової природи громадянства ЄС О. В. Святун вказує на зміну термінології в текстах установчих договорах, що відображає специфіку цього інституту [, с. 234–235]. Так, в англomовній редакції Договору про ЄС, у редакції Амстердамського договору [262]², у ст. 8 громадянство Союзу визначалося як «complementary», що українською мовою перекладається як «додаткове, взаємодоповнююче, взаємозалежне». У Договорі про ЄС у

¹ [198] Declaration on Citizenship of the Union of the Kingdom of Denmark of 12.12.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41992X1231>

² [262] Treaty of Amsterdam of 02.10.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf

редакції Лісабонського договору [264]¹ у цій же статті громадянство визначено вже як «additional», що перекладається як додаткове, допоміжне. Визначаючи європейське громадянство як «additional» держави-члени, які на цьому наполягали, мали на меті підкреслити, що громадянство ЄС лише додає права, однак не звужує або принижує права, передбачені національним законодавством для своїх громадян.

Отже, набуття громадянства ЄС не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права та свободи, що надані їй як громадянину конкретної держави-члена, і разом з тим гарантує їй отримання комплексу нових, додаткових прав і свобод. Варто погодитися із науковцем, що така додатковість підсилює дуалізм національного і європейського громадянства, більш точно розмежовує співвідношення цих двох понять і дає можливість уникнути ситуації, коли одне громадянство буде підпорядковане другому. Отже, розвиток різних рівнів громадянства не призводить до того, що права на одному рівні обмежують права, передбачені на іншому рівні [46, с. 235]². Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 25 ДЄС «Рада, діючи одностайно згідно зі спеціальною законодавчою процедурою та після отримання згоди Європейського Парламенту, може ухвалити положення, що посилюють або доповнюють права, зазначені у ч. 2 ст. 20. Такі положення набувають чинності після затвердження їх державами-членами згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами». Такий підхід щодо правової сутності громадянства ЄС та його співвідношення з національним громадянством держав-членів став важливою юридичною гарантією у питанні захисту суверенних прав держав-членів у межах Союзу.

Одночасна дія інституту громадянства ЄС поряд з інститутом національного громадянства дала підстави окремим дослідникам для висновку про існування «подвійного» (А. Григор'єв [25]³, М. М. Марченко [80, с. 12]¹)

¹ [264] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:ТОС>.

² [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 235.

³ [25] Григорьев А. Регламентация множественного гражданства в рамках европейских международных региональных организаций / А. Григорьев // Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений. –

або «множинного громадянства» (П. О. Великоречанін [16, с. 107]²) у контексті відносин «ЄС – громадянин держав-членів». Зокрема, А. Григор'єв вважає, що «громадянство Європейського Союзу являє собою окремий випадок подвійного громадянства в рамках квазіфедеративного міждержавного об'єднання, коли у громадян разом із громадянством держав виникає додаткове громадянство відповідного міждержавного об'єднання, повноправним членом якого є держава їхнього громадянства. Цим такий вид подвійного громадянства дуже подібний до громадянства складних держав, але має при цьому свою специфіку» [25]³. П. О. Великоречанін зазначає, що наявність у особи громадянства ЄС та громадянства держави-члена має розглядатися як особливий випадок множинного громадянства [16, с. 107]⁴.

Погодитися із такими висновками складно з огляду на те, що подвійне (множинне) громадянство – одночасна наявність у особи громадянства двох і більше держав [12, с. 16]⁵. Йдеться про існування правового зв'язку з кількома політико-правовими утвореннями, що мають однакову правову природу. Припинення громадянства однієї держави не призводить до автоматичної втрати громадянства іншої держави. Правовий зв'язок особи з однією державою не призводить до автоматичного виникнення правовідносин щодо громадянства з іншою державою. З цих позицій некоректно розглядати громадянство ЄС як різновид подвійного або множинного громадянства.

У юридичній літературі поширеними є тлумачення громадянства як особливого статусу особи в державі [58, с. 92]⁶. Він зумовлюється наявністю певних прав і обов'язків, які дозволяють повною мірою брати участь у її

2000. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/369/51/>.

¹ [80] Марченко М. Н. Европейский Союз и его судебная система: монография / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2013. – С. 12.

² [16] Великоречанін П. О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. О. Великоречанін ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : [б. в.], 2015. – С. 107.

³ [25] Григор'єв А. Регламентация множественного гражданства в рамках европейских международных региональных организаций / А. Григор'єв // Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/369/51/>.

⁴ [16] Великоречанін П. О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право / П. О. Великоречанін ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : [б. в.], 2015. – С. 107.

⁵ [12] Белов А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – 192 с.

⁶ [58] Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 92.

функціонуванні або отримувати додатковий захист і переваги. Більша їх частина зосереджена у сфері політики (приміром, до прав громадянина належать виборчі права, право на зайняття державних посад, на об'єднання у політичні партії та громадські організації) та у соціально-економічній сфері (право громадян на соціальний захист). Це пов'язано з тим, що участь в управлінні державою повинні брати особи, які є громадянами або підданими такої держави [118, с. 21]¹.

У практиці Суду Правосуддя також підкреслюється, що союзне громадянство є основоположним статусом особи в ЄС (рішення у справі C-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р. (п. 31) [123]²). Специфіка правового становища особи як громадянина ЄС пов'язана із наявністю в особи, що має громадянство однієї із держав-членів ЄС, певних прав, що надають додаткові можливості в межах Союзу у порівнянні з іншими категоріями осіб. Примірний перелік таких прав визначений у ст. 20 ДФЄС. Слід зазначити, що наведений в статті перелік не є вичерпним. До того ж у ч. 2 ст. 25 ДФЄС особливо обумовлюється, що «...Рада, діючи одностайно... може ухвалити положення, що посилюють або доповнюють права, зазначені у ч. 2 ст. 20».

Новим правом, запровадженим Лісабонським договором, стало право подання пропозицій щодо функціонування ЄС (так зване право громадської ініціативи), передбачене ч. 4 ст. 11 ДЄС, що дозволяє громадянам залучатися до законодавчого процесу на рівні Союзу. Зокрема, там зазначається: «Щонайменше один мільйон громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів».

Серед інших прав і свобод громадян ЄС можна назвати право на участь у демократичному житті Союзу (ч. 3 ст. 10 ДЄС); право на об'єднання у політичні партії на загальноєвропейському рівні (ч. 4 ст. 10 ДЄС); свобода

¹ [118] Разметаєва Ю. С. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. С. Разметаєва ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 21.

² [123] Judgment of the Court of 20.09.2001 in the case C-184/99 Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/99>.

висловлення поглядів з усіх сфер діяльності Союзу та право прилюдно обмінюватися думками через установи ЄС (ч. 1 ст. 11 ДЄС); право брати участь в управлінні ЄС через наднаціональні та міжурядові інституції (ст. 13 ДЄС); право на працю, на заснування та надання послуг у будь-якій державі-члені (ст. 45 ДФЄС, ч. 2 ст. 15 Хартії) та ін.

Існуючий перелік прав, що випливає з союзного громадянства, значно поступається традиційному переліку в межах держави, водночас він є результатом компромісу держав-членів, що обстоюють протилежні ідеї від посилення наднаціональних тенденцій розвитку до поміркованої взаємодії, тобто відображає сучасний рівень інтеграції держав у ЄС.

Одним із найважливіших прийомів аналітичного способу вивчення правових явищ є наукова класифікація відповідних явищ об'єктивної дійсності. Відносно аналізованої проблеми головною метою класифікації є не лише формальна констатація існування тих чи інших прав громадян ЄС, а й з'ясування їх особливостей та специфіки їх реалізації, що є необхідним для більш глибокого вивчення правової природи громадянства ЄС загалом.

У науковій літературі з огляду на доволі невеликий каталог прав громадян ЄС були поодинокі спроби здійснити їх класифікацію. Так, В. І. Муравйов та О. В. Святун виділяють три основні групи прав за сферою і способом застосування: 1) політичні (електоральні) права, до яких належить активне і пасивне виборче право у виборах до Європарламенту та до муніципальних органів влади в державі проживання; 2) міграційні (функціональні) права, що охоплюють право на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів; 3) запобіжно-захисні права, якими є право на дипломатичний консульський захист; право направляти петицію до Європейського Парламенту; звертатися зі скаргою до Євроомбудсмена з питань неналежного управління в діяльності інститутів та органів Союзу; надсилати звернення до будь-якого інституту або органу Союзу

на одній з офіційних мов Союзу та отримувати відповідь тією ж мовою; доступ до документів Європейського парламенту, Ради, Комісії [46, с. 235–236]¹.

Зазначений підхід є доволі поширеним у вітчизняній науці [164, с. 113–114]². На нашу думку, для визначення сутності правової природи громадянства ЄС варто провести додаткову класифікацію з урахуванням деяких інших критеріїв [66]³. Передусім за колом носіїв доцільно виокремити виключні права громадян ЄС, що автоматично надаються особам з огляду на наявність громадянства щонайменше однієї з держав-членів, права громадян, які за певних умов можуть бути реалізовані іноземцями та особами без громадянства, та права, що можуть бути реалізовані громадянами ЄС поряд із загальним колом осіб, що перебувають під юрисдикцією ЄС). До виключних прав громадян ЄС належать усього 2 правомочності – право громадянської ініціативи та виборчі права стосовно Європарламенту. Усі інші права, у тому числі право на належне управління, право доступу до документів та право на звернення, може бути реалізовано будь-якою особою, що проживає чи має юридичну адресу на території держави-члена.

У контексті цього поділу зауважимо, що з огляду на особливий статус особи в силу шлюбно-сімейних відносин, тривалості і законності перебування в ЄС, що визначається нормативними актами Союзу (див. Директиву Ради 215/637 від 20 квітня 2015 р. про заходи з координації та співробітництва в наданні консульського захисту громадянам Союзу, держави-члени яких не представлені у третій країні [189]⁴; 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 [201]⁵) або на

¹ [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 235-236.

² [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 196 с.

³ [66] Кулабухова А. В. Каталог прав громадян Європейського Союзу / А. В. Кулабухова // Право та інновації. – 2016. – № 1. – С. 270-275.

⁴ [189] Council Directive 215/637 of 2.04.2015 on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2015_637_en.pdf

⁵ [201] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending

підставі міжнародних договорів (див. Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні 1992 р. [55]¹) окремі виключні права можуть надаватися й іноземцям та особам без громадянства. Так, відповідно до ст. 15 Хартії кожному гарантується право на працю. При цьому вільно шукати роботу, працювати в будь-якій державі-члені може кожен громадянин Союз, у той час як громадяни третіх країн отримують право на працю та на умови праці, еквівалентні тим, що мають громадяни Союзу, лише за спеціальним дозволом. Крім того, законодавством багатьох країн передбачається надання виборчого права на місцевому рівні не лише громадянам інших держав-членів ЄС, а й будь-яким іншим особам, що відповідають певним критеріям (Швеція, Данія, Велика Британія, Естонія, Нідерланди, Ірландія, Угорщина) [84]².

Залежно від сфери суспільних відносин права, що впливають з інституту громадянства ЄС, можна поділити на політичні, що безпосередньо пов'язані з можливістю участі у політичному житті Союзу та здійснення впливу на його функціонування, та неполітичні, наприклад, міграційні права – право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів; економічні права – право на працю, заснування підприємств і надання послуг на території держав-членів.

Політичні права громадян є центральними в каталозі прав, що впливають із громадянства ЄС, що по суті є традиційним у розумінні класичного інституту громадянства на рівні національних держав [58, с. 115]³. Найважливішими серед них є активне і пасивне виборче право стосовно Європейського парламенту – однієї з найважливіших законодавчих та контрольних інституцій ЄС, а також право громадянської ініціативи, що дає можливість подавати та впливати на зміст нормативних актів, що у перспективі стають частиною національного права держав-членів. Варто зазначити, що

Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>

¹ [55] Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

² [84] 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.

³ [58] Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 115.

політичні права громадянами ЄС можуть бути реалізовані і опосередковано – через функціонування обраних ними національних парламентів, які залучені до законодавчого процесу ЄС (ст. 12 ДЄС, Протокол № 1 про роль національних парламентів у Європейському Союзі [111]¹, Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності і пропорційності [112]²). Водночас закріплені зараз політичні права громадян ЄС не дають достатніх підстав повною мірою впливати на зміст політичних і юридичних рішень на рівні ЄС, що засвідчує існування «проблеми дефіциту демократії в ЄС» [139, с. 86]³.

Продовжуючи класифікацію, зазначимо, що залежно від рівня реалізації всі права, що впливають з інституту громадянства, можна поділити на права, що можуть бути реалізовані на наднаціональному рівні (право на вибори до Європарламенту, право на належне врядування, право на звернення та доступу до документів відповідних установ ЄС, право громадської ініціативи) та міждержавному рівні – рівні держав-членів (право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів, виборчі муніципальні права, право на захист з боку дипломатичних і консульських установ держав-членів). Такий підхід є досить важливим для розуміння правової природи громадянства ЄС, яке відповідно є не лише наддержавним, але й також міждержавним.

За ступенем персоніфікації суб'єкта права громадян ЄС можна поділити на індивідуальні, що можуть бути здійснені особою самотійно, та колективні, реалізація яких потребує спільних узгоджених дій у спосіб, визначений нормативними актами Союзу. Так, колективними правами є право на об'єднання в політичні партії на загальноєвропейському рівні (ч. 4 ст. 10 ДЄС), право громадської (законодавчої) ініціативи, запроваджене Лісабонським договором і закріплене у ч. 4 ст. 11 ДЄС та ч. 1 ст. 24 ДФЄС. Відповідно до вказаної норми щонайменше 1 млн. громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській комісії в межах її

¹ [111] Протокол № 1 про роль національних парламентів у Європейському Союзі // Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – С. 168-170.

² [112] Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності // Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – С. 171-173.

³ [139] 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: зб. наук. пр. – Х. : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 86-95.

повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, необхідно ухвалити правовий акт Союзу на виконання установчих Договорів.

Зв'язок між особою і суспільством, громадянином і державою базується не лише на правах, але й на обов'язках [73, с. 31]¹. За латинським виразом «ubi emolumentum, ibi opus» – де вигода, там і тягар, – права тягнуть за собою обов'язки. Концепція громадянства ЄС також передбачає наявність у особи не лише прав, гарантованих правом Союзу, але й обов'язків. Зокрема, у ч. 2 ст. 20 ДФЄС зазначається: «Громадяни Союзу мають права й обов'язки, передбачені у Договорах». У преамбулі Хартії ЄС про основоположні права вказується: «Користування цими правами тягне за собою відповідальність та обов'язки щодо інших осіб, людської спільноти та прийдешніх поколінь».

У країнах Західної Європи та США, які по праву вважаються правовими і демократичними, у людини багато прав і, як правило, три основні конституційні обов'язки: платити податки; служити в армії, якщо вона не професійна; поважати права інших громадян [73, с. 81]².

Специфіка інституту громадянства ЄС полягає у тому, що установчі акти Союзу чітко не визначають, які саме обов'язки впливають із такого статусу. У зв'язку із цим серед науковців немає єдності щодо їх сутності і переліку. Так, С. А. Янковський зазначає, що «важко навіть уявити, у чому конкретно повинні полягати обов'язки його громадян» [164, с. 27]³. Ю. А. Лепешков робить припущення, що відсутність обов'язків громадян ЄС у Маастрихтському договорі пояснюється прагненням надати певної стабільності правовому статусу громадянина ЄС [172, с. 9]⁴.

Окремі науковці все ж вказують на деякі обов'язки, що впливають з інституту союзного громадянства. Зокрема, О. В. Святун вважає, що до обов'язків громадян ЄС належать такі: дотримання рівноправності між жінками

¹ [73] Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики / Л. І. Летнянчин. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – С. 31.

² [73] Там само. – С. 81.

³ [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – С. 27.

⁴ [172] Лепешков Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве / Ю. А. Лепешков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1998. – № 5. – С. 49.

та чоловіками щодо оплати праці (ст. 157 ДФЄС), незастосування дискримінації за ознакою громадянства (ст. 18 ДФЄС) та ін. [46, с. 257]¹. Із виокремленням таких обов'язків важко погодитися, оскільки вони не впливають безпосередньо з інституту громадянства Союзу, а є мірою необхідної поведінки будь-яких осіб, що перебувають під юрисдикцією Союзу. Водночас С. Ю. Кашкін чітко не розмежовує обов'язки громадян ЄС та обов'язки інших осіб. Він вказує на спільні для всіх індивідів обов'язки на рівні Союзу: обов'язок поважати і захищати людську гідність (ст. 1 Хартії); заборона зловживання правами (ст. 54 Хартії) тощо [107, с. 412–413]².

На нашу думку, характерною ознакою інституту громадянства ЄС є саме відсутність офіційно закріплених обов'язків громадян перед Євросоюзом, що на сучасному етапі зумовлено ступенем передачі суверенних повноважень держав на наднаціональний рівень. Варто погодитися із І. В. Яковюком, що намір закріплення за громадянами ЄС, приміром, військового обов'язку чи обов'язку по сплаті податків неодмінно викликав би протидію з боку держав-членів, оскільки це фактично передбачає передачу Європейському Союзу реалізації низки принципів для збереження суверенного статусу державної влади прав, а отже, зайвий раз зачіпало би болісну для держав-членів проблему державного суверенітету [162, с. 124]³. Тому можна лише припустити, що у подальшому, у разі поглиблення інтеграційного процесу, правовідносини між Союзом і громадянами можуть посилюватися, а відтак конкретні обов'язки будуть покладені безпосередньо на громадян. Посилання ж на обов'язки у тексті установчих договорів лише свідчить про далекосяжні плани щодо реалізації ідеї європейської єдності.

Таким чином концепція інституту громадянства ЄС не повною мірою відповідає поширеному тлумаченню громадянства як правового зв'язку особи з державою, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах і обов'язках [58, с. 72]⁴.

¹ [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 257.

² [107] Право Європейського Союзу: учебн. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкіна. – М.: Юристъ, 2002. – 925 с.

³ [162] Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.0011 / І.В. Яковюк. – Х., 2014. – С. 124.

⁴ [58] Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 72.

«Конституційні права і обов'язки громадян – це дві сторони одного й того ж явища», – підкреслює Б. С. Ебзеєв [155]¹. Якщо б у однієї сторони були всі права, а в другій всі обов'язки, то ціле розпалось би», – зазначив Гегель [23, с. 38]².

Разом з тим для громадянства ЄС такий зв'язок не є характерним. Правам громадян кореспондують чітко визначені односторонні обов'язки ЄС щодо забезпечення цих прав, їх гарантування та захисту. Так, відповідно до ст. 3 ДЄС Союз надає своїм громадянам простір свободи, безпеки і справедливості без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб разом з належними заходами, пов'язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та попередженням і боротьбою зі злочинністю (ч. 2). Союз сприяє захисту своїх громадян (ч. 5). Рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян (ч. 3 ст. 10 ДЄС). Установи належними засобами надають громадянам та представницьким об'єднанням змогу висловлювати свої погляди з усіх сфер діяльності Союзу та прилюдно обмінюватися думками (ч. 1 ст. 11 ДЄС) тощо. Таким чином, в основі інституту громадянства ЄС лежить асиметричність між правами громадян і обов'язками Європейського Союзу. У зв'язку із такою специфікою І. В. Яковюк умовно характеризує громадянство ЄС як «нерозвинуту модель національного громадянства, оскільки воно передбачає переважно гарантування прав, що визначають правові відносини між громадянами ЄС та інститутами Союзу» [162, с. 325]³.

Важливо звернути увагу також на те, що громадянство Союзу породжує обов'язки не лише у ЄС, а й також у держав-членів. Тобто за умов європейської інтеграції у держав виникають зобов'язання щодо забезпечення прав громадян ЄС, додаткові до тих, які вони мають реалізовувати щодо власних громадян. Наприклад, право на вільний рух та проживання в межах ЄС покладає на держав-членів обов'язок забезпечувати відповідні умови і утримуватися від будь-яких дій, які перешкоджають реалізації цього права; право обирати та

¹ [155] Эбзеєв Б. С. Конституционные основы свободы личности в СССР / Б. С. Эбзеєв. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – С. 109.

² [23] Гегель Г. В. Философия права / авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсесянц. – М. : Мысль, 1990. – С. 38.

³ [162] Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз : монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 325.

бути обраними на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах покладає на державу обов'язок здійснити правове і організаційне забезпечення виборчого процесу; право на захист дипломатичних представництв і консульств на території третьої держави вимагає вжиття заходів з боку органів зовнішніх зносин будь-якої держави-члена тощо. Більше того, за невиконання або неналежне виконання обов'язків, що випливають з інституту громадянства ЄС, держави-члени несуть юридичну відповідальність.

Таким чином, інститут громадянства ЄС передбачає багаторівневий правовий зв'язок особи не лише з Європейським Союзом та відповідною державою, через яку особа набуває загальноєвропейське громадянство, але й також із будь-якою або усіма державами-членами ЄС.

1.3. Принципи громадянства Європейського Союзу

Дослідження правової природи громадянства ЄС потребує вивчення принципів, що лежать в його основі. У теорії права традиційно використовується етимологічне значення терміна «принцип» (від лат. *princīpium* – першооснова) – засада, основа, керівна ідея, вихідне положення будь-якого явища [89, с. 75]¹. Так, в українській юридичній енциклопедії принципи визначаються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [156, с. 110]². На думку П. М. Рабіновича, принципи права – це керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [115, с. 39]³. М. І. Байтін вважає, що принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення,

¹ [89] Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2001. – Т. 2. – С. 75.

² [156] Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К. : Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.

³ [115] Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: посіб. Вид. 2-е, зі змінами і доп. – К. : Б. в., 1994. – С. 39.

установки, які становлять моральну і організаційну основу виникнення, розвитку й функціонування права. Принципи права є те, на чому засновані формування, динаміка і дія права, що дозволяє визначити природу такого права як демократичного чи, навпаки, тоталітарного [8]¹. М. А. Вороніна зазначає, що принципи характеризують як найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи [44, с. 197]².

При характеристиці принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, являє собою ідею, положення, вимогу і, по-друге, є не простим положенням, а основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [101, с. 24]³.

Принципи, що діють у праві, класифікуються за різними підставами [44, с. 198–199; 134, с. 150; 126, с. 75]⁴. Зокрема, за сферою суспільних відносин, на які поширюються принципи, та характером суспільних закономірностей, що ними відбивається, у науці виокремлюють такі принципи: загальнолюдські; загальні принципи права; міжгалузеві; галузеві; принципи окремих інститутів права. Останні діють у межах однорідних суспільних відносин, що регулюються нормами окремого інституту. Вони становлять цілком самостійну правову категорію і виступають конкретизуючим елементом системи загальних принципів права або принципів окремої чи кількох галузей права. Вони відображають суть певного правового інституту, є найважливішими нормами, що визначають його якісні особливості.

Так, у рамках конституційного права України виокремлюють такі принципи інституту громадянства: 1) єдиного громадянства; 2) запобігання

¹ [8] Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2000. – № 3. – С.4.

² [44] Загальна теорія держави і права ; підручник ; ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х.: Право. 2009. – С. 197.

³ [101] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – С. 197.

⁴ [44] Загальна теорія держави і права ; підручник ; ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х.: Право. 2009. – С. 198–199; [134] Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – С. 150.; [126] Скурко Е. В. Принципы права в современном нормативном правопонимании / Е. В. Скурко. – М. : Юрлитинформ, 2008. – 75 с.

виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства іноземцем чи особою без громадянства та автоматичного його припинення; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання (ст. 2 Закону України «Про громадянство України» [110]¹).

Ю. М. Тодика окрім вищевказаних принципів вказував на принцип захисту і піклування про громадян України, що перебувають за її межами та невидачі громадян України іноземній державі, неприпустимості їх вигнання за межі України [58, с. 75]²; принцип відкритого і вільного характеру громадянства [136, с. 23]³. М. І. Суржинський виділяє загальні і спеціальні принципи громадянства. До загальних принципів інституту громадянства України відносять: право кожної людини на громадянство; запобігання виникненню випадків безгромадянства; неприпустимість безпідставного позбавлення громадянства; визнання права громадянина на зміну громадянства; рівність громадян незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства; збереження громадянства незалежно від місця проживання; неможливості автоматичного набуття та припинення громадянства. До спеціальних принципів – єдине громадянство; поєднання принципу «права ґрунту» і принципу «права крові»; правонаступництво та територіальність при визначенні належності до громадянства; врахування безперервного проживання на даній території при вирішенні питання набуття громадянства; дозвільний порядок виходу з громадянства [132, с. 30–31]⁴.

Більшість із цих принципів (за винятком принципу єдиного громадянства, «права ґрунту» або «права крові») знайшли своє відображення у національному

¹ [110] Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2233-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.

² [58] Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 75.

³ [136] Тодика Ю. Н. Гражданство Украины: учеб. пособие / Ю. Н. Тодика, Н. А. Ришняк // отв. ред. М. В. Цвик. – Х. : Нац. юрид. акад. Украины им. Я. Мудрого, 1996. – С. 23.

⁴ [132] Суржинський М.І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. І. Суржинський ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 232 с.

конституційному праві всіх держав-членів ЄС, оскільки ґрунтуються на численних міжнародно-правових актах щодо цього інституту. Серед них важливе значення має Європейська конвенція про громадянство від 06 листопада 1997 р. [37]¹, яка покладає на її учасниць зобов'язання гарантувати такі загальні принципи, що стосуються громадянства (глава II), як принцип свободи держави визначати, хто є її громадянами (ст. 3); принцип визнання права кожної особи на громадянство; принцип уникнення випадків безгромадянства; заборона безпідставного позбавлення особи громадянства; принцип заборони автоматичної зміни громадянства у випадку укладення або розірвання шлюбу, зміни громадянства подружжям (ст. 4); принцип недискримінації громадян за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження, а також від того, чи є вони громадянами за народженням, чи набули свого громадянства пізніше (ст. 5).

Особлива правова природа Європейського Союзу як утворення *sui generis* позначилася на правовій природі інституту громадянства Союзу і принципах, які лежать в його основі. З огляду на це не всі згадані принципи національного громадянства можуть відобразити специфіку громадянства ЄС або є релевантними для його характеристики. Отож детальне вивчення найбільш важливих засад громадянства Союзу є важливим науковим завданням.

У вітчизняній науці до цього часу принципи громадянства ЄС так і не були спеціально досліджені. Із змісту установчих договорів, інших нормативно-правових актів Союзу та прецедентної практики його судів, на нашу думку, можна дійти висновку, що в основі інституту громадянства ЄС лежать такі принципи: В основу інституту громадянства ЄС покладено такі принципи: принцип похідної природи громадянства ЄС та його субсидіарності до громадянства держав-членів; принцип рівності громадян ЄС на наднаціональному рівні; принцип недискримінації громадян за ознакою національного громадянства (державною належністю); принцип участі громадян у функціонуванні Союзу; принцип гарантованості прав громадян ЄС через організаційно-правові механізми Європейського Союзу та держав-членів.

¹ [37] Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 56. – Ст. 59.

Зміст принципу похідної природи громадянства ЄС та його субсидіарного щодо громадянства держав-членів ЄС характеру детально розглядався нами у попередньому підрозділі. У межах цього дослідження зазначимо лише, що він ґрунтується на таких основних засадах: 1) зумовленості громадянства ЄС наявністю громадянства хоча б однієї із держав-членів; 2) автоматичного набуття та втрати громадянства Союзу у зв'язку із аналогічними процедурами щодо національного громадянства держави-члена; 3) відсутності спеціальної процедури набуття і втрати громадянства ЄС; 4) свободи держави-члена визначати підстави набуття і втрати її власного громадянства; 5) паралельної дії (дуалізму) національного громадянства і громадянства Євросоюзу, за якої громадянство ЄС надає особам додаткові до національного громадянства права, які не відміняють і не впливають на зміст та обсяг прав і свобод, що надаються громадянину відповідною державою-членом; 6) принципі безпосередньої, прямої можливості користуватися правами, що випливають із громадянства ЄС, за наявності громадянства держави-члена, що не залежить від спеціальної згоди з боку іншої держави-члена Союзу.

У практиці Суду Правосуддя було кілька справ, пов'язаних із застосуванням розглядуваного принципу або його окремих аспектів у національному праві. Найбільш відомою серед них є справа С-369/90 Мікелетті (*Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria*) [222]¹, яка стосувалася можливості біпатрида, який мав подвійне громадянство (Італії та Аргентини), вільно реалізувати право на проживання та приватну стоматологічну діяльність на території Іспанії відповідно до чинної редакції ДЄЕСпв. Проблема полягала у тому, що відповідно до ст. 9 Цивільного кодексу Іспанії у випадку подвійного громадянства, якщо жодне з них не є іспанським, особа вважається громадянином тієї держави, де вона звичайно проживає (так звана доктрина «ефективного громадянства»). Тож Мікелетті визначався як громадянин Аргентини, тобто як громадянин третьої держави, а відтак за іспанським законодавством йому не гарантувалися права, що випливали з установчих

¹ [222] Judgment of the Court of 07.07.1992 in the case *Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369>.

договорів Співтовариств. Розглянувши релевантні норми права Суд у своєму преюдиціальному рішенні дійшов висновку, що статус особи як біпатрида не позбавляє її права користуватися правами, що впливають із загальноєвропейського громадянства, навіть якщо вона постійно проживала в країні свого іншого громадянства, що не є державою-членом Співтовариств. У подальшому, з набранням чинності Маастрихтського договору, такий підхід було покладено в основу визнання особи громадянином ЄС навіть за наявності «ефективного громадянства» держави, що не є членом Союзу.

Важливим для розуміння змісту цього принципу, як і правової природи громадянства ЄС загалом, є рішення у справі C-200/02 Жу та Чен (Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department) [225]¹. Обставин справи полягали у такому. Кетрін Жу народилася у 2000 р. у м. Белфаст (Велика Британія) у родині китайських емігрантів. Батьки умисно обрали саме це місто для народження доньки, оскільки відповідно до ст. 6 (1) Акта про громадянство Ірландії 1956 р. будь-яка особа, що народилася на території острова Ірландія, у тому числі Північної Ірландії, що входить до складу Великої Британії, має право на набуття громадянства цієї країни. Отож К. Жу набула громадянства Ірландії, а відтак і громадянства ЄС, за правом ґрунту. При цьому, постійно проживаючи зі своїми батьками у Великій Британії, ні вона, ні її батьки, що були громадянами третьої держави (Китаю), не мали права на набуття британського громадянства. Однак вони сподівалися на користування перевагами інституту громадянства ЄС, зокрема, в частині вільного проживання і реалізації права на працю.

Звернення до Суду Правосуддя безпосередньо стосувалося тлумачення положень Директиви 90/364/ЕЕС [184]², що регулювала право на проживання в межах Співтовариства. Дослідивши обставини справи та визнавши право цієї родини на проживання на території Великої Британії, Суд сформулював низку

¹ [225] Judgment of the Court of 19.10.2004 in the case C-200/02 Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=621860>

² [184] Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31990L0364>.

важливих правових позицій. По-перше, він визнав, що малолітній вік особи (на момент ухвалення рішення К. Жу було 4 роки) і її фінансова залежність від батьків, що не є громадянами Союзу, не є перешкодою у користуванні міграційними правами ЄС. По-друге, Суд вказав, що відповідно до ст. 18 (1) ДЄС (нині – ст. 21 ДФЄС) право на проживання в межах територій держав-членів безпосередньо, прямо гарантується кожному громадянину Союзу (п. 26). Окрім того, у висновку Генерального адвоката Тіzzано [242]¹ зверталася увага на те, що факт цілеспрямованого вибору місця народження дитини для набуття нею громадянства однієї з держав-членів та користування у зв'язку із цим вигодами від громадянства ЄС не розглядається як зловживання правами, що впливають з інституту союзного громадянства, оскільки саме держави-члени, а не Європейський Союз, вирішують, чи надавати громадянство певній особі. Якщо ж положення законодавства однієї держави-члена були виконані, інша держава-член не може ставити під сумнів ці права відповідно до права Союзу.

Одним з найперших принципів громадянства ЄС, який вказується в установчих договорах, є принцип рівності його громадян. Відповідно до ст. 9 ДЄС «у всіх своїх діях Союз дотримується принципу рівності своїх громадян, що отримують однакову увагу від установ, органів, служб та агенцій Союзу». Принцип рівності громадян є складовою більш широкого основоположного принципу рівності, характерного для більшості держав світу. У праві ЄС, а також національному праві держав-членів рівність є не лише вимогою, яка має бути дотримана, а розглядається як фундаментальна цінність, що забезпечена найвищою формою гарантування і захисту (ст. 2). Так, якщо держава грубо і систематично порушує цінності, на яких ґрунтується ЄС (у тому числі порушує рівність як таку), до неї може бути застосовано найсуворіший вид політико-правової відповідальності – призупинення права голосу у відповідних інституціях Союзу (7 ДЄС). Крім того, повага до цінностей Союзу (а відтак і до принципу рівності) та «відданість їх поширенню» є обов'язковою умовою вступу до ЄС (ст. 49 ДЄС).

¹ [242] Opinion of Advocate General Tizzano delivered on 18.05.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48733&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=547090>.

Для характеристики принципу рівності громадян Союзу варто звернутися до сучасної інтерпретації цього принципу у теорії права. У зв'язку із цим передусім зазначимо, що сьогодні зміст принципу рівності є предметом жвавих наукових дискусій. Не вдаючись до ґрунтовного теоретичного аналізу доктринальних підходів щодо принципу рівності, що отримало висвітлення в сучасній науці [101, с. 74–104; 105]¹, зупинимось лише на тих, які можуть бути взяті за основу при характеристиці принципу рівності громадян ЄС.

Так, у найбільш загальному трактуванні рівність розглядається як вимога поводитись в однакових випадках однаковим чином, а у відмінних – відмінним чином. Обґрунтування цієї формули було здійснено ще Платоном («для нерівних рівне стало б нерівним») та Аристотелем («рівність для рівних, нерівність для нерівних») [101, с. 75]².

Важливий акцент у розумінні принципу рівності робить Л. Д. Воеводін, указуючи, що рівність людей означає виключно їх суспільну рівність, а не фактичну, тобто їх рівне соціальне значення в усіх сферах життя і діяльності. Саме в рівному, однаковому значенні усіх людей у сфері політичного, правового, соціального і економічного життя суспільства і полягає головне в істинно науковому розумінні рівності [21, с. 68]³. У зв'язку із цим В. С. Нерсесянц зазначає, що «право – це лише рівний для різних людей формалізований шлях до набуття прав на різні речі, предмети, блага, а не роздача всіх цих речей і благ порівну кожному» [88, с. 21]⁴.

На думку О. В. Петришина, принцип рівності складається з двох елементів: рівноправності й рівності перед законом. Ці дві сторони рівності поєднуються в загальному понятті правової рівності, є його органічними складовими, тобто не можуть вважатися люди рівними лише в силу факту

¹ [101] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – С. 74–104; [105] Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. К. Полховська ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 191 с.

² [101] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – С. 75.

³ [21] Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учебн. пособие / Л. Д. Воеводин. – М. : ИНФРА*М – НОРМА, 1997. – С. 68.

⁴ [] Нерсесянц В. С. Философия права. учебн. для вузов / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА- ИНФРА*М, 1998. – С. 21.

народження чи якщо вони рівні перед законом [96, с. 16]¹. За допомогою норм права в цілому можна гарантувати саме правову рівність, тобто рівні права, свободи і обов'язки, а також рівність всіх перед законом.

Автори оксфордського політичного словника виокремлюють чотири основні аспекти принципу рівності: рівна повага в межах певної системи процесу ухвалення постанов – вимога виявляти рівну повагу до думки кожного; об'єктивне ставлення – вимога однакового розгляду однакових випадків; рівність розподілу – вимога отримання кожним рівної частки певного блага; рівність результату – вимога, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися в однакових умовах [101, с. 74–75]².

Досить поширеним у науковій доктрині є тлумачення принципу рівності через ідею рівних правових можливостей, за якою кожному індивіду повинні бути гарантовані однакові шанси досягти успіхів у житті. Так, В. О. Патюлін під рівністю розумів фактичну наявність у людей однакових (рівних) соціальних можливостей для задоволення потреб, реалізації інтересів, досягнення мети [94, с. 66]³. Г. В. Мальцев зазначає, що рівноправність вимагає, щоб усі громадяни мали рівні права й обов'язки, а оскільки останні можуть бути зведені до поняття юридичних можливостей вільновольових дій людини і її індивідуального розвитку, то рівноправність означає реальну наявність у всіх громадян однакового обсягу таких можливостей [79, с. 65]⁴. І. К. Полховська принцип конституційної рівності особи тлумачить як гарантування кожному члену суспільства, незважаючи на будь-які його індивідуальні ознаки (за винятком обставин, передбачених Конституцією і законодавством), однакових можливостей для реалізації конституційних прав і свобод, покладення на осіб, які перебувають в однаковому правовому

¹ [96] Петришин А. В. К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека / А. В. Петришин // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1997. – Вип. 32. – С. 16.

² [101] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – С. 74–75.

³ [94] Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений) / В. А. Патюлин. – М.: Наука, 1974. – С. 66.

⁴ [79] Мальцев Г. В. Иллюзии равноправия : (правовое неравенство в мире капитала) / Г. В. Мальцев. – М. : Мысль, 1982. – С. 65.

становищі, рівних обов'язків, а також забезпечення рівності всіх перед законом і судом [105, с. 64]¹.

С. П. Погребняк, досліджуючи принцип рівності, визначає чотири основні вимоги до формальної рівності можливостей, що можуть бути забезпечені через: 1) принцип рівності перед законом; 2) принцип рівності перед судом; 3) принцип рівності прав і свобод людини та громадянина; 4) принцип рівності обов'язків людини і громадянина [101, с. 82]². Так, принцип рівності перед законом передбачає дотримання вимоги однакового підходу до людей всупереч тому, що вони різні, без будь-яких винятків. Принцип рівності перед судом передбачає право кожного на рівний захист за законом. Принцип рівності прав та принцип рівності обов'язків характеризуються визнанням і гарантуванням їх однакового обсягу.

Крім того, науковець звертає увагу на те, що сьогодні ідея фактичної рівності можливостей має будуватися з урахуванням об'єктивних відмінностей осіб, що дозволяє іменувати її як диференційована рівність. Отож суб'єкти повинні перебувати в рівному становищі лише за рівних умов. Наявність суттєвих загальних ознак дозволяє розглядати певні відносини як подібні, що потребують однакового ставлення, а суттєві відмінності відкривають шлях до різного регулювання [101, с. 85–86]³. Так, очевидно, що ознака громадянства може бути суттєвою відмінністю для політичної сфери і зумовлювати різне регулювання правового статусу громадян держави та іноземців.

Висловлені підходи до розуміння основоположного принципу рівності можуть бути взяті як відправні начала до розуміння принципу рівності громадян Союзу. Однак принцип рівності громадян ЄС варто розглядати через особливості його дії, з одного боку, на наднаціональному рівні, а з другого – на рівні держав-членів, оскільки на цих двох рівнях проявляється специфіка дії цього принципу.

¹ [105] Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. К. Полховська ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – С. 64.

² [101] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – С. 82.

³ [101] Там само. – С. 85–86.

На наднаціональному рівні принцип рівності позначається на правовідносинах між громадянами держав-членів, з одного боку, та ЄС в особі його інститутів, органів та агенцій, з другого боку. У статті I-45 проекту Конституції для Європи аналогічна стаття мала спеціальне найменування – «принцип демократичної рівності», що більш точно окреслює сферу дії принципу рівності громадян на наднаціональному рівні.

У правовідносинах із громадянами для Союзу немає значення конкретна державна приналежність особи. Тобто ознака національного громадянства не є суттєвою для різного ставлення, вважається, що всі особи перебувають в однаковому становищі в однакових умовах. У зв'язку із цим громадянство ЄС передбачає рівність його носіїв перед Союзом та загальнодоступність прав і свобод, що випливають з права ЄС, громадянам усіх держав-членів. Це проявляється у тому, що всі громадяни держав-членів незалежно від національної належності автоматично визнаються громадянами держав-членів, у тому числі якщо вони є біпатридами та одночасно мають громадянство третьої держави; усі громадяни на рівних засадах мають право користуватися правами, що випливають із установчих договорів ЄС, незалежно від часу і підстав набуття національного громадянства держав-членів; щодо них має проявлятися однакове ставлення з боку ЄС в особі його інституцій органів, агенцій. В установчих договорах з огляду на це використовуються поняття «громадяни», «кожен громадянин», «усі громадяни». Так, відповідно до ст. 9 ДЄС «кожен громадянин» будь-якої держави-члена є громадянином Союзу; за ч. 3 ст. 10 ДЄС «кожен громадянин» має право брати участь у демократичному житті Союзу; за ч. 2 ст. 15 ДФЄС «кожен громадянин Союзу» має право доступу до документів інституцій, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носієві» тощо.

Отже, в основі громадянства ЄС лежить ідея рівних правових можливостей осіб користуватися перевагами євроінтеграції. Водночас ця ідея піддається критиці з огляду на доволі різний за рівнем складності процес набуття національного громадянства, яке є необхідним для набуття громадянства Союзу. Так, відмінним є законодавство держав-членів у частині

набуття громадянства в порядку натуралізації. Зокрема, велика різниця існує щодо цензу осілості: у Бельгії він становить щонайменше три роки, в Болгарії – п'ять, на Кіпрі – сім, в Італії та Іспанії – десять років. Крім того, законодавство Республіки Кіпр та Іспанії (за винятком осіб, згаданих у ст. 17 Закону про громадянство, і тих, хто тимчасово отримав його через закон історичної пам'яті) взагалі не передбачає набуття громадянства за правом ґрунту [164, с. 90, 100]¹. Немає єдності й поміж держав у питанні реалізації електоральних прав громадян на виборах до Європарламенту. Так, в Австрії віковий ценз становить шістнадцять років, а у решті держав-членів – вісімнадцять років. Вимоги до кандидатів у депутати також не уніфіковані [46, с. 242]².

У зв'язку із такою ситуацією В. Л. Іноземцев вважає, що логічніше було б передбачити, що права і свободи, які надаються громадянам ЄС, мають набуватися в однаковий спосіб [45]³. Однак уніфікація принципів натуралізації, встановлення мінімального терміну перебування, що необхідний для отримання права участі в муніципальних виборах або виборах до Європейського Парламенту в країні проживання, – ці та інші аспекти проблеми, що безпосередньо пов'язані з реалізацією громадянства ЄС, сьогодні лише виносяться на порядок денний політичного життя Європейського Союзу.

На рівні держав-членів принцип рівності громадян ЄС має більш виразну специфіку. У межах конкретної держави-члена має місце диференційована рівність можливостей, яка враховує відмінності між громадянами відповідної держави і громадянами інших держав-членів, що перебувають на її території. Тобто у цьому разі умова наявності національного громадянства держави перебування є суттєвою та зумовлює відповідний правовий статус особи. Так, громадяни відповідної держави-члена мають права, які гарантуються їм як громадянам цієї держави, а також мають додаткові права, що впливають з інституту громадянства Союзу. У той же час громадяни інших держав-членів,

¹ [164] Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – С. 90, 100.

² [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 242.

³ [45] Іноземцев В. Дилеммы европейской интеграции / В. Іноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.

що перебувають на території відповідної держави, мають лише ті додаткові права, які випливають з інституту громадянства ЄС.

Отже, на наднаціональному рівні має місце повна фактична рівність громадян, у той час як на національному рівні держав-членів має місце диференційована рівність між громадянами відповідної держави і громадянами інших держав-членів, що перебувають на її території. Таке становище призводить до скептичних оцінок ідеї громадянства Союзу. Зокрема, окремими авторами зазначається, що такий статус дозволяє визначати статус громадян держав-членів, що перебувають на території іншої держави, громадянами якої вони не є, лише як «привілейованих іноземців» [162, с. 320–321]¹.

Одним із найважливіших, ключових принципів громадянства ЄС є принцип недискримінації за ознакою національного громадянства або принцип недискримінації за державною належністю (англ. non-discrimination on grounds of nationality). Сама назва частини 2 ДФЄС, яка систематизує права громадян ЄС, «Громадянство Союзу та недискримінація» вказує на тісний зв'язок між цими категоріями. У її ст. 18 зазначається: «У сфері застосування Договорів та без шкоди їхнім будь-яким спеціальним положенням заборонено будь-яку дискримінацію на підставі державної належності». Така заборона міститься і в ч. 2 ст. 21 Хартії ЄС.

В основі принципу недискримінації громадян ЄС за державною належністю лежить загально-правовий принцип недискримінації. Сьогодні значна частина науковців розглядає принцип недискримінації як втілення принципу рівності, його складову [85, с. 40; 92]². С. П. Погребняк вказує, що дискримінація полягає у відхиленні від стандарту загальної рівності, наданні суб'єктам, виходячи з будь-яких відмінностей, різного захисту з боку закону чи суду, запровадженні різних прав, свобод і обов'язків за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, етнічного та

¹ [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 320–321.

² [85] Мороз Ю. К. Принцип недискримінації: поняття та співвідношення з принципом рівності / Ю. К. Мороз // Наукові записки НаУКМА. Юрид. науки. – 2015. – Т. 168. – С. 40; [92] Панкевич О. Заборона дискримінації: деякі загальнотеоретичні й філософсько-правові аспекти інтерпретації (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини) / О. Панкевич // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2014. – № 3 (78). – С. 20–31.

соціального походження, майнового та іншого стану [102, с. 24]¹. Так, на думку Г. О. Христової, принцип недискримінації існує як субпринцип у межах принципу рівності, а саме в рамках концепції реальної рівності чи так званої «рівності через право». Рівність у цьому випадку забезпечується шляхом запровадження позитивних дій з боку держави для врегулювання фактичної нерівності [144]². Обґрунтованою, на наш погляд, є і позиція І. А. Кретової-Альошиної, яка вказує на те, що вони є суміжними і водночас відмінними, мають різний зміст, різняться за своєю суттю. Так, принцип рівності ґрунтується на створенні рівних умов для реалізації особою належних їй прав, а принцип недискримінації – на створенні умов для неприпустимості обмежень прав, свобод і обов'язків людини залежно від антропологічних чи соціальних ознак [62, с. 2–4]³.

У сучасній інтерпретації принцип недискримінації означає дві взаємопов'язані вимоги: 1) заборону необґрунтованого відмінного ставлення (встановлення розрізень, винятків, обмежень чи переваг) до осіб, які знаходяться в однаковій ситуації; 2) заборону однакового підходу до осіб, що знаходяться в різних ситуаціях [33, с. 382–386; 101; 102, с. 87]⁴. Такий підхід було виведено у практиці Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) шляхом тлумачення змісту ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [54]⁵ та Протоколу № 12 [113]⁶. Більше того, у своїх рішеннях Суд наголошує, що ст. 14 не забороняє будь-які прояви різного поводження щодо осіб, що перебувають у різному становищі. Таке тлумачення принципу недискримінації є засадничим для Європейського Союзу, у ч. 3 ст. 6

¹ [102] Погребняк С. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 3 (50). – С. 24.

² [144] Христова Г. Позитивні обов'язки держави у сфері протидії дискримінації / Г. Христова // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 4. – С. 11–20.

³ [62] Кретьова-Алешина І. А. Конституційний принцип недискримінації в Російській Федерації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. А. Кретьова-Алешина ; Саратов. гос. ун-т ім. Н. Г. Чернышевского. – Саратов, 2012. – С. 2–4.

⁴ [33] Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини: навч. посіб. / Т. І. Дудаш. – 2-е вид., змін. і доп. – К. : Алерта, 2014. – 488 с.; [101] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.; [102] Погребняк С. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 3 (50). – С. 23–34.

⁵ [54] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 270.

⁶ [113] Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.2000 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 460.

ДЄС якого наголошується, що основоположні права, що гарантуються Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод і впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу. У Конвенції втілене прагнення заборонити виключно прояви свавільної дискримінації, тобто прояви відмінного поводження без об'єктивного і розумного пояснення [144]¹. Визнається, зокрема, що іноземці перебувають у відмінному від громадян держави становищі, а тому не можуть претендувати на однакові з ними права.

Відмінність правового становища громадян ЄС і громадян третіх держав або апатридів є очевидною і повністю виправданою. Більш важливим для розуміння правової природи громадянства ЄС є зміст принципу недискримінації осіб за державною належністю, що є громадянами держав-членів.

Принцип недискримінації за ознакою державної належності покладає на національні уряди обов'язок надавати громадянам інших держав-членів у сферах, що регулюються правом Союзу, той самий обсяг прав і обов'язків, що надаються своїм власним громадянам. Отже, заборона дискримінації за ознакою національного громадянства означає, що держави-члени не повинні в жодний спосіб надавати перевагу своїм громадянам перед громадянами інших держав-членів. Варто погодитися із А. О. Четвериковим, що вказаний принцип адресований передусім державам-членам [36, с. 86]².

Принцип недискримінації за державною належністю в праві ЄС не виключає вжиття певних заходів, які обмежують можливість реалізації окремих прав, що впливають з інституту громадянства ЄС, на території держави-члена, громадянином якої не є громадянин Євросоюзу. Такі обмеження визнаються правомірними, якщо, по-перше, їх запровадження передбачено нормами права ЄС і, по-друге, якщо вони є обґрунтованими, розумними та не мають вибіркового характеру, як це і вимагається відповідно до змісту принципу

¹ [144] Христова Г. Позитивні обов'язки держави у сфері протидії дискримінації / Г. Христова // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 4. – С. 11–20.

² [36] Европейский союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / [авт. коммент. : С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; пер. : А. О. Четвериков]. – М. : ИНФРА-М, 2013. – С. 86.

недискримінації в практиці ЄСПЛ. Тож принцип недискримінації за державною належністю не означає повної рівності між громадянами держав-членів Європейського Союзу на національному рівні. Однак він вимагає забезпечення рівності між громадянами відповідної держави та забороняє проведення диференціації між громадянами інших держав-членів ЄС.

Що стосується допустимих обмежень, то у першу чергу вони стосуються права доступу до державної служби (ч. 4 ст. 45 ДФЄС) або запровадження більш тривалого мінімального періоду проживання як умови участі у муніципальних виборах, якщо на території держави-члена відсоток громадян інших держав-членів, що мають активне і пасивне виборче право, перевищує 20 % від загального електорату (ст. 12 Директиви Ради ЄС 94/80/ЄС, що визначає принципи права участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства [188]¹), що зумовлене бажанням захисту суверенних інтересів держав-членів.

Відповідно до Директиви 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів [201]² запроваджені обмеження на реалізацію права на вільне проживання на території держави-члена, громадянином якої не є відповідна особа, упродовж строку, що перевищує три місяці. У преамбулі Директиви пояснюються мотиви таких обмежень: обмеження стосуються осіб, які не мають статусу працівника і які відповідно можуть ставати «невиправданим тягарем» для системи соціальної допомоги приймаючої держави. Главою VI Директиви передбачені обмеження права на в'їзд і проживання з мотивів необхідності забезпечення громадського порядку, громадської безпеки або суспільного здоров'я.

¹ [188] Council Directive 94/80/EC of 19.12.1994 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>.

² [201] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>.

Статтею 45 ДФЄС передбачено свободу руху працівників та скасування будь-якої дискримінації на підставі державної належності працівників держав-членів у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці й працевлаштування. Водночас і ця стаття передбачає можливість запровадження обмежень у реалізації цього права для громадян інших держав-членів з міркувань громадського порядку, громадської безпеки або суспільного здоров'я.

Обмеження свободи руху працівників, що є громадянами індивідуально визначеної країни, мають місце у разі її вступу до ЄС, що є скоріше винятком у контексті дії принципу недискримінації за ознакою національного громадянства. Це зумовлено необхідністю захисту ринку праці і забезпечення рівномірної зайнятості осіб, з одного боку, у межах Союзу, а з другого – в межах цієї держави з огляду на неоднаковий рівень економічного розвитку і оплати праці. Так, відповідно до Договору про вступ Хорватії [263]¹ було визначено можливість запровадження обмеження права на працю для громадян Хорватії на території інших держав-членів ЄС упродовж 7-річного періоду із моменту її вступу, тобто до 30 червня 2020 р. Станом на 1 лютого 2016 р. більшість держав-членів уже скасували такі обмеження. Проте спеціальний дозвіл на працевлаштування для громадян Хорватії необхідно й досі отримати для роботи в Австрії, Великій Британії, Мальті, Нідерландах та Словенії. Аналогічні обмеження введені для громадян цих країн, що бажають працювати в Хорватії [268]².

У практиці Суду Правосуддя ЄСпв було встановлено порушення принципу недискримінації громадян через державну належність унаслідок запровадження необґрунтованих обмежень з боку держав-членів. Як приклад можна навести справу 167/73 Комісія проти Франції (Commission v. France) [221]³. Вона стосувалася французького Кодексу торговельного мореплавства

¹ [263] Treaty of Accession of Croatia of 24.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-accession.html?locale=en#new-2-46>.

² [268] Work permit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/work-permits/index_en.htm.

³ [221] Judgment of the Court of 04.04.1974 in the case 167/73 Commission of the European Communities v French Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=167/73&td=ALL>.

(1926 р.), який дозволяв встановлювати обмеження щодо осіб, які не є громадянами Франції, щодо їх включення до складу команди судна (не більше 25 %). У позові стверджувалося, що Франція порушує ст. 39 ДЄСПв (нині – ст. 45 ДФЄС), оскільки обмеження стосуються громадян інших держав-членів. Французький уряд як аргументи використовував те, що ці обмеження практично не застосовувалися, а також заявив, що норми ДЄСПв щодо вільного пересування працівників не стосуються морського транспорту, оскільки постанов про це на той момент не було ухвалено. Суд Правосуддя, відкинувши твердження Франції, постановив, що ст. 3 Кодексу торговельного мореплавства порушує ст. 39 ДЄСПв, і зазначив також, що вміщені в ній заборони мають абсолютний характер і забезпечують громадянам з будь-якої держави-члена вільний доступ до трудової діяльності в інших державах-членах, а також відповідно до ст. 234 (нині – ст. 267 ДФЄС) надають їм гарантію від несправедливих умов працевлаштування та оплати праці.

Отже, у праві ЄС принцип недискримінації за державною належністю не означає повної рівності між громадянами приймаючої держави та громадянами інших держав-членів ЄС. У цьому разі можна говорити про диференційовану рівність між цими двома різними категоріями громадян. Системне тлумачення ст. 18 ДФЄС та ст. 9 ДЄС дає підстави для висновку, що принцип недискримінації за ознакою національного громадянства у поєднанні з принципом рівності громадян означає повну заборону будь-якого розрізнення між громадянами держав-членів лише на загальноєвропейському рівні, а також передбачає однакове ставлення до них з боку ЄС, однак не виключає розрізнення в обсязі прав і можливостей їх реалізації між особами, що є громадянами певної держави-члена, з одного боку, і громадянами інших держав-членів на її території – з другого боку. Принцип рівності громадян стосується передусім наднаціонального рівня, його адресатами є інститути, органи та агенції Союзу, у той час як принцип недискримінації за державною належністю адресується у першу чергу державам-членам Союзу.

Принцип участі громадян у функціонуванні Союзу нині регламентовано статтями 10–12 ДЄС. Він передбачає забезпечення прав громадян держав-

членів на пряму та непряму участь у виробленні загальноєвропейської політики, визначення змісту нормативних актів ЄС та здійснення контролю за його діяльністю. Він відображає специфіку правової природи ЄС, а саме його федеративну складову, оскільки подібний принцип характерний лише для держави і невідомий практиці жодної з існуючих міжнародних організацій.

Вказаний принцип є комплексним і у своєму змісті охоплює кілька інших принципів. Передусім йдеться про принцип представницької (репрезентативної) демократії (ч. 2 ст. 10 ДЄС), відповідно до якого громадяни держав-членів безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському Парламенті та опосередковано в Європейській раді головами держав або урядів, а в Раді – їхніми урядами, демократично підзвітними національним парламентам або їхнім громадянам. Важливим є також і принцип політичної багатоманітності (плюралізму), що проявляється у можливості громадян, обраних до складу Європейського Парламенту, об'єднуватися у різноманітні політичні партії залежно від своїх політичних переконань. Політичні партії сприяють формуванню європейської політичної свідомості та висловлюванню волі громадян Союзу (ч. 4 ст. 10 ДЄС).

Принцип участі громадян Союзу у функціонуванні Союзу пов'язаний також із принципом гласності, що вимагає забезпечення прозорості у процесі діяльності Союзу, відкритості інформації про зміст рішень, що приймаються, її вільного пошуку і поширення відповідно до їхніх потреб. Акти інститутів, органів та агенцій регулярно оприлюднюються усіма офіційними мовами Союзу, як мінімум одна з яких є офіційною мовою держави-члена. Як виняток можна вказати лише на акти Європейської ради, яка може проводити закриті засідання, присвячені питанням безпекової і оборонної політики. Проте відповідно до ч. 6 ст. 15 ДЄС голова Європейської ради звітує Європейському Парламенту після її кожного засідання. Гласність забезпечується також і тим, що відповідно до п. d ч. 2 ст. 20 ДФЄС громадяни мають право на звернення до Європейського Парламенту, Європейського омбудсмена та інституцій і дорадчих органів Союзу будь-якою мовою Договору та отримання відповіді цією ж мовою.

Гласність передбачає також, що рішення на рівні ЄС приймаються якомога відкритіше і ближче до громадян (ч. 3 ст. 10 ДЄС). Через національні парламенти громадяни можуть опосередковано отримувати інформацію від установ Союзу, зокрема проектів законодавчих актів Союзу, направлених відповідно до Протоколу щодо ролі національних парламентів в Європейському Союзі № 1 та висловлювати свою думку у законодавчому процесі ЄС про належне дотримання принципу субсидіарності згідно з процедурами, сформульованими в Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності № 2; брати участь у межах простору свободи, безпеки і справедливості в оцінюванні механізмів впровадження політик Союзу у цій сфері відповідно до ст. 70 ДФЄС та будучи залученими до політичного моніторингу за Європолем та до оцінювання діяльності Євроюсту відповідно до статей 88 та 85 ДФЄС; брати участь у процедурах перегляду установчих договорів ЄС відповідно до ст. 48 ДЄС; отримувати повідомлення про подання заявок на приєднання нових держав до Союзу відповідно до ст. 49 ДЄС; брати участь у міжпарламентській співпраці між національними парламентами та з Європарламентом згідно з Протоколом щодо ролі національних парламентів в Європейському Союзі (ст. 12 ДЄС).

Ключовим компонентом принципу участі громадян у функціонуванні Союзу є принцип партисипаторної (партиципаторної, партисипативної) демократії, який ґрунтується на нормах ст. 11 ДЄС. У тексті цього договору саме цей термін не отримав чіткого закріплення, проте у передуючому йому проекті Конституції для Європи [202]¹ в назві аналогічної за змістом статті (ст. I-47) він був прямо проголошений.

Поняття «партисипаторна демократія» або «демократія участі» активно застосовується в західній політологічній літературі (Б. Барбер, Дж. Вольф, К. Макферсон, Дж. Менсбридж, П. Пейнтмен, Н. Пулантзас) [99, с. 41]², однак сьогодні воно використовується і в теорії права при характеристиці видів

¹ [202] Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003 // Official Journal. – 18.07.2003. – № C169.

² [99] Печенюк Д. О. Партисипаторна теорія демократії як напрям сучасної американської політичної науки: історія становлення і концептуальні засади / Д. О. Печенюк // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія Філософія. Політологія. – 2013. – № 2 (112). – С. 40–44.

сучасної демократії. На думку І. Абрам'юка, партисипаторна демократія передбачає безпосередню участь громадян в управлінні державою або широке залучення громадян до процесу підготовки, ухвалення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [1, с. 4]¹. О. Ф. Скакун вважає, що теорія партисипаторної демократії обґрунтовує необхідність широкої безпосередньої участі громадян як у прийнятті життєво важливих рішень, так і в їхній підготовці та здійсненні, тобто в усьому політичному процесі. Така форма демократії забезпечує дійовішу свободу і рівність, ніж це є в дійсності та ніж це записано в інших ліберально-демократичних концепціях [125, с. 209–210]². При цьому один із авторів партисипаторної теорії демократії Б. Барбер звертає увагу на те, що пряма демократія передбачає не лише участь громадян, а й громадянську добросовісність для ефективного обговорення і процесу прийняття рішень. Отож, партисипаторна демократія передбачає участь освічених громадян у політичному процесі, для яких загальні інтереси вище особистих [168, с. 117]³.

Головною відмінною ознакою партисипаторної демократії є те, що участь особи в суспільних процесах має бути саме безпосередньою, тобто громадянин бере участь в управлінні громадою не через обрану або уповноважену особу, а безпосередньо, від власного імені через відповідний механізм. Як бачимо, існує чітке розмежування між демократією участі та представницькою демократією, коли громадяни через свою участь у виборах комусь (особі чи органу) делегують повноваження здійснювати управління від їх імені. Розвиток механізмів демократії участі фактично є визнанням недостатності механізмів представницької демократії, потреби їх доповнення та розширення з метою кращого врахування інтересів кожного громадянина. Разом з тим демократія участі не може і не повинна підміняти представницьку демократію – ефективне управління можливе лише за умови збалансованого поєднання цих двох видів демократичних механізмів.

¹ [1] Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному і національному рівнях / І. Абрам'юк. – К. : Всеукр. мережа фахівців та практиків з регіон. і місц. розвитку, 2014. – С. 4.

² [125] Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручн. / пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 209–210.

³ [168] Barber B. Strong democracy: participatory politics for a new age. – Berkeley : University of California Press, 1984. – P. 117

У межах ЄС визнання за громадянами права лише опосередковано впливати на процес функціонування Союзу (Співтовариств) з часом виявилось недостатнім для поглиблення процесів інтеграції, розбудови «як ніколи тіснішого Союзу народів Європи» та визнання за громадянином рушійної сили інтеграції. У зв'язку із цим Лісабонським договором було суттєво розширено можливості громадян брати безпосередню участь у його діяльності.

Зміст принципу партисипаторної демократії нині відображений у ст. 11 ЄС. Зокрема, передбачається, що «установи належними засобами надають громадянам та представницьким об'єднанням змогу висловлювати свої погляди з усіх сфер діяльності Союзу та прилюдно обмінюватися думками. Установи підтримують відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством. Європейська комісія провадить широкі консультації із зацікавленими сторонами, щоб забезпечити узгодженість та прозорість діяльності Союзу. Щонайменше один мільйон громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів».

Оскільки участь громадян у політичному процесі часто розглядають як важливий критерій та показник функціональної якості демократії [154]¹, виникає закономірне питання про реальну правову можливість громадян Союзу впливати на зміст юридично обов'язкових нормативних актів, що приймаються на рівні ЄС, та загалом долучатися до процесу вироблення політичної стратегії розвитку Європейського Союзу.

У вітчизняній доктрині відсутні комплексні праці, присвячені особливостям впливу громадян ЄС на функціонування Європейського Союзу. Це пов'язано передусім із тим, що специфіка правової природи ЄС та відсутність юридичних механізмів участі громадян у процесі прийняття владних рішень на рівні ЄС, подібних до внутрішньодержавних, дала підстави

¹ [] Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л.М. Шипілов ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2004. – 207 с.

багатьом дослідникам зробити висновок про формалізованість та слабкість політичних прав громадян ЄС. На нашу думку, така оцінка політичної складової інституту громадянства ЄС є досить загальною та потребує більш ретельного вивчення з урахуванням сучасних правових механізмів впливу громадян Союзу на його функціонування.

За чинними установчими договорами Європейський Союз не має власної наднаціональної політичної влади. Вона походить від держав-членів та реалізується головним чином через Європейську раду, яка визначає загальні політичні орієнтири та пріоритети Союзу та складається з глав держав або урядів (ст. 15 ДЄС), та Раду ЄС, що здійснює функції з розробки політики ЄС та приймає відповідні нормативні акти для її реалізації на рівні міністрів держав-членів (ст. 16 ДЄС). Крім того, у процесі ухвалення рішень беруть участь наднаціональні інститути, передусім Європейська комісія, Європейський центральний банк, які мають правові можливості впливати на формування європейської політики.

До процесу прийняття політичних рішень залучається також Європейський Парламент, що сьогодні є єдиним інститутом ЄС, який безпосередньо виражає волю громадян держав-членів на рівні Союзу (ст. 14 ДЄС). Водночас за чинною редакцією установчих договорів Європейського Союзу, зокрема ст. 289 ДФЄС, на відміну від національних парламентів, він не уповноважений самостійно приймати юридично обов'язкові нормативні акти загального характеру для реалізації політичного курсу об'єднання. Тож Європарламент не має виняткових повноважень у правовій легітимації загальної політики ЄС, а отже, громадяни держав-членів не мають значних повноважень щодо безпосереднього впливу на зміст політичних рішень, що приймаються на рівні Союзу.

Таким чином, сучасна інституційна будова ЄС демонструє, що, на відміну від більшості держав, де на конституційному рівні закріплено і гарантовано, що джерелом влади є народ, громадяни ЄС залишаються суттєво дистанційованими від процесу ухвалення рішень, що визначають специфіку

функціонування Євросоюзу. Подібне явище в Європейському Союзі у теорії права було названо проблемою «дефіциту демократії» в ЄС [7; 20; 22; 139]¹.

Поняття «дефіцит демократії» було введено в науковий обіг та практичний вжиток у 1970-х роках. Його запровадження пов'язують з іменем французького юриста, експерта з економічних питань Європейських Співтовариств Жоржем Веделем, який надав загальну характеристику цього явища у Доповіді, присвяченій необхідності розширення законодавчих повноважень Європарламенту, від 25.05.1972 р. [251]². Хоча сам термін «дефіцит демократії» у документі не вживався, підкреслювалася і обґрунтовувалася важливість демократизації Співтовариств шляхом залучення громадян до політичного життя. На думку Ж. Веделя, найбільш доцільним було залучити громадян саме через Парламентську Асамблею [нині Європейський Парламент], яка складалася з депутатів від держав-членів, що у свою чергу й обиралися шляхом прямих виборів. Крім того, наголошувалося на необхідності посилення статусу цього представницького органу у законодавчому процесі, який за установчими актами залишався суто консультативною інституцією. Такий механізм, на його переконання, дозволив би легітимізувати Співтовариства та реалізувати ідею не лише економічної, але й політичної єдності народів. Згодом, за пропозиціями Ж. Веделя на підставі Акту про вибори від 20.09.1975 р. [165]³ було змінено процедуру формування Європейського Парламенту шляхом надання громадянам загального прямого виборчого права (раніше депутати призначалися державами-членами) та

¹ [22] Врадій О. Можливості подолання проблеми «демократичного дефіциту» в Європейському Союзі / О. Врадій // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2010. – Вип. 21. – С. 267–280; [20] Вінникова Н. А. Питання демократичної легітимності в сучасному європейському теоретичному дискурсі / Н. А. Вінникова // Вісн. Харків. націонал. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Сер. «Питання політології». – 2009. – № 861, вип. 15. – С. 18–28; [139] 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 : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 22. – С. 86–95; [7] Байковський П. Інституційна та соціоструктурна складова проблеми «дефіциту демократії» в ЄС / П. Байковський // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. – 2012. – Вип. 30. – С. 103–112.

² [251] Report of the Working Party examining the problem of the extension of the powers of the European Parliament of 25 March 1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/obj/vedel_report_25_march_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html.

³ [165] Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage of 20.09.1976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01):EN:HTML).

починаючи з Єдиного Європейського Акта від 17.02.1986 р. [258]¹ поступово демократизовано саму законодавчу процедуру за рахунок посилення в ній ролі Європейського парламенту.

Не зважаючи на значні інституційні зміни, що стали результатом компромісу держав-членів, «дефіцит демократії» залишається центральною проблемою політико-правової природи ЄС, існування якої підриває легітимність Союзу [64]². У західній доктрині термін «дефіцит демократії» у контексті ЄС використовують на позначення розбіжності між процесом прийняття рішень Союзом і демократичним механізмом та формою, які мають панувати над цим процесом [87, с. 146]³. З цього приводу О. Я. Трагнюк слушно підкреслює, що «наявність проблеми «демократичного дефіциту» не означає, що політична системи ЄС є недемократичною як така. Це радше відображає труднощі, пов'язані зі спробами розвитку демократії на наднаціональному рівні, поза рамками традиційної національної держави» [139, с. 88]⁴.

Отже, проблема «дефіциту демократії» полягає у відсутності у громадян держав-членів достатніх правових механізмів безпосередньо впливати на зміст політичних рішень, що приймаються на рівні ЄС. На сучасному етапі функціонування Європейського Союзу проблема «дефіциту демократії» зумовлена головним чином двома обставинами. По-перше, єдиний легітимно утворений орган – Європейський Парламент, що формується шляхом прямих виборів, належним чином не відображає рівень представництва громадян ЄС на наднаціональному рівні. Так, виражаючи інтереси більш ніж півмільярдного населення, до його складу входить усього 751 депутат. Таким чином, у середньому 1 парламентар представляє інтереси понад 600 000 громадян, у той

¹ [258] Single European Act of 17.02.1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf.

² [64] Кулабухова А. В. Вплив громадян на функціонування ЄС та проблема «дефіциту демократії» // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х.: Право, 2015. – Вип. 29. – С. 166-178.

³ [87] Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. / Н. Мусис. – К.: «К.І.С.», 2005. – С. 146.

⁴ [139] 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: зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 22. – С. 88.

час як у більшості демократичних країн це співвідношення становить 1 : 60 000 [34]¹. По-друге, на відміну від традиційної моделі вищих державних органів більшості держав-членів, де законодавча функція є монополією парламенту, в ЄС відповідні функції вказаний представницький інститут не має права здійснювати самостійно. Право приймати юридично обов'язкові нормативні акти загального характеру вона реалізує виключно у співпраці з Радою ЄС, що за своєю правовою природою є міжурядовим органом, що складається з національних представників органів виконавчої влади. При цьому слабкість законодавчих повноважень Європейського Парламенту особливо яскраво проявляється під час прийняття нормативних актів шляхом спеціальної законодавчої процедури консультування, за якої він виконує суто дорадчу функцію та не має права вето на проекти, що приймаються Радою ЄС.

До інших факторів «дефіциту демократії» в ЄС дослідники відносять зростання впливу виконавчої та послаблення законодавчої влади в державах-членах; відсутність дійсно загальноєвропейських виборів; складність і незрозумілість Союзу для «пересічних» громадян; невинуватість політичних та економічних сподівань громадян та розбіжність між рішеннями ЄС та «ідеальними» уявленнями громадян на національному рівні [130]².

Як свідчить історія функціонування ЄС, проблема «дефіциту демократії» стає все більш очевидною, коли позиція громадян держав-членів ЄС з принципових політичних питань не збігається зі змістом рішень, що ухвалюються наднаціональними і міжурядовими інституціями Союзу. Так, існують прецеденти, коли громадяни держав-членів гальмували або унеможливили процес прийняття доленосних нормативних актів щодо поглиблення європейської інтеграції. Це обумовлено тим, що конституційне законодавство переважної більшості держав-членів пов'язує процес висловлення згоди на обов'язковість відповідних міжнародних договорів

¹ [34] Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К. : Логос, 2009. – 500 с.

² [130] Стрелков А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора / А. Стрелков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.perspectivy.info/oykumena/europe/demokraticeskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm

реформаторського характеру з підтримкою таких змін на національних референдумах. Найбільш яскравим прикладом можна назвати процес ратифікації Конституції для Європи. Негативні результати референдумів у Франції і Нідерландах спричинили призупинення процесу його ратифікації у решті держав-членів. Відповідно зазначений міжнародний договір не набрав чинності.

Незгода громадян держав-членів з політикою ЄС також проявляється у високому показнику рівня абсентеїзму на виборах до Європейського Парламенту, що підриває легітимність його функціонування. Так, на виборах 2004 р. середня явка у державах-членах становила 45,47 %, у 2009 р. – 42,97 %, на останніх виборах 2014 р. явка виборців була майже незмінною – 42,61 %, однак найнижчий показник було зафіксовано у Словаччині на рівні усього 13,05 % [205]¹.

Вивчаючи особливості впливу громадян на процес прийняття наднаціональних рішень, варто все ж звернути увагу на те, що проблема «дефіциту демократії» може становити загрозу для функціонування ЄС як такого. Так, незгода підданих Великої Британії з політикою економічної підтримки «депресивних» держав-членів ЄС (насамперед Греції) та з прийняттям окремих зовнішньополітичних рішень загрожує виходом країни зі складу ЄС. 23.06.2016 р. буде проведено референдум про вихід країни з Євросоюзу. Можемо припустити, що у разі реалізації права на вихід, гарантованого ст. 50 ДЄС, посилиться вірогідність «ефекту доміно» і це буде сигналом для інших держав, невдоволених політикою Союзу. Очевидно, що результатом такого процесу може стати розпад вказаного інтеграційного об'єднання.

Варто також звернути увагу, що проблема «дефіциту демократії» може позначитися на правовідносинах між Україною та ЄС. Так, сьогодні єдиною з держав-членів, що не ратифікувала Угоду про асоціацію [41]² є Нідерланди. На

¹ [205] Elections to the European Parliament 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Див.: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-sk-2014.html>.

² [41] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Ст. 83.

6 квітня 2016 р. в країні призначено референдум щодо ратифікації цієї Угоди її парламентом відповідно до Закону про консультативний коригуючий референдум, що набрав чинність 1 липня 2015 р. Соціологічні дослідження показують, що значна частина голландців не поділяє зовнішню політику Союзу щодо України або взагалі ставиться до неї вкрай негативно [76]¹. Незважаючи на консультативний характер референдуму, його результати не будуть знехтувані урядом країни, оскільки наступного року відбудуться загальнодержавні вибори. Тож успіх у поглибленні європейської інтеграції України залежать від позиції громадян Нідерландів з цього питання.

Наведені приклади свідчать, з одного боку, про існування проблеми «дефіциту демократії» в ЄС, а, з другого, демонструють реальну впливовість громадян на його функціонування. Численні євроскептики, оцінюючи легітимність функціонування ЄС, наголошують на тому, що саме «дефіцит демократії» є причиною байдужості його громадян, оскільки рішення в Союзі ухвалюють практично без їх участі. На думку цих критиків, ЄС має будуватися на засадах прямої демократії, коли в процесі ухвалення найважливіших політичних і законодавчих рішень обов'язково враховується позиція громадян [87, с. 145–146]². При цьому вони ігнорують той факт, що більшість сучасних політичних систем світу є представницькими демократіями, тобто участь громадян у процесі прийняття рішень і демократичного контролю здійснюється через посередництво обраних ними представників. За умов наявної в ЄС системи представницької демократії, що виражається у діяльності Європейського Парламенту, громадяни так само впливають на формування загальноєвропейського права, як і на формування національних законодавств. Цей вплив є опосередкованим і реалізується через вибір представників тієї чи іншої політичної партії, яка формує національний уряд, який, у свою чергу, бере участь у процесі ухвалення будь-якого загальноєвропейського рішення, що приймається Радою ЄС.

¹ [76] Маан Б. Референдум в Нідерландах: сценарії та наслідки для України та ЄС / Б. Маан, К. Зарембо // Європейська правда. – 19.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/01/19/7043572/>.

² [87] Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу: перекл. з англ. [Текст] // Ніколас Мусис. – К. : «К. І. С.», 2005. – 466 с.

Вплив громадян на функціонування ЄС стає все більш помітним із кожними черговими змінами до установчих договорів Союзу. Ці процеси супроводжувалися введенням правових механізмів щодо мінімізації проблеми «дефіциту демократії». Зокрема, Лісабонський договір запровадив низку важливих новацій у цьому напрямі. Передусім було суттєво розширено законодавчі повноваження Європейського Парламенту та закріплено норму про прийняття рішень у Раді ЄС за принципом подвійної більшості, коли враховується не тільки кількість голосів міністрів держав-членів (55 % або 72 %), а й кількість громадян, яку вони представляють (65 %) (ст. 238 ДФЄС). Згідно з Лісабонським договором більш помітною стала роль національних парламентів у функціонуванні Союзу відповідно до ст. 12 ДЄС. Надзвичайно важливим новим механізмом впливу громадян на функціонування ЄС є інститут громадської ініціативи, запроваджений Лісабонським договором і закріплений у ч. 4 ст. 11 ДЄС та ч. 1 ст. 24 ДФЄС, який передбачає можливість залучення громадян до законодавчої процедури ЄС. Практика участі громадян у законодавчому процесі через цей інститут лише почала формуватися (вона була започаткована 1 квітня 2012 р.), однак уже помітні конкретні здобутки [250]¹.

Проведене нами дослідження дає підстави для висновку, що попри існування проблеми «дефіциту демократії» в ЄС, не слід недооцінювати юридичні можливості впливу громадян на правопорядок і політику ЄС, у тому числі зовнішню.

Важливим принципом громадянства Союзу є принцип гарантованості прав громадян ЄС через організаційно-правові механізми Європейського Союзу і держав-членів, що також суттєво відрізняє правову природу громадянства ЄС від «класичного» національного громадянства держави. Наявність такого принципу є цілком логічною, оскільки права громадян ЄС реалізуються як на рівні ЄС, так і на рівні держав-членів. Отже, для того, щоби ці права були реальними, важливо не лише їх проголосити, а й забезпечити дієвими

¹ [250] Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative of 31.03.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>.

гарантіями, тобто засобами захисту від порушень або відновлення і відшкодування завданої шкоди, якщо такі права порушені.

У теорії права під гарантіями розуміють умови, засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію прав і свобод особи [58, с. 132]¹. Такий підхід є доволі сталим серед науковців. Так, на думку, І. Й. Магновського, «гарантії прав і свобод людини та громадянина – це умови, засоби і способи суспільства та держави і похідних від неї інститутів влади, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та захист прав і свобод. Їм притаманні наступні ознаки: нормативність, доцільність, формальна визначеність, виступають втіленням справедливості, системність, фундаментальність, безперервність дії, значущість, забезпеченість державою, універсальність, пріоритетність, індивідуальність дії» [77, с. 188]². Т. М. Заворотченко вказує, що «під гарантіями прав і свобод особи слід розуміти, по-перше, певні умови, за яких можлива найповніша і всебічна реалізація прав і свобод особи; по-друге, засоби, які ефективно забезпечують охорону і захист прав і свобод особи у разі їх незаконного порушення. Тобто гарантії прав і свобод людини і громадянина як загальне поняття являють собою основні умови і засоби, за допомогою яких кожна особа має можливість реалізувати свої права» [42, с. 29]³.

Традиційним у теорії права є поділ гарантій на загальні (політичні, економічні, соціальні (соціально-економічні), ідеологічні) та спеціальні – юридичні [44, с. 456]⁴; [77, с. 71–177]⁵. Політичні гарантії у найбільш загальному визначенні пов'язані із політикою держави, яка спрямована на створення умов для всебічного розвитку людини, забезпечення її прав і свобод. Економічні гарантії передбачають наявність відповідного середовища і матеріальної основи, які б забезпечили реалізацію прав, свобод і обов'язків,

¹ [50] Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – С. 132.

² [77] Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І. Й. Магновський; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2003. – С. 188.

³ [42] Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. М. Заворотченко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2002. – С. 29.

⁴ [44] Загальна теорія держави і права; підручник; ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х.: Право, 2009. – С. 456.

⁵ [77] Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І. Й. Магновський; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2003. – С. 71–177.

наприклад, наявність різноманітних форм власності, економічна політика держави, яка сприяє підтримці різних верств населення. Соціальні гарантії – це сукупність умов, способів і засобів соціального характеру, які спрямовані на здійснення відповідних соціальних благ особи. До ідеологічних гарантій належить ідеологічна багатоманітність суспільного життя, неприпустимість визнання жодної ідеології юридично обов'язковою, заборона цензури тощо. Юридичні гарантії є сукупністю правових норм, які визначають специфічними правовими засобами та способами умови і порядок реалізації прав та свобод, їх охорону та захист.

Специфіка громадянства ЄС розкривається також через систему юридичних гарантій, яка включає три основні елементи: 1) інституційні (організаційні) гарантії, пов'язані із функціонуванням відповідних установ Союзу, діяльність яких спрямована на забезпечення і охорону прав громадян ЄС; 2) процесуальні гарантії, що реалізуються при здійсненні судочинства і спрямовані на забезпечення захисту прав громадян ЄС; 3) матеріальні гарантії у формі права на компенсацію шкоди та збитків, спричинених у результаті порушення прав громадян ЄС.

Підводячи підсумок проведеного дослідження, зазначимо, що розглянуті принципи відображають специфіку сучасного загальноєвропейського громадянства та дозволяють зрозуміти його правову природу, концентровано виражають його найважливіші сутнісні риси та водночас відображають сучасний рівень інтегрованості держав-членів ЄС. Вони утворюють певну систему найбільш важливих правових положень щодо змісту цього інституту та є взаємопов'язаними, оскільки реалізація кожного з них відбувається з урахуванням специфіки змісту інших принципів громадянства Союзу.

Висновки до розділу 1

1. Історія становлення та розвитку інституту громадянства ЄС налічує чотири основні етапи, упродовж яких були сформовані і закріплені норми, що

визначили його зміст: I етап – зародження ідеї європейської єдності громадян як умови їх мирного співіснування та історичної, культурної та релігійної спільності народів Європи (від Нового часу – до 1952 р.); II етап – запровадження окремих соціально-економічних, а згодом політичних прав громадян на рівні Співтовариств (від 1952 р. до 1993 р.); III етап – юридичне закріплення інституту громадянства ЄС та його розвиток у праві ЄС/Співтовариств (від 1993 р. до 2009 р.); IV етап – модернізація інституту громадянства ЄС шляхом посилення політичних прав та подолання проблеми «дефіциту демократії» в Європейському Союзі (від 2009 р. до нашого часу).

2. У Паризькому і Римських договорах, які започаткували процес інтеграції, інститут громадянства Європейських співтовариств не отримав нормативного закріплення, оскільки об'єднавчий процес було поширено виключно на економічну сферу. Водночас окремі соціально-економічні права, необхідні для функціонування митного союзу та розбудови спільного ринку, а згодом і посилення його легітимності, були надані громадянам держав-членів.

3. Офіційне запровадження інституту загальноєвропейського громадянства відбулося внаслідок підписання і набуття чинності Договору про Європейський Союз, що означало перенесення інтеграції на політичну сферу. Інститут громадянства ЄС покликаний сприяти посиленню захисту прав та інтересів громадян держав-членів, служити символом європейської єдності, а також посилити політико-правовий зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів з метою створення «як ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян». Отже, інститут громадянства Союзу має не лише суто юридичний зміст, але й яскраво виражену політичну й ідеологічну складову.

4. Громадянство ЄС є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло правових явищ. Зокрема, це належність особи до відповідної держави, яка є членом наднаціонального міждержавного об'єднання, що має похідну від держав-членів правосуб'єктність; одночасна належність особи до народу держави-члена та до спільноти народів об'єднаної Європи, що дозволяє здійснювати її подвійну (національна і європейська) ідентифікацію; правовий

статусу особи; суб'єктивне право особи; правовий інститут, що розкриває зв'язок між громадянами держав-членів та ЄС. Всі ці прояви громадянства Європейського Союзу взаємозв'язані та відображають його окремі сутнісні характеристики.

5. Громадянства ЄС ґрунтується на концепції національного громадянства, однак має свої змістовні особливості, зумовлені правовою природою Союзу. Зазначені відмінності, які дають змогу характеризувати громадянство ЄС як новий тип громадянства або громадянство *sui generis*, полягають у наступному:

- в основі громадянства ЄС лежить політико-правовий зв'язок між індивідом та інтеграційним об'єднанням, що *stricto sensu* не є державою;

- інститут громадянства ЄС опосередкований інститутом національного громадянства та має похідний від нього характер, оскільки зв'язок між ЄС та громадянином зумовлений наявністю політико-правового зв'язку із однією з держав-членів Союзу, без чого особа не може набути статусу громадянина ЄС;

- громадянство ЄС набувається та втрачається через правові механізми держав-членів ЄС, що сьогодні не є уніфікованими;

- громадянство ЄС регламентовано, з одного боку, правом Союзу, яке є засобом гармонізації правового регулювання статусу громадян на загальноєвропейському рівні та в межах держав-членів, а з другого – нормами національного права, які визначають умови набуття і втрати такого громадянства, а також імплементують відповідні норми права ЄС у національний правопорядок;

- громадянство ЄС має субсидіарний до національного громадянства характер, оскільки, з одного боку, надає особі право отримати комплекс нових прав і свобод, а з другого, не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права та свободи, що їй надані як громадянину певної держави-члена;

- перелік прав, передбачених союзним громадянством, внаслідок субсидіарного характеру останнього, поступається за обсягом переліку прав, що випливає з національного громадянства;

- характерною ознакою інституту громадянства ЄС є відсутність офіційно закріплених обов'язків громадян перед Європейським Союзом, що зумовлено прагненням уникнути конкуренції між національним і наднаціональним рівнями влади;

- громадянство ЄС породжує обов'язки як для Союзу, так і держав-членів щодо гарантування прав і свобод, які лежать в його основі;

- інститут громадянства ЄС передбачає багаторівневий правовий зв'язок особи не лише з Європейським Союзом та відповідною державою, через яку вона набуває загальноєвропейське громадянство, але й будь-якою або усіма державами-членами, які повинні визнавати і захищати права кожної особи, що має громадянство Союзу.

6. Права і свободи, що випливають з громадянства ЄС, можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) за колом їх носіїв: виключні права громадян ЄС; права громадян, які за певних умов можуть бути реалізовані іноземцями та особами без громадянства, права, що можуть бути реалізовані громадянами ЄС поряд із загальним колом осіб, що перебувають під юрисдикцією ЄС; 2) за сферою суспільних відносин: політичні (пов'язані з можливістю участі у політичному житті Союзу та здійснення впливу на його функціонування) та неполітичні права (міграційні, економічні); 3) залежно від рівня реалізації: права, що можуть бути реалізовані на рівні держав-членів, і права, що реалізуються на рівні ЄС; 4) за ступенем персоніфікації суб'єкта – індивідуальні та колективні.

7. В основу інституту громадянства ЄС покладено такі принципи: принцип похідної природи громадянства ЄС та його субсидіарності до громадянства держав-членів; принцип рівності громадян ЄС на наднаціональному рівні; принцип недискримінації громадян за ознакою національного громадянства (державною належністю); принцип участі громадян у функціонуванні Союзу; принцип гарантованості прав громадян ЄС через організаційно-правові механізми Європейського Союзу та держав-членів.

РОЗДІЛ 2

ПРАВА ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

2.1. Право на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів

Свобода пересування осіб є фундаментальним та невід'ємним правом людини, можливість вільної реалізації якого є передумовою для користування багатьма іншими правами людини. Аналізуючи роль зазначеної свободи, В. С. Семенов наголошував, що вільне пересування й вибір місця проживання є суттєвою гарантією свободи особистості, умовою її професійного й духовного розвитку [59, с. 180]¹. Ф. В. Веніславський підкреслює, що свободу пересування

¹ [59] Конституція України : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін. – Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. – 808 с.

та вільний вибір місця проживання необхідно визначати як природне право людини, як невід'ємну складову соціальної свободи [17, с. 211]¹.

Низкою міжнародно-правових актів проголошується і захищається право на свободу пересування і проживання у межах держави, серед них Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 13) [43]², Міжнародний пакт про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. (ст. 5) [83]³, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 12) [82]⁴, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст. 2 Протоколу № 4) [54]⁵ та інші міжнародні документи, за якими держави взяли на себе зобов'язання визнавати та гарантувати таку свободу. Проте найбільш масштабні заходи щодо запровадження вільного пересування осіб були реалізовані саме в рамках такого інтеграційного об'єднання, як Європейський Союз.

Як уже зазначалося (див. підрозділ 1.1), право на вільне пересування було першим правом громадян і відповідно першим привілеєм, наданим особам від членства їх держав у Європейських співтовариствах у зв'язку із необхідністю побудови спільного ринку. Так, Договором про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі передбачалося право працівників в галузі видобутку вугілля та сталеливарної промисловості вільно пересуватися та працювати в усіх державах-членах (ст. 69). Із набранням чинності Договором про Європейське економічне співтовариство свобода пересування осіб була поширена на працівників усіх інших сфер економіки (ст. 48). Ґрунтовно досліджуючи це право, О. М. Поліванова вказує, що «свобода пересування працівників стала тим наріжним каменем, який був закладений під час перших зародків інтеграційних процесів на Європейському континенті. Запроваджуючи свободу пересування для громадян держав-членів для пошуку

¹ [17] Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / Ф. В. Веніславський. – Х. : Право, 2014. – 376 с.

² [43] Загальна Декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

³ [83] Міжнародний конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/12/1965.html>.

⁴ [82] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

⁵ [54] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 270.

роботи та працевлаштування, батьки-засновники ЄС мали спочатку на меті вирішення своїх власних потреб на ринку праці. ... З часом ці права працівників були доповнені різними соціальними правами та пільгами» [104, с. 192]¹.

Згодом, із започаткуванням у 1968 р. між державами ще однієї форми економічної інтеграції – митного союзу – була досягнута лібералізація пересування працівників, а також свобода підприємництва й надання послуг у сфері промисловості й торгівлі. Єдиний європейський акт (1986 р.) офіційно закріпив поняття «свобода пересування осіб», вкладаючи у саме поняття ліквідацію прикордонного контролю, гармонізацію міграційного права та права на притулок, свободу працевлаштування та утворення фірм громадянами ЄС. Нарешті, із набранням чинності Договором про Європейський Союз право на вільне пересування та вибір місця проживання в межах держав-членів було гарантовано усім категоріям громадян Союзу. Логіка його закріплення пов'язана з бажанням не лише надати додаткові юридичні привілеї громадянам у зв'язку із членством їх держав в інтеграційному утворенні, але й «посилити відчуття належності до громадянства Союзу», що розглядається як ключовий фактор у сприянні соціальному єднанню як однієї з основоположних цілей Союзу.

Досліджуючи право на вільне пересування і проживання громадян ЄС, варто звернути увагу на те, що воно має два аспекти – державний та наднаціональний. У кожній з держав-членів Союзу право на пересування та проживання гарантується нормами національного законодавства з урахуванням взятих ними на себе міжнародних зобов'язань. Так, у межах окремої держави-члена Союзу кожен, хто законно перебуває на території відповідної держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території. Кожен є вільним залишати будь-яку країну, включно зі своєю власною. На здійснення цих прав не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки,

¹ [104] Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. М. Поліванова ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2012. – С. 192.

для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб (ст. 2 Протоколу № 4 ЄКПЛ).

В Європейському Союзі право на вільне пересування та проживання гарантується відповідними нормами права ЄС, що є обов'язковими для держав-членів, та передбачає реалізацію відповідних правомочностей у межах усіх держав-членів, що суттєво розширює правові можливості громадян Союзу. Оскільки на наднаціональному рівні вказане право має значну специфіку, актуальним і важливим науковим завданням є його правовий аналіз.

З урахуванням поширеного у теорії права поділу права на об'єктивне і суб'єктивне [43, с. 145]¹, право громадян ЄС на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів можна розглядати як об'єктивне право і суб'єктивне право особи, що має громадянство однієї з держав-членів Союзу. Відповідно до такого підходу право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів можна розглядати як об'єктивне право, тобто сукупність норм права, що регулюють суспільні відносини, які складаються у зв'язку із свободою пересування і проживання громадянина ЄС, що виражені або ззовні об'єктивовані у відповідних юридичних джерелах. Зокрема, такими джерелами є ДФЄС (ч. 2 ст. 20, статті 21, 45 та ін.), Хартія ЄС (ст. 45), Директива 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів [201]² (далі – Директива 2004/38/ЄС), Регламент Європейського Парламенту та Ради 492/2011 про свободу руху працівників в межах Союзу [246]³ (далі – Регламент 492/2011), Регламент Європейської комісії 1251/70 про право працівників залишатися на території держави-члена

¹ [43] Загальна теорія держави і права ; підручник ; ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х.: Право. 2009. – С. 145.

² [201] DIRECTIVE 2004/38/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>.

³ [246] Regulation № 492/2011 of the European Parliament and the Council on freedom of movement for workers within the Union of 05.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:EN:PDF>.

після завершення трудової діяльності [247]¹ (далі – Регламент 1251/70) та ін. Право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів як суб'єктивне право громадян ЄС полягає у наявності у кожного з них певних юридичних можливостей, що гарантуються відповідними нормами права ЄС.

Розглядаючи зміст та особливості права на вільне пересування і проживання громадян ЄС, передусім звернемо увагу на те, що у назві цього права використовується різне позначення – «право» та «свобода». Так, у статтях 20 та 21 ДФЄС право на вільне пересування і проживання громадян ЄС визначено через категорію «право». Так, відповідно до ч. 2 ст. 20 ДФЄС громадяни держав-членів мають «право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів». У той же час у ст. 45 ДФЄС указується, що «у межах Союзу гарантується свобода руху працівників». І далі: «Враховуючи обмеження, обумовлені міркуваннями суспільного порядку, суспільної безпеки та суспільного здоров'я, *свобода руху передбачає право...*» (курсив мій – К. А.). У статті 45 Хартії ЄС щодо громадян Союзу використано поняття право («кожен громадянин Союзу має право вільно переміщуватися та проживати на території держав-членів»), а щодо громадян третіх країн використано поняття «свобода» («свободу руху та перебування можна надавати відповідно до Договорів громадянам третіх країн, що законно проживають на території держави-члена»). У той же час у національному праві держав-членів ЄС, а також України (ст. 33 Конституції України), більш поширеним є використання поняття «свобода пересування».

У теорії права немає єдиного підходу до розуміння поняття «право» та «свобода» та їх співвідношення. Так, на думку П. М. Рабіновича, «основні права – це певні можливості людини, необхідні для її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, які об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей» [116, с. 16]². Т. М. Слінько та О. Г. Кушніренко вважають, що «право означає міру

¹ [247] Regulation № 1251/70 of the Commission of 29.06.1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31970R1251>.

² [116] Рабінович П. М. Основні права людини: поняття, класифікація, тенденції / П. М. Рабінович. // Укр. часопис прав людини. – 1994. – № 1. – С. 16.

можливої поведінки людини, здійснення тих або інших дій, закріплених у нормативно-правових актах, тобто це більш чітка категорія і варіанти його використання визначені в юридичних актах... Свобода – це філософська і правова категорія, яка означає самостійний вибір індивідом або організацією варіанта своєї поведінки. Свобода – це можливість користуватись і розпоряджатись тим або іншим соціальним благом, цінністю, задовольняти власний інтерес або якусь життєву потребу таким чином, аби не порушувати права інших людей» [69, с. 7]¹. Позицію щодо широкого розуміння свободи відстоює і В. П. Колісник: «Свобода у всіх її вимірах, як всеохоплююче поняття, означає право обирати в житті власні пріоритети, визначати власний спосіб життя, робити все, що не заборонено законом і одночасно не перешкоджає іншим реалізовувати власні права» [53, с. 46]². Такої ж думки дотримується й В. М. Шаповал, однак при цьому зауважує, що «сутність свободи полягає не в безмежності і безмірності, а в тому, щоб була визначена власна міра і межа, наявність якої й дозволить будь-якому об'єкту мати максимальний розвиток» [150, с. 215]³.

Визначаючи співвідношення між категоріями «право» та «свобода» Ю. М. Тодика зазначав, що поняття «свобода» розуміється як невтручання у внутрішній світ людини і громадянина, а «право» пов'язано з тим, що для його реалізації необхідні позитивні дії з боку держави або правомочність людини на участь у діяльності окремих політичних і економічних структур [57, с. 121–122]⁴. Фактично підтримуючи такий підхід, О. В. Петришин звертає увагу на те, що між «правами» і «свободами» як юридичними категоріями немає різких відмінностей, оскільки і права, і свободи окреслюють певні можливості людини в різних галузях її життєдіяльності, які гарантуються державою. Проте між ними можна встановити відмінність на основі ступеня визначеності можливої поведінки і механізму державного гарантування. Термін «право»

¹ [69] Кушніренко О. Г. Права і свободи людини / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слинко. – Х. : Факт, 2001. – С. 7.

² [53] Колісник В. П. Головні пріоритети Конституції України і проблема визначення місця проживання особи / В. П. Колісник. // Проблеми законності. – 2008. – № 99. – С. 46.

³ [150] Шаповал В. М. Про можливості категоріального ряду свободи / В. М. Шаповал // Філософські обрії: наук.-теорет. часопис Ін-ту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України та Полтав. держ. пед. ун-ту ім. В. Г. Короленка. – Вип. 10. – Київ-Полтава, 2003. – С. 215.

⁴ [57] Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодика та В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – С. 121–122.

застосовується тоді, коли йдеться про конкретні можливості поведінки. Коли ж слід підкреслити більший простір вибору варіанта поведінки саме на власний розсуд і під власну відповідальність, використовується термін «свобода». Основною гарантією свободи є невтручання у сферу її реалізації з боку держави та інших суб'єктів, у той час як правом є можливість конкретної поведінки, що гарантується певними юридичними засобами і формами [43, с. 453–454]¹.

Якщо взяти до уваги такий підхід, можна дійти висновку, що у контексті європейської інтеграції відповідні правові можливості громадян ЄС, а тим більше громадян третіх держав, варто визначати саме через категорію «право», а не «свобода» як «право на вільний рух та проживання на території держав-членів». Установчими договорами ЄС, Хартією ЄС, Директивою 2004/38/ЄС, Регламентами 492/2011 та 1251/70 визначені конкретні правові можливості поведінки осіб у сфері міграції у межах територій держав-членів, які, як буде показано далі, не є абсолютними та можуть за певних обставин бути обмежені. Вони передбачають можливість конкретної поведінки особи та гарантуються юридичними механізмами на рівні Союзу та держав-членів.

Зі змісту нормативних актів ЄС можна зробити висновок, що право на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів є достатньо складним за своєю природою. Воно складається з правових можливостей трьох різних видів. По-перше, з правової можливості поводити себе певним чином у межах, наданих нормами права ЄС правомочностей. По-друге, правової можливості вимагати виконання зобов'язань від іншої сторони правовідносин, у першу чергу держав-членів, на яких покладено обов'язок гарантувати це право. По-третє, правової можливості звернутися до відповідних органів держави та ЄС для забезпечення виконання зобов'язань щодо забезпечення цього права через відповідний національний та наднаціональний механізм.

З урахуванням правових можливостей, які впливають зі змісту права громадян ЄС на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів, можна зазначити, що воно є комплексним і включає низку конкретних

¹ [43] Загальна теорія держави і права ; підруч. ; ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х.: Право. 2009. – С. 453–454.

«субправ», які визначають специфіку його реалізації в межах Євросоюзу: право на вільний в'їзд на територію держави-члена або виїзд з неї, право на вільний рух територіями держав-членів, право на перебування на території держав-членів, право на вільний вибір місця проживання, а також право на тимчасове або постійне проживання. Ці права мають надаватися на бездискримінаційній основі і передбачати рівне ставлення приймаючої держави до усіх громадян ЄС, які не є її громадянами. Центральним нормативним актом ЄС, що розкриває зміст таких «субправ» та визначає особливості їх реалізації, є Директива 2004/38/ЄС, яка кодифікувала норми значної кількості нормативних актів Союзу у цій сфері.

Право на вільний рух передбачає безперешкодне переміщення в межах територій усіх держав-членів ЄС без спеціальних дозволів з боку відповідної держави. Вказане право є безпосередньо застосованим у силу юридичного факту закріплення в установчих договорах (статті 20, 21 ДФЄС), тобто таким, що не вимагає прийняття будь-яких правових актів органів державної влади. Тож його реалізація громадянами не вимагає вжиття спеціальних санкціонуючих дій з боку держав-членів. Саме такий підхід було підтверджено преюдиціальним висновком Суду Правосуддя у справі C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* [224]¹.

Право на вільний рух передбачає право на вільний в'їзд на територію держави-члена або виїзд з неї. Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 Директиви 2004/38/ЄС без шкоди положенням щодо документів на поїздку, що застосовуються до перевірок на національних кордонах, кожен громадянин Союзу, що має дійсне посвідчення особи або паспорт, має право залишати територію будь-якої із держав-членів з метою переїзду в іншу державу. Аналогічним чином відповідно до ч. 1 ст. 5 Директиви 2004/38/ЄС держави-члени зобов'язані допускати на свою територію громадянина Союзу, що має дійсне посвідчення особи або паспорт. До громадян Союзу не застосовуються

¹ [224] Judgment of the Court of 17.09.2002 in the case C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-413/99>.

вимоги щодо наявності в'їзної візи або еквівалентних документів.

Реалізація права на проживання на території держави-члена, громадянином якої не є громадянин Союзу, має значну специфіку, зумовлену часом перебування особи на території відповідної країни: до трьох місяців, понад три місяці поспіль до п'яти років та п'ять та більше років. Так, громадяни Союзу мають право проживати на території іншої держави-члена упродовж строку, що не перевищує трьох місяців, без будь-яких умов або формальностей окрім вимоги щодо наявності дійсного посвідчення особи або паспорта (ст. 6 Директиви 2004/38/ЕС).

Реалізація права на проживання понад три місяці поспіль до п'яти років зумовлена певними вимогами економічного характеру, ідея яких полягає у тому, щоби особа не стала фінансовим тягарем для системи соціальної допомоги приймаючої держави. Таким чином, коло громадян ЄС, які можуть реалізувати право на проживання в межах територій держав-членів на строк понад три місяці є доволі обмеженим і охоплює лише: а) працівників, які працюють за наймом або є підприємцями в приймаючій державі та в окремих випадках особи, що втратили працездатність, звільнені та шукають роботу або ті, що перебувають на навчанні; б) осіб, що мають «достатні кошти» для свого проживання, розмір яких визначається державами-членами, а також повне медичне страхування в приймаючій державі; в) осіб, що зараховані до складу публічної або приватної установи, акредитованої або фінансованої приймаючою державою, для навчання з відривом від виробництва, у тому числі для професійного навчання, однак і такі особи повинні мати повне медичне страхування та достатні кошти для проживання; г) інших осіб, які є членами сім'ї і супроводжують громадян Союзу, що відповідають першим трьом категоріям. Крім того, приймаюча держава-член може вимагати від таких осіб зареєструватися в її компетентних органах (статті 7, 8 Директиви 2004/38/ЕС). Отже, право на проживання громадян ЄС на території приймаючої держави, громадянином якої він не є, на строк від трьох до п'яти років залежить від наявності вищевказаних економічних гарантій, ненадання яких тягне за собою примусове видворення особи з території відповідної держави.

Громадяни Союзу, які законно прожили на території приймаючої держави-члена упродовж п'яти-річного безперервного періоду, мають право на постійне проживання на її території (ст. 16 Директиви 2004/38/ЕС), щодо окремих категорій осіб цей строк може бути скороченим (ст. 17 Директиви 2004/38/ЕС). На безперервність не впливають тимчасова відсутність особи, що не перевищує шести місяців на рік або її більш тривала відсутність у зв'язку із виконанням військових обов'язків або відсутність упродовж дванадцяти місяців поспіль у разі поважних причин (вагітність, народження дитини, серйозне захворювання, навчання, відрядження). Наявність такого права не зумовлюється дотриманням економічних та правових вимог, як у разі проживання на строк понад три місяці. Відповідно до такого підходу особа вважається вже добре інтегрованою у відповідній державі, а значить її статус у цій частині є дуже подібним до статусу «власних» громадян. Громадянин може бути позбавлений права на постійне проживання лише у разі його відсутності упродовж двох років поспіль на території приймаючої держави.

Право на вільне пересування та проживання в межах територій держав-членів не є абсолютним. Відповідно до ч. 1 ст. 21 ДФЄС це право в межах Союзу гарантоване лише з урахуванням обмежень та умов, встановлених установчими договорами та заходами, ухваленими на їх виконання (зокрема у главі VI Директиви 2004/38/ЕС). Якщо систематизувати передбачені нормативними актами ЄС підстави обмеження права на свободу пересування і проживання громадян, то можна вказати на три можливі підстави: громадський порядок, суспільна безпека або охорона здоров'я. Вони мають здійснюватися на бездискримінаційній основі, тобто не передбачати упередженого ставлення до громадян відповідної держави-члена та не бути економічно мотивованими. Такий же підхід у цілому є характерним і для Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст. 2 Протоколу № 4). Крім того, такі обмеження можуть застосовуватися як види покарання особи або як заходи, що доповнюють покарання у вигляді позбавлення свободи (ст. 33 Директиви 2004/38/ЕС).

Заходи щодо забезпечення громадського порядку або суспільної безпеки

мають ураховувати принцип пропорційності, тобто співрозмірності заходів меті обмеження таких прав, і ґрунтуватися виключно на особистій поведінці відповідної особи. Поведінка громадянина має становити реальну, наявну і достатньо серйозну загрозу для інтересів суспільства. З цією метою приймаюча держава може запросити в інших держав-членів відомості про попередні судимості відповідної особи (ст. 27 Директиви 2004/38/ЄС). Тож міркування, безпосередньо не пов'язані з відповідним конкретним випадком або такі, що ґрунтуються на загальній превенції, не можуть братися до уваги. Пожиттєві обмеження у праві на в'їзд та проживання в межах території держави-члена є також неправомірним.

Перед ухваленням рішення про видворення з мотивів громадського порядку або громадської безпеки відповідно до норм права ЄС має враховуватися тривалість проживання, вік особи, стан її здоров'я, сімейне та економічне становище. До уваги береться також соціальна і культурна інтеграція особи в приймаючій державі, інтенсивність її зв'язків із країною свого походження. Таким чином, чим більше інтегрованим є громадянин Союзу в державі проживання, тим вищим є його захист від видворення. При цьому до громадянина, який набув права на постійне проживання, видворення є можливим лише з особливо серйозних міркувань щодо забезпечення громадського порядку або громадської безпеки. Крім того, якщо особа проживала в приймаючій державі останні десять років або є неповнолітньою, видворення є можливим лише як крайній захід з мотивів громадської безпеки.

Обмеження права на вільне пересування є також можливим з мотивів охорони здоров'я осіб. У статті 27 Директиви 2004/38/ЄС указується, що такими захворюваннями можуть бути лише епідемічні захворювання, визначені Всесвітньою організацією охорони здоров'я, а також інші заразні інфекційні або паразитарні захворювання за умови, що в приймаючій державі вони є предметом захисних заходів щодо власних громадян.

Застосування вказаних трьох видів обмежень права на вільне пересування та проживання громадян ЄС передбачає надання їм певних процесуальних гарантій. Передусім особа має бути письмово, мотивовано повідомлена про

будь-які з таких заходів, їй також має бути пояснено зміст та наслідки такого рішення. У повідомленні має вказуватися суд або адміністративний орган, куди вона може звернутися зі скаргою, строк для оскарження, а також строк, упродовж якого вона має залишити територію держави-члена (крім екстрених випадків він не має перевищувати одного місяця з дня повідомлення). Зі спливом розумного строку, що визначається з урахуванням конкретних обставин, або не пізніше за три роки після виконання остаточного рішення про заборону в'їзду, особа може подати клопотання про скасування такої заборони у разі, якщо вона зможе обґрунтувати фактичну зміну обставин, що були підставою обмеження її міграційного права (ст. 32 Директиви 2004/38/ЕС).

Такою є загальна характеристика права громадян ЄС на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів. Однак звернемо увагу на те, що окремими дослідниками право на вільне пересування осіб, у тому числі громадян ЄС, розглядається в більш широкому обсязі. Так, на думку О. М. Поліванової, «свобода пересування фізичних осіб у Європейському Союзі охоплює комплекс прав громадян ЄС, а також членів їхніх сімей на вільне пересування, проживання, працевлаштування, економічну діяльність та використання всіх соціальних прав у кожній державі – члені Європейського Союзу, незважаючи на державну належність цих громадян» [104, с. 192]¹. Тобто у зміст цього права включаються також права економічного і соціального характеру.

Такий підхід, на нашу думку, зумовлений певними особливостями формулювання змісту окремих прав, пов'язаних із міграційними правами громадян ЄС, у тексті установчих договорів. Так, відповідно до ст. 45 ДФЄС «у межах Союзу гарантується свобода руху працівників. Така свобода руху передбачає скасування будь-якої дискримінації на підставі державної належності працівників держав-членів у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці й працевлаштування. Враховуючи обмеження, обумовлені

¹ [103] Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. М. Поліванова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : б. в., 2012. – С. 192.

міркуваннями суспільного порядку, суспільної безпеки та охорони здоров'я, свобода руху передбачає право:

- (а) приймати фактично зроблені пропозиції про працевлаштування;
- (б) вільно рухатися в межах території держав-членів із цією метою;
- (с) перебувати в державі-члені з метою працевлаштування згідно з положеннями, що регулюють працевлаштування громадян цієї держави, визначених законами, підзаконними та адміністративними актами;
- (д) залишатися на території держави-члена після завершення трудової діяльності згідно з умовами, визначеними в регламентах, що мають бути розроблені Комісією».

У даному разі необхідно зауважити, що таке поняття свободи руху є доволі сталим ще за часів заснування Співтовариств та розглядалося як одна з обов'язкових чотирьох свобод спільного ринку [167]¹. Однак такий підхід ґрунтується скоріше на економічному, а не традиційному юридичному розумінні свободи руху осіб, як суто міграційному праві [28]². Крім того, свобода руху як економічна свобода стосується лише однієї групи громадян – працівників, вона регулюється різними положеннями установчих договорів ЄС та передбачає нетотожні правові можливості.

Завершуючи розгляд змісту та особливостей права на вільне пересування та проживання громадян Союзу, зазначимо, що воно тісно пов'язано з іншими, суміжними правами громадян ЄС, і при цьому є передумовою користування правами, що випливають з громадянства Союзу, які можуть бути реалізовані передусім на рівні держав-членів, а також на наднаціональному рівні. Йдеться про електоральні права на виборах до Європейського Парламенту та на муніципальних виборах, що можуть бути реалізовані громадянами незалежно від місця знаходження на території будь-якої з держав-членів ЄС, право на працю, право на заснування підприємств, право на освіту, соціальний захист,

¹ [167] Balassa B. The Theory of Economic Integration / B. Balassa. – Homewood, Illinois : Richard D. Irvin, 1961. – 304 p.

² [28] Динько О. Ф. Зміст і гарантії забезпечення реалізації свободи пересування людини та громадянина в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. Ф. Динько ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2003. — 220 с.

що можуть бути реалізовані особою на території будь-якої з держав-членів після реалізації права на вільне пересування та проживання.

2.2. Електоральні права громадян ЄС

Політичні права і свободи є основними та найважливішими конституційними правами і свободами, що випливають з інституту національного громадянства. Вони розглядаються як забезпечена законом і публічною владою можливість участі у суспільному і політичному житті країни та здійсненні державної влади [108, с. 167]¹. Виступаючи критерієм, що визначає природу держави, засобом контролю над владою, ознакою демократичного режиму, політичні права і свободи вважаються невід'ємним атрибутом цивілізованого суспільства.

Серед політичних прав громадян особливе значення мають виборчі (електоральні) права, що є головною формою вільного вираження волі народу та його участі у політичному процесі на загальнодержавному та місцевому рівнях. Особиста участь громадян у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, як і через обраних представників, є виразом суверенітету народу та формою здійснення принципу народовладдя... Логічно, що вибори є тим інструментом, який є причинно необхідним для постановня іншої форми народовладдя – представницької [154, с. 100]².

Як зауважує Н. І. Лазаревський, «виборність... значною мірою визначає і місце народного представництва серед інших державних установлень, і його життєве значення. Виборність створює тісний моральний зв'язок парламенту з народом і є джерелом політичної сили народного представництва... Також виборність народного представництва створює його повну незалежність від

¹ [108] Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 2-е изд, перераб. – М. : Норма. ИНФРА-М, 2012. – С. 167.

² [154] Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л.М. Шипілов ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2004. – С. 100.

бюрократичного механізму. Нарешті, виборність створює для органів народного представництва становище незалежне... » [70, с. 182]¹.

У зв'язку із функціонуванням Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу традиційний підхід до виборчих прав, які реалізуються виключно на національному рівні, зазнав суттєвих змін. Сьогодні в межах Союзу громадяни можуть реалізувати електоральні права не лише на виборах до вищих представницьких органів власних країн або органів місцевого самоврядування, а й також на наднаціональному рівні шляхом формування Європейського Парламенту. Вказана практика нині є безпрецедентною, адже жодна міжнародна міжурядова організація або об'єднання з елементами наднаціональності не знає подібної практики.

У межах Союзу інститут виборів надає можливість громадянам не лише брати безпосередню участь у функціонуванні ЄС, впливати на зміст рішень, що приймаються його інститутами, а й забезпечує згуртованість громадян у межах виборних політичних структур, а також створює прямий правовий, політичний та ідеологічний зв'язок із Європейським Союзом. Крім того, визнання і гарантування виборчих прав громадян ЄС, передусім щодо Європарламенту, є надзвичайно важливим у контексті зменшення проблеми «дефіциту демократії» в ЄС. І. В. Яковюк справедливо підкреслює, що «саме Європейський Парламент був і залишається тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в дусі класичних європейських демократичних традицій, відповідно до яких народ є джерелом влади, а тому має право на активну участь в її здійсненні, зокрема через своїх представників у безпосередньо обраному ним представницькому органі» [162, с. 342]².

Відповідно до статей 20, 22 ДФЄС, а також статей 39, 40 Хартії ЄС громадянам Союзу гарантується право обирати та бути обраними на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах у державі-члені

¹ [70] Лазаревский Н. И Народное представительство и его место в системе других государственных установлений / Н. И Лазаревский // Конституционное государство : сб. ст. – СПб. : Тип. Т-ва «Обществ. польза», 1905. – С. 182.

² [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 342.

проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. Вибори до національних парламентів не охоплюються компетенцією Союзу, а отже, громадяни можуть брати участь у парламентських виборах лише в країні власного громадянства. Розглянемо більш детально особливості реалізації електоральних на виборах до Європейського Парламенту та муніципальних органів з урахуванням визначених нами принципів громадянства Союзу.

Загальні засади проведення виборів у Європарламент визначені у ч. 2 ст. 22 ДФЄС, Акті про вибори до Європейського Парламенту прямим загальним голосуванням [165]¹ (далі – Акт про вибори 1976 р.), а також у Директиві Ради ЄС 93/109/ЕС, що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського парламенту для громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства, із змінами, внесеними Директивою 2013/1/EU [187]² (далі – Директива 93/109/ЕС). Вказані акти наднаціонального рівня регламентують особливості реалізації як активного виборчого права, що передбачає право обирати депутатів Європейського Парламенту, так і пасивного виборчого права, тобто права бути обраним у депутати вказаної інституції. Водночас реалізація електоральних прав громадян ЄС на виборах до Європейського Парламенту забезпечується на національному рівні, через відповідні механізми держав-членів, які зобов'язані забезпечити виборчий процес з урахуванням приписів норм права Союзу. У зв'язку із цим Й. Делойї та М. Брутер роблять висновок, що вони є унікальними, оскільки відбуваються на транснаціональному рівні, а правові норми, якими вони регулюються, мають «подвійний» характер (тобто використовуються як норми національного права, так і права ЄС) [199, с. 13]³.

Відповідно до зазначених вище положень суб'єктами електорального права на виборах до Європарламенту визнаються усі громадяни держав-членів

¹ [165] Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage annexed to the Council decision of 20.09.1976, and of the subsequent amendments thereto [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2012-27&language=EN#title2>.

² [187] Council Directive 93/109/EC 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>.

³ [199] Deloye Y. & Bruter, M. (ed.). *Encyclopedia of European Elections* / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – P. XIII.

ЄС. При цьому з метою забезпечення рівності громадян ЄС та недискримінації за ознакою державної належності це право гарантується як громадянам відповідної держави-члена, так і громадянам інших держав-членів, що проживають на її території.

Для встановлення кола осіб, що мають електоральні права на виборах до Європейського Парламенту, передусім необхідно визначити наявність громадянства будь-якої із держав-членів Союзу, що є передумовою реалізації виборчих прав громадян ЄС. У межах більшості держав-членів така норма не становить жодних практичних труднощів. Однак в окремих країнах ЄС (Великій Британії, Данії, Нідерландах, Франції) існує складний правовий зв'язок із населенням так званих асоційованих (заморських, несамоврядних) країн або територій, що формально входять до складу відповідної держави та характеризуються високим ступенем автономії в її складі. Ці утворення перебувають у проміжному стані від колишніх колоніально залежних до таких, що формують свою державність; від власного імені не вступають у міжнародні відносини, а їх безпеку та інтереси гарантують держави-члени [148]¹. У контексті предмета нашого дослідження виникає питання про визнання таких осіб громадянами держав-членів та відповідно громадянами ЄС і правомірність обмеження їх прав як громадян Союзу за ознакою місця проживання. Не вдаючись до детального аналізу питання, яке залишається малодослідженим у сучасній науці, зазначимо лише, що держави-члени ЄС самостійно визначають статус мешканців відповідних асоційованих територій, визнаючи або не визнаючи за ними статусу власних громадян, а також вирішуючи питання про поширення на них положень установчих договорів ЄС, які гарантують відповідні права громадян ЄС згідно із ст. 355 ДФЄС.

При цьому у практиці судів ЄС і Європейського суду з прав людини, що функціонує в межах іншої регіональної організації, мали місце спори, пов'язані з реалізацією електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту саме на таких територіях. Однією із найбільш цікавих була справа *Matthews v.*

¹ [148] Шайхутдинова Г. Р. Суверенитет и ассоциированная государственность / Г. Р. Шайхутдинова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kpfu.ru/staff_files/F201747158/statuya_Shajhutdinovoj_PDF.pdf.

the United Kingdom [230]¹. Відповідно до обставин справи Д. Метьюс – громадянці Сполученого Королівства, що постійно мешкала у Гібралтарі (заморській британській території), було відмовлено у праві брати участь на виборах до Європарламенту. Така відмова ґрунтувалася на нормах, викладених Великою Британією у Додатку 1 до Акта про вибори 1976 р., за яким такі вибори мали проходити лише в межах «материнської частини», тобто на території Великої Британії. Після проходження усіх національних процедур Д. Метьюс подала скаргу до ЄСПЛ, вказуючи на порушення ст. 3 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, за якою їй гарантувалося право на вільні вибори в органи законодавчої влади. Складність ситуації була пов'язана із тим, що йшлося про поширення права на вільні вибори щодо наднаціонального, а не національного представницького органу. Встановлюючи факт порушення вказаного права, Суд виходив з того, що поняття «орган законодавчої влади» не обов'язково означає національний парламент і що вибори до Європарламенту не можуть виключатися зі сфери дії ст. 3 Протоколу № 1 лише на тій підставі, що цей парламент є наднаціональним представницьким органом. Дослідивши положення установчих договорів, Суд дійшов висновку, що Європейський Парламент є «складовою частиною законодавчої влади щодо Гібралтару», він бере участь у загальному демократичному нагляді за діяльністю Європейського Співтовариства і достатньою мірою впливає на формування законодавства, що стосується цієї діяльності, тому його можна вважати органом законодавчої влади, на який поширюється дія ЄКПЛ. Відтак непроведення на території Гібралтару виборів до Європейського Парламенту було визнано порушенням виборчих прав громадян. Вказане рішення має надзвичайне значення, оскільки у подальшому Актом про представництво в Європейському Парламенті 2003 р. [259]² Гібралтар було включено до загальнодержавного виборчого округу на виборах до Європейського Парламенту.

¹ [230] Judgment of the European Court of Human Rights in the case *Matthews v. the United Kingdom* of 18.02.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.webcitation.org/51Wx37qMR>.

² [259] The European Parliament Representation Act 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/320/pdfs/ukxi_20040320_en.pdf.

Зазначені законодавчі зміни у подальшому стали предметом справи *Spain v. the United Kingdom* [226]¹. У своєму позові Іспанія вказувала, що Акт про представництво 2003 р. суперечить низці положень установчих договорів ЄС (на той час статей 17, 19, 189 та 190 ДЄСПв), а також Додатку 1 до Акта про вибори, за яким вибори до Європарламенту могли відбуватися лише на території Великої Британії. Зверталася увага, що за їх положеннями на територію Гібралтару не поширювалася дія актів Союзу, що гарантують таке виборче право. У позовній заяві Іспанія також звертала увагу на відмінність у правовому статусі Великої Британії та її асоційованих територій: відповідно до Договору про вступ. членство було надано лише Великій Британії, без заморських територій, тому лише її громадяни (піддані) можуть реалізувати електоральні права на виборах до Європарламенту. Крім того, в ДФЄС немає норм, які би поширювали свою дію на цю територію. Отже, «громадяни Гібралтару» для Євросоюзу мають вважатися громадянами третіх держав (пункт 59 рішення).

Викладаючи свою позицію, Суд Правосуддя звернув увагу на те, що положення установчих договорів ЄС не визначають, кому саме може надаватися право на участь у виборах до Європарламенту, а отже, і не встановлюють коло осіб, яким таке право не може бути надано. У цьому якраз проявляється похідна природа громадянства ЄС. Тож, у разі якщо таке право визнається державою-членом за особами, що мають тісний правовий зв'язок із нею, однак не є безпосередньо її громадянами, порушення норм права ЄС не відбувається (п. 78). Крім того, він звернув увагу на положення ст. 2 Акта про вибори, за якими відповідно до національних особливостей держави-члени можуть створювати округи для виборів у Європарламент або передбачати інші виборчі підрозділи, не порушуючи в цілому пропорційного характеру виборчої системи голосування. До того ж поширення такого права на осіб, що *stricto sensu* не є громадянами відповідної держави-члена, не впливає на квоту

¹ [226] Judgment in the case C-145/04 *Spain v. the United Kingdom* of 12.09.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62004CJ0145>.

представництва її громадян у Союзі, а також не впливає на реалізацію виборчих прав громадян інших держав-членів ЄС.

Така ж ідея була покладена в основу преюдиціального висновку Суду Правосуддя у справі C-300/04 *Eman and Sevinger* [227]¹, ухваленому того ж дня, що й рішення у справі C-145/04. Відмінність ситуації у цих справах полягала лише у тому, що позивачі були громадянами Аруби – заморської країни, що входила до складу Королівства Нідерландів. Відповідно до ст. 355 ДФЄС та Додатку II до ДФЄС, щодо Аруби діяв лише розділ IV ДФЄС, а значить положення, що гарантують права громадян ЄС, на цю територію нібито не поширювалися. У своєму висновку Суд Правосуддя висловив загальну правову позицію, що особам, які мають громадянство держави-члена і проживають на одній із заморських територій, також мають гарантуватися права громадян Союзу (п. 29). Він підкреслив, що нормативні акти ЄС регламентують лише процедуру проведення виборів, залишаючи за державами право визначати осіб, що мають відповідні виборчі права.

Отже, фактично підтримуючи підхід ЄСПЛ у справі *Matthews*, Суд Правосуддя ЄС визнав право резидентів заморських територій або країн реалізовувати електоральне право на виборах до Європарламенту, чим розширив традиційне розуміння кола суб'єктів такого права.

Зasadничими принципами електоральних прав громадян є принцип рівності та недискримінації за національною належністю, які спрямовані на забезпечення можливості для кожного виборця незалежно від конкретного національного громадянства держав-членів однаково впливати на результат виборів при реалізації як активного, так і пасивного виборчого права. Вказані принципи зумовлюють запровадження однакових умов та однакового обсягу реалізації електоральних прав на виборах до Європарламенту в усіх державах ЄС як для громадян відповідної країни, так і громадян інших держав-членів, що проживають на її території. Це забезпечується наявністю у кожного виборця одного виборчого голосу; рівними можливостями громадян, які можуть

¹ [227] Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12.09.2006 in the case C-300/04 *M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-300/04>.

балотуватися на виборах; рівним захистом цих прав на загальноєвропейському та національному рівнях.

Важливими гарантіями забезпечення принципів рівності та недискримінації за державною належністю є запровадження єдиних принципів щодо виборів до Європейського Парламенту, спільних для усіх держав-членів ЄС. Якщо систематизувати положення Акта про вибори та Директиви 93/109/ЕС, можна дійти висновку, що такими принципами є принцип вільних виборів, загального, рівного, прямого, таємного виборчого права, а також гендерного представництва.

Принцип вільних виборів полягає у тому, що виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її безперешкодного виявлення під час голосування. Принцип загального виборчого права означає, що право голосу на виборах мають усі громадяни держав-членів, які досягли певного віку, за винятком тих, які позбавлені такого права законними рішеннями адміністративних або судових органів держав. Принцип рівного виборчого права гарантує рівні засади участі у виборах, а також наявність одного голосу та можливості реалізувати своє виборче право лише один раз і в одній державі-члені. Принцип прямого виборчого права передбачає можливість безпосереднього голосування за кандидатів у депутати. Принцип таємного голосування забороняє здійснювати у будь-якій формі контроль за волевиявленням виборців. Принцип гендерного представництва передбачає вимогу включення до виборчих списків представників як чоловіків, так і жінок. Більше того, національне законодавство може визначати мінімальний відсоток обов'язкового представництва у виборчих списках кандидатів-жінок.

Забезпечення принципу рівності громадян ЄС досягається завдяки проголошеній у ст. 1 Акта про вибори нормі про проведення виборів за єдиною пропорційною виборчою системою в усіх держава-членах ЄС.

Стаття 9 Директиви 93/109/ЕС визначає порядок внесення громадянина, який бажає голосувати, до списку виборців. Із цією метою така особа повинна подати такі самі документи, як і національний виборець. Держава-член може вимагати від такого виборця підтвердження, що він не позбавлений права

голосу в державі свого громадянства, а також подати дійсний документ, що посвідчує особу, та визначити дату, з якої він проживає у цій державі або в іншій державі-члені. Позбавлення особи пасивного виборчого права на підставі рішення судового або адміністративного органу однієї країни унеможливорює реалізацію цього права в іншій державі-члені Союзу.

Кожному громадянину ЄС гарантується принцип вільного вибору місця голосування. Це перш за все право громадянина ЄС, який проживає за межами країни походження, самостійно обирати місце участі у виборах до Європарламенту. Громадянин ЄС може голосувати чи балотуватись кандидатом в депутати до Європарламенту лише в одному місці: державі-члені ЄС, де він проживає, але не має громадянства; або в своїй «рідній» державі-члені ЄС.

Єдиний підхід до громадян ЄС забезпечується й тим, що всі депутати Європарламенту, незалежно від країни, в якій їх було обрано, виконують свої функції упродовж п'ятирічного терміну, який починається із відкриття першої сесії, яка проводиться після кожних виборів. Мандат кожного члену Європарламенту починається та закінчується одночасно із зазначеним вище строком. До членів Європарламенту висуваються однакові вимоги щодо індивідуального та особистого голосування, незалежності у прийнятті рішень (вони не можуть бути пов'язані інструкціями та отримувати імперативний мандат), несумісності з посадами в державах-членах та Європейському Союзу¹. Вони користуються однаковим обсягом і на рівних умовах привілеями та імунітетами.

Водночас сьогодні право ЄС у цій сфері повністю не уніфікує вимоги, що можуть висуватися до громадян для реалізації виборчих прав, а також норми, що регламентують виборчу процедуру. Так, не визначено єдиного вікового

¹ Так, посада депутата є несумісною з посадою члена уряду держави-члена; члена Комісії; судді, генерального адвоката або секретаря Суду ЄС, Загального Суду або Трибуналу із справ публічної служби; члена Дирекції Європейського центрального банку; члена Рахункової палати ЄС; Омбудсмана; члена Економічного і соціального Комітету та Комітету регіонів; члена комітетів та установ, створених на підставі та на виконання установчих договорів ЄС для управління фондами Союзу або для виконання постійного або безпосереднього завдання щодо адміністративного керівництва; члена Адміністративної ради, Керівного комітету або співробітника Європейського інвестиційного банку; службовця або співробітника, який працює в інститутах ЄС, у створених при них органах або установах або в Європейському центральному банку. Відповідно до Рішення Ради ЄС 2002/772/ЄС, починаючи з 2004 р., член Європарламенту не може одночасно бути членом національного парламенту [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 357.

цензу. Загальний вік набуття виборчого права в усіх державах-членах становить 18 років, у той час як в Австрії – 16 років, що не вважається порушенням принципу рівності громадян ЄС, оскільки для участі у виборах до Європейського Парламенту в державі постійного проживання встановлюються такі самі умови, що застосовуються до громадян цієї ж держави. Крім того, відповідно до Директиви 93/109/ЕС держава-член може застосувати певні обмеження, наприклад, якщо на її території відсоток громадян інших держав-членів ЄС, які мають виборче право, перевищує 20 % від загального електорату. У цьому випадку може застосовуватися більш тривалий ценз осілості, однак для реалізації активного виборчого права він не повинен перевищувати п'ять років, а для пасивного – не більше десяти років (ст. 14). Такий підхід, як уже зазначалося нами, спрямований на захист національних суверенних інтересів відповідної держави і забезпечення представництва її громадян не лише громадянином іншої держави-члена, що постійно проживає на її території, але й власними громадянами. При цьому досить важливим є те, що запровадження такого обмеження має здійснюватися не відносно громадян певних держав-членів ЄС, а щодо усіх громадян держав-членів, що є іноземцями у відносинах з відповідною державою.

Крім того, у державах-членах діють різні правила щодо визначення того, як розуміти поняття «постійне проживання». Деякі країни вимагають від виборців мати зареєстроване місце проживання на території виборчого округу (Франція, Фінляндія, Польща, Румунія, Естонія та Словенія) або звичайно перебувати там (Данія, Ірландія, Велика Британія, Кіпр, Словаччина та Швеція), або бути зареєстрованим у реєстрі виборців (Бельгія, Чеська Республіка) [46, с. 244]¹.

У державах-членах сьогодні не існує також єдиних нормативних вимог до реалізації пасивного виборчого права на виборах до Європарламенту, окрім вимоги щодо наявності громадянства будь-якої держави-члена ЄС. Так, законодавство держав по-різному регламентує віковий ценз кандидатів у

¹ [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 244.

депутати. Зокрема, найнижчий мінімальний вік становить 18 років у Данії, ФРН, Іспанії, Нідерландах, Люксембурзі, Австрії, Португалії, Мальті, Угорщині, Фінляндії, Швеції та Словенії; 21 – у Бельгії, Естонії, Чеській Республіці, Ірландії, Греції, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині та Великобританії; 23 – у Франції та Румунії; 25 – Італії та Кіпрі [46, с. 247]¹.

Державами-членами також по-різному запроваджується ценз осілості. Так, у Люксембурзі діє дворічний мінімальний ценз осілості щодо реалізації пасивного виборчого права до Європарламенту. Більше того, список кандидатів у депутати не може включати більшість кандидатів, які не мають громадянства Люксембургу.

У деяких державах-членах (Данія, Німеччина, Греція, Естонія, Нідерланди, Швеція та Чеська Республіка) тільки політичні партії та політичні організації можуть формувати списки кандидатів. В інших країнах висуванці можуть бути представлені, якщо вони будуть схвалені необхідною кількістю підписів або виборців, а в деяких випадках (Греція, Нідерланди, Латвія, Словаччина і Сполучене Королівство) необхідний також певний депозит. В Ірландії та Італії кандидати у депутати можуть висувати самі себе, якщо вони отримають необхідну кількість підписів виборців.

Важлива особливість реалізації виборчих прав громадян ЄС полягає у тому, що відповідно до ч. 2 ст. 14 ДЄС до складу Європейського Парламенту входить 751 депутат. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з шести представників від держави-члена та максимальним у 96. Це означає, що громадяни держав-членів обирають різну кількість депутатів, а отже, різна кількість громадян держав-членів реалізує своє пасивне виборче право. Такий підхід до формування Парламенту ґрунтується не на правилі рівного представництва, а враховує чисельність населення відповідної країни, пропорційно якій є кількість депутатських місць. Так, для громадян Німеччини, що має найвищий показник кількості населення (79652320), надається 96 місць, у той час як для Мальти, найменшої держави-

¹ [46] Там само. – С. 247.

члена (417432) [207]¹, відводиться шість місць (її населення у 191 раз менше, ніж у Німеччині). Очевидно, що кількість населення держави для реалізації виборчих прав та впливу на результати виборів є суттєвою відмінною обставиною, яка має бути врахована. Саме такий підхід дозволяє забезпечити однакові можливості для кожного виборця, незалежно від конкретного національного громадянства держав-членів, впливати на результат виборів, що є важливим у контексті принципу рівності громадян ЄС. Крім того, ця вимога не порушує принцип недискримінації громадян за державною належністю, який, з одного боку, забороняє необґрунтоване відмінне ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації, а, з другого, забороняє однаковий підхід до осіб, що перебувають у різних ситуаціях або за різних обставин.

Очевидно, що громадяни «маленьких» країн ЄС краще представлені на рівні Союзу, ніж громадяни країн з високою кількістю населення. Так, 1 депутат Європарламенту, обраний за квотою громадян Німеччини, представляє понад 800 тис. громадян, у той час як один депутат від Мальти представляє близько 70 тис. громадян. Така «нерівність» на користь малих держав теоретично розглядається як спосіб забезпечення прав народів за умов політичного та економічного домінування великих держав, адже в певних випадках малі держави, об'єднуючись, здатні відстоювати свої інтереси [31, с. 35]².

Актом про вибори передбачена можливість запровадження в державах-членах загороджувального бар'єру для отримання місць в Європейському Парламенті, який не повинен перевищувати 5 % поданих голосів (ст. 3). Нині такий поріг установлений, зокрема, у Польщі, Франції, Хорватії, Чехії тощо. У деяких державах-членах застосовується більш низький поріг, наприклад, 4 % (Австрія, Італія, Швеція), 3 % (Німеччина, Греція), 1,8 % (Кіпр) [46, с. 239]³.

¹ [207] European Statistical System [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/CensusHub2/query.do?step=selectHyperCube&qhc=false>.

² [31] Довгань В.М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / В. М. Довгань ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – С. 35.

³ [46] Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 239.

Кожна держава-член встановлює граничний обсяг витрат кандидатів на передвиборчу компанію (ст. 4), що також може суттєво відрізнитися.

Виборча процедура регулюється в кожній державі-члені положеннями національного законодавства. Ці положення можуть враховувати існуючі в державах-членах особливості, проте не повинні в цілому порушувати пропорційний характер виборчої системи (ст. 8).

День і час проведення виборів до Європарламенту встановлюються кожною державою-членом самостійно, проте для всіх держав-членів цей день знаходиться в рамках одного періоду, який починається у четвер зранку та закінчується в наступну безпосередньо за ним неділю¹. Будь-яка держава-член може офіційно оприлюднювати результати свого голосування лише після завершення голосування в тій державі-члені, де виборці проголосують останніми в рамках зазначеного періоду.

Крім реалізації активного і пасивного виборчого права на виборах до Європейського Парламенту громадянам Союзу гарантується право на участь у муніципальних виборах у державах-членах, в яких вони постійно мешкають, на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави (ч. 1 ст. 22 ДФЄС). Принципи права участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства, деталізовані в Директиві Ради ЄС 94/80/ЄС [188]² (далі – Директива 94/80/ЄС). Зазначене право не є унікальним «винаходом» Євросоюзу. Майже одночасно із закріпленням такого права в тексті Договору про ЄС воно було запроваджено в рамках іншої європейської регіональної системи – у Раді Європи згідно з Конвенцією про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [55]³,

¹ Так, останні вибори до Європейського Парламенту 2014 р. відбувалися 22 травня у Нідерландах та Великій Британії, 23 травня в Ірландії, 23-24 травня у Чехії, 24 травня в Латвії, Мальті, Словаччині та заморських територіях Франції, 25 травня в інших державах-членах ЄС (Див.: [206] European Parliament / Results of the 2014 European elections [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>).

² [188] Council Directive 94/80/EC of 19.12.1994 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>.

³ [55] Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

яка нині є обов'язковою для Данії, Італії, Нідерландів, Чехії, Фінляндії та Швеції.

Перебування іноземців-громадян ЄС на території держав-членів є постійною рисою суспільства європейських народів. Ми погоджуємося із позицією О. С. Бакумова, що «аналіз конституційного законодавства про місцеве самоврядування показує, що головним індивідуальним суб'єктом самоврядування є не «громадянин», а «житель». Тому саме через жителів, які мають статус виборців, територіальні громади виявляють самоврядну волю» [9, с. 54]¹. У контексті громадянства ЄС надання виборчих прав громадянам ЄС, що постійно проживають в інших державах-членах, обумовлене бажанням не лише залучити їх як членів відповідної територіальної громади до управління суспільними справами на локальному рівні, а й досягти більшого єднання між громадянами різних країн, що тривалий час спільно проживають, без чого неможливо заснувати «якомога тісніший союз народів Європи».

Відповідно до ч. 1 ст. 22 ДФЄС громадянам гарантується як активне, так і пасивне виборче право, яке має бути забезпечене на бездискримінаційній основі, як і у випадку з електоральними правами на виборах до Європейського Парламенту. Цією ж статтею гарантується здійснювати відступ, «коли це виправдано особливими для держави-члена проблемами». Такий підхід використано у змісті Директиви 94/80/ЕС, якою допускається можливість запровадження певних обмежень у реалізації виборчих прав на муніципальних виборах щодо громадян ЄС, які не є громадянами відповідної держави, з метою захисту її суверенних інтересів, що не вважається порушенням виборчих прав громадян ЄС. Так, відповідно до ч. 3 ст. 5 держава-член може передбачити, що тільки її власні громадяни мають право бути обраними на посади голови та його заступників в органах місцевого самоврядування, а також на посаду одного з директорів колегіального органу місцевого самоврядування, які є, по суті, посадовими особами, що здійснюють функції публічної влади. Однак

¹ [9] Бакумов О. С. Конституційно-правові засади реалізації права громадян України на участь у виборах і референдумах / О. С. Бакумов. – Х. : Право, 2014. – С. 54.

можливість громадян інших держав-членів реалізовувати своє активне виборче право не повинна за загальним правилом не виправдано обмежуватися.

Держави можуть також застосувати певні обмеження, наприклад, передбачити більш тривалий мінімальний період проживання як умову для участі у муніципальних виборах, якщо на її території відсоток громадян інших держав-членів ЄС, які мають активне або пасивне виборче право, перевищує 20 % від загального електорату (ст. 12 Директиви). Наразі така ситуація має місце в Люксембурзі та в окремих адміністративних одиницях Бельгії. Крім того, подібно виборам до Європейського Парламенту, виборчі цензи на муніципальних виборах в державах-членах ЄС також не є уніфікованими.

Відсутність єдиного підходу у державах щодо умов реалізації електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту та на муніципальному рівні є предметом активної критики у науковому середовищі [45; 129, с. 149–151; 162, с. 357]¹. Існуючий підхід до виборчих прав громадян ЄС відображає досягнутий компроміс між державами-членами та демонструє сучасний рівень їх інтегрованості і водночас свідчить про неготовність брати на себе додаткові зобов'язання із забезпечення єдиних правових приписів у реалізації електоральних прав. Крім того, похідна природа громадянства ЄС виправдовує можливість врахування певної національної специфіки. У зв'язку із цим у ст. 22 ДФЄС вказується, що реалізація такого виборчого права може відбуватися з рахуванням відступів, коли це виправдано особливими для державами проблемами.

2.3. Право громадянської ініціативи

¹ [45] Иноземцев В. Дилеммы европейской интеграции / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>; [129] Степанян А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М. : Моск. гос. юрид. акад., 2008. – С. 149–151; [162] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – С. 357.

Громадянство ЄС надає низку політичних та економічних прав додаткових до тих, якими вони користуються на рівні національних держав. Серед таких прав важливе значення мають права, пов'язані із можливістю брати участь у законодавчому процесі ЄС. З аналізу установчих договорів та Хартії ЄС можна зробити висновок, що участь громадян у законодавчому процесі на рівні Євросоюзу є можливою у двох формах – прямій, тобто шляхом реалізації права громадської ініціативи, та непрямій (опосередкованій), через обраних депутатів Європейського Парламенту. До набрання чинності Лісабонським договором остання була єдиною, за якої громадяни залучалися до процесу прийняття юридично обов'язкових нормативних актів у Союзі.

Новаторською і доволі революційною формою участі громадян у законодавчому процесі ЄС є право громадянської ініціативи, передбачене ч. 4 ст. 11 ДЄС та ч. 1 ст. 24 ДФЄС, що запроваджене з метою мінімізації проблеми «дефіциту демократії» в ЄС. На виконання загальних положень установчих договорів право громадянської ініціативи деталізовано у Регламенті Ради ЄС та Парламенту № 211/2011 [245]¹ (далі – Регламент 211/2011).

Право громадянської ініціативи надає громадянам змогу безпосередньо звертатися із пропозиціями щодо прийняття нормативних актів ЄС до Європейської комісії (ч. 2 ст. 17 ДЄС). Інститут громадянської ініціативи в ЄС розглядається як один із типів партисипаторної демократії, що у свою чергу є різновидом сучасної прямої демократії.

Очевидно, що в основі права громадянської ініціативи в ЄС покладено концепцію права народної законодавчої ініціативи, що застосовується в конституційній практиці окремих держав та передбачає формування та підтримку з боку певної кількості громадян, що мають право голосу, вимог або пропозицій, унаслідок реалізації яких парламентом можуть бути ухвалені владні рішення. Перші форми реалізації права законодавчої ініціативи відомі ще за часів античності. Так, у Спарті упродовж трьох століть діяв «закон Лікурга», за яким кожен вільний громадянин міг висунути законодавчу

¹ [245] Regulation № 211/2011 of the European Parliament and the Council of 16.02.2011 on Citizen's Initiative [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF>.

пропозицію. Однак, у разі якщо вона не була схвалена більшістю громадян, ініціатора страчували через повішання [90, с. 119]¹. Пізніше, за часів Середньовіччя, подібне право не визнавалося, і лише згодом, з поступовим розвитком парламентаризму, воно стало одним із найважливіших прав громадян та сьогодні визнається в багатьох країнах світу (Австрії, Іспанії, Італії, Ліхтенштейні, Латвії, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Сербії, США, Угорщини, ФРН, Чорногорії, Швейцарії тощо) [149, с. 152–157]².

Можливість реалізації громадянської ініціативи суттєво розширює політичні права громадян ЄС через визнання права кожного із них на участь у демократичному житті Союзу шляхом залучення до законодавчого процесу. Закріплення права громадянської ініціативи відображає прагнення ЄС до запровадження ключових стандартів громадянського діалогу, який є продовженням існуючої практики Комісії щодо проведення широких громадських консультацій у тих випадках, коли прийняття законодавчого акта може зачіпати права та інтереси осіб у Союзі [139, с. 90]³.

Аналізуючи зміст права громадянської ініціативи, передусім варто звернути увагу на те, що може бути предметом законодавчих пропозицій громадян ЄС. Зі змісту Регламенту 211/2011, а також практики Європейської комісії, можна зробити висновок, що йдеться про будь-які питання, що є (1) актуальними, тобто відповідають сучасному рівню розвитку правовідносин у межах Союзу; (2) стосуються компетенції ЄС, тобто пов'язані із тими сферами, що регулюються положеннями установчих договорів або нормативних актів установ Союзу, що прийняті на їх виконання; (3) змістовно не суперечать положенням установчих договорів Союзу, його меті, цілям, завданням та цінностям; (4) не є закріпленими у чинних нормативних актах Союзу на момент подання та розгляду пропозиції Європейською комісією. При цьому можливість реалізації права громадянської ініціативи в ЄС залежатиме від того, наскільки

¹ [90] Огнева Е. А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека : зарубежные практики / Е. А. Огнева // Науч. вестн. Белгород. гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Право. – 2013. – № 23(166). – С. 119.

² [149] Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В. М. Шаповал. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 152–157.

³ [139] 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 : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 22. – С. 90.

правильно будуть сформульовані відповідні пропозиції та наскільки ретельно будуть дотримані процедури їх просування.

Вивчення змісту Регламенту № 211/2011 дозволяє виокремити принципи (умови), яким повинен відповідати процес реалізації громадської ініціативи. Серед них такі: ініціатива повинна безпосередньо відображати інтереси громадян Союзу; законодавча пропозиція повинна бути зрозумілою і викладеною у відповідній формі; процедури запровадження ініціативи мають бути зрозумілими, достатньо простими для громадян, однак при цьому запобігати можливості шахрайства та зловживання; процедури не повинні накладати додаткові адміністративні обтяження на держав-членів; громадяни усіх держав-членів ЄС повинні мати рівні умови щодо участі у поданні ініціативи. Для запобігання порушенню цих принципів у Регламенті визначено критерії прийнятності громадянської ініціативи, стадії її реалізації, вимоги до організаторів ініціативи, порядок її реєстрації, положення щодо кількості підписів загалом у Союзі та в окремих державах-членах, вимоги щодо перевірки дійсності підписів тощо.

Із Регламенту 211/2011 випливає, що реалізація громадянської ініціативи є доволі складним процесом і має кілька стадій. На першій стадії відбувається реєстрація в Європейській комісії спеціального громадянського комітету, який має складатися щонайменше із семи громадян, що проживають у семи різних державах-членах ЄС (1/4 держав) та досягли права голосу на виборах до Європейського Парламенту та його законодавчої пропозиції однією з офіційних мов Союзу (ст. 2). Цей комітет є органом представництва громадян із питань просування законодавчої ініціативи і забезпечує правовий зв'язок із Європейською комісією. Остання у свою чергу упродовж двох місяців перевіряє дотримання формальних вимог щодо складу громадянського комітету та відповідності предмета ініціативи компетенції Європейської Комісії та цінностям ЄС. Якщо Комісія відмовляється від реєстрації запропонованої ініціативи, вона повинна мотивовано повідомити організаторам причини такої відмови та всі можливі судові та позасудові засоби захисту їх прав (ст. 4).

На другій стадії після успішної реєстрації громадянської ініціативи відкривається збір підписів на її підтримку упродовж одного року. Якщо збір відбувається через електронну систему, потрібно попередньо отримати сертифікацію такої системи від відповідних органів державної влади, на що відводиться один місяць. Перевірка достовірності підписів покладається також на відповідні національні органи, що здійснюється упродовж трьох місяців.

Для підтримки законодавчої пропозиції необхідно отримати щонайменше 1 млн. підписів громадян, що проживають не менше ніж у семи державах-членах. У масштабах ЄС це небагато, адже йдеться загалом лише про 1 % громадян. При цьому Регламентом 211/2011 висувається вимога щодо мінімальної кількості громадян, які підтримують ініціативу, від кожної держави-члена, яка залежить від кількості її населення. Так, відповідно до Додатку 1 у Німеччині, що має найвищий показник чисельності населення, такою мінімальною кількістю є 74 250 громадян, у той час у Мальті, найменшій державі-члені ЄС, ця цифра становить 3 750 громадян. З урахуванням великого розриву кількості населення між найбільшою і найменшою країною такий підхід дозволяє забезпечити однакові умови або однакові можливості реалізації цього права для громадян усіх держав-членів Союзу, що є важливим у контексті принципу рівності громадян ЄС. Крім того, ця вимога не порушує принцип недискримінації громадян за державною належністю.

У разі набрання необхідної кількості підписів на останній стадії відбувається вивчення громадянської ініціативи Європейською комісією на предмет подальшого врахування законодавчих пропозицій. Упродовж трьох місяців Комісія повинна з'ясувати доцільність подальшого впровадження ініціатив громадян та надати офіційну мотивовану відповідь. Важливо підкреслити, що Комісія, якій надійшла ініціатива від громадян, повинна винести це питання на порядок денний свого засідання та надати можливість громадянському комітету виступити на засіданні Парламенту. Отож, у разі схвальної підтримки з боку Комісії, остання передає відповідні законодавчі пропозиції громадян на розгляд до Європарламенту та Ради ЄС. При цьому громадянська ініціатива не перешкоджає Комісії виступати із власними

законодавчими пропозиціями або відхилити їх, однак зобов'язує її серйозно поставитися до розгляду прохань, що є предметом ініціативи громадян.

Практика участі громадян у законодавчому процесі через інститут громадянської ініціативи лише почала формуватися (вона була започаткована з набранням чинності Регламентом 211/2011 [250]¹). Однак уже можна помітити активну пряму участь громадян у функціонуванні Союзу. Так, на сьогодні 36 законодавчих пропозицій, з яких три пройшли процедуру реєстрації, ретельно вивчені та щодо них висловлено офіційну позицію Комісією; щодо чотирьох триває збір підписів на їх підтримку; щодо ініціативи «За соціально справедливую Європу! Посилення більш тісної співпраці держав-членів у боротьбі з бідністю в Європі» Європейська комісія готує свій висновок; 16 пропозицій не отримали мінімально необхідної кількості підписів громадян та ще 12 пропозицій були визнані неприйнятними Європейською комісією.

Зупинимося більш детально на громадянських ініціативах, які успішно пройшли процедуру розгляду. Перша громадянська ініціатива «Один із нас» [176]², підтримана більш ніж 1,7 млн. громадян у 18 країнах та спрямована на законодавче забезпечення компетентними органами ЄС належного правового захисту гідності, права на життя та цілісність кожної людської істоти від моменту зачаття. Зокрема, громадянами пропонувалося ввести заборону та припинити будь-яке фінансування проектів чи програм, що передбачають руйнування людських ембріонів, проведення експериментів над ними, а також заборонити проведення абортів у межах ЄС. Розглядаючи подані в ініціативі пропозиції, Європейська комісія зробила висновок, що окремі пропоновані норми уже фактично відображені у чинному праві ЄС, а отже, немає необхідності в їх подальшому впровадженні. З іншими положеннями, зокрема,

¹ [250] Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative of 31.03.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>.

² [176] Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «One of Us» of 28.05.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf>.

щодо повної заборони проведення операцій із штучного переривання вагітності вона не погодилася зважаючи, на високі показники смертності жінок [176]¹.

Ініціатива «Ні вівісекції!» була підтримана 1,17 млн. громадян Союзу та подана на розгляд Комісії [177]². Вона стосується відмови у проведенні медичних дослідів над тваринами в межах ЄС. Комісія лише частково підтримала цю ініціативу. Надаючи свій висновок, вона намагалася забезпечити справедливий баланс між інтересами тварин, що задіяні в медичних експериментах і яким може завдаватися у зв'язку із цим біль та страждання, та інтересами людей, життя і здоров'я яких залежить від результатів таких досліджень. Тому для ефективного попередження і боротьби із захворюваннями, подальшого розвитку фармакології повна відмова від подібних експериментів є не виправданою. Водночас Комісія визнала важливість прийняття норм щодо скорочення кількості медичних дослідів над тваринами і з цією метою запланувала у 2016 р. провести масштабну конференцію за участю представників Союзу, держав-членів та науково-медичних установ, а також захисниками тварин для вироблення проекту нормативного акта у цій сфері.

Найбільш успішною стала ініціатива «Вода і санітарія – право людини. Вода – це суспільне благо, а не товар!» [178]³ – про доступ до питної води і захист постачання води від законів ринку і лібералізації, підтримана понад 1,6 млн. громадян Союзу. У рамках поданої законодавчої пропозиції пропонувалося забезпечити право на вільне та безоплатне використання питної води та на забезпечення належного контролю за її якістю. Ініціатори обґрунтовували важливість забезпечення цього права, яке нерозривно пов'язане

¹ [176] Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «One of Us» of 28.05.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf>.

² [177] Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «Stop Vivisection» of 03.06.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF>.

³ [178] Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!» of 19.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf>.

з правом на життя, яке у свою чергу гарантується ст. 2 Хартії ЄС та іншими міжнародно-правовими актами про права людини.

Вивчаючи пропоновані пропозиції, Комісія оцінила право на питну воду через такі три елементи: якість, фізична доступність та доступність за ціною. У своїй Доповіді Комісія відзначила, що ЄС намагається сприяти забезпеченню високих стандартів якості води через акти вторинного права, а також надає значну фінансову підтримку для розширення та покращення водної інфраструктури держав-членів, тим самим допомагаючи підвищити якість, фізичну доступність та доступність послуг, пов'язаних із використанням питної води. Однак було визнано, що є чимало проблем, пов'язаних із забезпеченням права на питну воду, які потребують вирішення та відповідного нормативного регулювання: забезпечити більш високу якість питної води для невеликих поставок для 65 мільйонів осіб у країнах ЄС; забезпечити підтримку і оновлення існуючої інфраструктури з урахуванням новітніх технологій задля підвищення їх ефективності; побудувати інфраструктуру для стічних вод (систему збору і обробки), зокрема в державах-членах Східної Європи. Щодо третього елементу – вартості питної води – Європейська комісія лише частково підтримала пропозиції громадян, оскільки за чинними актами ЄС встановлення ціни на послуги у сфері водних ресурсів входить до компетенції держав-членів. При цьому після громадських ініціатив, висловлених у ході законодавчого процесу, Комісія запропонувала державам-членам заборонити укладання концесійних договорів, пов'язаних із джерелами питної води.

У результаті розгляду громадянської законодавчої ініціативи Комісія підтримала окремі заходи та виклала їх із власними пропозиціями у Директиві 2015/1787, що вносить зміни до додатків II і III Директиви Ради 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною [174]¹. Тож вказаний приклад яскраво демонструє реальне залучення громадян до законодавчого процесу на рівні Європейського Союзу.

¹ [174] Commission Directive (EU) 2015/1787 of 06.10.2015 amending Annexes II and III to Council Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015L1787>.

Підводячи підсумок дослідження змісту та значення права громадянської ініціативи, зазначимо, що воно є вкрай важливим для практичного втілення ідеї «якомога тіснішого Союзу народів Європи, де рішення приймаються відкритіше і ближче до громадян». Вказане право не лише забезпечує пряму участь громадян у функціонуванні ЄС, але й слугує засобом захисту інтересів громадян та гарантією реалізації прав людини на наднаціональному рівні.

2.4. Право на захист дипломатичних представництв та консульських установ на території третьої держави

Одним із прав, що гарантуються інститутом громадянства ЄС, є право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави. У переліку прав громадян Союзу вказане право має особливе значення, оскільки воно є єдиним, що може бути здійснено за межами Європейського Союзу, водночас воно є недостатньо вивченим у вітчизняній доктрині.

Реалізація громадянами держав-членів ЄС права на працю, медичне обслуговування, шлюб, освіту, відпочинок, набуття власності відбувається достатньо активно не лише в межах Союзу, але й на території третіх держав. Незважаючи на те, що одним із ключових принципів правових відносин держав на міжнародній арені є принцип поваги до прав людини, досить поширеними є випадки порушення прав громадян, що перебувають на території іншої держави. Сучасна система міжнародного та регіонального контролю за забезпеченням прав людини з огляду на концепцію суверенної рівності держав не дає змоги без спеціальної згоди країни створити надійні наднаціональні правові механізми запобігання порушенню прав людини. За таких умов допомога з боку дипломатичних представництв та консульських установ є найбільш ефективним механізмом реалізації захисту прав та інтересів громадян

ЄС у третіх державах, а особливо у разі відсутності відповідних органів зовнішніх зносин окремих держав-членів [122, с. 112]¹.

Право на дипломатичний та консульський захист є достатньо традиційним правом у розумінні класичної концепції громадянства держави. Відзначаючи важливість забезпечення права на дипломатичний і консульський захист ще 1924 р. Постійна палата міжнародного правосуддя Ліги Націй у справі *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. U.K)* зазначив, що «держава користується... елементарним принципом, щоб захищати своїх громадян, від дій, які суперечать міжнародному праву і скоєні іншою державою, якщо звичайним шляхом вирішити питання не вдається... Виступаючи на захист одного зі своїх громадян, вдаючись для цього до дипломатичних дій чи звертаючись до міжнародних судових органів, держава відстоює своє власне право... Вказане право може здійснюватися лише в інтересах громадян, оскільки за відсутності відповідних угод, тільки правовідносини громадянства між державою і індивідом дають державі право дипломатичного захисту» [240]².

Незважаючи на важливість дипломатичного і консульського захисту, у жодному чинному міжнародному договорі не дається чіткого їх нормативного визначення. Лише у рекомендаційній Резолюції Генеральної асамблеї ООН 62/67 (2007 р.) зазначається, що «дипломатичний захист полягає в закликанні державою, через дипломатичні заходи чи інші засоби мирного врегулювання, до відповідальності іншої держави за шкоду, завдану міжнародно-протиправним діянням цієї держави фізичній чи юридичній особі, що є її громадянином чи має національність першої держави, з метою реалізації такої

¹ Сьогодні лише в трьох державах світу відкриті представництва всіх держав-членів ЄС: КНР, Російська Федерація та США, а в 107 з 167 третіх країнах представлені максимум 10 держав-членів. Така ситуація особливої гостроти набула наприкінці 2004 р., коли у Південно-Східній Азії, де вирувало цунамі, більшість держав-членів не мали своїх дипломатичних представництв. Так, у Таїланді функціонують представництва 17 держав-членів, в Шрі-Ланці – 6, в Брунеї – 3 (Див.: [122] Святун О. В. Консульський захист громадян ЄС в третіх країнах / О. В. Святун // Вісник Київ. націонал. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Міжнар. відносини. – 2012. – Вип. 38–39. – С. 112).

² [240] *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. U.K): Judgment of the Permanent Court of International Justice of 30.08.1924 (Objection to the Jurisdiction of the Court)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_02/06_Mavrommatis_en_Palestine_Arret.pdf.

відповідальності» (ст. 1) [29]¹. У доктрині ж немає єдності із цього питання [123, с. 180–181]². На думку І. І. Лукашука, «дипломатичний захист – дипломатична процедура, за допомогою якої держава захищає права своїх громадян у випадку їх порушення міжнародно-протиправним діянням іншої держави, в якій вони не змогли добитися поновлення своїх прав, вичерпавши місцеві засоби юридичного захисту» [74, с. 201]³. І. А. Ведель дипломатичний захист у вузькому сенсі розглядає як міжнародно-правовий процес (механізм, процедура) закликання державою до міжнародної відповідальності іноземної держави за порушення норм міжнародного права, що призвело до завдання шкоди громадянину (іншій особі) чи організації першої держави, який реалізується дипломатичними та/чи іншими засобами мирного врегулювання з метою імплементації такої відповідальності. У широкому ж сенсі «дипломатичний захист – це процес (механізм, процедура) міжнародного (міждержавного) характеру, при реалізації якого держава переслідує основну мету – забезпечити захист дипломатичними та/чи іншими засобами мирного врегулювання порушених чи таких, що порушуються міжнародно-протиправним діянням з боку іншої держави, прав і законних інтересів громадян (інших осіб) й організацій, що знаходяться за кордоном, і, в певному сенсі, власних прав як суб'єкта даних правовідносин, а також для досягнення вказаної цілі здійснює заклик до міжнародно-правової відповідальності іноземну державу за міжнародно-протиправне діяння, яке спричинило завдання шкоди його громадянам (іншим особам) чи організаціям». Консульське сприяння (консульську допомогу) він пропонує розуміти «як особливу форму захисту, що надається за допомогою засобів мирного врегулювання, відповідно до норм міжнародного права, консульськими установами, консульськими відділами дипломатичних представництв, їх посадовими особами та деякими іншими офіційними органами і особами (у рамках їх компетенції), громадянам і

¹ [29] Дипломатическая защита: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 62/67 от 06.12.2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/67&Lang=R.

² [123] Сіваш О. М. Дипломатичний захист як форма захисту прав громадян за кордоном / О. М. Сіваш // 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, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Х. : Право, 2015. – Ч. 1. – С. 180–181.

³ [74] Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – С. 201.

організаціям, які перебувають за кордоном, які не заперечують проти надання такої допомоги і її потребують, з метою, як правило, запобігання або недопущення порушення їх прав і законних інтересів з боку іноземної держави» [15, с. 8-9]¹.

Очевидно, що в основі інституту дипломатичного і консульського захисту громадян ЄС лежать норми загального міжнародного права, які перш за все закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини [18]² та Віденській конвенції про консульські зносини [19]³. Разом із тим особливості дипломатичного і консульського захисту громадян ЄС зумовлені специфікою самого Європейського Союзу.

З огляду на специфіку природи права на консульський захист громадян ЄС змінюється класичне розуміння природи і національного громадянства як політико-правового зв'язку особи з певною державою, адже фактично безпосереднього зв'язку між іноземцем – громадянином ЄС і державою-членом не простежується. До того ж правовою підставою захисту громадян від владних дій іншої держави є поширення на них юрисдикційної компетенції їх держави, заснованої на державному суверенітеті, що також не враховує особливостей дії цього права в умовах євроінтеграції.

Право на дипломатичний і консульський захист громадян ЄС – досить специфічний атрибут громадянства Союзу, закріплений ще в початковій редакції Договору про ЄС. Він втілює ідею не лише додаткової підтримки громадян за межами ЄС, а й принципу солідарності і взаємної турботи держав-членів про громадян, їх права, честь і гідність, що є особливо важливим у контексті захисту фундаментальних цінностей ЄС, а також утвердження ідентичності Європейського Союзу на міжнародній арені.

Правова основа реалізації права на консульський захист закріплена в ч. 2 п. с ст. 20 та ст. 23 ДФЄС, відповідно до яких кожен громадянин Союзу на

¹ [15] Ведель И. А. Дипломатическая защита и консульское содействие как формы защиты прав граждан и организаций за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / И. А. Ведель; Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Правит. Росс. Федерации. – М., 2013. – 222 с.

² [18] Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_048.

³ [19] Віденська конвенція про консульські зносини від 24.04.1963 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_047.

території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянином якої він є, має право на захист дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на таких самих умовах, що і громадяни цієї держави. Аналогічна норма міститься в ст. 46 Хартії ЄС.

У зазначених нормативних актах ЄС, що мають вищу юридичну силу, не розкривається поняття і зміст цього права, умови та межі його здійснення, а також права та обов'язки держав-членів у зв'язку з його реалізацією. Спроби конкретизувати право на консульський захист громадян ЄС були зроблені після набрання чинності Маастрихтським договором. Так, у 1995 р. Рада прийняла Рішення 95/553/ЄС щодо захисту громадян ЄС дипломатичними і консульськими представництвами [193]¹ та другим Рішенням 96/409/CFSP [194]² врегулювала можливість звертатися до консульських установ інших держав-членів ЄС у разі втрати паспорта, з метою отримання спеціальних документів для пересування загального зразка.

У листопаді 2006 р Комісія прийняла «Зелену книгу» з консульського захисту громадян ЄС у третіх країнах у контексті простору свободи, безпеки та правосуддя, в якій лише були окреслені основні положення по реалізації цього права. Починаючи з 2007 р в рамках реалізації стратегії щодо здійснення зазначеного права особливе значення надавалося інформаційній кампанії про можливість користування цим правом серед громадян держав-членів. Зокрема, був розроблений веб-сайт з інформацією не тільки про зміст цього права, а й з повним переліком дипломатичних і консульських представництв держав-членів за межами ЄС [182]³.

Набрання чинності Лісабонським договором дещо розширило компетенцію ЄС у сфері консульського захисту. У частині 2 ст. 23 ДФЄС передбачено таке: «Рада Європейського Союзу, діючи відповідно до

¹ [193] Decision 95/553/EC of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19.12.1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995D0553>.

² [194] Decision 96/409/CSFP of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25.06.1996 on the establishment of an emergency travel document [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41996D0409>.

³ [182] Consular protection [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en.

спеціальної законодавчої процедури та після консультацій з Європейським Парламентом, може приймати директиви, які встановлюють заходи щодо координації та співпраці, необхідні для полегшення такого захисту». Реалізація цієї норми була здійснена лише у 2015 р., коли було прийнято Директиву Ради ЄС 2015/637 про заходи координації і співпраці в наданні консульського захисту громадянам, чия держава-член ЄС не представлена в третіх країнах, а також про скасування Рішення 95/553/ЄС [189]¹. Зазначена Директива 2015/637 є сьогодні ключовим нормативним актом у цій сфері.

З урахуванням правової природи Директива 2015/637 виступає засобом гармонізації законодавств держав-членів, закріплює зобов'язання кінцевого результату, тобто вона є актом, обов'язковим для держав-членів лише в частині результату, який повинен бути досягнутий з урахуванням її положень до 01.05.2018 р., залишаючи їм свободу вибору засобів і механізмів досягнення поставлених у ній цілей. Зокрема, у преамбулі Директиви зазначено, що її метою є підтримка співпраці та координація дій держав-членів, необхідних для здійснення ефективного консульського захисту громадян ЄС у разі відсутності дипломатичних і консульських установ країни їх громадянства. При цьому для реалізації права на консульський захист іноземних громадян ЄС держави можуть надавати більш сприятливий режим, ніж визначений цією Директивою.

Враховуючи новаторський характер Директиви 2015/637, значний науковий інтерес становить вивчення і аналіз її ключових положень. Центральними положеннями Директиви є норми про зобов'язання держав. Перш за все всі держави-члени повинні гарантувати це право на недискримінаційній основі будь-якому громадянину іншої держави-члена ЄС. Це означає, що не допускається ніяких відмінностей в обсязі і умовах надання дипломатичного та консульського захисту. Такий підхід імпонує загальному принципу рівності як одному з вищих цінностей ЄС, проголошеному у ст. 2 ДЄС. Крім того, відповідно до Директиви 2015/637 право на консульський захист мають не тільки громадяни держав-членів ЄС, а й члени їхніх сімей, які

¹ [189] Council Directive 2015/637 of 2.04.2015 on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2015_637_en.pdf.

не є громадянами держав-членів і знаходяться з ними в третій країні, у разі відсутності їх національних дипломатичних і консульських установ (ст. 5). Захист цих категорій осіб також здійснюється на недискримінаційній основі.

Необхідною умовою виконання зобов'язання з дипломатичного і консульського захисту в праві ЄС є відсутність на території третьої держави посольства, консульства, а також почесного консульства держави-члена ЄС, громадянин якої потребує такого захисту (ст. 2 Директиви 2015/637). Наприклад, в разі потреби захисту на території України громадянам Ірландії, Люксембургу, Мальти [182]¹. У ситуації біпатридів до уваги беруться відповідні установи всіх держав, громадянином яких є певна особа. Обсяг захисту, що надається почесним консульством у силу специфіки його повноважень, визначається державою самотійно.

При цьому правом на консульський захист іншої держави-члена ЄС має також особа, якщо з урахуванням певної ситуації посольство, консульство і почесне консульство, акредитоване державою його громадянства, не має можливості здійснювати такий захист (ст. 6). До уваги береться як можливість доступу, так і близькість його розташування. Враховуючи це, посольства і консульства зобов'язані обмінюватися інформацією про будь-які надзвичайні обставини, що впливають на їх можливість надавати такий захист. Зокрема, навіть за умови наявності та належного функціонування особа має право звернутися до відповідного органу іншої держави-члена ЄС у разі відсутності матеріальних засобів, з метою особистої безпеки тощо. Таким чином, зобов'язання щодо захисту іноземного громадянина – громадянина ЄС виникає, якщо право на дипломатичний і консульський захист не може бути ефективно реалізовано.

Згідно зі ст. 7 Директиви 2015/637 особа має право вибору відповідної установи абсолютно будь-якої держави-члена ЄС. Разом з тим відповідно до ст. 8 Віденської конвенції про дипломатичні зносини на підставі міжнародного договору між державами-членами ЄС після відповідного повідомлення держави

¹ [182] Consular Protection / Official cite of the European Commission [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/citizen/consular-protection/index_en.htm.

перебування консульська установа акредитуючої держави може, якщо держава перебування не заперечує, на постійній основі виконувати консульські функції іншої держави члена ЄС у державі перебування. Однак Директива 2015/637 містить можливість відступу від цієї норми у разі надзвичайної ситуації з огляду на необхідність оперативного здійснення такого захисту.

Обставини, при яких особі може бути наданий захист, визначені в ст. 9 Директиви 2015/637: (a) арешт або затримання; (b) якщо особа є жертвою злочину; (c) нещасний випадок з тяжкими наслідками або тяжке захворювання; (d) смерть; (e) звільнення і репатріація, що вимагають оперативних дій; (f) необхідність у терміновому отриманні проїзних документів з урахуванням Рішення 96/409/CFSP. Цей перелік не є вичерпним.

Директива 2015/637 регламентує дії дипломатичних та консульських установ у разі надходження до них звернення про захист (ст. 10). Так, вони зобов'язані невідкладно зв'язатися з міністерством закордонних справ держави, громадянин якої просить про надання захисту, або, якщо це можливо, з компетентним посольством або консульством цієї держави і надати всю необхідну інформацію. Принцип солідарності як ключовий принцип, що лежить в основі взаємних зобов'язань держав-членів, покладає зобов'язання надання не тільки необхідної інформації цим особам, пошуку і подачі відомостей про них їх родичам, вжиття заходів щодо юридичного захисту, а й надання їм фінансової допомоги, в тому числі і членам їх сімей. Делегації Євросоюзу зобов'язалися всіляко сприяти здійсненню цих завдань (ст. 11).

Директива 2015/637 покладає також зобов'язання регулярного обміну інформацією між державами-членами ЄС, акредитованими в третій державі, для ефективного захисту осіб, чия держава не представлена в такій країні (ст. 12). Особлива увага приділяється злагодженості дій під час надзвичайних ситуацій у країні перебування (ст. 13). Серед держав-членів отримала поширення концепція «керівної держави» М. Барн'є, що є новою формою консульського співробітництва та полягає в тому, що одна чи більше держав-членів призначаються в третій країні головними для забезпечення захисту громадян Союзу від імені іншої держави-члена. У разі евакуації, «керівна

держава» є відповідальною за евакуацію всіх громадян Союзу до безпечного місця. Цей підхід вважається позитивним кроком до посилення захисту громадян ЄС під час кризових ситуацій у третіх країнах [122, с. 114]¹.

Аналіз положень Директиви 2015/637 був би неповним, якби ми не звернулися до можливих проблемних практичних питань, пов'язаних із її дією. Так, згідно зі ст. 8 Віденської конвенції про консульські зносини 1963 р. після відповідного повідомлення держави перебування, консульська установа акредитуючої держави може, якщо держава перебування не заперечує, виконувати консульські функції в державі перебування від імені третьої держави. У зв'язку із цим можливі труднощі в здійсненні цього права в разі протесту держави перебування на здійснення консульського захисту в інтересах іншої держави-члена ЄС на його території. Очевидно, для уникнення можливих труднощів у відносинах держав, такі питання вимагають попереднього обговорення акредитуючої держави і країни акредитації. Крім того, можливі (хоча і з низькою ймовірністю) труднощі в застосуванні цієї Директиви стосовно біпатриду в разі війни між державами його громадянства або стосовно держави його громадянства.

Досить цікавим з точки зору розуміння правової природи громадянства ЄС є положення преамбули, в якій особливо підкреслюється, що ця Директива 2015/637 не поширюється на повноваження держав-членів щодо аналогічного захисту їх власних громадян. Відповідно держави-члени ЄС зберігають суверенні права щодо визначення умов, меж, способів здійснення захисту своїх громадян. Крім того, Директива 2015/637, а також інші акти ЄС не передбачають передачі повноважень як по захисту власних, так і інших громадян держав-членів на рівень Європейського Союзу. Дипломатична служба ЄС та його делегації також не наділені подібними повноваженнями. Отже, право на дипломатичний і консульський захист громадян ЄС забезпечується через відповідні органи зовнішніх зносин держав-членів та реалізується на міждержавному, а не наднаціональному рівні.

¹ [122] Святун О. В. Консульський захист громадян ЄС в третіх країнах / О. В. Святун // Вісник Київ. націонал. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Міжнар. відносини. – 2012. – Вип. 38–39. – С. 114.

Підводячи підсумок, зазначимо, що на сучасному етапі функціонування Європейського Союзу надання та гарантування права на консульський захист – прояв не тільки європейської єдності, а й солідарності держав-членів у питанні захисту прав і законних інтересів громадян ЄС. Ухвалення Директиви Ради ЄС 2015/637 про заходи координації і співпраці в наданні консульського захисту громадянам, чії держави-члени ЄС не представлені в третіх країнах, сприяє посиленню гарантій забезпечення прав громадян за межами ЄС.

2.5. Право на звернення до інституцій, органів та агенцій Європейського Союзу

Право на звернення до інституцій, органів та агенцій ЄС (право на звернення) належить до тих прав, які поряд із електоральними правами та правом громадянської ініціативи сприяють залученню громадян до процесу функціонування Європейського Союзу як демократичного утворення. Отже, це право є однією із форм участі громадян ЄС у житті Союзу, можливість активно впливати на діяльність організаційного механізму ЄС. І хоча це право належить не лише виключно громадянам ЄС (статті 227, 228 ДФЄС, статті 43 та 44 Хартії ЄС), тим не менше здатність його реалізовувати є важливим атрибутом інституту громадянства ЄС (ст. 24 частини 2, 3, 4).

Право на звернення до інституцій, органів та агенцій ЄС можна віднести до запобіжно-захисних прав. Одночасно воно є позасудовим засобом захисту прав особи на рівні Союзу. Право на звернення дає можливість відновити порушене право через подання скарг та петицій і одночасно створює для органів ЄС правові рамки, порушення яких зазіхає на демократичні основи ЄС та правовий статус особи в інтеграційному утворенні. Отже, це право є важливим засобом забезпечення правового статусу громадянина ЄС та одночасно засобом досягнення так званої «гуманітарної мети» і дотримання більш широкого за змістом принципу захисту прав людини у Союзі.

У статті 24 ДФЄС передбачено, що «...кожен громадянин Союзу має право звернутися до Європейського Парламенту відповідно до статті 227. Кожен громадянин Союзу може звертатися до Омбудсмана, посада якого створена відповідно до статті 228. Кожен громадянин Союзу може письмово звернутися до будь-якої установи, органу, служби або агенції, зазначених у цій статті або в статті 13 Договору про Європейський Союз, однією з мов, зазначених у частині 1 статті 55 Договору про Європейський Союз, та отримати відповідь цією ж мовою». Одночасно із вказаними правами ДФЄС закріплює право доступу за певних умов до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії (ст. 15 ДФЄС, ст. 42 Хартії ЄС).

Стосовно ж процедури звернення, то вона залежить передусім від виду установи, до якої має право звернутися громадянин ЄС. Стаття 24 ДФЄС окремо наголошує на праві громадянина ЄС звертатися до Європарламенту. Це ж право знову згадується і у ст. 227 ДФЄС. Метою звернення до Європейського Парламенту є забезпечення можливості спілкування громадян ЄС із інститутом, що покликаний відображати їх інтереси на рівні Союзу. У зазначених статтях йдеться про право на подання індивідуальних та колективних петицій, які підлягають обов'язковому розгляду Європейським Парламентом, за умови якщо ця петиція стосується питань, які охоплюються компетенцією Союзу. Йдеться про вільне пересування осіб, переміщення товарів, послуг та капіталу; принцип недискримінації з огляду на громадянство; принцип рівноправності чоловіків та жінок; захист навколишнього середовища; гармонізацію податкових систем тощо. Вимогою є те, що петиція повинна безпосередньо стосуватися тієї особи, яка подає її. Тобто право, що порушується, повинно безпосередньо стосуватися особи і її прав, що впливають із застосування саме права ЄС. У разі недотримання цих простих вимог петиція буде відхилена.

Власне, здійснюючи реєстрацію петицій, Європейський Парламент має можливість проводити постійну перевірку того, як на практиці застосовується право ЄС і оцінювати ступінь реакції європейських інститутів на проблеми громадян ЄС та інших приватних осіб. З метою забезпечення розгляду петицій у Європарламенті утворений спеціальний підрозділ – Комітет із петицій.

Завдання Комітету полягає у наданні відповідей на усі звернення, які надходять на адресу Парламенту, та, в разі можливості, у забезпеченні позасудового захисту легітимних інтересів громадян із питань, які стосуються сфери застосування права ЄС і є предметом заяви [249]¹.

Петиція може бути подана в письмовій або електронній формі однією з 24 офіційних мов ЄС чи будь-якою іншою мовою з обов'язковим перекладом. Процедури, які стосуються подання петицій, урегульовані Правилами 215-218 та Додатком VI (XX) Правил процедури Європейського Парламенту [254]². Зазначимо, що Європарламент реєструє близько 1200 – 1500 клопотань на рік [171]³. І лише невелика кількість із них визнаються прийнятними з урахуванням обмежень, які передусім стосуються обсягу компетенції ЄС.

Вимоги щодо прийнятності заяви поділяються на формальні та матеріальні. Формальні вимоги стосуються оформлення петиції, яка повинна містити інформацію про ім'я, громадянство, адресу заявника. Петиція повинна бути складена однією з офіційних мов Союзу. Матеріальні вимоги стосуються предмета петиції, тобто сфери діяльності Союзу. В іншому випадку петиція визнається непринятною. Заявник інформується про це і про причини прийняття такого рішення. Заявникові може бути рекомендовано звернутися до інших національних або міжнародних органів, наприклад, до Європейського Суду з прав людини. Основна причина відмови у прийнятті петицій полягає у тому, що заявники часто плутають компетенцію ЄС і держав-членів, так само як і компетенцію Союзу та Ради Європи у сфері забезпечення прав людини.

Петиція, яка визнається прийнятною, в основному розглядається за участю заявника та представника органу держави і передається у Комісію ЄС, яка як «охоронець установчих договорів» вивчає петицію у світлі права Союзу.

¹ [249] Report A5-0429/2001 on European citizens' right of petition: consolidation by amendment of the EC Treaty (2001/2137(INI)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0429+0+DOC+XML+V0//EN>.

² [254] Rules of Procedure of the European Parliament (8th parliamentary term - September 2015)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

³ [171] Citizens' right to petition the European Parliament/ Official site of EPP Group in European Parliament – Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eppgroup.eu/topic/Citizens'-right-to-petition-the-European-Parliament>.

Іноді Комітет з петицій консультується з іншими парламентськими комітетами, зокрема, коли петиції спрямовані на можливу зміну існуючих нормативно-правових актів ЄС. Комітет з петицій може також провести слухання або відправити своїх членів з візитами щодо встановлення фактів у місця, про які повідомляє заявник. Після збору достатньої кількості інформації петиція включається до порядку денного засідання Комісії, на яке запрошуються заявник, Комісія і представники держав-членів. На цьому засіданні заявник представляє петицію, а Комісія висловлює свою думку в усній формі та свої зауваження у письмовій відповіді на питання, порушені у петиції. Зацікавленим представникам відповідної держави за їх бажанням може бути надане слово. Члени Комітету з петицій мають можливість ставити запитання представнику Комісії та заявнику. У результаті розгляду петиції у Комітеті можуть бути прийняті такі рішення:

1) якщо петиція стосується конкретного випадку, що вимагає окремої уваги, Комітет може звернутися до відповідних національних органів влади або до постійного представництва відповідної держави-члена з метою врегулювання питання;

2) якщо петиція пов'язана із питанням, що становить спільний інтерес, наприклад, якщо Комісія доходить висновку, що законодавство ЄС було порушено, вона може розпочати процедуру про порушення права. Результатом цієї процедури може стати розгляд питання у Суді ЄС, до якого заявник може звернутися¹;

3) петиція може привести до політичної дії з боку Парламенту або Комісії.

У всіх випадках заявник отримує відповідь із докладним викладом результатів виконаних дій, а також про весь процес розгляду петиції.

Процес звернення за своєю суттю є відкритим і прозорим. З огляду на різноманітний характер петицій, а також на їх значну кількість, не усі звернення обговорюються на засіданнях Комітету. Члени Комітету можуть

¹ Приватні особи можуть звертатися до Загального суду ЄС з прямими позовами про анулювання (ст. 263 ДФЄС) та про бездіяльність (ст. 265 ДФЄС).

приймати рішення за зверненнями за допомогою регулярної системи політичного контролю, про усі етапи якої повідомляється заявник.

Протягом останніх років Комітет із петицій значно розширив поле своєї діяльності за допомогою Парламентської процедури щодо громадян ЄС, наприклад, через складання ініціативних звітів (доповідей), направлення усних запитань Раді і Комісії та організацію слухань. У багатьох випадках Комітет із петицій надає висновок на запит відповідних комітетів з питань, які стосуються охорони навколишнього середовища, громадянства ЄС, єдиного ринку, захисту прав споживачів, і, останнім часом, також питань, що стосуються застосування Хартії основних прав ЄС.

Комітет з петицій також відповідає за відносини з Євроомбудсменом та за складання річних звітів своєї діяльності і результати дослідження ситуацій (ст. 205 Правил процедури Європейського Парламенту).

Важлива роль Комітету прослідковується і у зв'язку із запровадженням інституту громадянської ініціативи (ст. 11 ДЄС). Комітет із петицій автоматично є пов'язаним із відповідним законодавчим комітеті Європейського Парламенту щодо організації слухань стосовно сформованої громадянської ініціативи (ст. 50 Правил процедури Європейського Парламенту).

Органом Союзу, право на звернення до якого передбачив ДЄС, діяльність якого також розглядається як важлива гарантія забезпечення прав громадян ЄС та інших приватних осіб, є Європейський Омбудсмен. Омбудсмен уповноважений отримувати скарги від будь-якого громадянина Союзу, будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів, щодо порушень у діяльності інститутів та органів ЄС, крім судових. Омбудсмен проводить розслідування правопорушень та інформує особу, яка подавала скаргу, про результати розслідування (ст. 228 ДФЄС). Загальний мандат Омбудсмена був уточнений Рішенням Європарламенту щодо регулювання і загальних умов виконання обов'язків Омбудсменом [196]¹ та

¹ [196] Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, adopted by the Parliament on 9 March 1994 // OJ L 113 4.5.1994. – p. 15.

окремими імплементаційними положеннями, що закріплювалися у Рішенні Європейського Омбудсмена 2002, 2004 та 2008 років [195]¹.

Європейський Омбудсмен є незалежним і неупередженим органом. Можливість розгляду Омбудсменом скарг з приводу несумлінного виконання інституціями (крім Суду ЄС), органами і установами ЄС своїх повноважень, забезпечує ефективність урядування у ЄС та одночасно права особи, на яку можуть поширюватися акти і дії органів ЄС. Тільки Суд ЄС, виконуючи юрисдикційні повноваження, виходить за рамки мандата Уповноваженого з прав людини ЄС. Омбудсмен може встановити на основі скарги факт неналежного урядування у випадку, якщо інститут не дотримується основних прав особи, правових норм або принципів, або ж принципів належного врядування. Незадовільне управління охоплює адміністративні правопорушення, несправедливість, дискримінацію, зловживання владою, відсутність відповіді, відмову в наданні інформації, а також невиправдані затримки у діях або прийнятті рішень.

Для того щоб подати скаргу, непотрібно щоби приватна особа особисто постраждала від неналежного врядування (на відміну від умов подання петицій до Європейського Парламенту). Однак при цьому Омбудсмен розглядатиме лише скаргу, яка стосується діяльності інституцій, органів та агенцій ЄС і не розглядає скарги на порушення прав особи на рівні національних, регіональних чи місцевих органів, навіть у випадку, якщо скарги стосуються питань права ЄС. Не може Омбудсмен розглядати і скарги на діяльність національних судів та омбудсменів, скарги проти бізнесу та приватних осіб. Предметом розгляду не можуть бути також факти, що є або були предметом судового провадження. Не підлягають розгляду скарги щодо трудових відносин між органами та інститутами ЄС та їх службовцями і посадовими особами, крім випадків,

¹ [195] Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, adopted on 8 July 2002 and amended by decisions of the Ombudsman of 5 April 2004 and 3 December 2008 // [Electronic resource]. – Regime of access: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>.

зазначених у п. п. 1 та 2 ст. 90 Положення про Європейську публічну службу [244]¹ та якщо закінчився строк надання відповіді.

Скарга може бути подана Омбудсмену безпосередньо або ж через члена Європейського Парламенту. Вона може бути складена у письмовій формі або он-лайн. У ній скаржник повинен зазначити особисту інформацію та предмет скарги. Особа, що подає скаргу, має право вимагати, щоб її персональні дані залишалися конфіденційними. Скарга має бути подана протягом двох років з моменту, як особі стали відомі факти, які становлять предмет скарги. Поданню скарги має передувати звернення до відповідних органів та інститутів ЄС, яких вона стосується.

Згідно зі своїми обов'язками Омбудсмен за власною ініціативою або на підставі поданих йому скарг проводить розслідування, які він вважає обґрунтованими, крім випадків, коли інкриміновані факти є або були предметом судового провадження. Якщо Омбудсмен встановлює факт незадовільного управління, він передає питання на розгляд відповідної установи, органу, служби або агенції, які мають тримісячний строк для інформування Омбудсмена про їхню позицію. Після цього Омбудсмен направляє звіт до Європейського Парламенту та відповідної установи, органу, служби або агенції. Особа, що звертається зі скаргою, інформується про результат таких розслідувань. За результатами своєї роботи (розслідувань) щороку Омбудсмен подає до Європейського Парламенту звіт [31, с. 112]². Результати цих звітів можуть бути покладені в основу майбутніх нормативно-правових актів або ж змін до чинних.

Можна погодитися з П. Крейгом, який стверджував, що одним із завдань Омбудсменів є забезпечення прав особи за «дисконтною системою» порівняно з судами ЄС [191, с. 851–853]³. Автор також вказує, що Уповноважений досяг значних успіхів у цій сфері. У чому полягає

¹ [244] Regulation № 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community of 14.06.1962 with amendments [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG%3A1962R0031%3A20140101%3Aen%3APDF>

² [31] Довгань В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – С. 112.

³ [191] Craig Paul, EU Administrative Law. – Oxford University Press 2006. – P. 851–853.

«дисконтний» характер? Передусім, у праві ЄС не встановлюються вимоги щодо безпосереднього завдання шкоди громадянину, який скаржитися. Не висувається вимога про необхідність вичерпання всіх засобів правового захисту на національному рівні перед подачею скарги. Право ЄС не визначає жодних зборів чи необхідності представництва під час подачі скарги до Омбудсмена. Громадянин не зобов'язаний надавати докази незадовільного управління. І, нарешті, процедура розгляду справи є швидшою, ніж у судах ЄС.

Ще одним інститутом, до якого має право звертатися громадянин, є Комісія ЄС (ч. 4 ст. 24 ДЄС). І якщо стосовно скарг до Європейського Омбудсмена встановлюються чіткі обмеження, зокрема, оскаржуватися можуть лише дії та акти органів, агенцій та інститутів ЄС, то звертатися до Комісії можна з приводу застосування права ЄС у державах-членах. Комісія, забезпечуючи належне виконання права ЄС, наділяється правом розглядати звернення громадян щодо фактів таких порушень з боку держав-членів.

Повідомлення Комісії Раді та Європейському Парламенту «Оновлення правил розгляду у відносинах із скаржником стосовно застосування права ЄС» [181]¹ визначає правила розгляду скарги і встановлення порушення.

Комісія ЄС визнає ключову роль, яку відіграють заявники у справі виявлення порушень права ЄС. При цьому Комісія наполягає на необхідності звернення заявника в першу чергу до національних органів з метою безпосереднього і всебічного розгляду справи, а лише згодом до інститутів, органів чи агенцій ЄС.

Ключовими положеннями у Повідомленні щодо скарги і процедури її розгляду є такі: 1) кожен має право подати скаргу до Комісії, безкоштовно, проти держави-члена про заходи, відсутність заходів або практики з боку держави-члена, які на його/її думку є несумісними з правом Союзу; 2) скарги можуть бути подані поштою, факсом або електронною поштою будь-якою з офіційних мов ЄС; 3) Комісія може прийняти рішення про те, чи слід надалі

¹ [181] Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law (COM(2012) 154 final of 2.4.2012 - not published in the Official Journal)// [Electronic Resource]. – Regime of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0154>.

діяти за скаргою; 4) скарги реєструються, і протягом 15 днів про це повідомляється скаржнику, скаргам надається реєстраційний номер; як правило, термін розгляду скарг становить 1 рік з моменту реєстрації; результатом розслідування скарги може бути або офіційне повідомлення держав-членів або остаточне закриття справи. Заявник інформується у письмовій формі.

Відповідно до ст. 258 ДФЄС, у випадку якщо Комісія вважає, що держава-член не виконала зобов'язання за Договорами, Комісія надає обґрунтований висновок із цього питання після надання заінтересованій державі змоги надати свої пояснення. Якщо заінтересована держава не дотримується цього висновку протягом періоду часу, встановленого Комісією, Комісія може винести питання на розгляд Суду Європейського Союзу.

Варто зауважити, що використання громадянами ЄС можливості звернення до Комісії ЄС зі скаргами на держав-членів може бути досить ефективним запобіжником для перевантаження судових органів ЄС щодо розгляду питання про недотримання державами норм права ЄС.

Громадяни ЄС мають право також звертатися до таких органів, як Європейський Контролер із захисту персональних даних, який, зокрема, отримує скарги від службовців і працівників органів ЄС та будь-якої особи, яка має підстави вважати, що мало місце зловживання у процесі обробки персональних даних. Якщо скарга визнається прийнятною, Контролер, як правило, проводить розслідування, про результати якого повідомляється скаржнику і, за необхідності, вживаються заходи.

Європейські центри захисту споживачів зареєстровані у 28 державах-членах, а також в Ісландії та Норвегії. Вони надають юридичні та практичні поради, а також підтримку споживачам стосовно транскордонних покупок та надання послуг на внутрішнього ринку ЄС. Зазначимо, що громадяни ЄС мають право звертатися до будь-яких інших інститутів, органів та агенцій ЄС, зокрема до Рахункової палати, Комітету регіонів та Економічно-соціального комітету та ін. Усі розглянуті органи є позасудовими. Щодо Суду ЄС, то громадяни самостійно не можуть звертатися до цього органу, вони не є

привілейованими позивачами, як держави-члени, інституції та органи ЄС.

Однак громадяни, як і будь-які інші приватні особи, мають право звертатися до Загального Суду (із позовами про анулювання нормативно-правових актів ЄС у порядку ст. 263 ДФЄС та з позовами про бездіяльність у порядку ст. 265 ДФЄС). Звернення до судів ЄС є вагомою судовою гарантією захисту прав особи, у тому числі і громадян ЄС.

На завершення можна зробити загальний висновок, що основною цінністю звернень громадян до інституцій, органів та агенцій ЄС є те, що через них не лише відбувається забезпечення їх права брати участь в урядуванні у межах ЄС, але і відображається дійсний стан справ у різних сферах функціонування Союзу. Така інформація дає можливість інституціям, органам і агенціям вчасно реагувати на недоліки у забезпеченні прав громадян ЄС і за необхідності виправляти ситуацію.

2.6. Механізм забезпечення прав громадян Європейського Союзу

Специфіка правової природи Європейського Союзу, про яку йшлося у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, яка є визначальною для інституту громадянства ЄС, також позначається на особливостях механізму забезпечення правового статусу громадян ЄС. Громадянство ЄС як досить резонансний політичний ідеал, що є втіленням високих прагнень інтеграційного поступу та одночасно характеристикою правового статусу індивіда, відіграє надзвичайно важливу роль у становленні і подальшому розвитку організації *sui generis*, якою вважається Європейський Союз.

Дослідження інституту громадянства ЄС та механізмів його забезпечення слід здійснювати з урахуванням двох важливих моментів, які характеризують цей інститут у контексті функціонування Євросоюзу. Перший стосується ролі громадянства ЄС як однієї зі складових правового статусу особи, що розглядається через призму реалізації функцій права ЄС, яке є і основою, і наслідком інтеграції. Ця інтеграція у свою чергу базується на установчих

договорах, які укладені між державами-членами. При цьому слід враховувати, що забезпечують таку інтеграцію незалежні інституції, зокрема, такі як Суд ЄС (відповідно, як буде зазначено далі, саме інститути виступають ядром механізму забезпечення правового статусу особи на наднаціональному рівні). Вивчення цього аспекту громадянства традиційно передбачає зосередження на транснаціональному характері більшості прав громадян ЄС, що перераховані в установчих договорах і витлумачені його Судом¹.

Другий аспект громадянства ЄС стосується потенційної ролі громадян Союзу як політичного утворення. У цьому контексті логічно постає питання, чи може громадянство ЄС розглядатися не лише з точки зору певної системи прав та обов'язків і чи може цей особливий інститут стати тією визначальною рисою, яка характеризує Союз як утворення, що еволюціонує за межами держав, хоча і не без їх активної участі? У цьому випадку громадянство ЄС може набути так званого домислюваного конституційного характеру.

Такі підходи до розуміння громадянства ЄС дають можливість краще з'ясувати складність механізму забезпечення правового статусу особи у Європейському Союзі. Крім того, встановлюючи особливості механізму забезпечення прав громадян ЄС, слід враховувати певну різницю між дослідженнями інституту громадянства у державі (відповідно до теорії держави і права та конституційного права) та у межах Європейського Союзу. Щодо останнього, то з самого початку запровадження інституту союзного громадянства такий статус розглядався як символічний. Лише після рішення у справі *Grzelczyk* [223]², в якому Суд ЄС вказав, що громадянству ЄС судилося стати фундаментальним статусом для громадян держав-членів, ситуація починає змінюватися. Незважаючи на це, тривалий час у практиці Суду ЄС громадянство ЄС розглядалося переважно через призму необхідності забезпечення рівного ставлення або, іншими словами, забезпечення принципу

Як буде показано далі, Суд ЄС поступово виходить за традиційні межі застосування переваг інституту громадянства, зокрема, у рамках спільного ринку ЄС, і надає Союзу і його інститутам більше прав щодо регулювання правового статусу громадян ЄС, зокрема у царині набуття і втрати громадянства ЄС, що за загальним правилом належить до внутрішньої компетенції держав-членів.

² [223] Judgment of the Court of 20.09.2001 in the case C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/99>.

рівності. При цьому Суд взагалі фокусував свою увагу на обґрунтуванні обмежень цього принципу, не завжди демонструючи послідовність у своїй практиці. Лише у XXI ст. у своїх рішеннях юрисдикційний орган ЄС починає виходити за межі усталеної практики і торкається більш складних проблем, які зачіпають питання обмеження рамок національного громадянства, і як наслідок, проблему обмеження суверенних прав держави (справи Rottman [228]¹, Ruiz Zambrano [229]²). Попри це, зміст інституту громадянства в межах держави є більш чітко визначеним, ніж у рамках Союзу. Це перш за все пов'язано із тим, що у рамках міжнародного права та права ЄС держави продовжують стояти на сторожі своїх суверенних прав, у тому числі і стосовно визначення змісту інституту громадянства, і одночасно, зобов'язані поважати законодавство інших країн, дотримуючись принципу суверенної рівності держав.

Однак громадянство ЄС та національне громадянство держав-членів не можна розглядати як відокремлені і незалежні один від одного феномени, які при цьому є різними за своїм характером. Обидва інститути пов'язані між собою через те, що один із них (громадянство держави-члена) дає доступ до громадянства ЄС і обидва ці інститути, в силу взаємопов'язаності, з'єднують різні рівні і різні сфери, в яких особа має можливість використовувати права і виконувати обов'язки, що характерно для інституту громадянства.

Враховуючи особливість інституту громадянства ЄС, яке існує в умовах переплетення горизонтальних і вертикальних зв'язків між різними рівнями та сферами політичної влади, його можна характеризувати як складний і багаторівневий інститут. Воно охоплює цілу низку правових статусів на міжнародному, наднаціональному, національному та субнаціональному³ рівнях [257]⁴, а також в індивідуальному та груповому розрізах, які ґрунтуються на нормативно-правових системах, що взаємодіють між собою. З урахуванням

¹ [228] Judgment of the Court of 02.03.2010 in the case C-135/08 Janko Rottman v Freistaat Bayern [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-135/08>.

² [229] Judgment of the Court of 08.03.2011 in the case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>

³ Якщо мова йде про субнаціональний рівень, то мають, як правило, на увазі статус осіб у федеративних або квазіфедеративних державах, особливо у тих випадках, коли виникає питання про визначення того, хто такий народ у рамках як структурних одиниць у таких державах, так і в державі загалом.

⁴ [257] Shaw J. Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe', in E Guild, K Groenendijk and S Carrera (eds), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, - Farnham, Ashgate, 2009. – P. 29-49.

цього громадянство Європейського Союзу забезпечується за допомогою як національних організаційно-правових механізмів, так і загальноєвропейських¹. Хоча такий їх поділ має досить штучний характер. Так, справді, на національному рівні громадянство проявляється у всій повноті свого політико-правового змісту та характеризується тісним зв'язком із державою. Стосовно ж Союзу таке твердження є не зовсім коректним. Наприклад, «власні» вибори у ЄС (вибори до Європейського Парламенту) повинні відбуватися на основі національних політичних платформ за участю національних політичних партій та національних кандидатів, незважаючи на те, що за наявності виборчих прав у громадян (відповідно до ч. 2 ст. 22 та 23 ДФЄС) їм дозволяється голосувати на підставі «місця проживання», а не власне на основі громадянства.

Тому за своїм характером механізм забезпечення прав громадян ЄС має багаторівневу структуру. І якщо йдеться про державний механізм, то картина є більш-менш зрозумілою. Щодо механізму забезпечення прав громадян у рамках ЄС, то саме це питання потребує додаткового дослідження.

Для з'ясування особливостей механізму забезпечення прав громадян слід зауважити, що термін «механізм» досить часто вживається в юридичній літературі. Зокрема, використовуються такі категорії, як «державно-правовий механізм», «організаційно-правовий механізм», «соціально-правовий механізм», «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання» тощо [2; 13; 51; 56; 125; 131]². Одночасно у багатьох роботах, присвячених тим чи іншим питанням функціонування різного роду

¹ Складна політико-правова природа ЄС дає можливість припустити існування ще одного рівня забезпечення прав громадян будь-якої країни – міжнародно-правового. У межах сучасного міжнародного публічного права на універсальному рівні сформована достатньо серйозна база правового забезпечення прав особи, що має відношення до такого її статусу, як громадянство. Участь держави у міжнародно-правових угодах створює для особи можливість використання крім національних засобів, ще і міжнародні для захисту своїх прав. У держав виникає при цьому обов'язок дотримуватися своїх міжнародно-правових зобов'язань на міжнародному рівні та одночасно, за необхідності, імплементувати норми цих міжнародних договорів у національний правопорядок.

² [2] Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 475 с.; [13] Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.; [51] Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.; [56] Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В'ячеслав Вячеславович Конопльов. – Харків : ХНУВС, 2006. – 34 с.; [125] Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.; [131] Сулацький Д. В. Організаційно-правові засади забезпечення інформаційної безпеки людини як споживача телекомунікаційних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Денис Володимирович Сулацький. – Херсон : Міжнар. ун-т бізнесу і права, 2011. – 290 с.

механізмів правового або організаційно-правового забезпечення прав особи або політики держави, не має роз'яснень або ж визначень відповідних термінів.

Звернення до найбільш поширених тлумачень поняття «механізм» в юридичній літературі дасть нам можливість виявити певні спільні риси, які є характерними для цієї дефініції у правознавстві.

У теорії держави і права для характеристики держави як політичного утворення застосовується термін «механізм держави», який охоплює цілісну ієрархічну систему державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави. Так, у підручнику з теорії держави і права за загальною редакцією О. В. Петришина, механізм держави розглядається через сукупність органів державної влади (державного апарату), а також інших державних організацій, що об'єднані в ієрархічну систему [, с. 122–126]¹. Структуру механізму держави становлять: органи державної влади (апарат держави), державні підприємства, державні установи та інші державні організації [125, с. 87]². У свою чергу, під державним апаратом розуміється «частина механізму держави, яка являє собою систему всіх державних органів, які наділені владними повноваженнями для здійснення завдань та функцій держави, за допомогою яких практично здійснюється державна влада» [125, с. 119–121]³. При цьому у літературі загальнотеоретичного характеру досить часто ототожнюються поняття «механізму» і «апарату» держави. Тим часом поняття механізму держави, на думку деяких вчених [125, с. 86]⁴, ширше за поняття державного апарату за складом і структурою. Механізм держави, по суті, є апаратом у дії, у функціонуванні – із усіма зв'язками, що існують і виникають між його частинами. Механізм держави має розглядатися не як проста сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як система цих елементів, функціонально сумісних, узгоджених між собою і системою в цілому, котрі перебувають у постійному відновленні з метою

¹ [44] Загальна теорія держави і права : підручник : ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2009. – С. 122-126.

² [125] Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. - Х.: Консум, 2001. – С. 87.

³ [125] Там само. – С. 119–121.

⁴ [125] там само. – С.86.

підтримання своєї основної функції – управління» [125, с. 87–89]¹. Тому механізм держави – це система нормативно визначених, взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій та наділених спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності. Таким чином, механізм певного політичного утворення є системою взаємопов'язаних, узгоджених між собою елементів, за допомогою яких досягаються цілі цього утворення, реалізується його політика.

Оскільки в рамках ЄС ми ведемо мову про особливу політико-правову організацію влади, що має похідний характер стосовно держав-членів, то дефініції, які застосовуються у загальній теорії держави і права, можуть бути використані лише частково, з огляду на їх концептуальне значення для характеристики елементів, за допомогою яких досягаються цілі Союзу і які утворюють організаційний механізм ЄС. Організаційний механізм ЄС утворюють інститути (що є ядром цього механізму), органи та установи (агенції). Усі перераховані елементи утворюють систему, у рамках якої відбувається взаємодія всіх структурних одиниць. Такий підхід до характеристики союзного механізму є дещо звуженим і базується на його структурі. При цьому не менш важливою є нормативна складова цього механізму, яка, власне, і забезпечує інтеграційний поступ країн ЄС.

Однак характеристика механізму політичного утворення (держави, міжнародної організації, наднаціональної організації інтеграційного типу), є лише початковим, вихідним елементом для визначення сутності механізму забезпечення прав громадян ЄС. Такий механізм має свої особливості як на рівні кожної із держав, так і на рівні Союзу.

Отже, коли йдеться про механізм забезпечення прав громадян ЄС, на рівні кожної держави-члена використовується внутрішньодержавний механізм, який може мати власні, притаманні йому властивості і ознаки. При цьому спільним для функціонування механізму держав-членів у сфері забезпечення прав громадян ЄС є врахування участі держав у процесах європейської

¹ [125] Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 87–89.

інтеграції. Це означає, що держави повинні вживати усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з Установчих договорів ЄС або актів установ Союзу (а захист прав людини є одним із завдань Європейського Союзу). Також держави, у тому числі і через *власний механізм* (курсив мій – К. А.), сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу (ст. 4, п. 3, частини 2, 3).

Продовжуючи аналіз механізму забезпечення прав громадян ЄС та повертаючись до понять загальної теорії держави і права, зазначимо, що на думку деяких науковців механізмом є напрями взаємодії та співпраця між інституалізованими структурами. При цьому, коли йдеться про механізм забезпечення певного блага, досить часто робиться наголос на юридичній складовій такого механізму і його в таких випадках називають правовим механізмом, який розглядається через призму правових засобів [86]¹, які спрямовані на захист певного блага. Тобто якщо мова йде про правовий механізм забезпечення прав людини, то цим благом виступає особа. У свою чергу, розвиваючи думку про правовий механізм О.Ф. Скакун визначає його як частину більш широкого поняття – соціально-правовий механізм (ст. 206) [125, с. 63]². Сам соціально-правовий механізм забезпечення прав особи можна розглядати як систему засобів та факторів, які створюють необхідні умови поваги її прав і свобод. У структуру такого механізму на рівні держави входять: а) органи державної влади і місцевого самоврядування та відповідні посадові особи; б) спеціалізовані державні і громадські органи та організації у справі захисту прав особи (наприклад, адвокатура, прокуратура, суд тощо); в) політичні партії і відповідні громадські організації та їх органи; г) нормативно-правові акти матеріального і процесуального характеру, які передбачають і закріплюють права, порядок їх реалізації і захисту та юридичну відповідальність за їх порушення; д) правові акти (документи), які підтверджують наявність, межі і характер прав і свобод; е) інші соціальні норми

¹ [86] Мотьвилавка Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права / Е. Я. Мотьвилавка. – Воронеж, 1990. – 363 с.

² [125] Скакун О.Ф. Теория держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 63.

та їх акти (статути політичних партій і громадських організацій, звичаєві норми тощо); є) засоби масової інформації, державні і недержавні органи та організації в галузі масової інформації. Цей механізм повинен також включати засоби стимулювання реалізації прав і свобод, у тому числі створення умов, за яких закріплені права і свободи можуть реально належати конкретній особі, використовуватись нею без будь-яких зовнішніх перепон. Такий підхід до визначення правового механізму забезпечення певного блага є широким і може використовуватися також для характеристики механізму забезпечення прав громадян ЄС як у межах держав-членів, так і ЄС. На рівні кожної держави-члена механізм забезпечення прав громадян ЄС охоплює сам національний механізм (який може мати власну специфіку), який щодо громадян ЄС реалізовується у світлі специфічних принципів, які формуються у правовому просторі Європейського Союзу.

На рівні Євросоюзу механізм забезпечення прав громадян у свою чергу можна умовно показати через систему певних складових: а) інститути, органи та агенції ЄС, діяльність і функції яких стосуються забезпечення гуманітарної цілі ЄС, зокрема – захисту прав громадян ЄС; б) загальноєвропейські партії (хоча таке поняття є досить спірним, адже партії утворюються не на основі права ЄС, а на основі внутрішнього законодавства держав-членів, покликані представляти інтереси громадян держав-членів ЄС та сприяти вираженню думок громадян окремих держав-членів ЄС у процесі розгортання регіональної інтеграції; їх роль має значення для формування фракцій у Європейському Парламенті); в) правові акти, які мають на меті встановлення прав і свобод громадян ЄС та спрямовані на реалізацію гарантій цих прав і свобод (важливу роль тут відіграють ті, що закріплюють принципи громадянства ЄС). Серед цих актів головне місце належить установчим договорам ЄС (Договір про ЄС, Договір про функціонування ЄС (статті 18–25)), Хартії про основоположні права ЄС, регламентам і директивам. Сюди ж можна віднести рішення Судів ЄС, які мають прецедентний характер; г) інші соціальні норми, зокрема, звичаєві норми та звичаєвості, які є невід’ємною частиною *aquis communautaire* (такі норми є досить поширеними у сфері функціонування внутрішнього ринку

ЄС) тощо; д) засоби стимулювання реалізації прав і свобод, у тому числі створення умов, за яких закріплені права і свободи можуть реально належати конкретній особі, використовуватися нею без будь-яких зовнішніх перепон.

Крім того, механізм соціально-правового забезпечення прав особи можна поділити на три підсистеми: механізми реалізації, охорони та захисту [125, с. 206]¹. Такі підсистеми механізму забезпечення прав громадян ЄС забезпечуються усією сукупністю перерахованих складових цього механізму.

Механізм забезпечення прав громадян ЄС, таким чином, умовно існує в двох частинах, що тісно між собою переплетені та взаємозалежні: власне нормативні інструменти (правила поведінки, як юридично обов'язкові, так і юридично необов'язкові) та сукупність органів, які забезпечують реалізацію прав і свобод громадян ЄС. Зупинимось більш детально на другій частині цього механізму.

Оскільки забезпечення гарантій правового статусу громадян ЄС є одним із основних завдань інтеграційного утворення, то саме на організаційний механізм ЄС покладається обов'язок щодо забезпечення прав громадян ЄС. Це впливає із таких положень. По-перше, серед цілей і завдань діяльності Європейського Союзу у 1992 р. особливе місце займала «гуманітарна ціль», яка полягала у посиленні захисту прав та інтересів громадян держав-членів шляхом запровадження громадянства Союзу (ст. 2 ДЄС). По-друге, ст. 13 ДЄС встановлює, що Союз має *інституційну структуру* (курсив мій – К. А.), спрямовану на те, щоб поширювати цінності ЄС, реалізувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик та дій Союзу. В Установчому договорі, таким чином, чітко зазначено, що органами, на які покладено основну відповідальність за досягнення цілей Союзу, а отже, і забезпечення прав його громадян, є інституції ЄС.

Крім інституцій ЄС організаційний механізм ЄС охоплює також такі категорії організаційних утворень, як органи та агенції².

¹ [125] Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – С. 206.

² Система органів ЄС має єдині принципи побудови, єдині завдання та цілі діяльності; кожен системний елемент є органічно обумовленим усіма іншими його елементами і функціонуванням системи в цілому; система

Ядром організаційного механізму ЄС, який на кшталт державного механізму будується на засадах субординації (співвідношення між інститутами, органами та агенціями ЄС) та координації (передусім між органами одного рівня), є інститути. Після Лісабонської реформи до системи інститутів ЄС належать Європейський Парламент, Європейська рада, Рада ЄС, Європейська комісія, Суд ЄС, Європейський центральний банк та Рахункова палата.

Кожний структурний елемент організаційного механізму має свій статус і діє в межах повноважень, покладених на нього установчими договорами. Передусім це стосується інституцій ЄС, які, як зазначає Л. Л. Грицаєнко, суттєво відрізняються від органів традиційних міжнародних організацій: інституції Союзу – це керівні органи, яким властиві власна легітимність, певна функціональна і процедурна автономія, право приймати юридично зобов'язуючі рішення [26, с. 31]¹. Не зосереджуючись на характеристиці особливостей функціонування інституційної системи ЄС, зазначимо лише, що повноваження цих органів схожі, але не ідентичні тим [138, с. 69]², які здійснюють органи у державі, тобто законодавчі, виконавчі, судові [163]³. Характерною рисою інституційної системи Союзу є те, що кожен її елемент тією чи іншою мірою приділяє увагу питанням забезпечення прав особи, і передусім громадян ЄС. Загалом, слід зазначити, що власне забезпечення прав громадян у Європейському Союзі є одним із проявів принципу захисту прав людини у межах інтеграційного утворення. Цей принцип, зрозуміло, застосовується до більш широкого кола осіб, ніж власне громадяни ЄС. Однак саме громадянам держав-членів належать найбільш широкий обсяг прав, що

має чітку структуру з певними зв'язками між елементами; має єдину організаційно-економічну основу; відрізняється динамізмом та взаємодією елементів.

¹ [26] Грицаєнко Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Леонидівна Грицаєнко. – К., 2010. – С. 31.

² [138] Трагнюк О. Я. Деякі концептуальні засади побудови інституційної системи Європейського Союзу / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 69.

³ Як зазначає І. В. Яковюк, реалізація владних функцій розподілена між інститутами Союзу таким чином, що насправді неможливо віднести ту чи іншу інституцію до категорії органів, що виконують виключно законодавчі чи виконавчі повноваження. У свою чергу це позначається на тому, що жоден із інститутів, крім хіба що Суду ЄС, не виконує самостійно жодну із цих функцій, і жоден із інститутів не може розглядатися як аналог відповідного органу державної влади. [163] Яковюк І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституційній системі Європейського Союзу: постановка питання / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2003. – № 5. – С. 17–27.

можуть впливати із членства держави у ЄС, і відповідно більш широкі можливості правового захисту цих прав, у тому числі і юридичного.

При цьому роль різних інституцій ЄС, його органів і агенцій у сфері забезпечення прав громадян ЄС, залежить від конкретного виду прав (про них йшлося у попередніх підрозділах) і, звичайно, від сфери компетенції ЄС. Враховуючи особливість компетенцій Союзу, зауважимо також, що не усі без винятку інститути ЄС безпосередньо забезпечують права громадян ЄС.

Оскільки, як було зазначено в першому розділі цієї роботи, саме можливість використання політичних прав на рівні ЄС відрізняє громадян ЄС від усіх інших осіб, що можуть підпадати під дію права ЄС, то логічним є розпочати характеристику механізму забезпечення прав громадян із Європарламенту. Однак аналіз його ролі у механізмі захисту прав громадян ЄС не зводиться лише до характеристики реалізації електоральних прав у ЄС.

Європейський Парламент традиційно розглядається як представницький орган громадян ЄС, який одночасно є частиною «законодавчого трикутника ЄС», поділяючи функцію із прийняття загальнообов'язкових нормативних актів разом із Радою та Європейською Комісією (ст. 14 ДЄС). Саме громадяни ЄС беруть участь у формуванні Європарламенту шляхом прямих виборів відповідно до визначених національним законодавством держав-членів ЄС процедур. Незважаючи на відсутність загальноєвропейських норм щодо процедури формування Європейського Парламенту, можна стверджувати, що саме цей орган є, так би мовити, найбільш легітимним з огляду на необхідність якомога сумлінного дотримання демократії в ЄС. Можливість реалізації активного і пасивного виборчого права, незалежно від місця проживання в ЄС під час виборів до Європейського Парламенту, є однією із ключових рис, що характеризує ЄС як утворення, що разом із рисами міжнародної організації набуває ознак державного утворення [10; 63; 39; 31; 161]¹.

¹ Докладніше про Європейський Парламент див.: [10] Батурин Ю. М. Европейский парламент в политико-правовом механизме сообщества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Батурин. – М., 1985. – 18 с.; [63] Крылова И. С. Европейский парламент (правовой статус) / И. С. Крылова. – М. : Наука, 1987. – 191 с.; [39] Ерохов С. В. Европейский парламент : эволюция правового статуса и компетенция : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Викторович Ерохов. – М., 1995. – 128 с.; [31] Довгань В. М. Правовой статус Европейского Парламента в системе органов Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Виктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – 197 с.; [161] Яковюк І. В. Європейський Парламент: динаміка правового статусу / І. В.

Як зазначає І. В. Яковюк, Європейський Парламент був і залишається тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в дусі класичних європейських демократичних традицій, відповідно до яких народ є джерелом влади, а тому має право на активну участь в її здійсненні, зокрема через своїх представників у безпосередньо обраному ним представницькому органі [161]¹. Тому особливості більшості принципів громадянства ЄС, про які йшлося у першому розділі дисертаційного дослідження і які впливають із принципів, що закріплені в установчих договорах («...функціонування Союзу засноване на принципі представницької демократії; громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському Парламенті; кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу; рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян; політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості і вираженню волі громадян ЄС» (ст. 10 ДЄС)), найбільш рельєфно проявляється саме через роль Парламенту.

У контексті характеристики механізму забезпечення прав громадян ЄС зазначимо, що представницький характер Європейського Парламенту досить часто ставиться під сумнів через, зокрема, порушення логіки виникнення такого органу: спочатку повинна формуватися політична спільнота, а відтак – власне інститут її представництва [199]². Однак у Європейських співтовариствах, які були першими інтеграційними утвореннями, де парламентський орган починає формуватися на кшталт національних представницьких інститутів, питання створення ефективної політичної структури поступалося місцем головній меті – об'єднанню держав на ґрунті економічних інтересів. Тобто це означає, що Європейський Парламент, власне, випередив за часом своєї появи створення

Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2014. – № 27. – С. 62–76.

¹ [161] Яковюк І.В. Європейський Парламент: динаміка правового статусу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2014. – № 27. – С. 62–76.

² [199] Deloye, Y. & Bruter, M. (ed.). Encyclopedia of European Elections / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 520 P.

політичної спільноти, інтереси якої потребують додаткового захисту на наднаціональному рівні.

Ведучи мову про представництво громадян ЄС у Європарламенті, слід звернути увагу на те, що в межах цього органу можна виокремити національне представництво (751 депутат, що представляє понад 500 млн. громадян із 28 держав-членів), його ще називають описовим або дискриптивним, та партійне представництво (8 політичних груп). Політичні групи, що створюються на європейському рівні, є важливим фактором інтеграції всередині Союзу.

Політичне представництво, як було зазначено, реалізується передусім через політичні партії та групи. Отже, вони посідають також важливе місце у механізмі забезпечення прав громадян ЄС. Однак реальному представництву політичних прав громадян на рівні ЄС бракує реальної згуртованості та надання пріоритету національним інтересам порівняно із загальноєвропейськими. Політичні групи на рівні Європейського Парламенту, попри те, що утворюються після кожних виборів, не характеризуються такою рисою, як стійкість, що також не свідчить про їх дійсно представницький характер. Вірогідно, для того, щоб на рівні ЄС громадяни могли ефективно представляти свої громадські інтереси, необхідне досягнення достатнього ступеня їх об'єднання навколо передусім тих цінностей, що є основою інтеграції, для чого потрібен, звісно, час.

Незважаючи на певні недоліки, притаманні представництву інтересів громадян держав-членів на рівні Союзу, принцип представницької демократії в ЄС отримав не лише формальне, але і фактичне втілення. Процес формування європейської ідентичності, який, як правило, посилює свій поступ у період економічного зростання, може сприяти подальшому розвитку представницьких рис Європейського Парламенту. Проте економічна криза, яка охопила світ в останнє десятиріччя, на жаль, суттєво гальмує зазначений процес.

Розглядаючи роль Європейського Парламенту у механізмі забезпечення прав громадян ЄС, необхідно вказати і на його роль у законодавчому процесі ЄС. Сьогодні більшість норм права ЄС приймаються при обов'язковій участі Європейського Парламенту (загальна законодавча процедура, ст. 289 ч. 1

ДФЄС). Тому будь-які норми європейського права, що можуть стосуватися правового статусу громадян (регламенти, директиви, рішення) повинні ухвалюватися також Європейським Парламентом. Крім того, у рамках спеціальної законодавчої процедури, передбаченої у ч. 2 ст. 289 ДФЄС, регламенти, директиви, рішення можуть ухвалюватися Європейським Парламентом за участю Ради або, навпаки, Радою за участю Парламенту (випадки використання цієї процедури є нечастими).

Парламент також в окремих випадках має право законодавчої ініціативи, яку він реалізує через Комісію ЄС (ч. 4 ст. 289 ДФЄС). Він також відіграє ключову роль у створенні нових законодавчих актів, оскільки досліджує щорічні програми роботи Комісії і висловлює свою думку щодо того, які саме акти повинні бути подані через процедуру законодавчої ініціативи.

У структурі Європейського Парламенту можуть створюватися організаційні підрозділи, серед повноважень яких є такі, що стосуються забезпечення прав громадян ЄС. Наприклад, Комітет із громадянських свобод, юстиції та внутрішніх відносин відповідає за щоденну взаємодію із Комісією ЄС, що представляє загальносоюзні інтереси, Радою ЄС та перебуває у тісній співпраці із національними парламентами. Комітет також регулярно взаємодіє із представниками судової влади, правоохоронними органами, науковцями і громадянським суспільством. Комітет із громадянських свобод, юстиції та внутрішніх відносин опікується такими питаннями, як захист у межах території ЄС прав громадян ЄС, прав людини і фундаментальних прав, у тому числі прав меншин, які закріплені в Установчих договорах та Хартії основоположних прав ЄС; заходи, необхідні для протидії усім формам дискримінації, за винятком тих, що ґрунтуються на статевій приналежності або тих, що можуть траплятися на робочому місці та на ринку праці; законодавство у сфері прозорості, захисту фізичних осіб стосовно обробки персональних даних; створення і розвиток зони свободи, безпеки та справедливості при дотриманні принципів субсидіарності та пропорційності тощо.

Важливе значення для забезпечення прав громадян ЄС у структурі Європейського Парламенту має також Комітет з петицій, головним завданням

якого є розгляд звернень громадян ЄС, які мають право подавати відповідно до п. d, ч. 2 ст. 20 та ст. 227 ДФЄС. Цей Комітет у разі позитивного схвалення питання про прийнятність наданої петиції може звернутися до Євроомбудсмена та Європейської комісії для отримання інформації за предметом клопотання. Комітет може ставити питання на порядок денний і запрошувати на засідання Комісію ЄС. Відтак саме Комісія ЄС готує інформацію щодо звернення, на основі якого формулюється відповідь заявнику.

Ключову роль у забезпеченні прав громадян ЄС також відіграє такий орган, як Європейський Омбудсмен або Уповноважений Європейського Парламенту з прав особи (далі – Євроомбудсмен), який також наділений правом розглядати звернення громадян ЄС. Статус його визначається ст. 228 ДФЄС, а також Рішенням Європейського Парламенту [196]¹.

Омбудсмен обирається Європейським Парламентом і розглядає скарги не лише громадян ЄС щодо випадків незадовільного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу (окрім Суду ЄС), але й інших осіб, як фізичних, так і юридичних, що є резидентами ЄС або здійснюють діяльність на його території. Тому розглядати його лише як орган, що сприяє забезпеченню прав виключно громадян ЄС, не зовсім коректно. Але разом з тим для громадян ЄС Євроомбудсмен є ще одним важливим інструментом захисту своїх прав від порушень з боку органів і установ Союзу.

Скарги, які приймає до розгляду Євроомбудсмен, стосуються адміністративних порушень, несправедливості, дискримінація, зловживання владою, відсутності відповіді, відмови в наданні інформації, а також невинуватих затримок. При цьому важливим є те, що Уповноважений розглядає тільки скарги щодо органів, установ, агенцій Союзу і не опікується заявами стосовно національних, регіональних, місцевих органів, навіть якщо вони стосуються питань ЄС.

Рада ЄС, яка представляє інтереси держав-членів і є тим інститутом, що займає одну із ключових ролей у здійсненні законодавчої функції через участь

¹ [196] Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties 94/262/ECSC, EC, Euratom: // Official Journal, L 113 , 04/05/1994. - P. 0015 - 0018.

у загальній та спеціальній законодавчих процедурах, також є важливою складовою організаційного механізму забезпечення прав громадян ЄС¹. Як приклад, наведемо один із недавніх документів, прийнятих Радою, – Регламент про Програму «Європа для громадян» на період 2014-2020 років [190]². Її цілями визначено: сприяння розумінню громадянами сутності ЄС, його історії та різноманітності; сприяння європейському громадянству і покращенню умов громадянської і демократичної участі на рівні ЄС; підвищення обізнаності громадян ЄС про спільну історію та цінності; заохочення демократичної партиципації громадян на рівні ЄС через розвиток розуміння громадянами механізмів вироблення політики ЄС та шляхом розширення можливостей для соціальної і міжкультурної взаємодії та волонтерства на рівні ЄС [209]³.

Хоча формально Рада є єдиною структурою, її члени працюють одночасно у декількох різних спеціалізованих конфігураціях (Рада із загальних справ, Рада із закордонних справ, Рада з економіки та фінансів тощо), які розділяють між собою відповідальність за сфери, що входять до її компетенції. Ключова роль Ради у будь-якій конфігурації у формуванні норм права ЄС дає можливість визначати її як один із основних елементів організаційного механізму забезпечення прав громадян ЄС. Так, Рада бере участь у прийнятті актів ЄС щодо громадян, які спрямовані на запобігання дискримінації на різноманітному ґрунті, захист персональних даних в еру всепоглинаючого Інтернету тощо.

Серед конфігурацій Ради, які можна окремо виокремити в рамках нашого дослідження, важливе значення має Рада з питань юстиції та внутрішніх справ, яка покликана розвивати співпрацю і розробляти спільні політики ЄС з різноманітних транскордонних питань з метою розбудови загальноєвропейського простору, свободи, безпеки і справедливості.

¹ Рада ЄС за своїм статусом належить до інституцій міжурядового співробітництва, що має подвійне призначення: з одного боку, вона діє як інститут Європейського Союзу, а, з другого, є своєрідним форумом, у межах якого держави-члени озвучують і потім узгоджують національні інтереси. До складу Ради входять по одному міністру від кожної держави-члена, які наділені у силу свого положення *ex officio* правом ухвалювати рішення, що зобов'язують державу, яку вони представляють (ч. 2 ст. 16 ДЄС).

² [190] Council Regulation (EU) No 390/2014 of 14 April 2014 establishing the 'Europe for Citizens' programme for the period 2014-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_115_R_0002.

³ [209] Europe for Citizens. Funding initiatives to strengthen remembrance and to enhance civic participation at EU level/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en.

Рада бере участь (у більшості випадків разом з Європарламентом) у прийнятті законодавчих актів ЄС, які спрямовані на захист основоположних прав, забезпечення вільного руху осіб у межах ЄС і надання громадянам ЄС високого рівня захисту. Ця Рада відповідальна також за притулок та імміграційну політику, судове співробітництво з кримінальних питань, цивільного захисту, за боротьбу проти серйозних і організованих злочинів та тероризму. Однією з цілей Ради з питань юстиції та внутрішніх справ є забезпечення захисту громадян ЄС від міжнародних злочинів, а також гарантування доступу до місцевих систем правосуддя та основоположних прав у межах ЄС. Вона також опікується питаннями Шенгенського простору, відповідає за сприяння та посилення координації дій держав-членів у галузі внутрішньої безпеки. Під час розробки нормативно-правових актів у сфері захисту прав людини політики ЄС заручаються допомогою Агенції ЄС із основоположних прав, яка є децентралізованим організаційним утворенням у рамках ЄС, що забезпечує експертну допомогу інституціям ЄС та державам-членам у сфері забезпечення основоположних прав.

Ще одна із конфігурацій Ради ЄС, яку варто згадати в аспекті розгляду механізму забезпечення прав громадян ЄС, є Рада у справах працевлаштування (зайнятості), соціальної політики, охорони здоров'я і захисту споживачів. Метою цієї Ради є підвищення рівня зайнятості та покращення умов життя та праці, забезпечення високого рівня людського здоров'я, захист споживачів у ЄС. Всі ці аспекти діяльності Ради охоплюються політикою ЄС у відповідній сфері. У сфері зайнятості і соціальної політики Рада несе відповідальність за складання щорічних керівних принципів зайнятості, які держави-члени враховують у своїй національній політиці. Рада разом з Європейським Парламентом бере участь в ухваленні законодавства ЄС та інших нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення умов праці, соціальної інтеграції та гендерної рівності.

З-поміж інституцій Союзу у рамках механізму забезпечення прав громадян чи не найважливіше місце належить Комісії ЄС. Це зумовлено передусім тим, що Комісія ЄС є органом, що відображає наднаціональне начало

у системі органів ЄС, на неї покладено обов'язок обстоювати загальний інтерес Союзу та висувати належні ініціативи у цьому напрямі. Оскільки метою Союзу є посилення захисту прав та інтересів громадян ЄС, то саме на Комісію покладається обов'язок на рівні Союзу реалізовувати цю ціль. Крім того, саме Комісія забезпечує виконання установчих договорів та заходів, які ухвалюються інститутами ЄС на їх підставі. Під контролем Суду ЄС Комісія наглядає за застосуванням права ЄС (ч. 1 ст. 17 ДЄС). На додаток саме Комісія є інституцією Союзу, яка, якщо інше не передбачено Установчими договорами, наділена виключним правом законодавчої ініціативи і тому входить у так званий законодавчий трикутник ЄС (Рада ЄС – Парламент – Комісія). Здійснюючи нагляд за застосуванням права ЄС, Комісія має можливість об'єктивно аналізувати всі переваги і недоліки нормативно-правових актів, прийнятих у межах Союзу, а також виявляти потребу у нових нормах. Звіти Комісії щодо застосування права ЄС, які публікуються у формі доповідей, дають потужний імпульс до вдосконалення правового регулювання та практики реалізації політик ЄС, в яких Союз реалізує свою компетенцію.

Як елемент механізму забезпечення прав громадян Комісія ЄС здійснює моніторинг за здійсненням і застосування державами-членами прав, які впливають із громадянства ЄС, що передбачені установчими договорами.

Для з'ясування ролі Комісії у забезпеченні прав громадян ЄС коротко зупинимося на деяких прикладах її діяльності та їх результатах. Як вже зазначалося, однією із форм діяльності Комісії є опублікування доповідей щодо реалізації норм права ЄС у конкретних галузях або політиках ЄС. Такі доповіді є поширеною формою звітів і стосовно реалізації норм та програм щодо громадянства ЄС. Отож те, що доповіді не є юридично обов'язковими, вони здійснюють вплив на розвиток правового механізму захисту громадян ЄС та удосконалення застосування права ЄС у сфері союзного громадянства. Невиконання рекомендацій Доповідей та неврахування висновків може негативно вплинути на ефективність застосування норм права щодо громадянства ЄС, і як найбільш важкий наслідок – перешкодити успішному просуванню інтеграції. Доповіді ретельно опрацьовуються, вивчаються як саме

нормативне регулювання, так і практика застосування права ЄС у сфері забезпечення прав громадянства ЄС різними інституціями, органами, агенціями ЄС та державами-членами.

Так, з метою прийняття у майбутньому звіту щодо громадянства за 2016 р. Комісія і Європарламент організували спільні слухання з питань практики реалізації громадянства ЄС. Ці слухання отримали назву «Наші спільні цінності, права і демократична партиципація» [216]¹.

З метою отримати інформацію про досвід громадян і їх ідеї про те, як полегшити їх життя під час здійснення своїх прав, 14 вересня 2015 р. Комісія розпочала консультації з громадськістю. У листопаді цього ж року Комісія провела два дослідження в рамках Flash Євробарометра у 28 державах-членах: перше стосовно громадянства ЄС, друге безпосередньо щодо виборчих прав. Ще раніше, у 2014 р. Комісія видала керівництво для громадян «Чи ви знаєте? 10 прав громадянина ЄС з першого погляду».

У своїй першій Доповіді щодо громадянства ЄС, Комісія виявила перешкоди, з якими стикаються громадяни ЄС під час здійснення своїх громадянських прав а також визначила ті заходи, які спрямовані на усунення цих перешкод. Доповідь супроводжувалася звітом про досягнення у справі ефективного громадянства ЄС. Обидва звіти ґрунтуються на результатах консультацій з громадськістю, які мали місце в 2010 році. Комісія констатувала прогрес у питаннях, які досліджувалися.

У травні 2013 р. під час Європейського року громадянина Комісія представила Другу доповідь щодо громадянства ЄС. У цьому звіті описується прогрес із 25 дій, запропонованих в 2010 р., і міститься 12 нових ініціатив у 6 ключових областях, метою яких є сприяння розвитку громадянства ЄС і усунення перешкоди, що залишилися і заважають громадянам отримувати усі переваги від громадянства ЄС. Ця Доповідь супроводжувалася звітом про досягнення у царині ефективного громадянства 2011-2013 рр.

¹ [216] Hearing on EU Citizenship in practice: our common values, rights and democratic participation [Електорний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/events/160201_en.htm.

Доповідь щодо громадянства ЄС 2013 р. ґрунтується на свідченнях і ідеях громадян, зібраних під час консультацій, розпочатих у травні 2012 р. Консультації з громадськістю щодо громадянства ЄС мали на меті виявити думку громадян та їх пропозиції щодо посилення ролі громадянства ЄС. Було проведено два дослідження Євробарометра з питань громадянства ЄС і виборчих прав, дослідження Комітету регіонів щодо перешкод на шляху вільного пересування і політичних прав. Процес консультацій також передбачав проведення форуму, організованого Комітетом регіонів 28 листопада 2012 р., проведення слухань, організованих спільно Європейським Парламентом та Комісією, і діалогів Комісії з громадянами.

З моменту запровадження інституту громадянства ЄС за результатами застосування частини IIДФЄС Комісія опублікувала п'ять доповідей (1993, 1997, 2001, 2004 (за три роки з 2001 по 2004 рр.), 2008 рр.). Окремі доповіді Комісії стосувалися певних аспектів реалізації громадянами своїх прав, наприклад, Доповіді щодо виборів до Європарламенту 2010 та 2014 рр. Доповідь щодо прав громадян вільно пересуватися і проживати в межах території ЄС 2008 р. та ін.

Важливе значення мають рекомендації Комісії, які є офіційними документами, адресуються державам-членам та мають на меті удосконалення механізму забезпечення прав громадян ЄС. Наприклад, Рекомендація Комісії щодо ліквідації наслідків безправ'я громадян Союзу, які здійснюють свої права на вільне пересування С(2014)391 [175]¹.

Для виявлення проблем у сфері забезпечення прав громадян на рівні Союзу Комісія розробляє такі документи, як повідомлення (комунікації), в яких ідентифікується проблема і шляхи її подолання. Адресатом документа є, як правило, Європейський Парламент, Рада ЄС. Наприклад, Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради з метою допомоги національним органам у боротьбі зі зловживаннями правом на вільне пересування; керівництво із розв'язання проблеми можливих фіктивних шлюбів між

¹ [175] Commission Recommendation of 29.01.2014 addressing the consequences of disenfranchisement of Union citizens exercising their rights to free movement// С(2014) 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/c_2014_391_en.pdf.

громадянами ЄС і громадянами держав, що не є членами ЄС, у контексті законодавства ЄС про вільне пересування громадян ЄС (2014 р.) [179]¹.

З метою запобігання порушенням права на вільне пересування у 2013 р. Комісія ухвалила Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного і Соціального комітету та Комітету регіонів щодо вільного пересування громадян ЄС і членів їх сімей: п'ять дій, щоб відчуті різницю [180]². Метою Повідомлення є роз'яснення прав і обов'язків громадянам, а також умов обмеження їх відповідно до права ЄС і вирішення проблеми, які викликають занепокоєння деяких держав-членів. У Повідомленні встановлюється п'ять дій (заходів) для допомоги державам-членам застосовувати у повному обсязі закони та механізми, зокрема, також і структурні та інвестиційні фонди.

У 2013 р. Комісія опублікувала Керівництво щодо вільного пересування [3] із всебічною інформацією стосовно права на вільне пересування та проживання в межах ЄС. І хоча Керівництво не є юридично обов'язковим документом і не претендує на вичерпність, воно має важливе значення для уніфікації практики застосування норм щодо вільного пересування у державах-членах ЄС.

У сфері забезпечення консульського захисту громадян ЄС Комісія ЄС була ініціатором прийняття низки нормативних актів. У березні 2011 р. Комісія опублікувала Повідомлення з питань консульського захисту і прийняла План дій, метою якого було посилення консульського захисту громадян ЄС та підвищення їх обізнаності щодо таких прав. 14 грудня 2014 р. Комісія ініціювала прийняття Директиви з консульського захисту громадян, чії дипломатичні або консульські установи відсутні у зарубіжній країні. Директива уточнювала, коли і яким чином громадяни ЄС, які перебувають у тяжкому

¹ [179] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Helping National Authorities Fight Abuses of the Right To Free Movement: Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on free movement of EU citizens. - SWD (2014) 284 final.

² [180] Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Free Movement of EU Citizens and their Families: Five Actions to Make a Difference COM (2013). - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf.

³ [213] Freedom to move and live in Europe: A Guide to your rights as an EU citizen. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013. – 35 p.

становищі в країні за межами ЄС, мають право на отримання допомоги з боку посольств або консульств інших країн ЄС. Мета директиви полягає в тому, щоб полегшити співпрацю між консульськими установами і забезпечити право європейських громадян на консульський захист. 20 квітня 2015 р. Директива про консульський захист для європейських громадян, які проживають або виїжджають за межі ЄС, набула чинності. Отже, до системи органів, які забезпечують права громадян, можна також віднести органи зовнішніх зносин держав-членів, що перебувають за межами ЄС.

Комісія ЄС також є тією інституцією ЄС до якої мають право звертатися громадяни ЄС¹ у порядку ст. 20 ч.1 п. (d) та ст. 24 ДФЄС. Комісія приймає скарги лише у тому випадку, якщо порушуються права особи, які впливають з права ЄС, з боку органів влади держав-членів. Оскільки громадяни ЄС позбавлені права самостійно звертатися до судових установ Європейського Союзу проти своїх держав, то звернення до Комісії є важливим правовим засобом захисту їх прав. Комісія має право звертатися до держави із запитом про пояснення щодо ситуації, яка предметом скарги. У випадку якщо Комісія встановлює факт порушення з боку органів держави, що впливають на реалізацію прав осіб, що ґрунтуються на праві ЄС, то вона може спонукати державу до виправлення ситуації, аж до порушення проти держави процедури призупинення членства у порядку ст. 7 ДЄС (за встановленою наявністю постійного та істотного порушення державою-членом цінностей ЄС), або ж ініціювати розгляд справи у Суді ЄС у порядку статей 258–260 ДФЄС.

Одним із головних завдань Комісії ЄС у рамках підтримання принципу участі громадян ЄС у політичному житті Союзу та принципу партисипаторної демократії є участь у реалізації громадянської ініціативи у порядку ст. 11 ДЄС, ч. 1 ст. 24 ДФЄС. Як вже зазначалося у розділі 1 дослідження, ця новела, запроваджена Лісабонською угодою, є однією із найважливіших у вирішенні питання підвищення демократії у ЄС, наближення Євросоюзу та його інститутів, органів та агенцій до громадян ЄС. Саме Комісія виступає

¹ Таке право на звернення належить не лише громадянам, а й іншим приватним особам, права яких порушуються агенціями, органами та інституціями ЄС.

«провідником» між громадянами, що набрали не менше 1 млн. підписів у значній кількості держав, і ініціюють прийняття нормативно-правового акту на рівні Союзу та Радою ЄС і Парламентом, до яких з законодавчою ініціативою може звертатися Комісія. Ці питання регулюються також на основі Регламенту Європарламенту та Ради ЄС про громадянську ініціативу [245]¹. Для обміну думками та сприяння координації між державами-членами у відносинах щодо імплементації Регламенту про громадянську ініціативу Комісією була також створена група експертів із представників органів влади держав-членів ЄС.

Нарешті, Комісія ЄС кожні три роки звітує Європейському Парламенту, Раді, Економічно-соціальному комітету про застосування частини II ДФЄС, яка присвячена громадянству та недискримінації. Цей звіт враховує розвиток Союзу. Керуючись звітом Комісії, Рада, після отримання згоди Європейського Парламенту, може ухвалити акти, що посилюють або доповнюють права, вказані в Установчому договорі (ст. 25 ДФЄС).

Ключова роль у забезпеченні правового статусу громадян ЄС належить Суду ЄС, який не лише є головним органом захисту права ЄС, але і робить значний внесок у розвиток союзного права, підвищення його ефективності, розвиток інтеграційного процесу в цілому. На Суд ЄС покладається завдання стосовно забезпечення дотримання законодавства у тлумаченні й застосуванні Установчих договорів (ч. 1 ст. 19 ДЄС). Таке лаконічне формулювання цієї статті лише частково відображає той вплив, який здійснює Суд ЄС у сфері реалізації права ЄС. Шляхом тлумачення права у ході розгляду конкретних справ Суд не лише значно уточнює зміст норм права ЄС, але і сприяє розвитку права ЄС, часто навіть заповнює прогалини, наявність яких сам і встановлює. Так, саме у результаті правотлумачної діяльності Суду ЄС у праві ЄС були сформульовані принципи права Союзу [200]², такі як верховенство права ЄС [219]³ щодо національного права держав-членів, прямої дії права ЄС у

¹ [245] Regulation (EU) No 211/2011 Of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative// Official Journal of the European Union Series L 65, 11.3.2011 - p. 1.

² [200] De Witte, Bruno Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order / Bruno De Witte // The Evolution of EU Law / eds. Craig Paul; De Búrca, Gráinne. – Oxford: Oxford University Press. – P. 328.

³ [219] Judgment of the Court of 15 July 1964 in the case 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. // European Court Reports. - 1964. - № 585.

національних правопорядках держав-членів [218]¹. Значною подією у квазіправотворчій практиці Суду стало рішення у справі *Erich Stauder v City of Ulm* [220]², в якому був сформульований принцип захисту прав людини як принцип права ЄС.

Юрисдикція суду ЄС є досить широкою. Вона передбачає розгляд прямих позовів, з якими до Суду ЄС звертаються інститути ЄС, держави-члени ЄС, рідше приватні особи та позовів, з якими звертаються національні суди в порядку преюдиціальної процедури.

Серед вказаних процедур в рамках механізму забезпечення прав громадян найбільшого поширення набуває саме преюдиціальна процедура (ст. 267 ДФЄС). У порядку цієї процедури національні судові органи можуть звертатися до Суду ЄС з проханням про роз'яснення норм права, якщо їх зміст є незрозумілим для суду або викликає сумніви.

У рамках цієї процедури найбільш яскраво виявляється активна роль Суду у розвитку правових положень Установчих договорів та законодавства ЄС, зокрема і тих, що стосуються інституту громадянства ЄС. Рішення Суду у таких справах дає чітко зрозуміти, яким чином змінюється за останні роки ставлення до громадянства ЄС, яке перестає бути лише атрибутивною ознакою транснаціонального статусу особи у межах спільного ринку ЄС.

Так, у вже хрестоматійних, хоча і не дуже давніх справах *Rottmann* [228]³, *Ruiz Zambrano* [229]⁴, що торкалися питань інституту громадянства ЄС, Суд ЄС послідовно вибудовує свою власну юрисдикцію, відходячи від транскордонного розуміння матеріальної складової наднаціонального права (визнання економічних відносин ключовими для розвитку інтеграції, що було необхідним на ранніх етапах об'єднання).

¹ [218] Judgment of the Court of 5 February 1963 in the Case 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_van_gend_loos_case_26_62_5_february_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.html.

² [220] Judgment of the Court of 12 November 1969 in the case 26/69 *Stauder v City of Ulm* // *European Court Reports*. – 1969. – № 419.

³ [228] Judgment of the Court of 02.03.2010 in the case C-135/08 *Janko Rottman v Freistaat Bayern* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-135/08>.

⁴ [229] Judgment of the Court of 08.03.2011 in the case C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>

Новий підхід Суду у цих справах був сфокусований виключно на питаннях інтенсивності допустимого втручання держав-членів у здійснення тих прав європейцями, які їм належать е силу наявності у них громадянства ЄС. Як відомо, проект внутрішнього ринку з самого початку свого існування був спрямований на ослаблення кордонів, що існували між державами-членами (економічна інтеграція). Новий же підхід Суду у названих справах про громадянство ЄС продовжив процес «розмивання» кордонів як такий, що є природнім для Союзу, де внутрішній ринок уже сформований, а, отже, існує потреба у розширенні кордонів юрисдикції Суду ЄС і, зрештою, у посиленні наднаціональних тенденцій.

У справах *Rottmann* та *Ruiz Zambrano*, Суд ЄС дозволив собі оцінку національних конституційних норм щодо набуття і втрати національного громадянства з метою перевірки їх на відповідність принципу пропорційності, через те, що відмінності, які існують у національному праві країн, можуть загрожувати правам осіб, що впливають із їх статусу громадян ЄС.

У справі *Rottmann* Суд ЄС вперше вказав, що? хоча держави-члени залишаються суверенними, у питаннях надання і позбавлення національного громадянства, у тих випадках, коли наднаціональний статус громадянства ЄС також «поставлено на карту», національне законодавство і повноваження національних органів у сфері громадянство слід застосовувати відповідно до принципів права ЄС.

Справа стосувалася доктора Янко Роттманна, який був натуралізованим у Німеччині, у той час як у його рідній країні, Австрії, із громадянства якої він вийшов, він переслідувався за вчинення злочинів. Саме з метою ухилення від відповідальності Роттманн відмовився від австрійського громадянства і подав заяву про набуття громадянства Німеччини. Коли органам влади Німеччини стала відома ця інформація, вони розпочали процес позбавлення громадянства на підставі двох обставин – неповідомлення про переслідування у країні походження (тобто надання неправдивих відомостей) та визнання Роттманна небезпечним для Німеччини. Роттманн оскаржив рішення органів влади у суді землі Баварії. У свою чергу, вказаний національний Суд з метою правильного

застосування норм права ЄС звернувся із запитом про тлумачення відповідних норм права ЄС до Суду Правосуддя. У своєму висновку Суд ЄС висунув вимогу до Німеччини перед позбавленням Роттманна натуралізації взяти до уваги право ЄС, оскільки статус громадянина ЄС залежав від наявності у Роттманна німецького громадянства¹.

У справі Руїза Замбрано (Ruiz Zambrano) Суд ЄС вперше застосував право ЄС до справи, що стосувалася громадян ЄС, за повної відсутності транскордонної ситуації (тобто питання не мало відношення до реалізації прав, що стосуються функціонування спільного ринку).

У цій справі йшлося про подружжя Замбрано – колумбійські громадяни, які приїхали до Бельгії і зверталися за наданням притулку в 1999 і 2000 рр. Їх заяви були відхилені. Двоє з дітей Замбрано народилися в Бельгії в 2003 і 2005 рр. і отримали бельгійське громадянство для того, щоб з народження не опинитися у статусі осіб без громадянства, оскільки Колумбійський закон автоматично не визнає колумбійське громадянство дітей, народжених за кордоном від батьків-громадян Колумбії. У різний час бельгійська влада відхилили заяви подружжя Замбрано на дозвіл на проживання і скасувала допомогу по безробіттю пану Замбрано на підставі того, що він був прийнятий працювати без дозволу на роботу. Пан Замбрано оскаржив ці рішення, стверджуючи, що він має право на проживання і доступ до роботи безпосередньо в силу Договору про ЄС або, принаймні, що він користується похідним правом на проживання, визнаним Європейським Судом у справі Chen², для батьків неповнолітньої дитини, яка є громадянином держави-члена і, таким чином, він звільняється від обов'язку мати дозвіл на роботу.

У своєму рішенні Суд ЄС погоджується з тим, що ст. 20 ДФЄС, забороняє державі-члену відмовляти громадянину третьої країни, від якого залежать його неповнолітні діти, які є громадянами Союзу, у праві проживати у державі-

¹ У цій справі Суд не звертався до доктрини наявності транскордонної ситуації, до якої традиційно він звертається у справах щодо свобод спільного ринку (руху товарів, капіталів, робочої сили та послуг).

² [225] Judgment of the Court of 19.10.2004 in the case C-200/02 Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=621860>.

члені, в якій живуть ці діти, і у наданні права на роботу цьому громадянину третьої держави, оскільки такі рішення позбавляють цих дітей реальної можливості користуватися в усій повноті правами, пов'язаними із статусом громадянина Європейського Союзу. Європейський Суд вирішив, що пан Херардо Руїс Замбрано має право на проживання в Бельгії і не потребує дозволу на роботу на роботу у цій країні, тому що двоє його малолітніх дітей є громадянами Бельгії і, отже, громадянами ЄС¹.

Як видно, рішення Суду ЄС у справах, де зачіпаються питання громадянства ЄС, мають набагато більший вплив на розвиток права ЄС у цій сфері, ніж будь-які зміни, що вносяться до Установчих договорів. Через рішення Суду ЄС у справах про громадянство можна прослідкувати навіть інтеграційний поступ ЄС: від суто економічної (ринкової інтеграції) до «Європи громадян». Слід зазначити, що такі рішення, в яких Суд встановлює можливість свого втручання у внутрішнє законодавство держав-членів щодо, наприклад, питань набуття і втрати національного громадянства, певною мірою зачіпають більш глибокі питання, пов'язані із федералізацією правопорядку ЄС, посиленням наднаціональних тенденцій у тих сферах, які традиційно регулювалися виключно національним законом.

Як бачимо, у забезпеченні прав громадян ЄС відіграє Суд Правосуддя, практика якого дає потужний імпульс для розвитку і удосконалення змісту інституту громадянства Союзу. Здійснюючи розгляд юридичних спорів та надаючи преюдиціальні висновки, Суд впливає на концепцію національного громадянства, зобов'язуючи органи держав-членів тлумачити і застосовувати норми національного конституційного законодавства про статус громадян у світлі права ЄС. Це свідчить про наявність тенденції до поступового звуження сфери виключної внутрішньої компетенції з питань національного громадянства.

¹ У попередніх рішеннях Суду ЄС, таких як, наприклад у справі *Chen* аналогічні права батьків досі були пов'язані із здійсненням права на вільне пересування і вибір місця проживання дитиною, яка є громадянином ЄС. У справі *Замбрано* Суд підтвердив, що такі похідні права батьків, які є громадянами третьої країни і які є основними опікунами дитини, що є громадянином ЄС, застосовуються також у країні, яка надала громадянство дитині.

У рамках дослідження механізму забезпечення прав громадян ЄС не можна оминати увагою і Комітет регіонів, який є допоміжним органом Союзу, з консультативними повноваженнями і представляє інтереси органів місцевого самоврядування у державах-членах ЄС. З моменту свого створення у 1994 р. Комітет регіонів активно працює у напрямі наближення Союзу до його громадян. Така діяльність Комітету зумовлена тим, що більшість законодавчих актів ЄС мають пряме застосування, в тому числі і на локальному рівні; громадяни ЄС повинні бути залучені до розбудови ЄС; представники громадян ЄС, обрані на місцевих виборах, краще можуть репрезентувати їх на рівні ЄС та виявляти побажання своїх виборців.

Варто зазначити, що окремі повноваження по забезпеченню певних прав громадян здійснюють і ті організаційні утворення, які забезпечують функціонування спільного ринку. Так, трудові права осіб, що мають право на вільне пересування, покликані захищати такі органи як, наприклад, Комітет із соціального захисту, що має консультативний статус (ст. 160 ДФЄС), який сприяє співробітництву в галузі політики соціального захисту, в тому числі для здійснення загальних заходів щодо соціального забезпечення мігруючих працівників.

З метою поліпшення рівня зайнятості працівників на внутрішньому ринку і підвищення рівня життя засновано Європейський соціальний фонд, цілями якого є сприяння формуванню в Союзі сприятливих умов працевлаштування працівників, підвищення їх географічної і професійної мобільності, а також полегшення адаптації робітників до індустріальних перетворень і до розвитку виробничих систем, у тому числі, шляхом професійного навчання і професійної перепідготовки (ст. 162 ДФЄС).

Для належного функціонування принципу вільного пересування працівників дуже важливим є запровадження належної системи інформації та координації дій у сфері працевлаштування. Зокрема, з цією метою в Європейському Союзі були запроваджені такі установи: Бюро європейської координації, завданням якого є технічне обслуговування Комісії, що впливає з приписів Союзу, а також надання допомоги державним службам зайнятості у

цій галузі; Консультативний комітет, що допомагає Комісії ЄС у вирішенні проблем, які виникають на ґрунті застосування заходів, що вживаються для реалізації положень ДФЄС у сфері вільного пересування осіб; Технічний комітет, що допомагає Комісії ЄС у підготовчій, заохочувальній роботі та наданні різних видів допомоги особам, які користуються свободою пересування.

Для належного захисту персональних даних та приватності у ЄС запроваджується незалежний Європейський контролер із захисту персональних даних, метою якого є використання кращих практик у вказаній сфері в роботі інститутів та органів. Досягаються цілі через моніторинг обробки персональних даних адміністрацією, через надання пропозицій щодо політики та законодавства, які спрямовані на покращення захисту приватності, на співпрацю зі схожими органами на рівні ЄС, у державах-членах та за межами Союзу. Європейський контролер із захисту персональних даних може приймати скарги від співробітників органів ЄС та від будь-яких осіб, які вважають, що їх персональні дані були використані із зловживаннями інституціями ЄС або органами. Якщо скарга є прийнятною, Контролер зазвичай проводить розслідування. Результати дослідження доводяться до відома заявника, а також вживаються необхідні заходи.

Поширення інформації є необхідною умовою підвищення обізнаності громадян та інших осіб щодо їх прав та можливості їх ефективного захисту. У ЄС створюються численні інформаційні портали та запроваджуються програми у цій сфері. Наприклад, он-лайн мережа, яку координує Комісія ЄС, SOLVIT, займається питаннями транскордонних проблем, які виникають між громадянами ЄС або бізнесом, з одного боку, і національними органами влади – з другого. Через національні центри SOLVIT, держави-члени, а також Ісландія, Ліхтенштейн і Норвегія, співпрацюють з метою вирішення протягом 10 тижнів проблеми, яка виникає у випадку, якщо національні органи влади неправильно застосовували норми. Ці проблеми виникають тоді, коли органи державної влади не застосовують норм права внутрішнього ринку.

Консультативний центр «Твоя Європа» – ще один засіб, яким може скористатися особа, яка не має спеціальних знань і вагається, яке саме право, що впливає з установчих договорів ЄС, порушено і до якого органу слід звертатися. Це один із найбільш швидких способів отримати вірну інформацію. Робота центру фінансується за рахунок бюджету ЄС.

Проведене у цьому підрозділі дослідження не претендує на вичерпність, однак дає змогу зробити загальний висновок, що механізм забезпечення прав громадян ЄС охоплює комплекс засобів правового і організаційного характеру, що спрямовані на реалізацію інституту громадянства ЄС, що має особливу природу, яка є похідною від політико-правової природи ЄС. Механізм має багаторівневу будову, в яку входять національний, міжнародно-правовий та наднаціональні рівні. Функціонування наднаціонального рівня забезпечується через систему інститутів, органів та агенцій Союзу та залежить від виду прав громадян, які є предметом забезпечення. Ключова роль у цьому механізмі належить Комісії та Суду ЄС.

Висновки до розділу 2

1. Право на вільне пересування було першим правом громадян і, відповідно, першим привілеєм, наданим особам у зв'язку із членством їх держав у Європейських співтовариствах, що визнавалося необхідним для розбудови спільного ринку. Нині воно тісно пов'язано з іншими, суміжними правами громадян ЄС, і при цьому є передумовою користування правами, що впливають з громадянства Союзу. Йдеться про електоральні права на виборах до Європейського Парламенту та на муніципальних виборах, право на працю, право на заснування підприємств, право на освіту, соціальний захист, що можуть бути реалізовані особою на території будь-якої з держав-членів після реалізації права на вільне пересування та проживання.

2. Право на вільне пересування і проживання громадян Союзу має два аспекти – державний та наднаціональний. В контексті кожної з держав-членів

Союзу право на пересування та проживання гарантується нормами національного законодавства з урахуванням взятих ними на себе міжнародних зобов'язань. У контексті Європейського Союзу право на вільне пересування та проживання гарантується відповідними нормами права ЄС, що є обов'язковими для держав-членів, та передбачає реалізацію відповідних правомочностей у межах усіх держав-членів Союзу, що суттєво розширює правові можливості громадян Союзу.

3. Право на вільне пересування і проживання громадян Союзу є комплексним і включає низку конкретних «субправ», які визначають специфіку його реалізації в межах Європейського Союзу: право на вільний в'їзд на територію держави-члена або виїзд з неї, право на вільне пересування територіями держав-членів, право на перебування на території держав-членів, право на вільний вибір місця проживання, а також право на тимчасове або постійне проживання, специфіка реалізації яких залежить від строку перебування особи на території приймаючої держави.

4. Право на вільне пересування та проживання в межах територій держав-членів не є абсолютним. Воно гарантоване лише з урахуванням обмежень та умов, встановлених установчими договорами та заходами, ухваленими на їх виконання. Підставами обмеження права на свободу пересування і проживання громадян є суспільний порядок, суспільна безпека або охорона здоров'я. Такі обмеження мають здійснюватися на бездискримінаційній основі, тобто не передбачати упередженого ставлення до громадян відповідної держави-члена, не бути економічно мотивованими та враховувати принцип пропорційності, тобто співрозмірності заходів меті обмеження таких прав, і ґрунтуватися виключно на особистій поведінці особи, щодо застосовуються такі обмеження.

5. У зв'язку із функціонуванням Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу традиційний підхід до виборчих прав, які реалізуються виключно на національному рівні, зазнав суттєвих змін. На сьогодні в межах Союзу громадяни можуть реалізувати електоральні права не лише на виборах до вищих представницьких органів власних країн або органів місцевого самоврядування, а й також на наднаціональному рівні шляхом формування та

участі у діяльності Європейського Парламенту. Вказана практика на сьогодні є безпрецедентною, адже вона не відома жодній міжнародній міжурядовій організації.

6. Виборчі (електоральні) права громадян ЄС мають особливе значення серед політичних прав громадян, оскільки вони є головною формою вільного вираження волі народів держав-членів та їх участі у політичному процесі на загальноєвропейському та місцевому рівнях. У межах Союзу інститут виборів надає можливість громадянам не лише брати безпосередню участь у функціонуванні ЄС, впливати на зміст рішень, що приймаються на загальноєвропейському рівні, а й забезпечує згуртованість громадян в межах виборних політичних структур, а також створює прямий правовий, політичний та ідеологічний зв'язок із Європейським Союзом, що є надзвичайно важливим у контексті зменшення проблеми «дефіциту демократії» в ЄС.

7. Зasadничими принципами електоральних прав громадян є принцип рівності та недискримінації за національною належністю, які спрямовані на забезпечення можливості для кожного виборця незалежно від конкретного національного громадянства держав-членів однаково впливати на результат виборів при реалізації як активного, так і пасивного виборчого права. Вказані принципи зумовлюють запровадження однакових умов та однакового обсягу реалізації електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту в усіх державах ЄС як для громадян відповідної країни, так і громадян інших держав-членів, що проживають на її території. Це забезпечується наявністю у кожного виборця одного виборчого голосу; рівними можливостями громадян, які можуть балотуватися на виборах; рівним захистом цих прав на загальноєвропейському та національному рівнях. Водночас на сьогодні нормативні акти ЄС у цій сфері повністю не уніфікують вимоги, що можуть висуватися до громадян для реалізації виборчих прав, а також норми, що регламентують виборчу процедуру.

8. Право громадянської ініціативи надає громадянам змогу безпосередньо звертатися із пропозиціями щодо прийняття нормативних актів ЄС до Європейської Комісії, що на сьогодні має монопольне право на подання

проектів таких актів на розгляд двом законодавчим інституціям Союзу – Раді ЄС та Європейського Парламенту. У зв'язку з цим інститут громадянської ініціативи в ЄС розглядається одним із типів партисипаторної демократії, що у свою чергу є різновидом сучасної прямої демократії. Вказане право не лише забезпечує пряму участь громадян у функціонуванні Європейського Союзу, але й слугує засобом захисту інтересів громадян та певною гарантією реалізації прав людини на наднаціональному рівні. Водночас воно свідчить про наявність розвинутого громадянського суспільства в межах Союзу.

9. Право громадян на захист дипломатичних представництв і консульських установ на території третьої держави має особливе значення, оскільки воно є єдиним, що може бути здійснено за межами Європейського Союзу. Воно втілює ідею не лише додаткової підтримки громадян за межами ЄС, а й принципу солідарності і взаємної турботи держав-членів про громадян, їх права, честь і гідність, що є особливо важливим в контексті захисту фундаментальних цінностей ЄС, а також утвердження ідентичності Європейського Союзу на міжнародній арені.

10. Право на звернення до інституцій, органів та агенцій ЄС відноситься до тих прав, які поряд із електоральними правами та правом громадянської ініціативи, сприяють залученню громадян до процесу функціонування Європейського Союзу як демократичного утворення. Це право є важливим засобом забезпечення правового статусу громадянина ЄС та одночасно засобом досягнення так званої «гуманітарної мети» інтеграційного утворення і дотримання більш широкого за змістом принципу захисту прав людини у Союзі.

11. Основною цінністю звернень громадян до інституцій, органів та агенцій ЄС є те, що через них не лише відбувається забезпечення їх права брати участь в урядуванні у межах ЄС, але і відображається дійсний стан справ у різних сферах функціонування Союзу. Така інформація дає можливість інституціям, органам і агенціям вчасно реагувати на недоліки у забезпеченні прав громадян ЄС і за необхідності виправляти ситуацію.

12. Механізм забезпечення прав громадян ЄС охоплює комплекс засобів правового і організаційного характеру, що спрямовані реалізацію прав, що впливають із інституту громадянства ЄС. Він має багаторівневу будову, в яку входять наднаціональний та національний компоненти. Функціонування наднаціональної складової цього механізму відбувається через систему інституцій, органів та агенцій Союзу та залежить від виду прав громадян ЄС, які є предметом забезпечення. Ключова роль у цьому механізмі належить Європейській Комісії та Суду Правосуддя ЄС. Національна складова характеризується усім комплексом конституційно-правових гарантій прав громадян певної країни. Обидва компоненти є взаємопов'язаними та доповнюють один одного.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягало в з'ясуванні особливостей правової природи інституту громадянства Європейського Союзу, який відображає специфіку правового статусу особи в умовах формування наднаціонального правового порядку.

Основними науковими й практичними результатами дослідження, які сприяли розв'язанню наукового завдання, є такі:

1. Історія становлення та розвитку інституту громадянства ЄС налічує чотири основні етапи, упродовж яких були сформовані і закріплені норми, що визначили його зміст: I етап – зародження ідеї європейської єдності як умови мирного співіснування та історичної, культурної та релігійної спільності народів Європи як основи їх об'єднання (від Нового часу – до 1952 р.); II етап – запровадження окремих соціально-економічних, а згодом політичних прав громадян на рівні Співтовариств (від 1952 р. до 1993 р.); III етап – юридичне закріплення інституту громадянства ЄС та його розвиток у праві ЄС/Співтовариств (від 1993 р. до 2009 р.); IV етап – модернізація інституту громадянства через посилення політичних прав громадян в умовах подолання проблеми «дефіциту демократії» в Європейському Союзі (від 2009 р. до нашого часу).

2. Пропозиції щодо юридичного закріплення громадянства інтеграційного об'єднання висловлювалися задовго до заснування ЄС та Співтовариств, що передували йому. У багатьох проектах об'єднання європейських держав Нового часу досягнення єдності громадян цих держав визнавалося як одна з найважливіших передумов забезпечення миру в регіоні. Згодом висловлені ідеї дали потужний інтелектуальний поштовх для розробки у першій половині ХХ ст. конкретних пропозицій щодо запровадження інституту спільного громадянства в межах міцного союзу держав у повоєнній Європі. Проте з огляду на небажання більшості європейських держав обмежити свої суверенні повноваження у сфері прав людини ці пропозиції тривалий час не отримували юридичного закріплення.

3. У Паризькому і Римських договорах, які започаткували процес інтеграції, інститут громадянства Європейських співтовариств не отримав нормативного закріплення, оскільки об'єднавчий процес було поширено виключно на економічну сферу. Водночас окремі соціально-економічні права, необхідні для функціонування митного союзу та розбудови спільного ринку, а згодом і посилення його легітимності, були надані громадянам держав-членів.

4. Інститут загальноєвропейського громадянства у зв'язку із набранням чинності Маастрихтським договором 1993 р. стає реальним додатковим засобом захисту прав і свобод людини у межах наднаціонального за своїм характером Європейського Союзу. Політико-правовий зв'язок, що виникає між громадянами та ЄС, спрямований на реалізацію однієї із найамбітніших цілей європейської інтеграції – «створити якомога тісніший союз народів Європи». Отже, інститут громадянства Союзу має не лише суто юридичний зміст, але й яскраво виражену політичну й ідеологічну складову.

5. Громадянство ЄС є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло правових явищ. Зокрема, це належність особи до відповідної держави, яка є членом наднаціонального міждержавного об'єднання, що має похідну від держав-членів правосуб'єктність; одночасна належність особи до народу держави-члена та до спільноти народів об'єднаної Європи, що дозволяє здійснювати її подвійну (національну та європейську) ідентифікацію; правовий статус особи; суб'єктивне право особи; правовий інститут, що розкриває зв'язок між громадянами держав-членів та ЄС. Всі ці прояви громадянства Європейського Союзу взаємозв'язані та відображають його окремі сутнісні характеристики.

6. Особлива правова природа Європейського Союзу як утворення *sui generis*, що одночасно поєднує в собі окремі риси держави та міжнародної міжурядової організації, позначилася на правовій природі інституту громадянства Союзу. Правова природа ЄС є визначальною для інституту наднаціонального громадянства, одночасно і саме громадянство ЄС розглядається як характерна риса феномену політико-правової природи Союзу.

7. Громадянство ЄС ґрунтується на концепції національного громадянства, однак має свої змістовні особливості, зумовлені правовою природою Союзу. Зазначені відмінності, які дають змогу характеризувати громадянство ЄС як новий тип громадянства або громадянство *sui generis*, полягають у такому:

- в основі громадянства ЄС лежить політико-правовий зв'язок між індивідом та інтеграційним об'єднанням, що *stricto sensu* не є державою;

- інститут громадянства Європейського Союзу опосередкований інститутом національного громадянства та має похідний від нього характер, оскільки наявність правового зв'язку особи з однією з держав-членів Союзу є необхідною передумовою союзного громадянства;

- громадянство ЄС набувається та втрачається виключно через конституційно-правові механізми держав-членів ЄС. Такі механізми не є уніфікованими, оскільки на сучасному етапі інтеграції держави-члени загалом зберігають свої суверенні повноваження у цій сфері, не обмежуючи їх на користь Європейського Союзу;

- громадянство ЄС одночасно регламентовано як нормами права ЄС, які виступають засобами уніфікації або гармонізації правового регулювання статусу громадян на загальноєвропейському рівні та в межах держав-членів, так і нормами національного права, які визначають умови набуття і втрати такого громадянства, а також імплементують відповідні норми права ЄС у національний правопорядок;

- громадянство ЄС має субсидіарний до національного громадянства характер, оскільки, з одного боку, надає особі право отримати комплекс нових прав і свобод, а з другого, не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права та свободи, що їй надані як громадянину певної держави-члена;

- перелік прав, передбачених союзним громадянством, внаслідок субсидіарного характеру останнього поступається за обсягом переліку прав, що впливає з національного громадянства. Він є результатом компромісу між державами-членами, що переслідують діаметрально протилежні ідеї: від посилення наднаціональних тенденцій розвитку ЄС до поміркованої взаємодії;

- характерною ознакою інституту громадянства ЄС є відсутність офіційно закріплених обов'язків громадян перед Європейським Союзом, що зумовлено бажанням держав-членів захистити свої суверенні повноваження від надмірного їх обмеження на користь ЄС;

- громадянство ЄС породжує обов'язки як для Союзу, так і держав-членів щодо гарантування прав і свобод, які лежать в його основі;

- інститут громадянства ЄС передбачає багаторівневий правовий зв'язок особи не лише з Європейським Союзом та відповідною державою, через яку вона набуває загальноєвропейського громадянства, але й будь-якою або усіма державами-членами, які повинні визнавати і захищати права кожної особи, що має громадянство Союзу.

8. Права і свободи, що випливають з громадянства ЄС, можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) за колом їх носіїв: виключні права громадян ЄС; права громадян, які за певних умов можуть бути реалізовані іноземцями та особами без громадянства, права, що можуть бути реалізовані громадянами ЄС поряд із загальним колом осіб, що перебувають під юрисдикцією ЄС; 2) за сферою суспільних відносин: політичні (пов'язані з можливістю участі у політичному житті Союзу та здійснення впливу на його функціонування) та неполітичні права (міграційні, економічні); 3) залежно від рівня реалізації: права, що можуть бути реалізовані на рівні держав-членів, і права, що реалізуються на рівні ЄС; 4) за ступенем персоніфікації суб'єкта – індивідуальні та колективні.

9. В основу інституту громадянства ЄС покладено такі принципи: принцип похідної природи громадянства ЄС та його субсидіарності до громадянства держав-членів; принцип рівності громадян ЄС на наднаціональному рівні; принцип недискримінації громадян за ознакою національного громадянства (державною належністю); принцип участі громадян у функціонуванні Союзу; принцип гарантованості прав громадян ЄС через організаційно-правові механізми Європейського Союзу та держав-членів.

10. В основі громадянства ЄС лежить ідея рівних правових можливостей осіб користуватися перевагами європейської інтеграції. Громадянство ЄС

передбачає рівність його носіїв перед Союзом та загальнодоступність прав і свобод, що випливають з права ЄС, громадянам усіх держав-членів.

11. Принцип недискримінації за ознакою державної належності покладає на національні уряди обов'язок надавати громадянам інших держав-членів у сферах, що регулюються правом Союзу, той самий обсяг прав і обов'язків, що надаються власним громадянам. Однак він не виключає вжиття заходів, які обмежують можливість реалізації окремих прав, що випливають з інституту громадянства ЄС, на території приймаючої держави-члена. Такі обмеження є правомірними, якщо їх запровадження передбачено нормами права ЄС і якщо вони є обґрунтованими, розумними та не мають вибіркового характеру. Тож принцип недискримінації за державною належністю не означає повної рівності між громадянами держав-членів ЄС на національному рівні.

12. Принцип недискримінації за ознакою національного громадянства у поєднанні з принципом рівності громадян означає повну заборону будь-якого розрізнення між громадянами держав-членів у межах ЄС, однак не виключає розрізнення в обсязі прав і можливостей їх реалізації між особами, що є громадянами певної держави-члена, з одного боку, і громадянами інших держав-членів на її території – з другого боку. Принцип рівності громадян стосується передусім наднаціонального рівня, його адресатами є інститути, органи та агенції Союзу, у той час як принцип недискримінації за державною належністю адресується у першу чергу державам-членам Союзу.

13. Принцип участі громадян у функціонуванні Союзу передбачає забезпечення прав громадян держав-членів на пряму та непряму участь у виробленні загальноєвропейської політики, визначення змісту нормативних актів ЄС та здійснення контролю за його діяльністю. Він відображає специфіку правової природи ЄС, а саме його федеративну складову, оскільки характерний для держави і невідомий практиці жодної з існуючих міжнародних організацій.

14. Принцип участі громадян у функціонуванні Союзу є комплексним і у своєму змісті охоплює принцип представницької (репрезентативної) демократії, що пов'язаний із функціонуванням Європейського Парламенту; принцип політичної багатоманітності (плюралізму), що виявляється в участі громадян у

політичних партіях на загальноєвропейському рівні; принцип гласності, що передбачає прозорість діяльності Союзу, відкритості інформації про зміст рішень, що приймаються, її вільного пошуку і поширення відповідно до потреб громадян; принцип партисипаторної демократії, що означає залучення громадян до управління Союзом та процесів підготовки та ухвалення нормативних актів на загальноєвропейському рівні

15. Аналіз організації влади в ЄС засвідчує, що на відміну від більшості держав, де на конституційному рівні зазначено, що джерелом влади є народ, громадяни Союзу дистанційовані від процесу ухвалення рішень на загальноєвропейському рівні, що характеризується як «проблема дефіциту демократії». Водночас громадяни ЄС через наднаціональні та національні правові механізми здатні впливати на функціонування Європейського Союзу через Європейський Парламент як один із законодавчих інститутів ЄС, що здійснює також функцію демократичного контролю, та національні парламенти, що залучаються до законодавчого процесу ЄС та ратифікації установчих договорів і договорів про співробітництво з третіми країнами; та шляхом участі у національних референдумах, рішення яких визначають офіційну позицію держав-членів щодо подальшої діяльності Союзу, і реалізації права громадянської ініціативи, через яку громадяни безпосередньо залучаються до законодавчого процесу ЄС.

16. Механізм забезпечення прав громадян ЄС охоплює комплекс засобів правового і організаційного характеру, що спрямовані на реалізацію прав, що випливають із інституту громадянства ЄС. Він має багаторівневу будову, в яку входять наднаціональний та національний компоненти. Функціонування наднаціональної складової цього механізму відбувається через систему інститутів, органів та агенцій Союзу та залежить від виду прав громадян ЄС, які є предметом забезпечення. Ключова роль у цьому механізмі належить Європейській комісії та Суду Правосуддя ЄС. Національна складова характеризується комплексом конституційно-правових гарантій прав громадян певної країни. Обидва компоненти взаємопов'язані, доповнюючи один одного.

17. Важливу роль у забезпеченні прав громадян ЄС відіграє Суд Правосуддя, практика якого дає потужний імпульс для розвитку і удосконалення змісту інституту громадянства Союзу. Здійснюючи розгляд юридичних спорів та надаючи преюдиціальні висновки, Суд впливає на концепцію національного громадянства, зобов'язуючи органи держав-членів тлумачити і застосовувати норми національного конституційного законодавства про статус громадян у світлі права ЄС. Це свідчить про наявність тенденції до поступового звуження сфери виключної внутрішньої компетенції з питань національного громадянства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному і національному рівнях / І. Абрам'юк. – К. : Всеукр. мережа фахівців та практиків з регіон. і місц. розвитку, 2014. – 50 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2009. – 475 с.
3. Альбертини Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. М. Альбертини ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1999. – 18 с.
4. Андрусевич Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу / Н. І. Андрусевич // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 493–497.
5. Атаниязова Ю. А. Современные тенденции в международно-правовой регламентации вопросов гражданства в свете опыта Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ю. А. Атаниязова. – М. : б. и., 2004. – 189 с.
6. Байдін Ю. В. Державний суверенітет і його межі в умовах європейської інтеграції (питання теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. В. Байдін ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2012. – 20 с.
7. Байковський П. Інституційна та соціоструктурна складова проблеми «дефіциту демократії» в ЄС / П. Байковський // Вісн. Львів. ун-ту. Серія Міжнародні відносини. – 2012. – Вип. 30. – С. 103–112.
8. Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 4–16.
9. Бакумов О. С. Конституційно-правові засади реалізації права громадян України на участь у виборах і референдумах : моногр. / О. С. Бакумов. – Х. : Право, 2014. – 270 с.
10. Бабурин С. Н. Территория государства : теоретико-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С. Н. Бабурин. – М., 1998. – 297 с.

11. Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р. Б. Бедрій ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 16 с.
12. Белов А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – 192 с.
13. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
14. Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.
15. Ведель И. А. Дипломатическая защита и консульское содействие как формы защиты прав граждан и организаций за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И. А. Ведель ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М., 2013. – 222 с.
16. Великоречанін П. О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. О. Великоречанін ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : [б. в.], 2015. – 201 с.
17. Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / Ф. В. Веніславський. – Х. : Право, 2014. – 376 с.
18. Віденська конвенція про консульські зносини від 24.04.1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_047.
19. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_048.
20. Вінникова Н. А. Питання демократичної легітимності в сучасному європейському теоретичному дискурсі / Н. А. Вінникова // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології». – 2009. – № 861, вип. 15. – С. 18–28.

21. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. учеб. пособ. – М. : Изд-во МГУ, ИНФРА • М–НОРМА, 1997. – 294 с.
22. Вradій О. Можливості подолання проблеми «демократичного дефіциту» в Європейському Союзі / О. Вradій // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2010. – Вип. 21. – С. 267–280.
23. Гегель Г. В. Философия права / авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
24. Головка-Гавришева О. Правове регулювання соціальної політики у Європейському Союзі: теоретичні аспекти : монографія / О. Головка-Гавришева ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л. : Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. – 220 с.
25. Григорьев А. Регламентация множественного гражданства в рамках европейских международных региональных организаций / А. Григорьев // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/369/51/>.
26. Грицаєнко Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Леонидівна Грицаєнко. – К., 2010. – 188 с.
27. Гусевский С. Л. Свобода передвижения лиц в условиях расширения Европейского Союза на Восток : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С. Л. Гусевский. – Казань, 2007. – 173 с.
28. Динько О. Ф. Зміст і гарантії забезпечення реалізації свободи пересування людини та громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Ф. Динько ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 220 с.
29. Дипломатическая защита: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 62/67 от 06.12.2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/67&Lang=R.

30. Добрянський С. П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Святослав Павлович Добрянський. – Л., 2002. – 180 с.
31. Довгань В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В. М. Довгань ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 18 с.
32. Договор о создании Союзного государства от 08.12.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5>.
33. Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини: навч. посіб. / Т. І. Дудаш. – 2-е вид., змін. і допов. – К. : Алерта, 2014. – 488 с.
34. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і допов. – К. : Логос, 2009. – 500 с.
35. Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – 720 с.
36. Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / [авт. коммент. : С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; пер. : А. О. Четвериков]. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 698 с.
37. Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 56. – Ст. 59.
38. Єрмоленко Д. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальній державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. О. Єрмоленко. – Х. : Б. в., 2002. – 20 с.
39. Ерохов С. В. Европейский парламент : эволюция правового статуса и компетенция : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Викторович Ерохов. – М., 1995. – 128 с.

40. Журавка О. В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Журавка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : б.в., 1999. – 20 с.
41. Журавка О. В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Журавка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : б.в., 1999. – 203 с.
42. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. М. Заворотченко ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2002. – 222 с.
43. Загальна Декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
44. Загальна теорія держави і права : підручник : ред. М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
45. Иноземцев В. Дилеммы европейской интеграции / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>.
46. Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – 312 с.
47. История государства и права зарубежных стран : Ч. 1 : учеб. для вузов. – Изд. 2-е, стереотип. / под ред. Н. А. Крашенинниковой и О. А. Жидкова. – М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА*М, 1999. – 480 с.
48. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – 208 с.
49. Капустин Б. Г. Гражданство и гражданское общество / вступ. ст. В. С. Малахова; прил. Т. Х. Маршалла / пер. с англ. Ю. Дергунова ; под науч. ред. А. Смирнова. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – 224 с.
50. Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000 – 436 с.

51. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
52. Керопян А. А. Международно-правовые проблемы гражданства в условиях глобализирующегося мира : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. А. Керопян ; Рос. ун-т дружбы народов. – М., 2010. – 204 с.
53. Колісник В. П. Головні пріоритети Конституції України і проблема визначення місця проживання особи / В. П. Колісник // Проблеми законності. – 2008. – № 99. – С. 45–52.
54. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 270.
55. Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
56. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Вячеслав Вячеславович Конопльов. – Х. : ХНУВС, 2006. – 34 с.
57. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
58. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
59. Конституція України : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін. – Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. – 808 с.
60. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко ; за ред. В. І. Губерського. – 2-е вид., виправл. і допов. – К. : Знання, 2012. – 759 с.
61. Копиленко О. Л. З історії законодавства про громадянство України / О. Л. Копиленко. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 72 с.
62. Кретьова-Алешина И. А. Конституционный принцип недискриминации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.02 / И. А. Кретьова-Алешина ; [Сарат. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского]. – Саратов, 2012. – 22 с.

63. Крылова И. С. Европейский парламент (правовой статус) / И. С. Крылова. – М. : Наука, 1987. – 191 с.

64. Кулабухова А. В. Вплив громадян на функціонування ЄС та проблема «дефіциту демократії» // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол. : Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 166–178.

65. Кулабухова А. В. Еволюція ідеї загальноєвропейського громадянства до Маастрихтського договору / А. В. Кулабухова // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 128–134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_23.pdf

66. Кулабухова А. В. Каталог прав громадян Європейського Союзу / А. В. Кулабухова // Право та інновації. – 2016. – № 1. – С. 270–275.

67. Кулабухова А. В. Правова природа громадянства Європейського Союзу // Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (26–27 верес. 2014 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Права людини, 2014. – С. 50–51.

68. Кулабухова А. В. Становлення інституту громадянства Європейського Союзу / А. В. Кулабухова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юрид. науки». – 2016. – № 1. – Т. 1. – С. 31–35.

69. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слинько. – Х. : Факт, 2001. – 440 с.

70. Лазаревский Н. И Народное представительство и его место в системе других государственных установлений / Н. И Лазаревский // Конституционное государство : сб. ст. – СПб. : Тип. Т-ва «Обществ. польза», 1905. – С. 179–252.

71. Лемак В. Функції сучасної держави: новий зміст в умовах глобалізації / В. Лемак, О. Лемак // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 108–115.

72. Лепешков Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве / Ю. А. Лепешков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1998. – № 5. – С. 46–50.

73. Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики / Л. І. Летнянчин. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – 256 с.

74. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.

75. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Луць ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 32 с.

76. Маан Б. Референдум в Нідерландах: сценарії та наслідки для України та ЄС / Б. Маан, К. Зарембо // Європейська правда. – 19.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/01/19/7043572/>.

77. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. Й. Магновський ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2003. – 221 с.

78. 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 М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Х. : Право, 2015. – Ч. 1. – С. 109–114.

79. Мальцев Г. В. Иллюзии равноправия (Правовое неравенство в мире капитала) / Г. В. Мальцев. – М. : Мысль, 1982. – 271 с.

80. Марченко М. Н. Европейский Союз и его судебная система / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2012. – 288 с.

81. Марченко М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине XX в. / М. Н. Марченко // Вест. Моск. ун-та. Серия. 11. Право. – 2008. – № 4. – С. 3–14.
82. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
83. Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/12/1965.html>.
84. 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.
85. Мороз Ю. К. Принцип недискримінації: поняття та співвідношення з принципом рівності / Ю. К. Мороз // Наук. зап. НаУКМА. Юрид. науки. – 2015. – Т. 168. – С. 39–42.
86. Мотъвилавка Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права / Е. Я. Мотъвилавка. – Воронеж, 1990. – 363 с.
87. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / пер. з англ. / Н. Мусис. – К. : «К.І.С», 2005. – 466 с.
88. Нерсесянц В. С. Философия права : учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА- ИНФРА*М, 1998. – 652 с.
89. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2001. – Т. 2. – 528 с.
90. Огнева Е. А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека : зарубежные практики / Е. А. Огнева // Науч. ведом. Белгород. гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Право. – 2013. – № 23 (166). – С. 119–125.
91. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.

92. Панкевич О. Заборона дискримінації: деякі загальнотеоретичні й філософсько-правові аспекти інтерпретації (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини) / О. Панкевич // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2014. – № 3 (78). – С. 20–31.

93. Панкевич О. З. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. – Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах : навч.-метод. матеріали / О. З. Панкевич. – Львів : ЛЮІ МВС України, 2005. – 95 с.

94. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений) / В. А. Патюлин. – М. : Наука, 1974. – 246 с.

95. Петришин О. В. Громадянське суспільство: особливості формування концепції та становлення / О. В. Петришин // Проблеми законності ; відп. ред.: В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – 2001. – Вип. 50. – С. 6–13.

96. Петришин А. В. К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека / А. В. Петришин // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1997. – Вип. 32. – С. 3–8.

97. Петришин О. В. Права людини як фундаментальна цінність правової демократичної державності / О. В. Петришин // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч. – Ч.1. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, Рада Європи, Європейська комісія, 2000. – С. 39–42.

98. Петров Р. А. Правова природа "Acquis" Європейського Союзу та його транспозиція у правовій системі третіх країн : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Р. А. Петров ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2014. – 38 с.

99. Печенюк Д. О. Партисипаторна теорія демократії як напрям сучасної американської політичної науки: історія становлення і концептуальні засади / Д. О. Печенюк // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія Філософія. Політологія. – 2013. – № 2 (112). – С. 40–44.

100. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С. П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 36 с.
101. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
102. Погребняк С. Роль принципу недискримінації в загальній концепції рівності / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 3 (50). – С. 23–34.
103. Подима Я. В. Конституційно-правові принципи громадянства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Я. В. Подима ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.
104. Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. М. Поліванова ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2012. – 233 с.
105. Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. К. Полховська ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 191 с.
106. Права людини у природно-правовій думці католицької церкви (за матеріалами соціальної доктрини католицизму) : моногр. / ред.: П. М. Рабінович. – Л. : Астрон, 2004. – 197 с.
107. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2002. – 925 с.
108. Права человека : учеб. / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 2-е изд, перераб. – М. : Норма ИНФРА-М, 2012. – 560 с.
109. Прейсс У. К. О концепции европейского гражданства / У. К. Прейсс // Рос. бюл. по правам человека. – 1996. – Вып. 8. – С. 129–137.
110. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2233-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.
111. Протокол № 1 про роль національних парламентів у Європейському Союзі // Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – С. 168–170.

112. Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності // Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – С. 171–173.

113. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.2000 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 460.

114. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : посіб. вид. 2-е, зі змінами і допов. – К. : Б. в., 1994. – 236 с.

115. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 5-е вид., зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 174 с.

116. Рабінович П. М. Основні права людини: поняття, класифікація, тенденції / П. М. Рабінович. // Укр. часопис прав людини. – 1994. – № 1. – С. 14–22.

117. Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці неотомізму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Рабінович ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2003. – 19 с.

118. Разметаєва Ю. С. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. С. Разметаєва ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 215 с.

119. Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. І. Сало ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 22 с.

120. Саракуца М. О. Деякі аспекти реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу / М. О. Саракуца // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 42–48.

121. Святун О. Консульський захист громадян Європейського Союзу в третіх країнах / О. Святун, О. Святун // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Міжнар. відносини. Вип. 37. – 2009. – С. 66–70.

122. Святун О. В. Консульський захист громадян ЄС в третіх країнах / О. В. Святун // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Міжнар. відносини. – 2012. – Вип. 38–39. – С. 111–115.
123. Сіваш О. М. Дипломатичний захист як форма захисту прав громадян за кордоном / О. М. Сіваш // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами I Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Х. : Право, 2015. – Ч. 1. – С. 177–185.
124. Сироїд Т. Л. Міжнародно-правовий статус Ватикану / Т. Л. Сироїд // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 814–818.
125. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручн. / пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
126. Скурко Е. В. Принципы права в современном нормативном правопонимании / Е. В. Скурко. – М. : Юрлитинформ, 2008. – 200 с.
127. Смирнов И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И. А. Смирнов. – М. : МГИМО МИД РФ, 1992. – 185 с.
128. Смирнова Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран Содружества Независимых Государств и стран Балтии в свете европейского опыта : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Елена Станиславовна Смирнова. – М., 2001. – 275 с.
129. Степанян А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. Ж. Степанян. – М. : Моск. гос. юрид. акад., 2008. – 221 с.
130. Стрелков А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора / А. Стрелков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.perspectivy.info/oykumena/europe/demokraticheskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm.
131. Сулацький Д. В. Організаційно-правові засади забезпечення інформаційної безпеки людини як споживача телекомунікаційних послуг: дис.

... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Сулацький. – Херсон : Міжнар. ун-т бізнесу і права, 2011. – 290 с.

132. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. І. Суржинський ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.

133. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. І. Суржинський ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 232 с.

134. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

135. Тодика Ю. М. Громадянство України / Ю. М. Тодика, Б. І. Ольховський. – Х. : Б. в., 1994. – 46 с.

136. Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка, Н. А. Ришняк / отв. ред. М. В. Цвик. – Х. : Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого, 1996. – 218 с.

137. Топорнин Б. Н. Европейское право : учеб. / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – 456 с.

138. Трагнюк О. Я. Деякі концептуальні засади побудови інституційної системи Європейського Союзу / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 67–76.

139. 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 : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.

140. Тюшка А. Договір про Конституцію для Європи: генезис, юридична природа, політична цінність: моногр. / А. Тюшка. – К. : «К.І.С.», 2007. – 228 с.

141. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Ст. 83.

142. Француз-Яковець Т. А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. А. Француз-Яковець ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2007. – 20 с.
143. Хартли Т. К. Основы права Европейского Сообщества: Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества / Т. К. Хартли ; пер. с англ. и науч. ред. В. Г. Бенды. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.
144. Христова Г. Позитивні обов'язки держави у сфері протидії дискримінації / Г. Христова // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 4. – С. 11–20.
145. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. – М. : Междунар. отношения, 1968. – 160 с.
146. Черниченко С. В. Статус личности и международное право : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / С. В. Черниченко. – М. : Б. и., 1975. – 29 с.
147. Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Четвериков. – М., 1999. – 26 с.
148. Шайхутдинова Г. Р. Суверенитет и ассоциированная государственность / Г. Р. Шайхутдинова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kpfu.ru/staff_files/F201747158/statya_Shajhutdinovoj_PDF.pdf.
149. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
150. Шаповал В. М. Про можливості категоріального ряду свободи / В. М. Шаповал // Філософські обрії : наук.-теорет. часопис Ін-ту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України та Полтав. держ. пед. ун-ту ім. В. Г. Короленка. – Вип. 10. – Київ-Полтава, 2003. – 298 с.
151. Шевчук П. І. Європейська соціальна політика: економічні та правові аспекти : навч. посіб. / П. І. Шевчук, О. І. Головка-Гавришева. – Л. : Ліга-Прес, 2010. – 221 с.

152. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.
153. Шемшученко Ю. С. Вдосконалення законодавства України про громадянство / Ю. С. Шемшученко, С. П. Бритченко // Бюлетень Мін-ва юстиції України. – 2003. – № 4. – С. 21–28.
154. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. М. Шипілов ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 207 с.
155. Эбзеев Б. С. Конституционные основы свободы личности в СССР / Б. С. Эбзеев. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1982. – 137 с.
156. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.
157. Якименко Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Х. С. Якименко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.
158. Якименко Х. С. Європейський союз: правова природа об'єднання: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Х. С. Якименко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2009. – 229 с.
159. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування.. – Х. : Право, 2005. – Вип. 9. – С. 82–88.
160. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством / І. В. Яковюк // Проблеми законності / редкол. В. Я. Тацій [та ін.]. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.
161. Яковюк, І.В. Європейський Парламент: динаміка правового статусу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2014. – № 27. – С. 62–76.
162. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.

163. Яковюк І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституційній системі Європейського Союзу: постановка питання / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2003. – № 5. – С. 17–27.

164. Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. А. Янковський ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2014. – 196 с.

165. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage annexed to the Council decision of 20.09.1976, and of the subsequent amendments thereto [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2012-27&language=EN#title2>.

166. Adonnino P. A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf.

167. Balassa B. The Theory of Economic Integration / B. Balassa. – Homewood, Illinois : Richard D. Irvin, 1961. – 304 p.

168. Barber B. Strong democracy: participatory politics for a new age. – Berkeley : University of California Press, 1984.

169. Belgium and Luxembourg - Convention for the establishment of an Economic Union between the two countries, signed at Brussels, July 25, 1921 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1922/58.html.

170. Canil A. Leo Tindemans: The European Citizenship Father / Andrea Canil [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.andreacanil.eu/europa/leo-tindemans-the-european-citizenship-father/>.

171. Citizens' right to petition the European Parliament/ Official site of EPP Group in European Parliament – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eppgroup.eu/topic/Citizens'-right-to-petition-the-European-Parliament>.

172. Charter of Fundamental Rights of the European Union of 07.12.2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007P/TXT>.

173. Collected Courses of the Academy of European Law / Ed. Antônio Augusto Cançado Trindade. – Alphen an Den Rijn: Kluwer Law International, 1997. – 362 p.

174. Commission Directive (EU) 2015/1787 of 06.10.2015 amending Annexes II and III to Council Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015L1787>.

175. Commission Recommendation of 29.01.2014 addressing the consequences of disenfranchisement of Union citizens exercising their rights to free movement// C(2014) 391 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/c_2014_391_en.pdf.

176. Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «One of Us» of 28.05.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf>.

177. Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «Stop Vivisection» of 03.06.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF>.

178. Communication of the Commission on the European Citizens' Initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!» of 19.03.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf>.

179. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Helping National Authorities Fight Abuses of the Right to Free Movement: Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on free movement of EU citizens. - SWD (2014) 284 final.

180. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee of the

Regions Free Movement of EU Citizens and their Families: Five Actions to Make a Difference COM (2013). - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf.

181. Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law (COM(2012) 154 final of 2.4.2012 - not published in the Official Journal) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0154>.

182. Consular protection [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en.

183. Consular Protection / Official site of the European Commission [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/citizen/consular-protection/index_en.htm.

184. Council Directive 90/364/ЕЕС of 28 June 1990 on the right of residence [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31990L0364>.

185. Council Directive 90/365/ЕЕС of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31990L0365>.

186. Council Directive 90/366/ЕЕС of 28 June 1990 on the right of residence for students [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0366>.

187. Council Directive 93/109/EC 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31993L0109>.

188. Council Directive 94/80/EC of 19.12.1994 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080&from=EN>.

189. Council Directive 215/637 of 2.04.2015 on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2015_637_en.pdf.

190. Council Regulation (EU) No 390/2014 of 14 April 2014 establishing the «Europe for Citizens» programme for the period 2014-2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_115_R_0002.

191. Craig Paul, EU Administrative Law. – Oxford University Press 2006. – 888 p.

192. De Búrca G. Human Rights: The Charter and Beyond / G. De Búrca // Jean Monnet Working Paper. – 2001. – № 10. – P. 1–11.

193. Decision 95/553/EC of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19.12.1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995D0553>.

194. Decision 96/409/CSFP of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25.06.1996 on the establishment of an emergency travel document [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41996D0409>.

195. Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, adopted on 8 July 2002 and amended by decisions of the Ombudsman of 5 April 2004 and 3 December 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>.

196. Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties 94/262/ECSC, EC, Euratom // Official Journal, L 113 , 04/05/1994. – P. 0015-0018.

197. Declaration on Democracy, Copenhagen, 08.04.1978 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aei.pitt.edu/33761/1/A319.pdf>.
198. Declaration on Citizenship of the Union of the Kingdom of Denmark of 12.12.1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41992X1231/>
199. Deloye Y. & Bruter M. (ed.). Encyklopedia of European Elections / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 520 P.
200. De Witte, Bruno Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order / Bruno De Witte // The Evolution of EU Law / eds. Craig Paul; De Búrca, Gráinne. – Oxford : Oxford University Press. – P. 323–362.
201. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>.
202. Draft Treaty establishing the European Union of 14.02.1984 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html.
203. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003 // Official Journal.– 18.07.2003.– № C169.
204. Edinburgh European Council, 11 and 12 December 1992. Conclusions of the Presidency, Part B // Official Journal. – 1992. – № C-348.
205. Elections to the European Parliament 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-sk-2014.html>.

206. European Parliament / Results of the 2014 European elections [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>.
207. European Statistical System [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/CensusHub2/query.do?step=selectHyperCube&qhc=false>.
208. European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf.
209. Europe for Citizens. Funding initiatives to strengthen remembrance and to enhance civic participation at EU level/ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en.
210. Everson M. The Legacy of the Market Citizen // New Legal Dynamics of European Union / Eds. J. Shaw, G. More. – N.Y.: Clarendon Press, 1995. – 355 p.
211. Final communiqué of the Paris Summit of 09-10.12.1974 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf.
212. Foradori P. European Citizenship: Theories, Arenas, Levels / Paolo Foradori, Simona Piattoni, Riccardo Scartezzini. – Athenes : Nomos, 2007. – 228 p.
213. Freedom to move and live in Europe: A Guide to your rights as an EU citizen. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013. – 35 p.
214. Guild E. The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law / Elspeth Guild. – Kluwer Law International, 2004. – 265 p.
215. Hansen P. The Politics of European Citizenship : Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy / Peo Hansen, Sandy Brian Hager. – L. : Berghahn Books, 2010. – 250 p.
216. Hearing on EU Citizenship in practice: our common values, rights and democratic participation// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/events/160201_en.htm.

217. Judgment in the case C-145/04 Spain v. the United Kingdom of 12.09.2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62004CJ0145>.

218. Judgment of the Court of 5 February 1963 in the Case 26/62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratis der Belastingen [1963] ECR [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_van_gend_loos_case_26_62_5_february_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.html.

219. Judgment of the Court of 15 July 1964 in the case 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. // European Court Reports. - 1964. - № 585.

220. Judgment of the Court of 12 November 1969 in the case 26/69 Stauder v City of Ulm // European Court Reports. – 1969. – № 419.

221. Judgment of the Court of 04.04.1974 in the case 167/73 Commission of the European Communities v French Republic [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=167/73&td=ALL>.

222. Judgment of the Court of 07.07.1992 in the case C-369/90 Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369>.

223. Judgment of the Court of 20.09.2001 in the case C-184/99 Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/99>.

224. Judgment of the Court of 17.09.2002 in the case C-413/99 Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-413/99>.

225. Judgment of the Court of 19.10.2004 in the case C-200/02 Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/>

juris/showPdf.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=621860.

226. Judgment of the Court of 12.09.2006 in the case C-145/04 Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-145/04>.

227. Judgment of the Court of 12.09.2006 in the case C-300/04 M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-300/04>.

228. Judgment of the Court of 02.03.2010 in the case C-135/08 Janko Rottman v Freistaat Bayern [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-135/08>.

229. Judgment of the Court of 08.03.2011 in the case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>.

230. Judgment of the European Court of Human Rights in the case Matthews v. the United Kingdom of 18.02.1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.webcitation.org/5IWx37qMR>.

231. Kochenov D. EU Citizenship without Duties / D. Kochenov // European Law Journal. – 2014. – Vol. 20. – P. 482–498.

232. Kochenov D. A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe / D. Kochenov // Columbia Journal of European Law. – 2011. – Vol. 18, №. 1. – P. 56–109.

233. Kostakopoulou T. Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union: Between Past and Future / Theodora Kostakopoulou. – Manchester: Manchester University Press, 2001. – 214 p.

234. Laeken Declaration on the future of the European Union of 15.12.2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/en/obj/laeken_

declaration_on_the_future_of_the_european_union_15_december_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html.

235. La Nuova Legge Vaticana Sulla Cittadinanza, 22 febbraio 2011, № СХХХІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Leggesullacittadinanzalaresidenzaelaccesso.pdf>.

236. Lasok D. Law and Institutions of the European Union: 7th ed. – L. : Butterworths, 2001. – 947 p.

237. Lawson R. Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg / R. Lawson // The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers / Ed. by R. Lawson and M. de Blois. – Leiden: Springer, 1994. – Vol. III. – P. 219–252.

238. Lenaerts K., van Nuffel P. Constitutional Law of the European Union / Ed. by R. Bray.– 2nd ed.– London : Sweet & Maxwell, 2005. – 971 p.

239. Maas W. Creating European Citizens / W. Maas. – L.: Rowman & Littlefield, 2007. – 179 p.

240. Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. U.K): Judgment of the Permanent Court of International Justice of 30.08.1924 (Objection to the Jurisdiction of the Court) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_02/06_Mavrommatis_en_Palestine_Arret.pdf.

241. Olsen E. Transnational Citizenship in the European Union: Past, Present, and Future / E. Olsen. – L.: A&C Black, 2012. – 198 p.

242. Opinion of Advocate General Tizzano delivered on 18.05.2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48733&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=547090>.

243. Patijn S. Election to the European Parliament by Direct Universal Suffrage / Shelto Patijn // Directorate-General for Research and Documentation of the European Parliament [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aei.pitt.edu/35095/1/A1241.pdf>.

244. Regulation № 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community of 14.06.1962 with amendments [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG%3A1962R0031%3A20140101%3Aen%3APDF>.

245. Regulation № 211/2011 of the European Parliament and the Council of 16.02.2011 on Citizen's Initiative [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF>.

246. Regulation № 492/2011 of the European Parliament and the Council on freedom of movement for workers within the Union of 05.04.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:EN:PDF>.

247. Regulation (EEC) No 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970R1251:EN:HTML>.

248. Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15.10.1968 on freedom of movement for workers within the Community [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:en:HTML>.

249. Report A5-0429/2001 on European citizens' right of petition: consolidation by amendment of the EC Treaty (2001/2137(INI)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0429+0+DOC+XML+V0//EN>.

250. Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative of 31.03.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>.

251. Report of the Working Party examining the problem of the extension of the powers of the European Parliament of 25 March 1972 [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.cvce.eu/obj/vedel_report_25_march_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html.

252. Resolution of the European Parliament on the granting of special rights to the citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974 (point 11 of the final communiqué) of 16.11.1977 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aei.pitt.edu/33761/1/A319.pdf>.

253. Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council of 23 June 1981 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41981X0919:EN:HTML>.

254. Rules of Procedure of the European Parliament (8th parliamentary term - September 2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

255. Schermers H. European Remedies in the Field of Human Rights / The Future of Remedies in Europe / Eds. C. Kilpatrick, T. Novitz, P. Skidmore. – Oxford : Hart Publishing, 2000. – P. 205–212.

256. Shaw J. Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism / Jo Shaw // The Evolution of EU Law. – 2nd ed. – Oxford : Oxford University Press, 2011. – P. 575–610.

257. Shaw J. Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe', in E Guild, K Groenendijk and S Carrera (eds), Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU, – Farnham, Ashgate, 2009. – P. 29–49.

258. Single European Act of 17.02.1986 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf.

259. The European Parliament Representation Act 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/320/pdfs/uksi_20040320_en.pdf.

260. Treaty Establishing European Economic Community of 1957 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.

261. Treaty establishing the European Coal and Steel Community of 18.04.1951 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html.

262. Treaty of Amsterdam of 02.10.1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf.

263. Treaty of Accession of Croatia of 24.04.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-accession.html?locale=en#new-2-46>.

264. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

265. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts [Электронный ресурс]. – Режим доступа: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT.

266. Treaty on the European Union of 07.02.1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf.

267. Wiener A. «European» Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State / A. Wiener. – Oxford : Westview Press, 1998. – 41 p.

268. Work permit [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/work-permits/index_en.htm.