



ный, трудолюбивый, скромный, прекрасный человек высокой культуры, интеллигент, педагог и ученый-правовед, общественный деятель, внесший бесценный вклад в становление и развитие юридического образования и юридической науки в Республике Молдова.

Эпиграфом одной из книг Ольги Васильевны являются слова российского юриста С.А. Андриевского (1847-1919 гг.): *«Юристами можно назвать только знатоков гражданского права. Они заведуют особой областью общежития, для которого вековым опытом, - можно сказать, почти наукою, - выработаны условные нормы отношений по имуществу. Это чрезвычайно хитрая механика, в которой хороший техник, с помощью одного, едва приметного винтика, может остановить или пустить в ход целую фабрику. В этой области нужно превосходно знать как общую систему, так и все ее подробности!»*.

Своим самоотверженным трудом, всей своей жизнью, ежедневно доктор права, доцент, Заслуженный юрист Молдовы Овчинникова Ольга Васильевна подтверждает, что она в полной мере соответствует перечисленным выше требованиям и качествам, которыми должен обладать настоящий юрист.

## ИНСТИТУТ ЕВРОПЕЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА: ЭВОЛЮЦИЯ И СОДЕРЖАНИЕ

**Г. КОСТАКИ,**  
доктор хабилитат права, профессор  
**Р. ДЕЛЯНУ,**  
магистр

### SUMMARY

The European citizenship is a specific form of display of the plural citizenship, representing a variant of investment of citizens of member states of the European Union additional citizenship of the international organization. In this article questions of formation of the European citizenship, its signs and features are considered.

Citizenship of EU does not exclude national citizenship of EU member state. Occurrence of the European citizenship allocates the European Union with statehood signs, and citizens of the European Union the additional rights and duties. Citizenship of EU at the moment is in a stage of formation and elimination of contradictions of national legislations.

\* \* \*

Европейское гражданство – это специфическая форма проявления множественного гражданства, представляющее собой вариант наделения граждан государств-членов Европейского Союза дополнительным гражданством международной организации. В статье рассматриваются вопросы становления европейского гражданства, его признаки и особенности.

Гражданство ЕС не исключает национального гражданства государства - члена ЕС. Появление европейского гражданства наделяет Европейский Союз признаками государственности, а граждан Евросоюза дополнительными правами и обязанностями. Гражданство ЕС в настоящий момент находится в стадии становления и устранения противоречий национальных законодательств.

*Провозглашение Республикой Молдовы курса на европейскую интеграцию и необходимость формирования соответствующей внутренней и внешней политики обусловили потребность в новых исследованиях институтов европейского права, особенно тех из них, которые до сих пор вызывают оживленные дискуссии среди ученых всего мира. Одним из таких институтов является гражданство Европейского Союза (ЕС).*

**В** последнее время все чаще обсуждается вопрос о «европейском гражданстве» как в юридическом, так и в концептуальном аспекте. Сейчас Европа находится в поиске своей самобытности, в поисках той основной политической и философской идеи, которая способна из институционального образования – Европейского Союза – создать искомую «единую Европу».

Особенно это актуально в свете внутриевропейских тенденций регионализма и национализма, обусловленного ослаблением суверенитета национального государства и переноса части легитимности с национального на наднациональный уровень.

Гражданство Европейского союза представляет собой один из основных структурных элементов интеграции в рамках



этой региональной международной организации, имеющей большой политический вес в международной политике в целом. Данный вид гражданства не является примером универсального или открытого гражданства, который охватывал бы граждан большинства государств или к которому свободно могут приблизиться жители различных стран [11, с. 139].

В сущности, гражданство Европейского Союза является частным случаем двойного гражданства в рамках международной организации, когда у граждан наряду с гражданством государств появляется дополнительное гражданство соответствующей международной организации, полноправным членом которой является государство их гражданства. Этим такой вид единого двойного гражданства очень похож на гражданство сложных государств, но имеет при этом свою специфику.

Национальное гражданство и гражданство ЕС – два совершенно разных понятия. В учредительных договорах ЕС гражданин государства-члена автоматически становится гражданином Союза. Для приобретения гражданства ЕС лицу не нужно обращаться в какие-либо органы, национальные общегражданские и заграничные паспорта граждан государств-членов унифицированы по форме и содержанию и носят отметку о вхождении государства в Европейский Союз. Вопрос о наличии или отсутствии у лица гражданства государства-члена, основания его приобретения и прекращения, находятся исключительно в компетенции государств-членов ЕС [11, с. 139].

**Эволюция института европейского гражданства.** С институтом гражданства непосредственно связано право на него – совокупность правовых

норм, которые регулируют порядок приобретения, утраты и лишения гражданства. Это право нашло отображение в таких международных актах как *Общая декларация прав человека* 1948 г. (ст. 15), *Пакт о гражданских и политических правах* 1966 г. (п. 3 ст. 24) и других актах.

В ст. 3 *Европейской конвенции о гражданстве* 1997 г. определено: «1. Каждому государству принадлежит право определять в своем законодательстве, кто является его гражданином. 2. Это законодательство признается другими государствами, если оно соответствует применимым международным конвенциям, международному обычному праву и общепризнанным правовым принципам в отношении гражданства» [9].

Но гражданство интеграционного образования является нетрадиционной категорией для института гражданства, которой веками был связан с государством, хоть и в разных его формах и проявлениях, поэтому очень важно проследить истоки и этапы возникновения этого феномена.

Развитие концепции **европейского гражданства** начинается с *Парижского договора об учреждении Европейского объединения угля и стали* 1951 г., при заключении которого представители Италии настояли на включении положения о свободном передвижении рабочей силы внутри объединения. Следующим этапом стало закрепление этой свободы в качестве индивидуального права в 1957 г. в *Договоре о создании Европейского Экономического сообщества* (Римском договоре), где оно рассматривалось исключительно в социально-экономическом аспекте. Тем не менее, как отмечает Т. А. Васильева, там уже были заложены

правовые основания для формирования европейского гражданства в современном смысле – введен запрет дискриминации по признаку государственной принадлежности (ст. 7) [8, с. 22].

В данном контексте нельзя не упомянуть и *Копенгагенскую декларацию* 1973 года о европейской идентичности, ссылающуюся на разделяемые Европейским Союзом ценности представительной демократии, гражданские права и верховенство права. На Парижском саммите (1974 г.) специально созданная рабочая группа исследовала при каких условиях и в течение какого срока граждане отдельных государств могли бы получить особые права как граждане Сообщества. Разработанный по результатам этого исследования доклад «Европа для граждан» содержал информацию о политических правах граждан: активное и пассивное избирательное право, а также право на доступ к официальным службам. Самым важным достижением в формировании концепции европейского гражданства стали первые выборы в Европейский Парламент, состоявшиеся в июне 1979 года, поскольку все граждане ЕС были приглашены принять участие в процессе принятия решений путем избрания их представителей.

В 1984 году Европейский Совет, встречавшийся в Фонтенбло, акцентировал внимание на важности развития европейских конструкций на базе признания европейской идентичности людьми, вовлеченными в этот процесс. В 1985 г. резолюцией Европарламента были определены права, принадлежащие всем гражданам государств-членов ЕС, в том числе право свободного передвижения, право выбора местожительства.

Далее гражданство ЕС было включено в обсуждение при подготовке Маастрихтского Договора 1992 года, где впервые и появилось как законодательно оформленная и закрепленная концепция: в ст. 8 указано, что «каждый гражданин государства-члена ЕС является гражданином Союза» [7, с. 191-195]. Амстердамский договор 1997 г. дополнил перечень прав граждан ЕС и уточнил взаимосвязь между европейским и национальным гражданством: «Гражданство Союза дополняет, а не замещает национальное гражданство» (ст.17-21) [6, с. 147]. Постулат о гражданстве ЕС также был закреплен в Договоре о введении Конституции для Европы (ст. 1-10). С изменениями, внесенными Лиссабонским договором, в ст. 20 Договора о функционировании ЕС констатируется, что гражданином Союза есть каждый, кто имеет гражданство одного из государств-членов ЕС, и что гражданство Союза дополняет национальное гражданство и не подменяет его [9].

**Содержание института гражданства ЕС.** Общепринято, что содержание гражданства составляют взаимные права и обязанности человека и государства. С юридической точки зрения такая конструкция возможна и применительно к гражданству Союза, т. к. право Европейского Союза наделяет правосубъектностью физических лиц [11, с. 140].

Хотя концепция гражданства Союза юридически сформировалась, в научной литературе все еще ведутся дискуссии о его природе: надо ли понимать суть данной правовой конструкции как принадлежность к кругу лиц, являющихся первичными субъектами европейского правопорядка и обладающих специфическим правовым, политическим

и социально-экономическим статусом, или это наделение граждан государств-членов ЕС некоторыми дополнительными правами.

Европейское гражданство можно конкретизировать в правах, которые в настоящее время закреплены в Договоре о ЕС [7, с. 191-195] и воспроизведены в Хартии Европейского Союза об основных правах (глава V «Гражданство») [1, с. 364], а также в части второй «Недискриминация и гражданство Союза» Договора о функционировании Европейского Союза (переименованным Лиссабонский договор 2007 г. [9]):

➤ **Право граждан ЕС на свободу передвижения и нахождения на территории государств-членов Союза**, которое позже было детализировано в Директиве Европейского Парламента и Европейского Совета 2004/58 о праве граждан Союза и членов их семей на свободу передвижения и проживания на территории государств-членов ЕС, в соответствии с которой гражданин Союза имеет право проживать на территории другого государства-члена ЕС в течение трех месяцев при наличии действительного удостоверения личности. Некоторым категориям граждан предоставляется возможность более длительного проживания – до пяти лет. Гражданин ЕС, проживший на законных основаниях в государстве пребывания более пяти лет, приобретает право на постоянное проживание, не обусловленное какими-либо требованиями (п.1 ст.16). Данное право составляет ядро гражданства ЕС, поскольку практически все остальные права граждан ЕС актуальны только в случае резиденции гражданина ЕС не в стране своего национального гражданства, но в пределах ЕС.

➤ **Право гражданина Союза**

**избирать и баллотироваться кандидатом в муниципальные органы на территории любого государства-члена ЕС**, где он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства, что конкретно регулируется Директивой 94/80 от 19.12.1994 г. [3, с. 38-47], которые призваны обеспечить гражданам равные возможности реализации избирательных прав на всей территории ЕС. Также предусмотрено, что если в стране пребывания голосование обязательное, гражданин ЕС должен принять в нем участие лишь в случае, если он был включен в список избирателей на муниципальных выборах (п.2 ст.7 Директивы 94/80).

➤ **Право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент в государстве-члене Союза**, в котором он проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Специальные правила и условия, относящиеся к организации этих выборов в соответствии с Договором, были приняты Советом ЕС в Директиве 93/109 [2, с. 34-38] в соответствии с которой:

- нельзя голосовать в более чем одной стране ЕС на тех же выборах в Европарламент. На современном этапе существуют трудности реализации данного запрета, которые были отмечены как на выборах 2006 г., так и на выборах 2009 г.

- страна-член ЕС может закрепить требование о дополнительном сроке проживания для участия в выборах, если более 20% населения, имеющего право голоса, не являются гражданами страны.

Каждая страна ЕС самостоятельно определяет процедуру выборов, в чем проявляется суверенитет отдельных государств, но есть общие принци-



пы, регулирующие выборы в Европейский Парламент, закрепленные в *Акте 1976 г. об избрании членов Европейского Парламента* прямым всеобщим голосованием, с поправками, внесенными *Решением Совета 2002/772/ЕС* [4, с. 15-17] Депутаты Европарламента избираются на основе пропорционального представительства, прямым всеобщим голосованием, а также путем свободного и тайного голосования.

Суд Европейского Союза подтвердил, что регулирование процедуры избирательного процесса в Европарламент не унифицировано на уровне ЕС. Тем не менее, страны-члены ЕС должны уважать законы Союза и его общие принципы, в частности равного обращения и недискриминации, а также демократии и основных прав.

- Гражданин ЕС на территории третьей страны, где нет представительства государства-члена Союза, гражданином которого он является, имеет право на защиту со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена ЕС на тех же условиях, что и граждане этого государства, что включает: помощь в случае смерти; помощь в случае серьезной аварии или болезни; помощь в случае ареста или задержания; помощь жертвам насильственных преступлений; репатриацию пострадавших граждан Союза.

Государства-члены ЕС также приняли два решения относительно принятия мер по выполнению этой статьи Договора. Первое Решение (95/553/ЕС) от 19.12.1995 указывает на случаи и условия, в которых такая защита может быть предоставлена гражданам ЕС. Второе Решение (96/409/PESC) от 25.06.1996 относится к действию специальных документов для передвиже-

ния общего образца, предоставляемых в случае необходимости дипломатическими или консульскими службами государств-членов Союза гражданам ЕС [5, с. 4-11]. Оба решения наполняют практическим смыслом концепцию гражданства ЕС в отношении восприятия данной концепции странами, не входящими в Союз. Также в решениях предусмотрена сложная схема возмещения финансовых расходов: правительство возмещает понесенные затраты государству, оказавшему консульскую помощь, а заинтересованное лицо – национальным властям.

➤ **Право обращаться с петицией в Европейский Парламент** по вопросу, который входит в сферу компетенции Сообщества и который касается его непосредственно.

➤ **Право обращаться к Омбудсмену** в случае плохой организации деятельности институтов и органов Сообщества, за исключением Суда или Суда первой инстанции, выступающих в своей судебной роли.

➤ **Право письменно обращаться** в любой из институтов или органов ЕС на одном из официальных языков Союза, и получить ответ на том же языке.

Как отмечает Васильева Т. А., последнюю триаду прав нельзя рассматривать как специфические права граждан ЕС, поскольку ими обладает любое физическое или юридическое лицо, проживающее или зарегистрированное на территории государства-члена Союза [8, с. 23].

➤ Граждане ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора получили **право выступать с предложением Европарламенту или Совету по поводу внесенных изменений в законодательство**, для чего нужно заручиться поддержкой

данной инициативы со стороны миллиона граждан. Комиссия, в то же время, сохраняет за собой право решать, следует ли предпринимать действия для удовлетворения этого запроса.

Охарактеризовав в общих чертах права европейских граждан, необходимо остановиться и на их обязанностях. В противовес правам, перечень которых есть в нескольких основополагающих документах ЕС, перечень обязательств гражданина ЕС в учредительных договорах отсутствует.

По мнению Ю. Лепешкова, это можно объяснить желанием разработчиков учредительных договоров обеспечить некоторую стабильность правового статуса гражданина ЕС [10]. Однако среди ученых все же доминирует позиция, согласно которой национальное гражданство к основным обязанностям гражданина традиционно включает уплату налогов и воинский долг, а закрепление аналогичных обязанностей за гражданами ЕС непременно б вызвало противодействие со стороны государств-членов ЕС, поскольку это фактически б предполагало передачу последнему реализации прав, принципиально важных для сохранения суверенного статуса государственной власти, а значит, лишней раз затрагивало бы и так болезненную для государств-членов ЕС проблему государственного суверенитета. Тем не менее, нельзя утверждать, что европейское гражданство не накладывает совершенно никаких обязательств на граждан: если гражданин ЕС хочет жить в другой стране ЕС, он должен иметь медицинскую страховку и доказать, что имеет работу или достаточно ресурсов для того, чтобы не стать бременем для страны пребывания.

Следовательно, содержанием концепции гражданства ЕС



являются права, закрепленные в первичном праве ЕС и конкретизированы в директивах и других актах органов ЕС, а также соответствующие им обязанности. Что касается права направлять петиции Европейскому Парламенту, подавать жалобы Европейскому Омбудсману, а также право обращаться к институтам и консультативным органам Союза на любом из языков Договоров и получать ответ на том же самом языке, то считаем целесообразным выделять данные права как особенные права граждан ЕС, поскольку такое право имеют не только граждане Союза, но также физические и юридические лица, проживающие на территории ЕС (ст.ст. 41, 43, 44 Хартии Европейского Союза об основных правах [1, с. 364]).

Из вышесказанного можно констатировать, что, несомненно, гражданство Союза предоставляет качественно новые права гражданам государств-членов, связанные с расширением их пространственных возможностей. Но в то же время, важно и другое – положения о гражданстве устанавливают непосредственную связь между Союзом и гражданами. С этой точки зрения институт гражданства Европейского Союза – воплощение идеи создать союз не только государств, но и народов, объединения людей. Соответственно гражданство Европейского Союза имеет важное идеологическое значение [11, с. 140].

Гражданство Европейского Союза – явление неординарное. Собственное гражданство придаёт Европейскому Союзу черты государственности. Сложность проблемы в том, что опыта введения гражданства в объединении государств, созданном на основе международных экономических органи-

заций, не было никогда. В Европейском Союзе это произошло впервые. Именно поэтому при рассмотрении данного явления чувствуется какая-то незавершённость. Это проявляется в противоречивости определения, в отсутствии чёткого перечня прав и обязанностей граждан Союза, в тех трудностях, которые возникают при реализации положений о гражданстве. Но эта «незавершённость» с другой стороны даёт повод говорить и о перспективах дальнейшего развития данного института в законодательстве Европейского Союза. Исходя из этого можно констатировать, что гражданство Союза находится в состоянии становления.

### Литература

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union. – Official Journal of the European Communities. 18.12.2000.
2. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993. – Official Journal of the European Communities 32. 30.12.1993.
3. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994. – Official Journal of the European Communities 368. 31.12.1994.
4. Decision 2002/772/EC, Euratom. – Official Journal of the European Communities 283, 21.10.2002.
5. Decision 96/409/CSFP of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 June 1996. – Official Journal of the European Communities 168, 06.07.1996.
6. Treaty of Amsterdam, Luxembourg. – EUROP, 1997.
7. Treaty on European Union. – Official Journal of the European Communities. 29.07.1992.
8. Васильева Т.А. Эволюция института гражданства Европейского Союза // Государство и право

/ Российская академия наук; Институт государства и права. – Москва, 2007. – № 12.

9. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. Ред. С.Ю. Кашкин; пер. А.О. Четверников. – М.: ИНФРА-М, 2008..

10. Лепешков Ю.А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – №5. [Электрон. ресурс] – <http://beljournal.by.ru>.

11. Шигонцева Е.В. Европейское Гражданство. // ПРАВО, Аспирантский вестник Поволжья № 5-6, 2009.