Международное частное право

О ГРАЖДАНСТВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

П.А. К а л и н и ч е н к о *

Европейский Союз (ЕС) является интереснейшим феноменом международной жизни. ЕС — результат глубоких интеграционных процессов между государствами Западной, Южной и Северной Европы. Сегодня в Европейский Союз входят 15 стран — членов: Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Швеция. В рамках Союза функционирует единое экономическое пространство, государства-члены проводят скоординированную внутреннюю и внешнюю политику, развивается собственная правовая система.

Европейский Союз — явление современное. Он образован в соответствии с Маастрихтским договором о Европейском Союзе 1992 г. и “знаменует собой новый этап в процессе создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы” (ст. А). Однако предпосылки для появления подобного объединения государств создавались десятилетиями. Центральной составляющей ЕС стали Европейские сообщества, учрежденные в 50-е годы истекающего столетия как международные межправительственные региональные организации — Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) переименованное Договором в Европейское Сообщество, Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Вместе с тем, нельзя сводить Европейский Союз исключительно к Европейским сообществам, кроме них ЕС включает общую внешнюю политику и политику безопасности, а также сотрудничество в области правосудия и внутренних дел.

Положения Маастрихтского договора вносят изменения и дополнения в учредительные документы Сообществ (Договор об образовании Европейского объединения угля и стали 1951 г., Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Договор об учрежде-

* Аспирант кафедры “Право Европейского Союза” Московской государственной юридической академии

нии Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г.), содержат нововведения относительно создания и деятельности Европейского Союза. Важное место среди них занимают положения о гражданстве Европейского Союза. Этому посвящается ч. II Договора о Европейском Сообществе “Гражданство Союза”, статьи 8, 8а — е, и, в качестве приложения к Договору — Декларация о гражданстве государства-члена. Содержание статей 8 и 8d изменено Амстердамским договором об изменении Договора о Европейском Союзе, договоров, учреждающих европейские сообщества и ряда связанных с ними актов 1997 г., который вступил в силу 30 апреля 1999 г.

Введение гражданства — шаг чрезвычайно смелый даже для столь сплоченного объединения государств, каким является Европейский Союз “Гражданство — один из важнейших атрибутов государственности, выражающийся во взаимных правах и обязанностях человека и государства”* (См.: “Основы права Европейского Союза”/ М. “Белые альвы”. 1997, стр. 99), гражданство — это устойчивая правовая связь человека и государства. Следовательно, всегда, затрагивая вопрос о гражданстве, мы касаемся вопроса о государственном суверенитете. Поэтому в Договоре о ЕС гражданство Союза определяется предельно корректно, этому посвящена ст. 8 Договора. Амстердамский договор 1997 года вносит новую редакцию данной статьи: “Настоящим устанавливается гражданство союза. Каждый человек, имеющий гражданство государства-члена, является гражданином Союза. Гражданство Союза дополняет, а не заменяет гражданство государств-членов”. Понятно, что гражданство ЕС и национальное гражданство государств-членов явления различные, не сливающиеся. Гражданство ЕС субсидиарно национальному. С формальной стороны, такая количественная констатация института гражданства Европейского Союза наиболее приемлема. Гражданин государства-члена автоматически становится гражданином Союза. Ему не нужно обращаться в какие-либо органы для приобретения гражданства ЕС. Даже, что касается документов, удостоверяющих гражданство — национальные общегражданские и заграничные паспорта граждан государств-членов унифицированы по форме и содержанию и носят отметку о вхождении государства в Европейский Союз. Вопрос же о наличии или отсутствии у лица гражданства государства-члена, основания его приобретения и прекращения, находятся исключительно в компетенции государств-участников ЕС, как это подчеркивается в Декларации о гражданстве государства-члена.

Содержание гражданства составляют взаимные права и обязанности человека и государства. С юридической точки зрения такая конструкция возможна и применительно к гражданству ЕС, т. к. право Европейского Союза наделяет правосубъектностью физических лиц.

Маастрихтский договор определяет основные права граждан ЕС в статьях 8а — d. Ст. 8а устанавливает право граждан Союза на свободное передвижение и постоянное проживание на территории государств-членов. Ст. 8b наделяет граждан ЕС правом избирать и быть избранным в Европарламент и в местные органы власти в том государстве, где постоянно проживают. Ст. 8с предоставляет право пользоваться на

территории “третьей страны” дипломатической защитой со стороны посольства или консульского представительства любого из государств — членов ЕС. Ст. 8d Договора провозглашает право граждан Европейского Союза на обращение с петициями в Европарламент или к Омбудсману. Согласно редакции ст. 8d, внесенной Амстердамским договором, такое обращение с петицией возможно на любом из 12 официальных языков Союза.

Необходимо еще раз отметить, что это только основные права граждан ЕС. Остальные права закрепляются иными положениями учредительных актов Союза, вторичным правом ЕС, решениями Европейского Суда. Наконец, ст. 8e определяет, что Совет Союза по предложению Европейской комиссии и после консультаций с Европарламентом единогласным решением может принимать положения, имеющие целью упрочить или дополнить права граждан ЕС.

Право Европейского Союза не содержит “стандартного” перечня основных прав и свобод человека и гражданина, который, как правило, отражается в конституциях государств-членов. Договор о Европейском Союзе 1992 года преодолевает данное несовершенство, устанавливая в ст. F, что ЕС “уважает основные права личности”:

гарантированные Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.;

вытекающие из общих конституционных традиций государств-членов, “в качестве общих принципов права Сообществ”.

Таким образом, Маастрихтский договор ставит вопрос о присоединении Европейского Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

Несомненно, гражданство ЕС предоставляет качественно новые права гражданам государств — членов, связанные с расширением их пространственных возможностей. Важно и другое — положения о гражданстве устанавливают непосредственную связь между Союзом и гражданами. Институт гражданства ЕС — воплощение идеи создать союз не только государств, но и народов, объединения людей. Гражданство Европейского Союза имеет идеологическое значение.

Непрерывно, существуют и сложности при реализации данных положений, данной идеи. Часто граждане государств-членов Союза плохо осведомлены о возможностях, предоставляемых им гражданством ЕС. Поэтому Европейская комиссия сегодня проводит мероприятия по распространению информации о гражданстве Европейского Союза. Так, с ноября 1996 года действует программа “Граждане — превыше всего”, цель которой состоит в обеспечении населения государств-членов Союза информацией о праве граждан ЕС на проживание, обучение и работу в любой стране Союза. Планируется создание и других программ Комиссии в этой области. (См. об этом: Европейский обзор № 47/97).

Были случаи, когда попытки реализовать свои права как граждан ЕС гражданами одной страны наткнулись на непонимание со стороны чиновников административных органов другой страны, что приводило к возникновению негативных ситуаций. Комиссия тщательно контролирует, исследует и анализирует подобные проявления.

Гражданство Европейского Союза явление неординарное. Собственное гражданство придает ЕС черты государственности. Сложность проблемы и в том, что опыта введения гражданства в объединении государств, созданном на основе международных экономических организаций, не было никогда. В Европейском Союзе это произошло впервые. Именно поэтому при рассмотрении данного явления чувствуется какая-то незавершенность. Это проявляется в противоречивости определения, в отсутствии четкого перечня прав и обязанностей граждан ЕС, в тех трудностях, которые возникают при реализации положений о гражданстве. Но эта “незавершенность”, с другой стороны, дает повод говорить и о перспективах дальнейшего развития данного института в законодательстве Европейского Союза. Гражданство Союза находится в состоянии становления.

Опыт введения гражданства в ЕС интересен и важен при введении гражданства в других подобных объединениях государств. Поскольку интеграционные процессы между различными странами являются приметой сегодняшнего дня. Особенно важен этот опыт для института гражданства Союза России и Беларуси. Оно введено совсем недавно и, на мой взгляд, имеет очень серьезные перспективы. Убежден, что гражданство Союза России и Беларуси, как и гражданство Европейского Союза, получат развитие в XXI веке.

Статья поступила в реакцию в июне 1999 г.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТАХ РФ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

В последнее время по вопросу привлечения в РФ иностранных инвестиций сказано немало. Цель нашего сообщения — привлечь внимание к вопросам правового регулирования иностранных инвестиций не только в РФ, но и в субъектах РФ (на примере Оренбургской области). При этом мы бы хотели выделить два основных аспекта темы: 1) стимулирование притока иностранных инвестиций в РФ и в субъекты РФ; 2) защита РФ от недобросовестных инвесторов и гарантии иностранным инвесторам.

Федеральное законодательство России не способствует привлечению в РФ иностранных инвестиций. В законодательстве РФ отсутствует система льгот, которая стимулировала бы приток иностранных инвестиций. В сложившейся ситуации субъекты РФ (например, Оренбургская область) вынуждены для привлечения крупных капиталовложений со стороны иностранных инвесторов в целях подъема производства