

ГРАЖДАНСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: НОНСЕНС ИЛИ ОБЪЕКТИВНАЯ ЗАКОНОМЕРНОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Юрий Лепешков

С 1 января 1993 г. на территории государств—участников Европейских сообществ вступил в силу Маастрихтский договор о создании Европейского союза, направленный на дальнейшее углубление европейской интеграции и придание ей необратимого характера. Договор внес значительные коррективы и новшества в учредительные документы всех трех Сообществ¹, и прежде всего в Римский договор 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества. К числу наиболее существенных и важных новелл, вне всяких сомнений, следует отнести учреждение гражданства Европейского союза, или, как его весьма часто называют, единого общеевропейского гражданства. Соответствующие дополнения (новые статьи 8—8е) были внесены статьей G. C. Маастрихтского договора.

Необходимо отметить, что вопросы гражданства теснейшим образом связаны с тематикой прав и свобод человека. Более того, современное международное право рассматривает право на гражданство как одно из основополагающих прав, принадлежащих любому индивиду. Наглядным подтверждением тому является закрепление соответствующих положений в ряде важнейших международно-правовых актов, и прежде всего во Всеобщей декларации прав человека (ст. 15), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 24), Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст. 5), Конвенции о правах ребенка (ст. 7), Американской конвенции о правах человека (ст. 20).

В принципе, вопросы гражданства регламентируются внутренним законодательством любого государства. Но, вместе с тем, отдельные составляющие данного правового института, как, например, порядок приобретения и утраты гражданства, правовой статус апатридов и бипатридов и др., требуют не только внутригосударственного, но и международно-правового регулирования. Говоря о теоретическом аспекте рассматриваемой проблемы, следует отметить, что юридическая наука понимает под гражданством политико-правовую принадлежность лица к определенному государству, в силу которой на это лицо распространяется суверенитет данного государства, и это лицо пользуется государственной защитой своих прав и законных интересов как внутри страны, так и за ее пределами². Достаточно часто гражданство определяют как устойчивую правовую связь физического лица с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей³. Иногда говорят коротко и просто: гражданство — это принадлежность лица к государству. Как видно, определения понятия “гражданство” могут быть самыми различными. Но суть при этом всегда остается одна. Гражданство — “понятие, неразрывно связанное с государственностью”⁴.

Речь в настоящей статье, как это видно из ее названия, пойдет о гражданстве Европейского союза. Однако тут же может возникнуть вполне естественный и закономерный вопрос: как эти два понятия, т. е. “гражданство” и “Европейский союз”, могут сочетаться друг с другом, и могут ли они вообще употребляться вместе? Ведь Европейский союз не является государством, а представляет собой, по сути, лишь определенную (хотя и весьма важную) стадию в процессе западноевропейской интеграции. Более того, он даже не обладает статусом юридической личности в международном праве и действует лишь опосредованно, через свои составные части: Сообщества и государства-участники. И все же Маастрихтский договор ясно и недвусмысленно говорит именно о гражданстве Европейского союза, объединяющего ныне пятнадцать суверенных государств Европы, в каждом из которых — миллионы своих собственных граждан. Так что же это такое: некий (и, может быть, случайный) политико-правовой феномен, ранее неизвестный науке международного права, или же вполне объективная закономерность, следствие резко усилившегося влияния интеграционных процессов на всю систему межгосударственных отношений, результат глобального переосмысления роли и места человека в этой системе? Чтобы попытаться ответить на этот вопрос, следует внимательно и подробно проанализировать соответствующие нормы Договора о создании Европейского союза, характеризующие специфику единого общеевропейского гражданства.

Статья 8 Договора о создании ЕС⁵ предусматривает, что гражданином Европейского союза является любое лицо, обладающее гражданством какого-либо из государств—участников ЕС. Тем самым как бы закладывается непосредственная политико-правовая взаимосвязь между отдельным гражданином, с одной стороны, и Евросоюзом, с другой, направленная на их постепенное и все большее сближение. При этом в качестве необходимого связующего звена выступает именно принадлежность к национальному гражданству. Вместе с тем гражданство Европейского союза не подменяет собой национальное гражданство, а является, по сути, дополнительным к нему, т. е. гражданин того или иного государства-участника является одновременно и гражданином своей страны, и гражданином Евросоюза. Данный принцип, хотя непосредственно и не нашел своего закрепления в тексте Маастрихтского договора, тем не менее был одобрен Комиссией ЕС и согласован государствами-участниками в ходе Римского (1990 г.), а затем и Эдинбургского (1992 г.) саммитов глав государств и правительств.

Одной из специфических черт единого общеевропейского гражданства (на которую, кстати, обра-

Лепешков Юрий Алексеевич — аспирант кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

щают внимание многие специалисты⁶) является его потенциально динамичный характер, о чем свидетельствует содержание статьи 8е Договора о создании ЕС. Последняя, в частности, возлагает на Комиссию Европейских сообществ обязательство регулярно информировать Европарламент, Совет Министров, а также Экономический и Социальный комитет о реальной ситуации дел, связанной с реализацией соответствующих положений о гражданстве Евросоюза. В случае же необходимости Совет Министров уполномочен предпринимать определенные шаги, направленные на укрепление или дополнение существующих прав граждан Европейского союза, и в последующем должен рекомендовать государствам-участникам принять соответствующие положения. В этом смысле тот перечень прав, который предусмотрен положениями Договора о создании ЕС, посвященными единому общеевропейскому гражданству, не является статичным и его, пожалуй, можно рассматривать как некую промежуточную стадию в процессе наполнения понятия “гражданин Евросоюза” реальным правовым содержанием.

Нельзя забывать и о том, что принадлежность к определенному гражданству предполагает наличие у лица не только прав, но и обязанностей. В этой связи статья 8 (2) Договора о создании ЕС четко предусматривает, что граждане Европейского союза должны выполнять обязанности, возложенные на них в соответствии с Договором. Однако обязанностям с точки зрения раскрытия их содержания “повезло” меньше, чем правам, ибо они в соответствующем разделе Договора, касающемся единого общеевропейского гражданства, вообще никак не конкретизированы. Если в качестве примера обратиться к институту национального гражданства, можно отметить, что к числу основных обязанностей гражданина, как правило, относят воинскую повинность, обязанность платить налоги, а в некоторых странах — и обязанность участвовать в выборах в качестве избирателя. Однако что касается Европейского союза, трудно даже представить, в чем конкретно должны заключаться обязанности его граждан. Вместе с тем, предусматривая возможность расширения круга уже имеющихся прав, Маастрихтский договор не содержит аналогичной нормы в отношении обязанностей, что, возможно, объясняется стремлением придать определенную стабильность правовому статусу гражданина Евросоюза.

Чтобы лучше разобраться в истинной природе и сути единого общеевропейского гражданства, представляется целесообразным несколько подробнее остановиться на содержании и особенностях каждого из предоставленных гражданину Евросоюза прав, тем более, что их перечень имеет весьма ограниченный характер. В частности, Маастрихтский договор четко зафиксировал, что каждый гражданин Европейского союза имеет право:

- 1) свободно и беспрепятственно перемещаться по всей территории Евросоюза и проживать на ней;
- 2) участвовать в выборах в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на муниципальных и общеевропейских выборах в стране проживания;
- 3) находясь за пределами Евросоюза, пользоваться защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны—участницы ЕС;

4) обращаться с петициями и жалобами в Европарламент, с соблюдением установленных процедур.

Статья 8а Договора о создании ЕС предоставляет гражданам Европейского союза право свободно перемещаться и проживать в пределах территории всех без исключения государств—участников ЕС. Однако реализация этого права должна осуществляться с учетом ограничений и условий, предусмотренных Договором. Вместе с тем следует отметить, что в разделе, посвященном гражданству Евросоюза, такие ограничения и условия не определены, а потому их следует искать в других статьях Договора. В этой связи обычно руководствуются статьей 48 (3), предусматривающей, что введение определенных ограничений и условий в использовании гражданами принадлежащих им прав может быть вызвано соображениями общественного порядка, общественной безопасности, а также охраны здоровья населения. Следует отметить, что упомянутая выше статья 48 (3) посвящена более общей (по сравнению со статьей 8а) норме о свободном передвижении людей в рамках ЕС. Кстати, специалисты подчеркивают, что именно данный принцип — принцип свободного передвижения людей, закрепленный еще Римским договором 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС), стал краеугольным камнем при разработке в последующем концепции единого общеевропейского гражданства⁷.

В целом Маастрихтский договор не внес ничего принципиально нового в уже существовавшие до его вступления в силу положения о свободе передвижения и проживания людей в рамках Европейских сообществ, что было подтверждено впоследствии и Комиссией ЕС⁸. Напротив, некоторые категории населения оказались даже ущемлены в своих правах. Так, в отличие от граждан Евросоюза, членам их семей, не обладающим гражданством какого-либо из государств—участников ЕС (а следовательно, и гражданством Европейского союза), официально не было предоставлено право свободного перемещения и проживания на территории стран—членов ЕС. Это, пожалуй, действительно можно рассматривать как серьезное упущение со стороны разработчиков концепции единого общеевропейского гражданства, которое резко контрастирует с некоторыми положениями, содержащимися в так называемом “вторичном” законодательстве ЕС⁹ и предусматривающими, что члены семей лиц, обладающих в соответствии с Договором о создании ЕЭС правом свободного передвижения и проживания на территории стран-участниц, обладают такими же правами, как и сами эти лица.

Неотъемлемым атрибутом принадлежности к гражданству любого государства является обладание в этом государстве избирательными правами, через осуществление которых реализуется возможность непосредственного участия в политической жизни общества. Маастрихтский договор в этой связи предусматривает существование как активного, так и пассивного избирательного права при проведении двух категорий выборов: муниципальных и общеевропейских (то есть в Европарламент). Так, статья 8b (1) Договора о создании ЕС предоставила каждому гражданину Евросоюза, независимо от его национального гражданства, право участвовать в качестве избирателя и выставлять свою кандидату-

ру на муниципальных выборах в стране проживания, причем на равных условиях с гражданами данного государства. Следует обратить внимание на то, что на уровне ЕС это право действительно было сформулировано впервые, тогда как в национальном законодательстве ряда государств-участников оно было закреплено задолго до появления Маастрихтского договора. Так, в Ирландии, Нидерландах и Дании право участвовать в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на муниципальных выборах было и ранее предоставлено всем проживающим на их территории гражданам других государств—членов ЕС. Некоторые страны (например, Испания и Португалия) допускали возможность предоставления такого права иностранным гражданам¹⁰, но лишь на основе принципа взаимности. Хотя, безусловно, для законодательства некоторых государств (таких, например, как Германия, Италия, Франция) вышеупомянутое право стало совершенно новым явлением.

Между тем упомянутая выше статья 8b (1) четко не определила, что следует понимать под муниципальными выборами. Возможно, это было сделано сознательно, ибо и организация местного самоуправления, и объем полномочий, которыми располагают структуры местной власти, в каждом государстве-участнике далеко не одинаковы. В этой ситуации Комиссия ЕС приняла решение о том, что в качестве муниципального уровня следует рассматривать низший уровень самоуправления в каждом государстве-участнике. В целом же предоставление в конкретном государстве муниципальных избирательных прав постоянно проживающим гражданам других стран—участниц ЕС, вне всяких сомнений, является значительным шагом вперед с точки зрения вовлечения конкретного индивида в ту общественную среду, в которой он живет. Однако, по всей видимости, гораздо больший эффект в этом направлении был бы получен в случае предоставления постоянно проживающим гражданам других государств—членов ЕС возможности участвовать в общенациональных парламентских и прямых президентских (где это предусмотрено) выборах, а также при проведении референдумов, поскольку именно эти события в наибольшей степени влияют на динамику политической и общественной жизни в любой стране ЕС.

Статья 8b (2) Договора о создании ЕС предоставила каждому гражданину Евросоюза, независимо от его национального гражданства, право участвовать в качестве избирателя и выставлять свою кандидатуру на выборах в Европарламент в стране проживания, причем на равных условиях с гражданами данного государства. Это право, так же как и рассмотренное выше муниципальное избирательное право, было известно национальному законодательству ряда государств—участников ЕС еще до появления Маастрихтского договора. Так, активные избирательные права для постоянно проживающих граждан других стран—участниц ЕС при проведении выборов в Европарламент предусматривались, в частности, законодательством Ирландии, Нидерландов, Бельгии. Несколькими иначе обстояли дела с пассивными избирательными правами, ибо ими в конкретной стране могли пользоваться, как правило, лишь граждане этого государства-участника. Ис-

ключение составляла только Италия, законодательство которой предусматривало такую возможность для граждан всех без исключения государств—участников ЕС, а также Великобритании, предоставившая в свое время пассивные избирательные права при проведении выборов в Европарламент помимо собственных граждан также и гражданам Ирландии.

Статья 8с Договора о создании ЕС предоставляет гражданам Европейского союза, находящимся за его пределами, право пользоваться в случае необходимости защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны—участницы ЕС, причем на тех же условиях, что и граждане данного государства. Это не только новый, но также и весьма специфичный атрибут единого общеевропейского гражданства, который был впервые закреплен на уровне законодательства Европейских сообществ в связи с вступлением в силу Маастрихтского договора. Достаточно обратить внимание лишь на то, что речь идет о дипломатической и консульской защите граждан Евросоюза, предоставляемой именно государством-участником, но никак не самим Евросоюзом или же, например, Европейскими сообществами. Кроме того, правомерность нормативного закрепления возможности пользоваться дипломатической и консульской защитой другого государства вызывает определенные сомнения с точки зрения норм общего международного права. Как известно, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. вообще не предусматривает возможности оказания дипломатической защиты иностранным гражданам.

Вряд ли можно ожидать, что положения Маастрихтского договора о дипломатической и консульской защите будут достаточно часто применяться на практике. Но вместе с тем их значение не стоит недооценивать, ибо пока существует еще очень много стран, где то или иное государство—участник ЕС вообще не представлено. Так, по состоянию на 1995 г. во всем мире существовало лишь четыре страны, в которых были представлены все без исключения государства—участники Европейских сообществ, и только семнадцать — где были представлены два государства-участника¹¹.

В соответствии со статьей 8d Договора о создании ЕС любой гражданин Европейского союза вправе обращаться с петициями и жалобами в Европарламент, с соблюдением установленных в Договоре процедур. Однако это не исключительное право граждан Евросоюза. Им располагают и граждане “третьих стран”, постоянно проживающие в каком-либо из государств—участников ЕС, а также зарегистрированные в нем юридические лица. Принципиальное отличие в правовом положении граждан Европейского союза от двух последних категорий субъектов, с точки зрения обладания рассматриваемым правом, как раз и состоит в том, что от них (граждан Евросоюза) совершенно не требуется постоянного проживания на территории государств—участников ЕС.

Право обращаться с петициями и право подавать жалобы, по сути, представляют собой два самостоятельных и отдельных друг от друга правомочия гражданина Европейского союза в его взаимоотношениях с Европарламентом. Первое из упомянутых прав было известно законодательству Евро-

пейских сообществ еще до появления Маастрихтского договора. В частности, оно было предусмотрено статьями 128—130 Правил процедуры (Регламента) Европейского Парламента. В последующем статья 138d Договора о создании ЕС четко зафиксировала те условия, при которых соответствующее обращение гражданина Евросоюза может быть рассмотрено Комитетом по петициям Европейского Парламента. Во-первых, требуемый разрешения вопрос должен находиться в рамках какой-либо из сфер деятельности Сообщества (но не **Европейского Союза!** — Ю. Л.). Во-вторых, данный вопрос должен непосредственно затрагивать интересы того лица, которое обращается с петицией. Вместе с тем необходимо отметить, что Договор предусмотрел возможность подачи как индивидуальных, так и коллективных петиций.

Право граждан Европейского союза подавать жалобы в Европейский парламент, в отличие от рассмотренного выше права обращаться с петициями, представляет собой значительную новеллу, причем не только с точки зрения самого содержания данного права, но и в связи с появлением совершенно новой фигуры — омбудсмана Европейского Парламента. Статья 138e Договора о создании ЕС предусматривает, что именно данное должностное лицо, назначаемое Европейским парламентом, уполномочено рассматривать жалобы граждан Евросоюза и иных лиц, постоянно проживающих или зарегистрированных в каком-либо из государств-участников ЕС. При этом жалоба не может быть абсолютно произвольной. Ее предметом должны быть исключительно недостатки в деятельности органов и институтов ЕС¹², препятствующие, по мнению заявителя, реализации задач и достижению целей Европейских сообществ. Статья 138e предусматривает, что жалоба может быть подана как непосредственно заявителем, так и через депутатов Европейского Парламента. При этом совершенно необязательно, чтобы содержащиеся в жалобе факты непосредственным образом затрагивали права и интересы заявителя (как это предусмотрено Договором для случаев обращения с петициями). Следует отметить, что Комиссия Европейских сообществ весьма высоко оценила возможности данной правовой процедуры, указав, что “такая своеобразная форма контроля за деятельностью органов и институтов ЕС наверняка будет способствовать повышению активности и заинтересованности рядовых граждан Евросоюза в реализации поставленных задач”¹³.

Таковы основные права, предоставленные гражданам Европейского союза в связи со вступлением в силу Маастрихтского договора. Тем не менее даже после внимательного и подробного их анализа истинная природа единого общеевропейского гражданства представляется не вполне понятной. Возможно, сами термины “гражданин” и “гражданство” применительно к Европейскому союзу подобраны не совсем удачно. Ведь их использование в рассматриваемом контексте неизбежно провоцирует аналогии с внутригосударственным конституци-

онным правом, хотя подобное сравнение, может быть, и не всегда уместно. Положения Маастрихтского договора о гражданстве Европейского союза носят достаточно общий характер и абсолютно не конкретизируют правоспособность отдельных групп населения, таких, например, как женщины, безработные, пенсионеры, молодежь, инвалиды. Даже перечень прав граждан Евросоюза, сформулированных Маастрихтским договором, является весьма и весьма ограниченным. Он явно не адекватен тому объему прав, который обычно предусматривают национальные конституции для своих граждан. К тому же если некоторые из предоставленных прав действительно появились впервые (как, например, право пользоваться защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны-участницы), то ряд других (свобода перемещения и проживания в пределах всей территории Европейского союза) были нормативно закреплены на уровне законодательства ЕС еще задолго до появления Маастрихтского договора. В этой связи возникает вполне закономерный вопрос: для чего же вообще понадобилось вводить единое общеевропейское гражданство, не имеющее к тому же под собой реальной правовой основы?

Очевидно, создатели Маастрихтского договора при разработке концепции гражданства Европейского союза руководствовались прежде всего не известными и общепризнанными правовыми конструкциями, а своими собственными убеждениями и представлениями о том, что именно учреждение единого общеевропейского гражданства придаст новый импульс интеграционным процессам на континенте, станет активной движущей силой в рамках “обновляющейся” Европы, обеспечит гарантии реальной защиты прав и свобод человека. В связи с этим учреждение гражданства Европейского союза действительно можно рассматривать как шаг, имевший в момент его совершения скорее политическое, нежели правовое значение. Свообразным подтверждением этому может служить мнение Комиссии ЕС, которая спустя два с половиной года после вступления в силу Маастрихтского договора была вынуждена признать, что “амбициозная идея о едином общеевропейском гражданстве, заложенная в Договор, пока, к сожалению, не смогла обеспечить появление эффективной системы, направленной на закрепление и реализацию прав и свобод... концепция гражданства все еще не получила своего практического воплощения с тем, чтобы реально оживить соответствующие представления людей”¹⁴.

И все же, по мнению специалистов, истинное значение положений Маастрихтского договора о гражданстве Европейского союза заключается сегодня не в их непосредственном содержании, а прежде всего в том, что они смогли обозначить перспективу на будущее¹⁵. В связи с этим, тот очевидный потенциал, который заложен в едином общеевропейском гражданстве, не стоит недооценивать.

¹ Имеются в виду Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом).

² См.: Юрыдычны энцыклапедычны слоўнік / Беларус. энцыкл.; Рэдкал.: С.В. Кузьмін і інш. Мн.: БелЭн, 1992. С. 148.

³ См.: Международное право: Учеб. / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М.: Междунар. отношения, 1995. С. 92.

⁴ Там же. С. 93.

⁵ Здесь и далее имеется в виду Римский договор 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества с учетом изменений и дополнений, внесенных Маастрихтским договором о создании Европейского союза.

⁶ См.: David O’Keefe. General course in European Community law. The individual and European law, in Collected Courses of the

Academy of European law. Vol. 5. Book 1. Kluwer Law Int'l, 1996. C. 127; Closa. The concept of citizenship in the Treaty on European Union // 29 Common Market Law Review (1992). C. 1145; S. O'Leary. The evolving concept of Community citizenship // 32 Common Market Law Review (1995). C. 522.

⁷ См.: David O'Keeffe. General course in European Community law. C. 132.

⁸ См.: Commission Report on the operation of the Treaty on European Union. SEC (95) 731 final. 10 May 1995. At para. 10.

⁹ Главным образом в директивах Совета Министров ЕС.

¹⁰ Здесь и далее имеются в виду исключительно лица, являющиеся гражданами какого-либо из государств—участников ЕС.

¹¹ Commission Report on the operation of the Treaty on European Union. SEC (95) 731 final. 10 May 1995. C. 7.

¹² Единственным исключением из этого правила является деятельность судебных органов ЕС (Суда Европейских сообществ и Суда первой инстанции), которая не может быть предметом жалобы.

¹³ Contribution by the Commission to the Inter-Governmental Conference. SEC (91) 500; Bull. ECSuppl. 2/91.

¹⁴ Commission Report on the operation of the Treaty on European Union. SEC (95) 731 final. 10 May 1995. C. 5.

¹⁵ См.: David O'Keeffe. General course in European Community law. C. 148; Neunreither. Citizens and the exercise of power in the European Union: toward a new social contract? / A. Rosas and E. Antola (eds) // A citizens' Europe (1995). C. 10.

SUMMARY

“The European Union Citizenship: Nonsense or Objective Regularity in International Law”

The right to citizenship is one of the fundamental rights every individual is entitled to. The implicit content of this right presupposes a certain aggregate of mutual rights and obligations of the state, on the one hand, and the citizen, on the other.

One of the most interesting innovations envisaged by the Maastricht Treaty on the formation of the European Union which has come into force since 1.1.93 is establishing within the EU of a single European citizenship. From the juridical point of view this legal institution is absolutely unique: the EU not only is not a state but it does not have the status of juridical subject in international law either. Nevertheless, the Maastricht Treaty makes an explicit statement precisely about the citizenship of the EU. What is it: a certain (possibly accidental) political legal phenomenon which has not been known to international law before, or a sufficiently objective regularity, a result of extremely rapid integration processes within the interstate relations, a result of global reassessment of the role and place of individual within this system?

A detailed analysis of the respective norms of the Maastricht Treaty shows three very specific peculiarities of the single European citizenship. First and foremost, it concerns such important component as the obligations of the citizens of the European Union, which (i.e. obligations) are not given concrete expression in the corresponding Section of the Maastricht Treaty regarding single European citizenship. Secondly, one special attention should be paid to the potentially dynamic character of the EU citizenship, which is confirmed by the absence of strict and finally defined list of the rights of EU citizen and also by the provision for the EU Council of Ministers to take certain measures aimed at strengthening of present rights and the development of new ones in addition to the latter. Thirdly, a characteristic feature is the fact that a EU citizenship does not substitute national citizenship being only additional to it.

This article attempts to study in detail and analyze the content and peculiarities of every right given to the EU citizen, in order to find out the real nature and essence of the single European citizenship. These rights are the following:

- a right to move freely and get residence on any territory of the EU;
- to participate in the elections as a voter and be nominated as a candidate at the municipal and the general European elections in the country of residence;
- to have the protection of diplomatic missions and consulates of every EU Member State when outside the EU;
- to appeal with petitions and claims to Europarlament in accordance with appropriate procedures.

As can be seen, this list is very limited. It obviously does not correspond to the volume of rights that is envisaged in the national constitution of the citizens. Moreover, the provisions of the Maastricht Treaty on EU citizenship have a rather general nature and do not give a concrete expression of the legal rights of separate groups of population such as women, the unemployed, pensioners, youth and the disabled.

In general, we can suppose that the authors of the Maastricht Treaty were guided most of all not by the well-known and universal legal structures during the development of the concept of the EU citizenship, but by their own beliefs and ideas that the very establishment of the single European citizenship will give a new impulse to international processes on the continent, will become an active driving force within the framework of the “self-renewing” Europe and provide guarantees of real protection of human rights and freedoms. In this connection, the establishment of the EU citizenship can in fact be regarded as a step which had rather political than legal meaning in the period of its completion.

The problem under consideration seems to be especially topical in light of the current integrational initiatives of the Republic of Belarus and the Russian Federation aimed at, inter alia, the development and further implementation of the concept of the single citizenship of the Union of Belarus and Russia.