

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.11.3

ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ КАК ОБЪЕКТ СОГЛАШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ОБ АССОЦИАЦИИ

THE RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES AS AN OBJECT OF THE EU ASSOCIATION'S TREATIES

Ачимович Дращко,
*соискатель кафедры конституционного,
административного и международного права
Мариупольского государственного университета*

Статья посвящена исследованию прав национальных меньшинств как объекта соглашений Европейского Союза об ассоциации, а также их внедрения в конституционные системы государств-членов ЕС и государств, которые сотрудничают с ЕС на основе соглашений об ассоциации с перспективой вступления в Европейский Союз.

Ключевые слова: национальные меньшинства, Европейский Союз, ассоциация, конституционно-правовой статус, права человека и гражданина, европейская интеграция.

Стаття присвячена дослідженню прав національних меншин як об'єкта угод Європейського Союзу про асоціацію, а також їх впровадження в конституційні системи держав-членів ЄС та держав, які співпрацюють з ЄС на основі угод про асоціацію з перспективою вступу в Європейський Союз.

Ключові слова: національні меншини, Європейський Союз, асоціація, конституційно-правовий статус, права людини і громадянина, європейська інтеграція.

To research the rights of national minorities as an object of the EU Association's Treaties, as well as their implementation in the constitutional systems of the Member States and countries that cooperate with the EU based on the association agreements with the prospect of joining the European Union.

Key words: national minorities, European Union, association, constitutional and legal status, human and civil rights, European integration.

Постановка проблемы. Концептуальные основы конституционно-правового регулирования статуса национальных меньшинств в правовых системах государств-членов Европейского Союза и стран, которые подписали с ЕС соглашения об ассоциации с перспективой обретения полноправного членства в этом уникальном интеграционном объединении, не в последнюю очередь определяются международно-правовыми актами, что в значительной степени обусловлено современными процессами интернационализации конституционного права и конституционализации международного гуманитарного права на уровне восприятия коллективных прав и свобод человека и гражданина с учетом потребности национальных меньшинств как особых социальных групп в усиленной правовой защите и соблюдении соответствующих конституционных гарантий недискриминации таких групп по этническому или любому иному признаку.

Анализ последних исследований и публикаций. Следует отметить, что указанная проблематика весьма тщательно рассматривается как в отечественной, так и в западной конституционно-правовой и международно-правовой литературе. Так, в последние годы по вопросам определения конституционно-правового и проблем защиты прав национальных меньшинств высказывались такие выдающиеся

отечественные и зарубежные ученые, как М. Баймуратов, А. Быков, Н. Васильева, Е. Гриненко, Ю. Волошин, В. Денисов, А. Капустин, А. Копыленко, М. Марченко, Ю. Хабермас и другие.

В то же время указанная проблематика требует рассмотрения в современных условиях под особым углом зрения, который предусматривает глубокое теоретическое и практическое исследование влияние процессов европейской интеграции, и, в частности, ассоциативной формы сотрудничества с Европейским Союзом, на специфику определения конституционно-правового статуса национальных меньшинств в национальных правовых системах тех государств, которые полностью интегрированы в систему европейских правовых ценностей и стандартов либо имеют законодательно определенную цель достичь такой степени интеграции через промежуточную стадию подписания и выполнения соответствующих соглашений об ассоциации с ЕС.

Таким образом, научный анализ особенностей конституционно-правового статуса национальных меньшинств в контексте европейской интеграции государств представляет собой важное теоретическое и практическое задание, которое требует решения отечественной правовой наукой, особенно принимаемая во внимание недавнее подписание Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Со-

юзом, что детерминирует необходимость адаптации украинского законодательства к нормам права ЕС в указанной сфере.

Изложение основного материала. Исследуя вопрос об отражении особенностей статуса национальных меньшинств в текстах соглашений об ассоциации с Европейским Союзом, необходимо подчеркнуть, что в Европейском Союзе ассоциация как организационно-правовая форма взаимоотношений с третьими странами имеет свою специфику и реализуется особым образом.

Термин «ассоциация» в европейском праве используется в двух значениях. Так, во-первых, под ассоциацией понимается специфическая правовая связь неевропейских стран и территорий, зависимых от отдельных государств-членов ЕС (Великобритании, Дании, Нидерландов, Франции) с Союзом. При этом международные соглашения с такими государствами или территориями не заключаются, соответственно, они не присоединяются к учредительным договорам ЕС. Правовой основой отношений ЕС с такими территориями являются нормы ч. IV Договора о функционировании ЕС 1957 г. (далее – ДФЕС) «Ассоциация с заморскими странами и территориями» [1] и правовые акты институтов ЕС, прежде всего – Совета ЕС. Главной задачей этого вида ассоциации следует признать поддержку экономического и социального развития этих территорий, установление тесных экономических связей между ними и Союзом в целом, что подразумевает в том числе устойчивое правовое развитие указанных стран в сфере соблюдения и гарантирования индивидуальных и коллективных прав и свобод человека и гражданина, в том числе – прав национальных меньшинств, компактно проживающих на той или иной территории с соответствующим статусом.

Ассоциация, таким образом, служит, прежде всего, интересам и процветанию жителей этих стран и территорий для того, чтобы привести их к экономическому, социальному и культурному развитию, к которому они стремятся (ч. 2 и 3 ст. 198 ДФЕС).

Во-вторых, указанный термин используется для обозначения особого правового режима отношений между ЕС и третьими странами или международными организациями, который предусматривает «Взаимные права и обязанности, совместные действия и особые процедуры» в соответствии со ст. 217 ДФЕС на основе международных договоров об ассоциации. В этом случае речь идет об ассоциированном партнерстве, которое осуществляется через специально созданные органы и заключается во внедрении взаимовыгодного углубленного сотрудничества сторон в различных сферах предметной компетенции ЕС [2]. В этом случае вопрос о правовом статусе национальных меньшинств напрямую отражает перспективу обретения соответствующим государством полноправного членства в ЕС, что предполагает всеобъемлющую правовую интеграцию, т.е. восприятие национальной правовой системой на уровне ее отдельных норм, институтов,

отраслей общеевропейских правовых ценностей и стандартов с адаптацией конкретных сфер законодательства к соответствующим фундаментальным нормам и принципам права Европейского Союза.

Именно подобный подход отражен в Соглашении об ассоциации между Украиной и ЕС [3], п. Е ч. 2 ст. 4 которого декларирует в качестве одной из целей политического диалога между Украиной и ЕС «укрепление уважения к демократическим принципам, верховенства права и хорошего управления, прав человека и основных свобод, в том числе прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, недискриминации лиц, принадлежащих к меньшинствам, и уважения к разнообразию, а также вклад в консолидацию внутренних политических реформ». Таким образом, дальнейшая перспектива полноценной правовой и политической европейской интеграции Украины напрямую связывается нормативным положением Соглашения об ассоциации с необходимостью приведения украинского законодательства о защите прав национальных меньшинств в соответствии с общепризнанными европейскими стандартами на основе «политического диалога» участников указанного международного договора.

В историко-правовом контексте следует сказать о том, что первое соглашение об ассоциации было заключено Европейским сообществом угля и стали с Великобританией 21 декабря 1954 г. [4]. Согласно положениям этого договора предусматривалось установление тесных длительных отношений между сторонами с целью постепенного перехода к общему рынку, т.е. направленность соглашений об ассоциации изначально была сугубо экономической, а не политической, гуманитарной или социокультурной.

В современной внешнеполитической практике Европейского Союза соглашения об ассоциации являются достаточно распространенными, а их содержание варьируется в зависимости от конкретного государства, которое подобный договор заключает, что обусловлено различным географическим положением, степенью интеграции в ЕС, перспективами обретения полноправного членства. Так, на современном этапе своего развития ЕС поддерживает отношения ассоциации с около 100 государствами мира: как с развивающимися (например, Соглашение Котону между ЕС и 78 странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов 2000 г.), так и с высокоразвитыми странами (например, отраслевые соглашения, которые устанавливают ассоциативные отношения между ЕС и Швейцарией). Кроме того, следствие внешнеполитические инициативы ЕС свидетельствует о том, что география соглашений об ассоциации распространяется гораздо дальше государств-соседей и даже за пределы Европы. Кроме того, соглашения об ассоциации с ЕС могут быть многосторонними и заключаться с международными организациями [5].

В частности, страны Южной и Центральной Америки находятся в кругу интересов Союза, причем здесь ЕС нацеливается уже не на двусторонние, а на межрегиональные соглашения. Так, сейчас идут

переговоры о заключении подобных соглашений между ЕС и Организацией Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР), в который входят Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Парагвай, Уругвай, Андского сообщества (Боливия, Эквадор, Колумбия, Перу) и странами Центральной Америки (Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа, Панамой, Сальвадором). В этом контексте необходимо отметить, что современные соглашения об ассоциации могут заключаться как с государствами, рассматривают перспективу членства в ЕС, так и государствами, которые формально не могут вступить в ЕС (например, Соглашение об ассоциации с Чили 2002 г.). В последнем случае вполне справедливо в тексте соглашения об ассоциации акцент делается исключительно на вопросы экономического сотрудничества и взаимодействия, поскольку взаимодействие на уровне общих социальных ценностей требуется, прежде всего, при заключении тех соглашений об ассоциации, которые предполагают реальную перспективу полной политико-правовой интеграции соответствующей страны в европейское пространство.

При всех подобных особенностях соглашения об ассоциации могут заключаться под самыми разными названиями: «Соглашение о введении ассоциации» (с Турцией 1963 г., Кипром 1972 г., Чили 2002 г.); «Европейское соглашение о введении ассоциации» (с Эстонией, Латвией, Литвой 1995 г.); «Соглашение о стабилизации и ассоциации» (с Албанией 2006 г., Черногорией 2007 г.); «Европейско-средиземноморское соглашение о введении ассоциации» (с Тунисом и Израилем 1995 г.). Кроме того, в их названии может отсутствовать понятие «ассоциация»: «Соглашение о введении Европейского экономического пространства» 1992 г. (с Исландией, Лихтенштейном и Норвегией); «Соглашение об экономическом партнерстве, политической координации и сотрудничестве с Мексикой 1997 г.»; «Соглашение о торговле, развитии и сотрудничестве с Южно-Африканской Республикой 1999 г. Таким образом, принципиальное значение в данном случае имеет не название, а правовое основание заключения такого соглашения (которым является ст. 217 ДФЕС) и его содержание.

Главными отличительными чертами соглашения об ассоциации с ЕС являются следующие: 1) введение между ЕС и соответствующим третьим государством одной из трех форм экономической интеграции (зоны свободной торговли, таможенного союза или общего рынка); 2) значительная степень влияния на правопорядок третьего государства через возможность принятия юридически обязательных решений общим органом ассоциации и введение обязанности у третьего государства согласовывать свое законодательство и практику его применения с *acquis* Союза; 3) наличие условий «эволюционности» и «кондициональности», направленных на углубление и расширение отношений в рамках ассоциации; 4) усложненная процедура заключения указанных международных договоров на уровне ЕС; 5) неограниченность действия во времени.

Соглашения об ассоциации целесообразно классифицировать по цели заключения, поскольку именно она обуславливает степень и характер отображения вопроса о статусе и защите национальных меньшинств в соответствующих нормативных положениях: 1) сделки, заключаемые с целью подготовки государства к вступлению в ЕС (например, Соглашение о стабилизации и ассоциации с Албанией 2006 г.); 2) соглашения, предусматривающие интеграцию в Союз как альтернативу членству в нем (Соглашение о Европейском экономическом пространстве 1992 г. с Исландией, Норвегией и Лихтенштейном); 3) соглашения, предусматривающие усиленное сотрудничество с неевропейскими государствами, которые формально не могут быть членами ЕС (Соглашение об ассоциации с Чили 2002 г.).

При этом соглашения об ассоциации, которые заключаются с целью вступления в ЕС, в отличие от соглашений, которые не предусматривают такой цели, обычно регулируют отношения сторон относительно широких сфер сотрудничества, характеризуются большей степенью влияния на правопорядок соответствующих третьих государств, а также предусматривают более жесткие обязательства по адаптации законодательства и практики его применения с *acquis* Союза. Именно в таких соглашениях, предусматривающих перспективу членства государства в ЕС, как правило, отображаются вопросы прав человека и гражданства, в том числе – в части внедрения необходимых стандартов обеспечения прав национальных меньшинств в конституционный правопорядок отдельных стран, претендующих на полноценное аксиологическое и структурно-функциональное восприятие европейских правовых ценностей и принципов.

В качестве примера можно привести п. Е ч. 2 ст. 3 Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и ЕС 2014 г., согласно которому одной из политических целей подписания этого документа является «усиление соблюдения демократических принципов, верховенства закона и надлежащего управления, прав человека и основных свобод, включая права людей, относящихся к меньшинствам, а также содействие консолидации внутригосударственных политических реформ» [6]. Подобная формулировка является практически идентичной соответствующему положению Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, что свидетельствует о существенном росте значимости проблемы соблюдения прав национальных меньшинств в странах-членах ЕС и внимания к этой проблеме, что непосредственно отражается в последних международно-правовых договорах Европейского Союза, заключенных с государствами, имеющими формальную перспективу полноценной интеграции в ЕС при условии адаптации их законодательствам к европейским правовым ценностям и стандартам, о которых отдельно указывается в текстах указанных актов.

В то же время в соглашениях об ассоциации, заключенных до вступления в силу Лиссабонского

договора, упоминание о защите и недискриминации национальных меньшинств в качестве важного требования к взаимоотношениям ЕС и того или иного государства, как правило, отсутствует.

В качестве примера можно привести Соглашение о стабилизации и ассоциации между ЕС и Хорватией 2001 г. [7], которое содержит исключительно общий принцип следующего содержания: «Уважение демократии и прав человека, определенных во Всеобщей декларации прав человека, Хельсинкском Заключительном акте и в Парижской хартии для новой Европы, уважение принципов международного права и верховенства права, а равно принципов рыночной экономики, включая принципы, сформулированные в документах Боннской встречи СБСЕ по экономическому сотрудничеству, лежит в основе внутренней и внешней политики Сторон и составляет существенный элемент настоящего Соглашения» (ст. 2). При этом национальные меньшинства не выступают самостоятельным объектом указанного соглашения в силу отсутствия в нем специальных положений относительно специфики их статуса или особой защиты их прав государством, вступающим в ассоциативные отношения с ЕС.

Подобным образом указанная сфера правового регулирования отражена в Соглашении об ассоциации между Турцией и ЕС 1963 г. [8]. Единственной целью данного соглашения п. 1 ст. 2 определяет «содействие непрерывному и сбалансированному укреплению торговли и экономических отношений между Сторонами, принимая во внимание необходимость обеспечения ускоренного развития турецкой экономики и повышения уровня занятости и условий жизни турецкого народа», т.е., можно констатировать исключительно экономическую направленность данного соглашения и отсутствие взаимосвязи перспективы членства Турции в ЕС с вопросом соблюдения прав человека и гражданина, в частности – относительно прав и законных интересов национальных меньшинств.

Выводы. Проанализировав соглашения об ассоциации между ЕС и различными государствами, сре-

ди которых – те, которые уже стали полноправными членами ЕС, а также имеющие и формально не имеющие такую перспективу, можно сделать следующие важнейшие обобщающие выводы относительно тенденций и сущности отображения в указанной форме международно-правовых договоров ЕС вопроса о соблюдении прав национальных меньшинств в разных сферах общественной жизни: а) после принятия и вступления в силу Лиссабонского договора гораздо большее внимание в международном сотрудничестве ЕС стало уделяться сфере соблюдения прав человека и гражданина, что детерминировано как расширением предметной компетенции Европейского Союза, так и постоянным процессом конституционализации общепринятых стандартов в указанной сфере; б) отличительной чертой соглашений об ассоциации, подписанных в последние годы, является непосредственная взаимосвязь эффективной защиты прав национальных меньшинств и восприятия соответствующих правовых ценностей с перспективой обретения государством перспективы членства в Европейском Союзе, что находит свое отражение в такой институционально-аксиологической форме, как «цели политического диалога» (в частности, подобная цель ассоциативного сотрудничества среди других была предложена Украине и Молдове); в) соглашения об ассоциации, которые отражают вопрос о статусе национальных меньшинств, устанавливают исключительно общие, рамочные нормы, что обуславливает необходимость внутрис государственного конституционно-правового регулирования прав этих особых социальных групп и гарантий их соблюдения, таким образом, категорию «национальные меньшинства» следует считать скорее конституционно-правовой, чем международно-правовой, хотя, с другой стороны, современные процессы глобализации общепризнанных конституционных ценностей стирают эту черту, придавая гуманитарной сфере некоторые признаки наднациональности, особенно в рамках такого глубоко интегрированного образования, которым представляется на современном этапе его развития и функционирования Европейский Союз.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Договор о функционировании ЕС от 25 марта 1957 г. – Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
2. Анакіна Т.М. Асоціація як форма співробітництва Європейського Союзу з третіми державами // Т.М. Анакіна. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/5225/1/Anakina_314_317.pdf.
3. Угода про асоціацію між Україною, з одної сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р. – Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=56219>.
4. Моца А.А. Правовая природа соглашений Европейского Союза об ассоциации // А. А. Моца. – Режим доступа : <http://journal.org/articles/2013/uri21.html>.
5. Гріненко О.О. Міжнародно-правове регулювання зовнішніх зносин Європейського Союзу // О.О. Гріненко / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – К. : «Фенікс», 2011. – 448 с. – (Бібліотека кафедри міжнародного права).
6. Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, с другой стороны от 27 июня 2014 г. – Режим доступа : <http://gov.md/public/files/2014/ianuarie/21/pdf>.
7. Соглашение о стабилизации и ассоциации между ЕС и Хорватией от 29 октября 2001 г. – Режим доступа : http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_hrvatska.htm.
8. Европейское соглашение об ассоциации между ЕС и Турцией от 12 сентября 1963 г. – Режим доступа : http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/aa_turkey.htm.