



Ионка Озер

**Турция и Европейский союз:
основные политические проблемы на пути
к членству в ЕС**

17 декабря 2004 г., когда Европейский совет принял решение начать 3 октября 2005 г. переговоры с Турцией о ее вступлении в ЕС, стало исторической датой в отношениях между Турцией и Евросоюзом, и, если Турция присоединится к ЕС после долгих лет переговоров, декабрьский саммит 2004 г. будет считаться поворотным моментом данного процесса. Решению этому предшествовала сорокапятилетняя борьба, которую вела Турция, добиваясь права стать членом «европейского клуба»; она началась в 1959 г. с подачи этой страной просьбы о присоединении к Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС) на правах ассоциированного члена в соответствии со Статьей 238 Римского договора¹, что произошло спустя лишь год после создания ЕЭС. В 1963 г. в результате упомянутой выше заявки состоялось подписание Анкарского соглашения, которое, будучи соглашением об ассоциированном членстве в ЕЭС, оформило отношения ассоциированного партнерства между Турцией и этим новообразованным органом европейской интеграции; конечной целью турецкого начинания было вступление страны в «европейский клуб» на правах

¹ Статья 238 Римского договора регулирует отношения «ассоциации» между ЕЭС и странами, не являющимися его членами, тогда как Статья 237 оговаривает принцип приема в ЕЭС европейских стран, не являющихся его членами.

полного члена. Поэтому, начиная с подачи заявки об ассоциированном членстве в ЕЭС, в основу турецкой внешней политики были положены отношения Турции с этим клубом, а полное членство в нем стало важнейшей и долгосрочной вожделенной задачей ее внешней политики. Иными словами, учитывая, что соглашение об ассоциированном членстве четко подразумевает перспективу полного членства, можно сделать вывод, что Турция является самым давним претендентом на членство в ЕС².

С окончанием холодной войны начался исторический процесс расширения ЕС, происходящий путем включения в него стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). С распадом коммунистических режимов ушел в прошлое порожденный холодной войной раздел Европы, и ЕС представилась возможность объединить западную и восточную части континента, разделенного до того самым неестественным образом. Историческая задача ЕС состояла в том, чтобы продолжить интеграцию континента и — на пороге 21-го века — расширить зону стабильности и процветания, включив в нее страны ЦВЕ. Поскольку ЕС пытался включить в себя страны, лежащие к востоку от линии европейского разлома, его внимание к вопросу о членстве Турции уменьшилось. В действительности отношения между сторонами начали приобретать оттенок проблематичности еще задолго до окончания холодной войны: в 1970-е гг. возникли трудности в экономической сфере,

² Перспектива полного членства оговаривается в Статье 28 Анкарского соглашения. В ней устанавливается, что, как только Турция достигнет такого уровня, когда сможет полностью взять на себя обязанности, происходящие из членства в Сообществе, договаривающиеся стороны изучат возможность вступления Турции в Сообщество. Поскольку в Статье 28 ясно выражается намерение договаривающихся сторон использовать соглашение об ассоциированном членстве в качестве прелюдии к получению страной полного членства, состояние ассоциации, основанное на Анкарском соглашении, вполне можно охарактеризовать как «ассоциацию перед вступлением». Решительно все в данном Соглашении составлено таким образом, чтобы подготовить Турцию к полному членству, причем модель, на которой построена данная ассоциация, — это Римский договор. Создание таможенного союза между договаривающимися сторонами — это не самоцель ассоциации, а всего лишь средство для достижения конечной цели — полного членства.

а в 1980-е гг. — трудности в сфере политической. Но этот проблемный характер отношений еще более осложнился после окончания холодной войны, в основном по различным политическим соображениям, хотя Турцию в конце концов и признали в качестве кандидата на получение полноправного членства в ЕС, и с нею были начаты переговоры о вступлении в Евросоюз. Крушение коммунизма в Центральной и Восточной Европе означало для Турции новые трудности на ее пути к получению полного членства в Европейском сообществе (ЕС). Турция неожиданно для себя оказалась в хвосте очереди, стоявшей на пороге «европейского клуба», так как возникла целая толпа новых стран-кандидатов, которые еще несколько лет назад мыкались по ту сторону водораздела. Хотя многие из стран ЦВЕ были экономически менее развиты, чем Турция, их теперь стали считать в политическом и историческом плане частью Европы. Поэтому попытка ЕС включить в себя эти страны придала политике Евросоюза новое — «культурное» — измерение³. Но политическое измерение оставалось более явным, и оно чаще, чем культурное, выдвигалось на первый план в процессе развития отношений между сторонами.

Предлагаемая Вашему вниманию статья отражает точку зрения, что доминирующими факторами, определяющими развитие отношений между сторонами, являются политические вопросы, а не вопросы, относящиеся к иным сферам этих отношений, и потому именно вопросы политики оказывают наибольшее влияние на развитие ситуации с членством Турции в ЕС. На сегодняшний день самые резко обозначившиеся проблемы, препятствующие давнему стремлению Турции ко вступлению в «европейский клуб», безусловно, определяются именно политическими соображениями. Среди всех прочих затронутых нами комплексов политических вопросов мы уделяем особое внимание двум из них, которые, по нашему мнению, представляют собой средоточие самых острых проблем, требующих незамедлительного решения. Главные

³ F.S. Larrabee, I.O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica, Arlington and Pittsburgh: RAND, 2003, p. 50.

проблемы, затрудняющие в настоящее время переговоры о вступлении в ЕС Турции, — это кипрская проблема и вопросы, связанные с соблюдением прав человека в Турции и ее демократизацией.

Наша статья состоит из трех основных разделов. В первом из них анализируется эволюция отношений между Турцией и ЕС с момента их возникновения, причем рассматриваются они сквозь призму основных событий, знаменующих собой поворотные моменты в истории их развития; задача, которую ставил перед собой автор, состояла в том, чтобы показать, что данные отношения «программировались», исходя, главным образом, из политических соображений. Так как эти, как правило, решающие политические соображения в основном относились и относятся к вышеупомянутым вопросам, второй и третий разделы статьи сфокусированы на том, каким образом дискуссии по кипрской проблеме и по вопросу о демократизации Турции на долгие годы стали центральной темой в отношениях между Турцией и ЕС и обещают остаться на повестке дня еще в течении длительного времени.

Эволюция отношений под влиянием политических соображений

Отношения между Турцией и ЕЭС получили прочную *юридическую* основу со вступлением в силу Анкарского соглашения 1964 г., а развивались они в основном на базе *экономической* модели интеграции, в которой таможенный союз представлял собой переходный этап на пути к полной интеграции. Тем не менее, реальное развитие отношений определялось, как правило, соображениями политического характера. Следует также отметить, что на развитие отношений серьезно влияли два фактора — то, каким образом Турция воспринимается ЕС и на основе каких соображений она им оценивается. Заявка, поданная Турцией в 1959 г., была с одобрением воспринята европейской стороной и имела своим следствием подписание Анкарского соглашения, целиком составленного таким образом, чтобы подготовить Турцию к полному членству в

ЕЭС, и, соответственно, четко обозначающего для этой страны перспективу полного членства. Следовательно, состояние ассоциации, установленное Анкарским соглашением, можно рассматривать как ассоциацию, предшествующую окончательному вступлению Турции в ЕЭС на правах полного члена или предваряющую его. То, что заявка, поданная в 1959 г., привела в итоге к столь благоприятному отношению к Турции со стороны ЕЭС, объясняется, в основном, тем фактом, что Европейское экономическое сообщество видело в Турции стратегически важного партнера, исходя из соображений безопасности. В эру, последовавшую за окончанием второй мировой войны, самыми насущными соображениями в плане международных отношений были вопросы в области безопасности, что объяснялось расколом мира на Запад и Восток в результате начала холодной войны. В этой связи соображения безопасности, обусловленные существованием коммунистической угрозы, повлияли на «европейский» подход к Турции весьма положительным образом. В развитии отношений между двумя сторонами главную роль сыграло геостратегическое значение Турции. Такое восприятие Турции Европой не только заложило основу весьма многообещающей ассоциации, созданной двумя сторонами, но также стало зарокком стабильности и гармонии в развитии отношений между ними, что оставалось непреложным фактом вплоть до начала 1970-х гг. Иными словами, в течение этого периода ассоциации не приходилось сталкиваться со сколько-нибудь серьезными трудностями.

Однако в 1970-е годы восприятие и оценка Турции в контексте соображений безопасности становятся для Европы, по всей видимости, делом прошлым. Эти годы известны как эпоха детанта между полярно противоположными сторонами. Детант между США и СССР возвестил начало периода, знаменовавшегося уменьшением напряженности и убыванием тревог, связанных с вопросами международной безопасности. Иными словами, коммунизм уже не выглядел столь зловещим, как раньше. С другой стороны, самую серьезную озабоченность относительно устойчивости мировой экономики

стали вызывать экономические угрозы, порождаемые такими событиями, как повышения цены на нефть со стороны ОПЕК, крушение Бреттон-Вудской системы, обеспечивавшей стабильность валютных курсов, а также экономические спады. Как и в случае со всеми другими развитыми и развивающимися странами мира, экономические проблемы и нестабильность оказывали на Турцию и европейские страны очень большое влияние. Такая ситуация, в сочетании с внутренней политической нестабильностью и проблемами, сказалась на отношениях между Турцией и Европой достаточно негативным образом. В итоге обе стороны оказались не в состоянии выполнять обязательства, связанные с ассоциативными отношениями (в части создания таможенного союза между ними).

В 1980-е гг. соображения, связанные с экономическими вопросами, перестают быть главным фактором, определяющим отношения между сторонами, и на первый план выходят политические соображения и тревоги, в основном и обусловившие проблемный характер этих отношений⁴. Однако на сей раз в основу политических соображений ставились, в первую очередь, не вопросы безопасности, а основополагающие человеческие ценности — такие, как демократия, права человека и главенство закона. Иными словами, источник политических тревог сместился в другую область, и с тех пор политические соображения, связанные с защитой основополагающих человеческих ценностей, остаются основным фактором, определяющим отношения между Турцией и ЕС. Основная причина, по которой произошло это смещение источника политических тревог, состоит в том, что подход ЕС к международной политике стал отличаться от подхода, выработанного его союзником — Соединенными Штатами Америки. В период после окончания второй мировой войны тревоги, испытываемые ЕС, были аналогичны тревогам, существовавшим в США. Но если США и в дальнейшем продолжали рассматривать международные отношения с точки зрения

⁴ A. Eralp, *Soğuk Savaştan Günümüze Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Turkey-EU Relations From the Cold War to the Present)* // A. Eralp (ed.), *Türkiye ve Avrupa (Turkey and Europe)*, Ankara: Imge, 1997, p. 87.

безопасности, соображения, связанные с улучшением положения в области демократии и защиты прав человека и ставшие частью европейского подхода к международным проблемам, получили в Европе значительно больший вес, чем в 1950-е и 1960-е гг. Эта ситуация напрямую отражалась на отношениях между ЕС и Турцией в зависимости от изменений, происходивших в турецкой политике, и отношения эти ухудшились тогда беспрецедентным образом. В условиях, сложившихся в результате государственного переворота 1980 года в Турции, ЕЭС стал оценивать свои отношения с этой страной, исходя из факта приостановки там демократического правления и нарушений прав человека. Поэтому ассоциативные отношения были заморожены с обещанием возобновить их, когда в Турции вновь будут гарантированы эти ценности.

Впоследствии, с возвращением Турции к «демократии», отношения между Сообществом и Турцией нормализовались. Но тревоги относительно нехватки демократии и нарушений прав человека вкупе с дискуссиями по кипрскому вопросу и проблеме Эгейского моря, начавшимися в 1981 г. после принятия в ЕЭС Греции, остаются важнейшими факторами, определяющими развитие отношений между ЕЭС и Турцией. Возможно, такое положение сохранится и в будущем. В меморандуме Европейской комиссии, подготовленном для оценки обоснованности просьбы Турции о принятии ее в ЕС в 1987 г. в качестве полноправного члена, проблемы в области демократии и нарушения прав человека подверглись суровой критике и были названы, наряду с некоторыми другими факторами⁵, в качестве

⁵ Мнение ЕС относительно просьбы Турции включает в себя рекомендацию, что переговоры о вступлении в ЕС любой страны, причем не только такой проблемной страны, как Турция, не следует начинать ранее 1993 г., когда этим актом можно будет ознаменовать успехи в деле осуществления программы Единого рынка. Иными словами, Европейское сообщество было не готово к ведению переговоров о приеме в свой состав новых членов до 1993 г., будучи занято завершением создания единого внутреннего рынка. Кроме того, Комиссия также заявила, что детальный анализ экономической и политической ситуации в Турции показывает, что Турции будет трудно справиться с проблемами адаптации, которые возникнут у нее в среднесрочной перспективе в случае вступления в ЕС. [A. Eralp, *Turkey and the European Union* // L. G. Martin, D. Keridis (eds.), *The Future of Turkish Foreign Policy*, Cambridge: MIT Press, 2004, pp. 69, 70].

главных причин, тормозящих принятие решения о членстве в ЕС Турции. И если ЕС считал решение всех этих проблем непременным условием приема в свои ряды Турции, Турция видела переход к демократии как постепенный процесс, которым ей следует заниматься уже будучи в составе ЕС.

Аналогичным образом, проблемы, возникшие в процессе окончательного оформления таможенного союза между Турцией и ЕЭС, нельзя рассматривать как проблемы в основном экономического и технического характера. В основе этих проблем лежит вся политическая структура отношений между Турцией и ЕС — как это, впрочем, всегда бывало в деле осуществления Анкарского соглашения. Например, Греция согласилась не блокировать реализацию таможенного союза в обмен на обязательство открытия переговоров о вступлении в ЕС Южного Кипра. Если Турция считала вопрос о таможенном союзе тесно связанным с вопросом о своем членстве в ЕС, то, по мнению ЕС, окончательное оформление таможенного союза не настолько важно, чтобы ради него можно было пренебречь серьезными опасениями, которые вызывают вопрос о Кипре и проблема турецкой демократии⁶.

Саммит в Люксембурге, состоявшийся в декабре 1997 г., стал первым официальным форумом ЕС, где — хотя и не напрямую, а несколько вскользь — было заявлено, что политические соображения относительно проблемы Эгейского моря и кипрского вопроса на самом деле являются условиями, предъявляемыми Турцией. Этот саммит положил начало процессу, делавшему расширение возможным, для чего была принята соответствующая двухуровневая модель приема в ЕС-10 стран ЦВЕ и Кипра. ЕС постановил, что со странами-претендентами первого уровня — пятью странами ЦВЕ и Кипром — переговоры о вступлении должны начаться практически сразу же, в конце марта 1998 г., тогда как с остальными пятью

⁶ H. Kramer, *Turkey and the European Union: A Multi-Dimensional Relationship with Hazy Perspectives* // V. Mastny, R. Craig Nation (eds.), *Turkey Between East and West: New Challenges for a Rising Regional power*, Colorado and Oxford: Westview Press, 1996, pp. 215-216.

странами-кандидатами они начнутся несколько позднее, но в период ожидания своей очереди они будут пользоваться рядом преимуществ в виде более тесных экономических связей с ЕС в рамках «вступительных партнерств». Из обеих этих групп Турция была исключена. Иными словами, ЕС утвердил 10 стран ЦВЕ и Кипр в качестве кандидатов на полное членство по одним и тем же критериям и на равной основе, тогда как Турции было отказано в статусе страны-кандидата, хотя ее право на полное членство и было снова подтверждено⁷. Турция не была включена в процесс расширения ЕС на равной со всеми другими странами-претендентами основе, поскольку не получила официального статуса страны-кандидата и ее официально не подключили к индивидуальной программе «вступительного партнерства»⁸. Взамен этого ей предложили специальную «Европейскую стратегию для Турции», призванную приблизить ее к ЕС и тем самым подготовить к вступлению. Следовательно, можно сделать вывод, что из процесса расширения Турцию не исключили. Турция «зависла» где-то посередине.

На саммите в Люксембурге было заявлено, что «расширение представляет собой широкий, всеобъемлющий и непрерывно идущий процесс, который будет осуществляться поэтапно», и что «каждая из стран-претендентов будет продвигаться со своей скоростью и в зависимости от своей подготовленности». Исходя из этого, страны-члены ЕС пришли к решению об учреждении Европейской конференции, состоящей из стран-членов ЕС и стран-претендентов. Турция получила приглашение участвовать в Европейской конференции в качестве страны-претендента. Однако даже участие в этой конференции было оговорено выполнением ряда условий, выдвинутых в последнюю минуту одним из государств-членов ЕС

⁷ Право Турции на полное членство уже декларировалось в 1987 г. в резолюции Европейской комиссии относительно заявки Турции на получение полного членства в ЕС.

⁸ Иными словами, она не была включена в «Стратегию подготовки к вступлению», которую предложили всем другим странам-претендентам для подготовки их к вступлению в ЕС.

(Грецией). Хотя и заявлялось, что «страны, принимающие эти критерии и обязующиеся соблюдать вышеуказанные принципы, будут приглашены принять участие в Конференции»⁹, было очевидно, что эти условия, целиком и полностью разработаны фактически для одной лишь Турции, поскольку формулировки этих условий сразу вызывают в памяти кипрский и эгейский вопросы, а также копенгагенские критерии, то есть именно те вопросы, которые придавали проблематичность отношениям между ЕС и Турцией¹⁰. Так, ЕС установил связь между вопросом о кандидатуре Турции и достижением ею прогресса в области решения вопросов, не вошедших в официальные критерии, соответствие которым необходимо для принятия в ЕС (копенгагенские критерии) — таких, как урегулирование разногласий с Грецией по эгейскому вопросу и мирное решение кипрской проблемы. В итоге, как указал Робинс, турецкое правительство приняло решение заморозить политическое сотрудничество и диалог с ЕС, а также отказалось участвовать в Европейской конференции, поскольку Турция считала, что на нее не распространился «тот благожелательный подход», который практиковался по отношению к другим странам-претендентам, и что ей было отказано в «объективных критериях», предложенных последним; по мнению Турции, критерии, разработанные для участия в Европейской конференции, были ничем иным, как неприемлемыми политическими условиями¹¹.

⁹ *Presidency Conclusions*, Paragraph 6, Luxembourg European Council, December 12-13, 1997, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm.

¹⁰ Условия эти следующие:

- следование политике мира, безопасности и добрососедства;
 - уважение суверенитета других стран и принципов, на которых основан ЕС, целостности и нерушимости внешних границ государств и принципов международного права;
 - следование принципам, согласно которым территориальные споры должны решаться мирным путем, в особенности в рамках юрисдикции Международного суда в Гааге
- (*Presidency Conclusions*, Paragraph 5, Luxembourg European Council, December 12-13, 1997).

¹¹ P. Robins, *Suits and Uniforms*, London: Hurst & Company, 2003, p. 109.

Турция сочла решения саммита в Люксембурге в том виде, в каком их озвучила страна-председатель Евросоюза, дискриминационными, в высшей степени политизированными и принятыми под нажимом Греции. По мнению Анкары, копенгагенские критерии использовались на саммите скорее субъективно, чем объективно, поскольку впереди Турции в очереди на прием оказались некоторые страны-претенденты, по сравнению с ней куда менее соответствующие критериям членства, и произошло это исключительно по политическим соображениям и благодаря тому, что некоторых претендентов поддерживал ряд членов ЕС. Поэтому турецкое правительство решило продолжать свои отношения с ЕС на основе существующего соглашения об ассоциации, а не исходя из решений саммита в Люксембурге¹².

В результате после саммита в Люксембурге отношения между Турцией и ЕС серьезно ухудшились, а их уровень был понижен Анкарой. Однако спустя всего лишь два года, на декабрьском саммите в Хельсинки, в этих отношениях, ставших напряженными после саммита в Люксембурге, явно обозначилась оттепель, так как Евросоюз во многом пересмотрел свою позицию по турецкому вопросу¹³. На саммите в Хельсинки Евросоюзом было заявлено, что «Турция является государством-кандидатом, которому предстоит вступить в Союз на основе тех же критериев, которые применяются к другим

¹² A. Eralp, 2004, pp. 71-72.

¹³ Это изменение в политике (или позиции) ЕС в отношении Турции было вызвано следующими факторами:

- к власти в Германии пришло новое правительство, более благожелательно настроенное к Турции - в прошлом эта страна, наряду с Грецией, была одним из самых жестких критиков Турции

- ЕС, осознавший, к чему может привести потеря такого важного стратегического партнера, как Турция, стал стремиться не допустить дальнейшего ухудшения отношений между Турцией и Евросоюзом, обострившихся после саммита в Люксембурге

- давлением в поддержку кандидатуры Турции со стороны США . [Детальный анализ ситуации см.: Ch. Rumford, *From Luxembourg to Helsinki: Turkey, the politics of EU enlargement and prospects for accession* // „Contemporary Politics”, Vol. 6, No. 4, 2000; H. Onursal Hatipoğlu, *Lüksemburg Çıkmazından Helsinki Dönemine (From Luxembourg Dead-end to Helsinki Turning Point)* // *Foreign Policy*, Publication of Istanbul Bilgi University, Summer, 1999].

государствам-кандидатам»¹⁴. Европейский совет решил на своем заседании в Хельсинки разработать для Турции стратегию подготовки к вступлению на основе уже имеющейся европейской стратегии. Цель этой инициативы — стимулирование реформ в Турции и оказание им всяческой поддержки. Таким образом, после нескольких лет застоя в отношениях между Турцией и ЕС произошел серьезный положительный сдвиг, ознаменованный решениями саммита в Хельсинки.

В Хельсинки Европейский совет подтвердил позицию Евросоюза, согласно которой соблюдение всех копенгагенских критериев является основой для приема в Союз, а соблюдение копенгагенских политических критериев является обязательной предпосылкой для открытия переговоров о членстве в нем. Хотя данный принцип и до этого считался общим правилом для каждой страны-кандидата, ЕС счел нужным вновь подчеркнуть его непреходящее значение и заявил, что не готов открыть переговоры о принятии Турции в свои ряды до тех пор, пока Анкара не станет соблюдать копенгагенские политические критерии. Иными словами, для того, чтобы переговоры о вступлении начались, Турции следует удовлетворить политические требования, содержащиеся в копенгагенских политических критериях. Совершенно очевидно, что принятое ЕС решение из всех копенгагенских критериев акцентировать критерии политические касалось прежде всего Турции, и такое положение дел значительно затруднило получение ею членства в ЕС, несмотря на все усилия Анкары.

Кроме того, на саммите в Хельсинки было принято решение увязать вопрос о предоставлении Турции полного членства в ЕС с урегулированием кипрской проблемы и разрешением разногласий по эгейскому вопросу, хотя о такой взаимосвязи ничего не говорится в официальных критериях, соответствие которым необходимо для вступления в ЕС, установленных Европейским советом в Копенгагене в июне 1993 г. Если на саммите в

¹⁴ *Presidency Conclusions*, Paragraph 12, Helsinki European Council, December 10-11, 1999, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm.

Люксембурге эти политические вопросы обозначались лишь косвенным образом, в Председательском заключении саммита в Хельсинки они фигурировали уже напрямую, будучи впервые включены в официальный документ ЕС. Параграф 4 вышеуказанного Заключения касается урегулирования эгейского вопроса, тогда как положения, касающиеся урегулирования кипрской проблемы, содержатся в параграфах 9а и 9b. Поэтому многие в Турции считают, что данные вопросы являются своего рода неофициальными или не упоминаемыми вслух критериями для вступления в Евросоюз, хотя последний и не обозначил их в качестве своих официальных критериев.

Наделяя статусом страны-кандидата Турцию, которая обратилась к ЕС с просьбой о предоставлении ей полного членства в этой организации, Евросоюз разработал формулу членства, отличающуюся от той, что была предусмотрена в рамках Анкарского соглашения. Путь к полному членству с промежуточным этапом ассоциированного членства начался для Турции в 1959 г. с подачи ею заявки на получение ассоциированного членства согласно Статье 238 Римского договора; успех начинания зависел, в основном, от создания таможенного союза. Но поскольку вышеупомянутая схема явно не срабатывала должным образом, Турция избрала более короткий и прямой путь к получению полного членства, обратившись к ЕС в 1987 г. с заявкой на предоставление ей такового на юридическом основании Статьи 237 Римского договора. Иными словами, новая заявка открывала для Турции обходной путь к решению проблемы. Однако ЕС решил проигнорировать этот второй путь, открывшийся благодаря заявке Турции о предоставлении ей полного членства в Союзе, не дав положительного ответа на ее просьбу и предложив ей — в резолюции Европейской комиссии — сначала возобновить, а в дальнейшем и развивать отношения в рамках ассоциации. Но на сессии Европейского совета в Хельсинки прямой путь к полному членству был вновь открыт — посредством признания кандидатуры Турции на получение членства в ЕС. Таким образом, отношения между Турцией и ЕС развивались по двум параллельным направлениям — причем, несмотря на единую

конечную цель, каждый путь имел свою собственную отправную точку и свою юридическую базу. Так продолжалось до 3 октября 2005 г. — дня открытия переговоров о вступлении Турции в ЕС. С началом этих переговоров два параллельных пути к обретению Турцией полного членства в Евросоюзе слились воедино. Но и новый — теперь уже единый — путь Турции в ЕС будет далеко не без препятствий. И главными препонами, по-видимому, останутся проблема Кипра и вопрос о демократизации Турции.

Кипрский вопрос

Греческий фактор и возникновение проблемы в отношениях между Турцией и ЕС

Хотя Греция всегда представляла собой важный фактор, во многом определяющий политику Турции в отношении ЕС¹⁵, бесконечный греко-турецкий конфликт стал элементом отношений между Турцией и ЕС только после того, как в 1981 г. Греция обрела членство в ЕС. Получение членства в ЕС открыло Греции путь к злоупотреблению своими правами, проистекавшими из ее членства в вышеуказанной организации, для обструкции целей Турции в отношении ЕС¹⁶. Правда, нельзя сказать, что ЕЭС оказалось в состоянии дать должный

¹⁵ Например, это ясно проявилось в решении Турции подать в ЕЭС заявку о предоставлении ей ассоциированного членства сразу же после подачи Грецией аналогичной заявки (1959 г.). Относительно данного примера см.: М.А. Birand, *Türkiye' nin Gümrük Birliği Macerası (Turkey's Customs Union Adventure)*, Istanbul: Milliyet Publications, 1996, pp. 47-55.

¹⁶ Например, Греция в течение многих лет препятствовала надлежащему соблюдению Соглашения об ассоциации между ЕЭС и Турцией, а также Дополнительного протокола к нему, неоднократно накладывая вето на выделение Турции финансовой помощи, которую ЕЭС согласился оказать Турции в рамках соглашения об ассоциации. [Детальный анализ см.: С. Stephanou, С. Tsardanides, *The EC Factor in the Greece-Turkey-Cyprus Triangle* // D. Constan (ed.), *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s: Domestic and External Influences*, London: Macmillan, 1991, pp. 207-230.] Это всего лишь один пример непрекращающихся попыток Греции заблокировать любую новую инициативу в области отношений между ЕС и Турцией с помощью апеллирования к кипрской проблеме и неудовлетворительной ситуации с правами человека в Турции.

отпор этим злоупотреблениям. Хотя первое время после того, как в 1959 г. Турция и Греция подали заявки на получение статуса ассоциированных членов ЕЭС, эта организация строила свои отношения с ними непредвзято и на сбалансированной основе, с получением Грецией членства в ЕЭС (1981 г.) уравновешенный подход сменился дискриминационным по отношению к Турции. Начиная с этого момента, сложные отношения между ЕЭС/ЕС с Грецией в числе его членом и Турцией стали видеться большинству турецкого политического сообщества как результат прогреческой позиции, занятой ЕС, и, следовательно, в определенном смысле, следствие применения ЕС двойных стандартов — в ущерб Турции. Такого рода восприятие существующей ситуации не исчезнет до тех пор, пока Греция будет членом ЕС, а Турция нет.

Неконструктивность позиции, занятой в ЕС Грецией по отношению к Турции, во многом связана с до сих пор не урегулированной проблемой Кипра. Поскольку, как показал опыт, турецкие и греческие интересы на Кипре находятся в остром противоречии друг с другом, проблема эта остается важным источником напряженности между Турцией и Грецией. По словам Крамера, с момента своего вхождения в ЕЭС/ЕС Греция всегда искала у европейских партнеров поддержки своей национальной политики в отношении этого конфликта с Турцией. Усилия Греции увенчались успехом, прежде всего, в деле подготовки заседания Совета по вопросам ассоциации, которое состоялось 25 апреля 1988 г. Во вступительном заявлении ЕС на открытии этой встречи было в числе прочего сказано, что «кипрская проблема негативно сказывается на отношениях между ЕС и Турцией». Хотя реакция турецкой стороны была весьма отрицательной и Турция решила бойкотировать встречу, на июньском 1990 г. саммите в Дублине Европейский совет еще более ужесточил данный подход, впервые тогда озвученный — между кипрской проблемой и отношениями между ЕС и Турцией была установлена тесная взаимосвязь. Этот подход стал важным фактором разногласий между ЕС и Турцией, которая считала, что

кипрская проблема лежит вне сферы отношений между сторонами. Для Турции было ясно, что ЕС отказался от политики нейтралитета в кипрском вопросе и принял в нем сторону Греции¹⁷. Заняв такую позицию, ЕС превратил кипрскую проблему в предмет собственных споров с Турцией, тогда как раньше она был яблоком раздора для одних лишь Греции и Турции. В результате ЕС утратил возможность играть роль посредника в достижении мирного урегулирования на Кипре — в политическом плане доверие к нему было подорвано.

После саммита Европейского совета в Дублине, на котором была официально озвучена позиция, занятая ЕС в кипрском вопросе, 3 июля 1990 г. правительство греков-киприотов, являющееся единственным международно признанным политическим образованием на острове, обратилось к ЕС с просьбой о предоставлении ему полного членства в Евросоюзе. Это обращение еще более осложнило отношения между ЕС и Турцией. Правительство турок-киприотов, поддержанное Турцией, утверждало, что вышеупомянутое обращение не только неправомерно, но и незаконно. Оно было неправомерно, потому что в соответствующем процессе не участвовали турки-киприоты, хотя обращение подавалось от имени всего острова. Кроме того, оно было незаконным как с точки зрения международного права, так и с точки зрения кипрского конституционного права. Кипрская конституция 1960 года вполне может быть интерпретирована таким образом, что остров целиком или какая-либо его часть не вправе войти в ЕС, если среди членов этой организации не будет Турции. Один из трех основных текстов, лежащих в основе Конституции Кипра — это Договор о гарантиях¹⁸, Статья 1 (параграф 2) которого содержит условие, что «Республика Кипр обязуется не участвовать, как единое целое или в какой-либо своей части, ни в каком политическом или экономическом союзе с каким бы

¹⁷ Н. Kramer, *op. cit.*, p. 217.

¹⁸ Два других текста — это Договор о союзе и Учредительный договор.

то ни было государством»¹⁹. Со своей стороны, Греция утверждала, что параграф этот направлен на предотвращение *энозиса*²⁰ и не должен трактоваться как препятствие для присоединения к ЕС. Следовательно, утверждали в Афинах, турецкая аргументация в данных обстоятельствах попросту неуместна²¹. Действительно, формулировка, содержащаяся в указанном параграфе, определенно имела целью предотвращение *энозиса*²². Иными словами, она была направлена на защиту прав турок-киприотов перед лицом греческих требований осуществления *энозиса*, неоднократно высказывавшихся в прошлом. Но столь же определенно известно и то, что греческая часть острова участвовала в «политическом» и экономическом союзе с Грецией не посредством *энозиса*, а в рамках механизмов ЕС. Если Турция не станет членом ЕС, такую ситуацию можно с легкостью интерпретировать как незаконную с точки зрения Конституции 1960 года, которая в настоящее время представляет собой юридическую основу существования единственного международно признанного политического образования на острове. Поэтому турецкая аргументация была вполне уместной во время подачи греками-киприотами своей просьбы о приеме в ЕС.

В своей резолюции относительно этой заявки, изданном в июне 1993 и принятом Европейским советом без каких-либо оговорок в октябре 1993 г., Европейская комиссия высказалась по данному вопросу в положительном ключе, заявив, что членство Кипра в ЕС, скорее всего, не вызовет сколько-нибудь

¹⁹ M.H. Mendelson. *The Application of the Republic of Cyprus to Join the EU* // N.M. Ertekün (ed.), *The Status of the Two People in Cyprus*, Nicosia-TRNC: Okman, 1997, second edition, pp. 139.

²⁰ Греческое слово, обозначающее объединение острова с Грецией.

²¹ A. Nachmani, *What says the neighbour to the West? On Turkish-Greek relations* // B. Rubin, K. Kirişçi (eds.), *Turkey in World Politics: an emerging multiregional power*, Istanbul: Boğaziçi University Press, 2002, p. 105.

²² В 1959 г. тогдашний министр иностранных дел Греции, комментируя данный параграф, заявил, что «он специально был сформулирован таким образом, чтобы исключить возможность каких-либо инициатив со стороны Греции, направленных на осуществление *энозиса*». (Mendelson, p. 139)

серьезных проблем в социально-экономической сфере. Иными словами, Комиссия заявила, что членство Кипра в ЕС в принципе возможно. Однако, кроме того, она указала, что «интеграция Кипра в Сообщество подразумевает мирное, сбалансированное и долгосрочное урегулирование кипрского вопроса», призванное «создать для Кипра соответствующие условия для нормального участия в процессе принятия решений по линии Европейского сообщества, а также в правильном применении общего права Сообщества на всей территории острова»²³. По мнению Сойсала, посредством этого заявления Европейская комиссия косвенным образом давала понять греческой стороне, что разрешение разногласий по вопросу о будущем острова и компромисс с турецкой стороной устранят все препятствия на пути к получению Кипром членства в ЕС²⁴. Поэтому ЕС выступил в поддержку точки зрения, согласно которой приоритетным условием для принятия Кипра в эту организации должно было стать урегулирование кипрской проблемы.

Однако вскоре ЕС изменил свою позицию и начал утверждать, что греческая сторона может войти в Евросоюз, несмотря на то, что кипрская проблема так и осталась неурегулированной. Эволюция политики ЕС четко прослеживается на материале решений Совета министров ЕС от 6 марта 1995 г. и постановлений, принятых на декабрьском саммите 1997 г. в Люксембурге. Спустя еще какое-то время об этой эволюции было четко заявлено в Председательском заключении по итогам декабрьского саммита 1999 г. в Хельсинки. 6 марта 1995 г. Министерский совет по общим делам ЕС подтвердил приемлемость кандидатуры Кипра в члены Евросоюза и возложил на себя обязанность начать переговоры с «Республикой Кипр» в течение шести месяцев со дня окончания откры-

²³ См. Commission of the European Communities, *Commission Opinion on the Application by the Republic of Cyprus for membership*, Brussels, 30 June 1993, Doc. COM(93) 313 fin.

²⁴ M. Soysal, *The Cyprus Problem and Turkey's Candidacy to EU Membership* // M. Dartan, Ç. Nas (eds.), *The European Union Enlargement Process and Turkey*, Istanbul: Marmara University European Community Institute, 2002, p. 344.

вавшейся вскоре межправительственной конференции, которая должна была провести реформу институтов ЕС в преддверии его готовившегося расширения на восток. Совет подтвердил намерение ЕС интегрировать Кипр на следующем этапе его расширения, о чем уже было объявлено на декабрьском саммите 1994 г. в Эссене²⁵. Согласно Брюину, март 1995 г. стал поворотной точкой, поскольку Совет отказался тогда от условия, согласно которому открытию переговоров о вступлении в ЕС Кипра должно было предшествовать прекращение раздела острова. Брюин также подчеркнул важность того факта, что в Заключении, составленном Советом министров ЕС, говорилось о «Кипре», а не о «Республике Кипр», так как слова «Республика Кипр» или «Кипрская Федерация» явились бы реанимацией прежнего приоритетного условия²⁶. Иными словами, ЕС проигнорировал разделенный характер острова и признал греческую сторону единственным представителем всего Кипра. Со своей стороны, правительство Греции согласилось снять вето, наложенное ею на осуществление таможенного союза с Турцией, что и произошло в тот же день на заседании Совета по вопросам ассоциации. С точки зрения Турции, правительство греков-киприотов не имело права вести переговоры о вступлении в ЕС от имени всего острова.

Еще одним важным и четким показателем изменения политики ЕС, в результате которого греческий Кипр получил право стать членом ЕС без предварительного условия, согласно которому принятию Кипра в Евросоюз должно было предшествовать урегулирование проблемы острова, явился декабрьский саммит 1997 г. в Люксембурге. На этом саммите была отвергнута просьба Турции о включении ее в число

²⁵ Об июньском саммите 1994 г. на о-ве Корфу, прошедшем в период председательства в ЕС Греции, иногда с похвалой говорится, что он знаменовал собой первый случай, когда вопрос о приеме Кипра в ЕС не увязывался с решением вышеуказанной проблемы. (См высказывание Нагента, цит. в Ch. Brewin, *The European Union and Cyprus*, Huntingdon and Cambridgeshire: Eothen, 2000, pp. 16, 17.

²⁶ Ch. Brewin, *op. cit.*, pp. 16, 17.

стран-претендентов, которым предоставлялся статус кандидатов в члены ЕС. Объявленный на саммите список стран-кандидатов вызвал у правительства Турции откровенное негодование. Возмущение Турции стало еще сильнее, когда под давлением Греции Евросоюз принял решение практически немедленно — в конце марта 1998 г. — начать переговоры с греческим Кипром и пятью странами ЦВЕ о принятии их в члены ЕС, несмотря на все настояния Анкары, чтобы переговорам о вступлении в ЕС Кипра предшествовало заключение соглашения между греческой и турецкой общинами острова. Но еще оскорбительнее для Анкары было то, что вместо того, чтобы возложить на Турцию и Грецию обязанность совместными усилиями добиваться урегулирования кипрской проблемы, ЕС обратился с призывом к Турции уважать суверенитет других стран. Со своей стороны, турецкое правительство объявило, что, поскольку ЕС начал переговоры о принятии в Евросоюз Кипра с греческими киприотами, Турция интенсифицирует процесс интеграции Турецкой Республики Северного Кипра (ТРСК). И действительно, Турцией после этого был предпринят ряд шагов по усилению своих связей с ТРСК²⁷.

Хотя на сессии Европейского совета в Хельсинки в декабре 1999 г. наблюдалось первое за долгие годы серьезное улучшение отношений между Турцией и ЕС, вызванное решением ЕС о присвоении Турции статуса страны-кандидата, саммит этот был не лишен проблем, так как на нем было сделано

²⁷ Например, первое заседание Совета по вопросам ассоциации с участием представителей Турции и ТРСК состоялось 31 марта 1998 г. — в день, когда открылись переговоры с греками-киприотами о вступлении в ЕС Кипра. Кроме того, Турция стала включать турок-киприотов в состав турецких делегаций и миссий, направляемых за рубеж. Турецкая позиция в вопросе о решении кипрской проблемы также изменилась: если раньше Турция выступала за создание двухзональной, двухобщинной федерации — и оказывала ей поддержку в течение девяти лет, то теперь она выступает за создание на острове двух независимых государств. (См.: S. Süvarierol, *The Cyprus Obstacle on Turkey's Road to Membership in the European Union* // A. Çarkoğlu, B. Rubin (eds.), *Turkey and European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics*, Portland and London: Frank Cass, 2005, p. 60; см. также: Larrabee and Lesser, pp. 79, 80.)

весьма откровенное заявление относительно Кипра. Согласно Председательскому заключению по итогам саммита в Хельсинки,

«Европейский совет... выражает свою решительную поддержку усилиям со стороны Генерального секретаря ООН, направленным на достижение успешного завершения [этого] процесса.

Европейский совет намерен подчеркнуть, что политическое решение [проблемы] облегчит вступление Кипра в Европейский союз. Если до окончания переговоров о вступлении Кипра [в ЕС] никакого урегулирования так и не будет достигнуто, решение Совета о вступлении [Кипра в ЕС] будет сделано без соблюдения предварительного условия относительно вышеупомянутого [урегулирования]. В этом случае Совет примет во внимание все относящиеся к делу факторы²⁸».

Приведенный здесь параграф документа со всей очевидностью указывает на то, что ЕС предпочитает иметь дело с воссоединенным Кипром и приветствовал бы проведение переговоров между греческой и турецкой сторонами под эгидой ООН, что дало бы определенную гарантию успешности такого начинания. Поэтому, согласно Сойсалу, ЕС и посылает сигналы обеим сторонам, чем выражает свою готовность участвовать в решении кипрской проблемы. С одной стороны, ЕС, подчеркивая важность политического урегулирования в качестве фактора, могущего способствовать вступлению Кипра в Евросоюз, пытается обеспечить участие греков-киприотов в этом урегулировании. Если администрация греков-киприотов откажется в нем участвовать, тогда членство в ЕС, к которому она стремится, может и не состояться. С другой стороны, ЕС побуждает Турцию максимально повлиять на ТРСК таким образом, чтобы та как можно скорее достигла соглашения с греками-киприотами на переговорах с ними. В противном случае процесс обретения Турцией

²⁸ *Presidency Conclusions*, Paragraph 9, Helsinki European Council, December 10-11, 1999, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm.

полного членства в ЕС будет приостановлен²⁹. В результате Анкара решила, что ожидаемое с ее стороны воздействие на ТРСК с целью добиться от нее примирения с администрацией греков-киприотов представляет собой еще одно требование к Турции — в дополнение к *официальным* копенгагенским критериям, которое та обязана выполнить, чтобы стать членом ЕС.

Совершенно очевидно, что этим сигналам была присуща известная асимметрия. Кроме того, в приведенном параграфе ЕС указывает на то, что урегулирования, может быть, достичь и не удастся, но перспектива получения Кипром членства в ЕС при этом не исчезнет. Иными словами, даже если политическое урегулирование не состоится, разделенный Кипр (то есть контролируемая греками-киприотами Республика Кипр) может получить полное членство в ЕС. Фактически же, как мы уже говорили, о такой вероятности ЕС неоднократно заявлял с 1994 г. Турецкая сторона справедливо жаловалась на то, что грекам-киприотам не придется идти ни на какие серьезные уступки на переговорах между двумя общинами острова, проводимых под эгидой ООН. Их ничто уже не побуждало к поиску решения проблемы — особенно после июньского саммита 1994 г. на о-ве Корфу, декабрьского саммита 1994 г. в Эссене, сессии Совета министров ЕС в 1995 г. и декабрьского саммита 1997 г. в Люксембурге, после которого у греческой стороны создалось впечатление, что членство в ЕС может быть получено при любых обстоятельствах, даже если урегулирование кипрской проблемы так и не будет достигнуто. К турецкой же стороне отношение Евросоюза было совсем иным — ее буквально осадили требованиями уступок греческой стороне.

При всей своей прогреческой направленности процитированный нами параграф, по-видимому, имел своей целью в какой-то степени умиротворить Турцию, что отразилось в его заключительной фразе: «В этом случае Совет примет во внимание все относящиеся к делу факторы». Это означало, что

²⁹ M. Soysal, *op. cit.*, pp. 345, 346.

если ЕС придется решать вопрос о членстве в Евросоюзе контролируемой греками-киприотами Республики Кипр при отсутствии политического урегулирования, то перед принятием решения им будут рассмотрена вся ситуация, сложившаяся в рамках кипрской проблемы.

Турция приняла хельсинкскую схему не без колебаний. Некоторые официальные лица предлагали вообще отказаться от предложенного Евросоюзом Турции статуса страны-кандидата, так как у них большое недовольство вызывали сопряженный с этим предложением пункт о вынесении эгейского вопроса на рассмотрение Международного суда, а также заявление о членстве в ЕС греков-киприотов без предварительного условия, делавшего обязательным урегулирование кипрской проблемы. Однако в итоге все же возобладала точка зрения, что выгоды от получения Турцией статуса страны-кандидата и ее грядущего членства в ЕС намного перевешивают все неприятные моменты, связанные с этими заявлениями. Тем временем, чтобы удержать ЕС от принятия в свои ряды Кипра до достижения политического урегулирования на острове, Анкара предупредила Евросоюз, что такой шаг с его стороны усилит и без того уже прочные связи между Турцией и ТРСК, а может быть, даже приведет к аннексии ТРСК Турцией, чем будет положен конец любым чаяниям о воссоединении острова³⁰.

Учитывая быстро приближавшуюся дату вступления в ЕС Кипра, а также тот факт, что ЕС и ООН явно предпочли бы, чтобы в Евросоюз вступил воссоединенный Кипр, неудивительно, что последний этап процесса вступления Кипра в ЕС стал временем самых согласованных и широкомасштабных усилий по достижению урегулирования ситуации на Кипре из всех когда-либо предпринимавшихся международным сообществом со времени начала межобщинных переговоров в

³⁰ T. Bahçeli, *Cycles of Tension and Rapproachment: Prospects for Turkey's Relations with Greece* // T.Y. Ismael, M. Aydın (eds.), *Turkey's Foreign Policy in the 21st Century: A Changing Role in World Politics*, Aldershot and Burlington: Ashgate, 2003, pp. 174, 175.

1974 г. Так, в январе 2002 г., по инициативе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, вновь начались переговоры между двумя кипрскими общинами, шедшие с перерывами с 1974 г., а затем прерванные. Позднее, в ноябре 2002 г., противостоящим сторонам был предложен План Аннана, который представлял собой разработанный ООН проект воссоединения острова на основе двух практически суверенных государств³¹. Как подчеркнул Киришчи, дипломаты делали все возможное и невозможное, чтобы побудить обе стороны подписать предложенный им план до 2 декабря 2002 г. — дня окончания декабрьского саммита 2002 г. в Копенгагене³². Но все их усилия оказались тщетными.

Членство в ЕС разделенного Кипра и возникающие в связи с ним проблемы

В декабре 2002 г. на своем копенгагенском заседании Европейский совет принял решение, что с 1 мая 2004 г. Кипр³³, а также восемь ЦЕС, за исключением Болгарии и Румынии, становятся членами ЕС, с тем, чтобы обеспечить их участие в выборах в Европейский парламент, назначенных на июнь 2004 г.³⁴

³¹ План Аннана представлял собой предложение о воссоединении Кипра на основе достаточно аморфной конфедерации двух государств — греко-кипрского и турко-кипрского. Эти государства должны были быть связаны друг с другом при помощи минимального государственного аппарата, напоминающего модель Швейцарской конфедерации. С точки зрения Турции, этот план в достаточной степени гарантировал двузональность и политическое равенство, уважение к полиэтничности и правам человека, а также существование независимого суверенного государства, представленного на международной арене в качестве единого юридического лица. См.: A. Sözen, *A Model of Power-Sharing in Cyprus* // A. Çarkoğlu, B. Rubin (eds.), *Greek-Turkish Relations in the Era of Détente*, New York: Routledge, 2005, pp. 69, 70.

³² K. Kirişçi, *12-13 December 2002 Copenhagen Summit of the European Council and Turkey*, Turkish Industrialists' and Businessmen's Association (TUSIAD), Washington Office, 15 December 2002, <http://www.tusiad.us/Content/uploaded/KIRISCICOPENHAGENTUSIADWDC.PDF>.

³³ Т. е. «администрация греков-киприотов» (как ее называют турки), которая является единственным органом власти на острове, признанным ЕС в качестве представителя всего острова.

³⁴ *Presidency Conclusions*, Paragraph 3 and Paragraph 7, Copenhagen European Council, December 12-13, 2002, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf.

В соответствующем заключении также указывалось, что применение общих правовых норм ЕС на территории северной части острова будет приостановлено³⁵, чтобы 1 мая 2004 г. было невозможно урегулирование в соответствии с Планом Аннана. Решение о принятии греческой части Кипра в качестве представителя всего острова в мае 2004 г. без обязательного предварительного урегулирования данной проблемы снизило вероятность успешного ее разрешения на основе Плана Аннана, поскольку в результате его были созданы асимметричные стимулы в ущерб туркам-киприотам. Хотя турецкое правительство провозгласило свою приверженность делу поиска путей разрешения существующей на острове проблемы в рамках мирных переговоров, оно было одновременно встревожено потенциальным отсутствием должной мотивации у греков-киприотов для примирения с турецкой стороной ввиду того, что их очень скоро, к маю 2004 г., ожидало полноправное членство в ЕС. Все последующие события в рамках данного процесса продвижения к полному членству четко продемонстрировали, что подобный вариант разрешения конфликта, представлявшийся наиболее вероятным на основе наиболее разумной инициативы ООН потерпел серьезное поражение на копенгагенском саммите — как и предсказывали Кейман и Онис³⁶.

24 апреля 2004 г. греческое и турецкое население Кипра в ходе двух независимых друг от друга референдумов высказало свое отношение к Плану Аннана. Результатом обоих референдумов было четко выраженное «да» (65%) со стороны турок-киприотов и столь же недвусмысленное «нет» (76%) со стороны греков. После неудачного исхода референдума среди греческой части населения Кипр остался разделенным на две части; затем, в течение месяца после референдума — 1 мая —

³⁵ Там же, параграф 12.

³⁶ E.F. Keyman, Z. Öniş, *Helsinki, Copenhagen and beyond: Challenges to the New Europe and the Turkish state* // M. Uğur, N. Canefe (eds.), *Turkey and European Integration: Accession prospects and issues*, London and New York: Routledge, 2004, p. 187.

по-прежнему разделенный Кипр стал членом ЕС, с приостановкой применения общих правовых норм ЕС на территории его северной части, как и было решено на копенгагенском саммите. После вступления в ЕС греческой части Кипра в качестве представителя населения всего острова перспективы разрешения кипрского вопроса в значительной степени осложнились, поскольку вновь принятый член ЕС теперь имел возможность вести переговоры о статусе острова на своих собственных условиях. Поэтому в результате всего этого окончательное решение проблемы ничуть не приблизилось — до него так же далеко, как и прежде.

Как указывал Соисал, в бескомпромиссности то и дело обвиняли не только турок-киприотов, но и Турцию, которая стала объектом критики из-за того, что не поощряла Турецкую Республику Северного Кипра (ТРСК) искать пути примирения с греками-киприотами³⁷. По мнению греков, Турция не была заинтересована в достижении какого бы то ни было соглашения об объединении двух частей острова, поскольку была занята усилением своего контроля над той его частью, которая была территорией ТРСК³⁸. Положительный ответ, данный большинством турок-киприотов в ходе референдума по вопросу о принятии Плана Аннана недвусмысленно показал, что отнюдь не турки представляют собой негативистски настроенную и бескомпромиссную сторону в ведущемся споре. Точно так же и решительные усилия Турции, направленные в преддверии референдума на обеспечение конструктивной позиции турок-киприотов в отношении Плана Аннана, позволяют сделать вывод, что, вопреки мнению греков, она была искренне заинтересована в объединении Кипра. Турецкая сторона выступала за решение проблемы в соответствии с Планом Аннана, тогда как греческая сторона противилась этому. Наиболее важной причиной отказа от принятия данного плана было предстоящее и уже гарантированное членство в

³⁷ M. Soysal, *op. cit.*, p. 346.

³⁸ A. Nachmani, *op. cit.*, p. 105.

ЕС, которое должно было быть оформлено всего лишь неделю спустя. После вступления в Евросоюз греков-киприотов данная проблема стала его проблемой, и кипрский вопрос, таким образом, приобрел европейские масштабы.

Когда надежды на политическое урегулирование кипрского вопроса рухнули, отношения между Турцией и ЕС вступили в новую фазу развития. Проблема «признания» нового члена ЕС Турцией стала доминирующей в повестке дня. В декабре 2004 г. на брюссельском саммите Европейский совет принял решение начать переговоры о вступлении в ЕС Турции 3 октября 2005 г. Однако на данном саммите одновременно выявились потенциальные препятствия для принятия Турции в качестве нового члена ЕС, проистекавшие из членства в нем разделенного надвое Кипра. Под нажимом греков-киприотов Европейский совет обратился к Турции с просьбой подписать Дополнительный протокол, в соответствии с которым в таможенный союз, заключенный между ЕС и Турцией, должны были быть приняты десять новых членов ЕС. Иными словами, было четко обозначено, что условием начала переговоров о вступлении в ЕС Турции должно было стать подписание ею протокола, в соответствии с которым частью таможенного союза становилась греческая часть Кипра, где уже применяются общие правовые нормы ЕС³⁹. Турция была крайне серьезно обеспокоена тем, не будет ли означать подписание протокола, ввиду изменения положений Анкарского соглашения с учетом принятия в ЕС новых членов, одновременно и признание ею легитимности «администрации греков-киприотов». Чтобы избежать недоразумений, Турция 29 июля 2005 г. подписала Дополнительный протокол, одновременно выступив с официальным заявлением, в котором подчеркивалось, что данный шаг с ее стороны никоим образом не означает признания в

³⁹ *Presidency Conclusions*, Paragraph 19, Brussels European Council, December 16-17, 2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf

какой бы то ни было форме Республики Кипр⁴⁰. «Администрация греков-киприотов» не оставила данное заявление без ответа и обратилась к стране-председателю ЕС с просьбой отреагировать на него. В ответном заявлении страны-председателя от 21 сентября 2005 г. от имени ЕС было указано, что Турция обязана выполнить свои обязательства относительно включения в таможенный союз новых членов ЕС, иначе главы соглашения, касающиеся действия таможенного союза, не будут активированы. Данный вопрос будет рассматриваться Европейской комиссией⁴¹.

После подписания Протокола Турцией все препятствия на пути открытия переговоров о членстве ее в ЕС были устранены. Переговоры, как и было запланировано на брюссельском саммите в декабре 2004 г., начались 3 октября 2005 г. Тем не менее, в соответствии с решением брюссельского саммита и ответным заявлением страны-председателя ЕС, в рамочном документе, регламентирующем ведение переговоров, был повторен тезис о необходимости соблюдения Турцией обязательства обеспечить присоединение к таможенному союзу, существующему между ею и ЕС, всех новых членов ЕС, открыв для них свои аэропорты и морские порты⁴². Протокол пока еще не был

⁴⁰ В заявлении говорится, что «Республика Кипр, о которой идет речь в Протоколе, не является тем «государством партнерства», которое было создано в 1960 г. Турция, как и прежде, будет рассматривать органы власти греков-киприотов в качестве власти, обладающей полномочиями, а также правом контроля и юрисдикции только на территории, лежащей к югу от буферной зоны, и не представляющей интересы народа турак-киприотов, и отношение Турции к действиям указанных властей будет определяться именно этой ее позицией. Подписание, ратификация и проведение в жизнь настоящего Протокола не является признанием в какой бы то ни было форме Республики Кипр, упоминаемой в тексте Протокола, и не повлияет на права и обязанности Турции, проистекающие из Договора о гарантиях, союзного договора и учредительного договора 1960 г. Существующие отношения Турции с Турецкой Республикой Северного Кипра останутся неизменными» (D.M. Seyrek, *Annual Update: Turkey's Road to the EU* // *Turkish Policy Quarterly*, Fall, 2005, p. 117).

⁴¹ Текст ответного заявления ЕС от 21 сентября 2005 г. см. на сайте <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/243&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴² Рамочный документ для ведения переговоров [Negotiating Framework Document], Статья 6, Люксембург, 3 октября 2005 г., http://ec.europa.eu/comm/enlargement/turkey/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf.

ратифицирован турецким парламентом. Поэтому условия таможенного союза проводятся Анкарой в жизнь не в полном объеме, и в частности это касается открытия Турцией своих гаваней и аэропортов для судов и самолетов, принадлежащих грекам-киприотам. ЕС, подчиняясь давлению со стороны Греции, настойчиво призывает Турцию выполнить свои обязательства по включению в таможенный союз новых членов ЕС. Турция, в свою очередь, заявляет, что готова открыть доступ грекам-киприотам в свои аэропорты и гавани лишь в том случае, если и ЕС выполнит свои обязательства и положит конец экономической изоляции той части острова, где проживают турки-киприоты.

Через два дня после проведения неудачного референдума, 26 апреля 2004 г. министры иностранных дел стран-членов ЕС решили прекратить изоляцию турецкого населения Кипра и начать способствовать воссоединению его путем содействия экономическому развитию северной части острова. С тех пор прошло более двух лет, а решение это так и осталось на бумаге, не будучи проведенным в жизнь. В 2002 г. Европейский совет одобрил пакет программ на сумму 259 млн. евро, предназначенных для осуществления на севере острова в случае воссоединения Кипра. В июле 2004 г. Комиссия предложила потратить эти средства в соответствии с намеченными целями, несмотря на провал референдума. Однако этому воспротивилась администрация греков-киприотов. Отсутствие эффективных мер со стороны ЕС по снятию эмбарго с северной части острова, откладывание проведения в жизнь пакета программ, касающихся установления «прямой торговли» с турками-киприотами, ввиду упорного сопротивления представителей греческой части населения, и оказание туркам-киприотам помощи в размере всего лишь 139 млн. евро вызвали у Турции разочарование в перспективах разрешения существующей проблемы с помощью ЕС. По этой причине турецкое правительство настаивает на том, чтобы намеченные шаги по разрешению конфликта предпринимались сторонами на взаимной основе — не только Турцией, но и ЕС. Иными словами, если ЕС просит Турцию выполнить обязательства по включению в

таможенный союз новых членов Евросоюза, она, в свою очередь, ожидает от него выполнить свое обещание снять экономическое эмбарго с зоны, населенной турками.

24 января 2006 г. Турция выступила с новой инициативой, предлагая открыть морские порты на турецком побережье торговым судам, принадлежащим грекам-киприотам, а также свое воздушное пространство — для их самолетов, если в ответ соответствующим образом будут открыты морские порты и аэропорты Северного Кипра, Северный Кипр будет принят в таможенный союз ЕС, а туркам-киприотам будет разрешено участвовать в международных спортивных и культурных мероприятиях и т. д. Если Европейская комиссия, Великобритания и США приветствовали новый оперативный план в отношении Кипра, считая его по меньшей мере основой для диалога, греки-киприоты отвергли его полностью. По их мнению, Турция в нем предлагала со своей стороны внедрить те меры, которые она и так уже обязана была внедрить в рамках процесса своего вступления в ЕС.

Следовательно, можно утверждать, что нерешенный вопрос о Кипре несомненно явится важнейшим препятствием для успешного ведения переговоров о принятии Турции в ЕС. Ясно, что членство в ЕС греков-киприотов представляет собой источник серьезной озабоченности Турции. Во-первых, ввиду потенциальной возможности накладывать вето, вступление государства греков-киприотов в ЕС может отрицательно повлиять на перспективы принятия Турции в качестве нового члена. Кроме того, озабоченность Турции в связи с проблемами, проистекающими из «признания» «администрации греков-киприотов», вероятнее всего, будет неизменным фактором, определяющим характер ее отношений с ЕС, и, более того, характер переговоров о вступлении ее в качестве нового члена. Так, например, постоянные представители стран-членов ЕС в июне 2006 г. еще раз повторили свое прежнее заявление о том, что главы соглашения, касающиеся действия таможенного союза между ЕС и Турцией, не будут активированы, пока Турция не выполнит требование, касающееся

распространения условия союза на новых членов ЕС. Поэтому, с учетом последних событий, можно утверждать, что нерешенный вопрос о Кипре является фактором, серьезно препятствующим ходу переговоров о вступлении Турции в ЕС, и, таким образом, решение вопроса о ее принятии может быть в очередной раз отложено. Признание Турцией статуса Кипра первоначально не было обязательным условием начала этих переговоров. Тем не менее, постоянные представители стран-членов ЕС согласились на компромисс, в результате которого от Турции требуется теперь, в качестве одного из условий процесса ее принятия в ЕС, признание ею Республики Кипр. Данное предложение, как нетрудно догадаться, было внесено греческой делегацией, которая, тем не менее, воздержалась от установления четко обозначенных сроков для такого признания⁴³. Таким образом, кипрский вопрос, уже долгое время занимающий центральное место в отношениях между Турцией и ЕС, останется на повестке дня в течение всего периода ведения переговоров о вступлении ее в ЕС.

Вопросы демократизации и прав человека: копенгагенские критерии

Объявив Турцию страной-кандидатом на основе тех же критериев, что были применены и ко всем остальным странам-кандидатам, Председательское заключение по итогам декабрьского саммита 1999 г. в Хельсинки настоятельно призывало ее осуществить серию радикальных реформ в вопросе о соблюдении копенгагенских критериев. В качестве страны-кандидата, которой рано или поздно суждено стать полноправным членом ЕС, Турция на момент открытия переговоров о ее вступлении в ЕС была обязана соответствовать копенгагенским критериям. На хельсинкском саммите особенно подчеркивалось, что позицией ЕС является утверждение обязательности политических критериев, сформулированных в июне

⁴³ Ö. Yeşilkaya, *Challenges on the Path of Turkey's EU Membership* // „Turkish Policy Quarterly”, Fall, 2005, p. 107.

1993 г. на копенгагенской сессии Европейского совета, в качестве одного из условий открытия переговоров о принятии в ЕС нового члена, и что переговоры с Турцией не будут открыты до тех пор, пока Анкара не обеспечит соблюдение условий копенгагенских критериев.

После хельсинкского саммита ЕС активно пропагандировал идею такой реформы, опубликовав подготовленный им «Документ о вступительном партнерстве» (ДВП), провозглашенный в ноябре 2000 г. и утвержденный на декабрьской сессии Европейского совета в Ницце в декабре того же года. Подобно другим ДВП, подготовленным для остальных стран-кандидатов, ДВП для Турции является ключевым инструментом организации стратегии подготовки вступления данной страны в ЕС. В нем выделены приоритеты на ближайшую и среднесрочную перспективу с целью преобразования Турции в соответствии с копенгагенскими критериями. Первоначальный вариант ДВП, обозначивший общий порядок подготовки Турции к членству в ЕС, периодически перерабатывался с учетом успехов Турции в процессе трансформации ее в статусе страны-кандидата. В качестве ответной меры на разработку ДВП для Турции турецкое правительство подготовило «Турецкую национальную программу принятия общих правовых норм ЕС», которая была передана в Европейскую комиссию в марте 2001 г. То была серьезная попытка выразить намерения Анкары в отношении исполнения ею политических и экономических требований, содержащихся в ДВП. Данная «национальная программа» была весьма внушительным документом, провозглашавшим намерения Турции, но ЕС считал, что намеченные в нем реформы недостаточно масштабны, чтобы соответствовать требованиям, выдвигаемым им в сфере политики.

После этого Турция сосредоточила свои усилия на политических аспектах «национальной программы» и предприняла в период 2001-2004 гг. серию серьезных шагов, направленных на устранение причин озабоченности ЕС. Во-первых, в октябре 2001 г. в Конституцию Турции 1982 г. был внесен ряд объемных и радикальных поправок, главным образом в

области обеспечения прав человека⁴⁴. За этими поправками последовали «гармонизирующие законы», целью которых было претворить поправки, внесенные в текст Конституции, в конкретные действия путем приведения турецких законов в соответствие с общими правовыми нормами ЕС. Турция стремилась внедрить у себя эти нормы в максимальном объеме и в кратчайшие сроки, с тем, чтобы приблизить день открытия переговоров о своем принятии в ЕС.

Впечатляющие меры, состоявшие в принятии поправок к Конституции в октябре 2001 г. и первые три пакета «гармонизационных законов», были проведены в жизнь относительно слабым коалиционным правительством, представлявшим три различных политических направления⁴⁵. По ряду ключевых вопросов между ЕС и Турцией существовали определенные разногласия — например, в отношении отмены смертной казни, расширении прав на культурное самоопределение национальных меньшинств и роли военного руководства в формировании политики страны. Хотя мнения в коалиционном правительстве по поводу этих болезненных вопросов явно разделились⁴⁶, парламент Турции, тем не менее, 3 августа 2002 г. увеличил гражданское представительство в Национальном совете безопасности и обеспечил миноритарные группы правом изучать родной язык и вести на нем теле- и радиовещание⁴⁷. Эти весьма значимые решения относительно хода процесса реформ, принятые несмотря на отсутствие консенсуса в коалиционном правительстве, продемонстрировали энту-

⁴⁴ См.: L. Boulton, *Turkey approves reforms to ease curbs on human rights* // „Financial Times”, 24 сентября 2001 г.

⁴⁵ Коалиционное правительство было сформировано представителями право-националистической Партии националистического движения (ПНД), лево-националистической Демократической левой партии (ДЛП) и либеральной право-центристской «Партией Родины» (ПР).

⁴⁶ Две партии, доминирующие в коалиционном правительстве, ПНД и ДЛП, для которых характерны крайне националистические тенденции, сопротивлялись проведению политических реформ в сфере данных весьма болезненных вопросов, которых требовал ЕС. Только ПР, которая была в меньшинстве, занимала позицию поддержки плана реформ, связанных с вступлением в ЕС (E.F. Keyman, Z. Öniş, *op. cit.*, p. 183).

⁴⁷ A. Eralp, 2004, *op. cit.*, p. 80.

зиязм Турции в деле присоединения к ЕС. Подобные радикальные изменения законодательства в сторону его демократизации удивили многих наблюдателей. Реформы, включавшие отмену смертной казни и значительное расширение прав меньшинств в культурной сфере, немислимые всего за несколько лет до того, стали реальностью в августе 2002 г. и имели прямые последствия для турецких граждан курдского происхождения⁴⁸. Данные решения, принятые накануне проведения копенгагенской сессии Европейского совета в декабре 2002 г., дали Турции серьезные основания надеяться, что переговоры о вступлении ее в ЕС начнутся не позднее конца апреля 2004 г. Турция была уверена, что, приняв последний пакет «гармонизационных законов» и проведя в жизнь соответствующие практические меры по их внедрению в сферах, обозначенных в качестве приоритетных в рамках «вступительного партнерства», она совершила громадный шаг вперед в деле достижения соответствия копенгагенским критериям.

Но ожиданиям Турции не суждено было сбыться на копенгагенской сессии Европейского совета в декабре 2002 г., что привело к имевшему серьезные последствия разочарованию турецкой стороны. На сессии было вынесено решение, что в случае, если Европейский совет, на своем очередном заседании в декабре 2004 г., на основании отчета и рекомендаций Европейской комиссии, сочтет, что Турция действительно обеспечила соответствие копенгагенским критериям, ЕС незамедлительно откроет переговоры о ее вступлении. Многие в Турции оценивали такое решение довольно негативно, поскольку ожидали более четко обозначенной перспективы с указанием конкретной даты начала переговоров. Но ЕС не считал, что к тому времени достижения Турции, с точки зрения выполнения поставленных ЕС условий, были достаточны для открытия переговоров о ее принятии в ЕС. Сам факт достижения внушительного прогресса за короткое время не убедил ЕС в том, что реформы действительно достигли достаточного

⁴⁸ E.F. Keyman, Z. Öniş, *op. cit.*, p. 185.

уровня, чтобы послужить основанием для открытия переговоров. Особенно подчеркивалась недостаточность практического внедрения провозглашенных мер. Поэтому в решении, принятом Европейским советом на копенгагенской сессии, подчеркивалось, что результаты, достигнутые Турцией, будут особо оцениваться на основе успешности именно практического проведения в жизнь законодательных усовершенствований, а не оценки пакетов законодательных реформ как таковых. Иными словами, данное решение показало, что ЕС, прежде чем приступить к переговорам, предпочитал убедиться в реальности внедрения провозглашенных ключевых поправок к законодательным документам.

Очевидно, что копенгагенский саммит, по сравнению с предыдущим саммитом в Хельсинки, явился безусловно поступательным шагом на пути к конечной цели, намеченной для себя Турцией. На сессии в Хельсинки Европейский совет предложил Турции статус страны-кандидата, означавший возможность полноправного членства в будущем, однако конкретные сроки так и не были тогда названы. Три года спустя в Копенгагене решением Европейского совета Турции были уже предложены четкие временные рамки и высказано твердое обещание, что в случае обеспечения достаточного соответствия установленным критериям переговоры будут обязательно открыты⁴⁹. Впрочем, оставались еще определенные сомнения относительно того, будут ли переговоры начаты в 2005 г. — или еще позднее.

В результате досрочных выборов 3 октября 2002 г. коалиционное правительство ушло в отставку, и к власти пришла клерикально настроенная «Партия справедливости и развития» (ПСР). ПСР, как это ни парадоксально, явилась именно той политической партией, которая была последовательно привержена делу подготовки страны к вступлению в ЕС, чего нельзя было сказать ни об одной другой партии ни правого, ни левого толка. ПСР, которая, в отличие от своих предшест-

⁴⁹ Там же, р. 186.

венниц («Партии благоденствия» и «Партии добродетели»), называет себя умеренной правоцентристской партией, энергично занялась работой по обеспечению членства Турции в ЕС в течение тех двух месяцев, что оставались до начала копенгагенской сессии Европейского совета⁵⁰. Огорчительный исход саммита в Копенгагене не остудил пыла ПСР в ее ревностных усилиях добиться для Турции статуса полноправного члена ЕС. Наоборот, Турция при новом правительстве заняла более решительную позицию и стала усиленно стремиться к соответствию установленным критериям. Турецкий парламент постарался устранить источники тревог ЕС в сфере демократизации и прав человека путем принятия в период с января 2003 г. по июль 2004 г. пяти пакетов законодательных реформ.

Все восемь «гармонизационных» пакетов, из которых три были приняты прежним коалиционным правительством, вкупе с готовящимся девятым, представляют собой доказательство неуклонного продвижения страны в направлении дальнейшей интеграции с ЕС. Данные документы, вероятно, можно рассматривать как пакеты законодательных реформ, принятых лишь на бумаге с целью удовлетворить требования ЕС. Однако предлагаемые в них изменения имеют фундаментальный характер и касаются тех ключевых областей права, где еще недавно какие-либо изменения были немыслимы. Цель состоит в том, чтобы завершить работу, начатую в октябре 2001 г. с внесением поправок в тридцать четыре статьи турецкой Конституции, чтобы обеспечить ее соответствие общим правовым нормам ЕС и тем самым повысить шансы Турции на вступление в него⁵¹.

⁵⁰ Там же, p. 183.

⁵¹ E. Özücü, *Seven Packages Towards Harmonisation with the European Union* // „European Public Law”, Vol. 10, Issue 4, Kluwer Law International, 2004, p. 603.

В дополнение к двум конституционным реформам в октябре 2001 г. и в мае 2004 г.⁵², а также восьми пакетам законодательных реформ, принятых за период с 2001 г., в Турции с сентября 2004 г. был введен в действие новый Уголовный кодекс, имевший положительные последствия в сфере соблюдения прав человека, в частности, прав женщин, дискриминации и применения пыток. В июне 2004 г. был принят новый Закон о прессе, а в июле того же года — новый Закон об ассоциациях и Закон о компенсации убытков, понесенных в результате террористических актов. Кроме того, власти ввели в действие ряд регулирующих документов с целью обеспечить практическое применение вновь принятого законодательства⁵³. В результате все эти радикальные меры, направленные на осуществление конституционных и законодательных реформ, проложили путь к открытию переговоров 3 октября 2005 г.

Поскольку ЕС был убежден, что Турция в достаточной степени соблюдает копенгагенские критерии, чтобы с ней можно было начать переговоры о вступлении в Евросоюз, на своем декабрьском саммите 2004 г. Европейский совет принял решение об их открытии 3 октября 2005 г. Переговоры о вступлении Турции в ЕС официально открылись в назначенный срок, и ее представителям был вручен Рамочный документ для ведения переговоров. Хотя и в Председательском заключении по итогам декабрьского саммита 2004 г. в Брюсселе, и в рамочном документе, регламентирующем ведение переговоров и под-

⁵² Последняя по времени конституционная реформа проводилась в мае 2004 г. Она была посвящена решению ряда проблем в области прав человека:

- отмене всех остающихся положений УК, предусматривающих смертную казнь;
- усилению равенства между полами;
- расширению свободы печати;
- приведению судебной системы в большее соответствие европейским стандартам;
- утверждению приоритетности международных соглашений в области основных свобод над внутренним законодательством.

⁵³ Commission of the European Communities, Brussels 6.10.2004, SEC(2004) 1201, 2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, (COM(2004) 656 final), p. 187 http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf.

готовленном в том же ключе, что и Заключение по этому саммиту, Евросоюз с одобрением отозвался о решающих успехах, которых добилась Турция в деле осуществления радикальных реформ, но, тем не менее, им было подчеркнуто, что процесс реформирования все еще не завершен и его следует продолжать. Кроме того, Евросоюз заявил, что связывает большие ожидания с прилагаемыми Турцией усилиями по консолидации и расширению своего законодательства и мер правоприменения, прежде всего относящихся к шести конкретным сферам законодательства — политике полной нетерпимости к попыткам и дурному обращению с заключенными, свободе слова, свободе вероисповедания, правам женщин, стандартам МОТ, включая права профсоюзов, а также правам меньшинств⁵⁴.

Подчеркнув необратимость процесса политических реформ и необходимость его полного, эффективного и всестороннего осуществления, особенно в отношении основных свобод и уважения к правам человека, ЕС перешел далее к случаям, способным послужить причиной для приостановки переговоров о вступлении страны в ЕС: «В случае серьезного и многократного нарушения в Государстве-кандидате принципов свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также правления закона, на которых основан Союз, Комиссия — по собственной инициативе или по желанию одной трети Государств-Членов [ЕС] — будет рекомендовать приостановку переговоров и предложит условия их возможного возобновления. Получив такую рекомендацию, Совет, предварительно заслушав Государство-кандидата, квалифицированным большинством голосов решит, следует ли приостановить переговоры и каковы будут условия их возобновления»⁵⁵. Это показывает, с какой серьезностью относится ЕС к своему требованию об эффективном применении реформи-

⁵⁴ См. *Presidency Conclusions*, Paragraph 18, Brussels European Council, December 16-17, 2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf. Также см.: *Negotiating Framework Document*, Article 4, Luxembourg, 3 October 2005, http://ec.europa.eu/comm/enlargement/turkey/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf.

⁵⁵ *Ibid.*, параграф 23 и параграф 5 соответственно.

рованного законодательства в вопросах, касающихся демократических свобод и прав человека.

Совершенно очевидно, что сохранение динамизма реформ, продемонстрированное Турцией в последние годы, а также всестороннее и эффективное применение реформированного законодательства являются абсолютно необходимыми условиями успешного завершения процесса ее вступления в Евросоюз. Однако, как было отмечено многими наблюдателями⁵⁶, после декабрьского саммита 2004 г. в Брюсселе активность Турции в этой области заметно снизилась. Многие реформы все еще не осуществлены. Очевидно, что процесс реформ в Турции замедлился по сравнению с предшествующим периодом, хотя турецким правительством и был предпринят ряд конкретных мер по проведению реформ в жизнь. Для того, чтобы переговоры о вступлении страны в ЕС протекали беспрепятственно и грядущее членство Турции в Евросоюзе не было поставлено под угрозу, необходимо продолжать политическую трансформацию и активизировать реформы. Из-за незавершенности процесса политической трансформации или неэффективного применения реформированного законодательства переговоры о вступлении Турции в ЕС могут стагнировать. В результате замедления темпов реформирования у очень многих сложилось впечатление, что в действительности Турция не слишком заинтересована в проведении реформ и осуществляла их только для того, чтобы ей назначили четкий срок начала переговоров о ее вступлении в ЕС, как то и произошло в декабре 2004 г. Если турецкое правительство хочет подтвердить серьезность своего намерения привести страну в ЕС, ему следует решительно избавиться от любых признаков «усталости» от реформ.

Заключение

Хотя переговоры о вступлении в ЕС Турции с самого начала были осложнены нерешенностью кипрской проблемы и за-

⁵⁶ См.: Ö. Yeşilkaya, *op. cit.*, p. 101, D.M. Seyrek, *op. cit.*, p. 116.

медлением процесса политических реформ, связанных с политическими критериями членства, первая глава этих переговоров все же завершилась для Турции 12 июня 2006 г. Однако совершенно ясно, что открытие и закрытие каждой из последующих глав, особенно тех, что имеют отношение к таможенному союзу и политическим критериям, будут сопряжены для Турции с серьезными трудностями. В проекте отчета Комитета по иностранным делам Европейского парламента, зачитанном нидерландским докладчиком Камием Юрлингсом 20 июня 2006 г., основной акцент делался на то, что Турции следует продолжить процесс реформ и признать Кипр. Та же тема прозвучала и в речи Олли Рена, члена Еврокомиссии, отвечающего за вопросы расширения ЕС. В общем и целом, Евросоюз сожалеет о замедлении процесса реформирования и дает Турции понять, что непризнание ею Кипра может остановить весь переговорный процесс. Поэтому Турции необходимо незамедлительно заняться кипрской проблемой и выправить положение с потерей темпов проведения политических реформ. В противном случае переговоры о вступлении Турции в ЕС пойдут весьма нетрадиционным путем, и путь этот, длинный и ухабистый, может не привести Турцию к заветной цели.

Что касается процесса политических реформ, то Турции следует немедленно восстановить утраченный ими динамизм, и не только ради получения членства в ЕС, но и по более важной причине — необходимости стать подлинно демократической страной. О нерешенной проблеме Кипра можно сказать следующее: стороной, от которой все ждут чудес эквилибристики, стал теперь ЕС. Именно ЕС придется взять на себя инициативу по увещиванию греков-киприотов примириться с киприотами-турками и тем самым закрыть проблему. В противном случае серьезнейшим образом пострадают не только отношения между Турцией и ЕС, но и сам ЕС как международная политическая сила.

С английского перевел А. Юрасовский
(перевод неавторизованный)