Реферат

Место и роль копенгагенских критериев во вступлении Турции в Европейский Союз

В настоящее время процесс региональной и субрегиональной интеграции в Европе вынуждает сопредельные с Европейским Союзом государства использовать новые концепции и подходы при решении проблем внутренней и внешней политики. Исходя из универсальных ценностных ориентиров Запада, стратегия всеобщего преобразования сфокусирована на создании гражданского общества, правового государства и рыночной экономики.

Турция по уровню своего социально-политического, торгово-экономического, административного и культурного развития имеет основания стремиться к вступлению в ЕС. Начало прямого и широкомасштабного влияния Европейского Союза на государственное управление Турции приходится на 1998-й год, когда был подготовлен первый «Отчет о развитии». Благодаря этому и последующим подобным документам, содержащим ежегодные отчеты о проводимой деятельности по развитию турецкого социума, были проведены тщательные исследования, выполненные официальными представителями ЕС в сфере организации и работы властных структур Турецкой Республики. Начиная с 2001 года отчеты о развитии постепенно стали превращаться в средство отслеживания основных политических и экономических процессов, протекающих в стране.

«Документ о совместном участии» (ДСУ), после утверждения Турции в 1999 году в качестве государства-кандидата на вступление в ЕС, был подготовлен в марте 2001 года и затем, спустя два года, в апреле 2003 г., после очередной проверки значительно изменен. Очевидно, что ЕС посредством ДСУ определяет цели, а также политику, ее приоритеты и политические средства, позволяющие создать необходимые условия для претворения их в жизнь в государствах-кандидатах на вступление в это объединение.

В данной статье рассматриваются отношения Турции с Европейским Союзом на двух этапах – первый этап: 1963–1999 гг., второй этап: 1999–2005 гг.

Подобное разделение позволяет понять изменения во взаимоотношениях Турции с ЕС, которые произошли после 1999 года, когда она обрела статус государства-кандидата, со стороны Союза к ней был принят совершенно новый подход.

Как известно, в основе правовых отношений между Турцией и Европейским Союзом лежат следующие документы: Анкарский договор; Дополнительный протокол; Решение Совета по сотрудничеству от 6 марта 1995 г.

Большое значение имеют принятые и вступившие в силу все последующие решения Совета по сотрудничеству и приложения к Протоколу, непосредственно регулирующие данные отношения.

Анкарский договор, заключенный между Турцией и Европейским Экономическим Сообществом (ЕЭС) и предусматривающий сотрудничество по выполнению условий и требований, необходимых для полноправного членства в этом объединении, был подписан 12 сентября 1963 г. и вступил в силу 1 декабря 1964 г. Согласно статье 28 данного договора, возможность членства Турции в Сообществе будет рассматриваться только в том случае, если Турция будет в состоянии выполнить все обязательства, предусмотренные в учредительных договорах ЕЭС. Вместе с этим договором Турция, изменив свои приоритеты во внутренней и внешней политике, вступила в долгий марафон, который длится и по сей день.

Учитывая постоянные сложности процесса интеграции, как со стороны Турецкой Республики, так и со стороны ЕЭС, весь этот этап следует разделить на периоды и каждый период рассматривать отдельно. Автор разделяет мнение, согласно которому разделение данного процесса на три периода позволяет более четко представить отношения Турции с Сообществом. Уменьшение или увеличение количества периодов развития взаимоотношений на рассматриваемом этапе может привести либо к неопределенности, либо к излишней хронологической детализации.

Период, начавшийся с Анкарского договора, исходя из предпринятых мер в области интеграции, можно считать «подготовительным периодом».

Подписанный 23 ноября 1970 г. и вступивший в силу 1 января 1973 г. Дополнительный протокол был направлен на разработку плана действий для «переходного периода», где определялись условия по реализации Таможенного Союза между Турцией и ЕЭС. В рамках этого документа были внесены существенные изменения в законодательство Турецкой Республики по вопросам внешнеэкономических отношений. Но из-за обострения внутриполитической борьбы в течение «переходного периода» Турция упустила возможность полноправного членства. «Переходный период» длился 23 года. Его завершило Решение совета по сотрудничеству от 6 марта 1995 г., согласно которому с 1 января 1996 г. начался период Таможенного Союза, или «финальный период». Данное решение не исправляло, а дополняло созданные до того правовые рамки взаимоотношений между Турцией и Европейским Союзом1. «Финальный период» предусматривает полную интеграцию с ЕС. Следует отметить, что несмотря на смысл, придаваемый названию этого периода, отношения между Турцией и ЕС до сих пор так и продолжают оставаться на уровне «неполного», в сущности, Таможенного Союза2.

На Люксембургском саммите Евросоюза, проведенном в декабре 1997 г., были определены основы и даты заключительного расширения. Несмотря на то, что Турция рассматривалась как государство, обладающее «правом на полноправное членство3», ее не включили в процесс расширения, но при этом предоставили статус «государства-кандидата». Теперь у Турции появилась возможность воспользоваться подготовленной для других государств-кандидатов «стратегией достижения полноправного участия». Данной стратегией предусматриваются реформы по приведению политических и экономических институтов в соответствие с нормами Европейского Союза для стран, претендующих на членство в ЕС. Другими словами, государства-кандидаты должны показать, что безоговорочно принимают правовое достояние ЕС. Для этого Турции как стране-претенденту необходимо участвовать в совещаниях, касающихся различных программ по осуществлению поставленных целей в рамках процесса, ведущего к полноправному членству. Проводимые между ЕС и государствами-кандидатами совещания направлены на непосредственную интерпретацию принципов и требований институтов ЕС. Это, в свою очередь, позволяет устанавливать и поддерживать единство подходов и мнений государств, входящих в Евросоюз4.

На Ниццском саммите, проведенном в декабре 2000 г., была заново определена структура институтов ЕС, учитывающая вновь вступающие в Союз государства. В этих преобразованиях Турция не была принята во внимание, несмотря на то, что, согласно саммиту, проведенному в г. Хельсинки в 1999 г., она считалась 13-м по счету государством-кандидатом.

Как для всех государств-претендентов, так и для Турции вступление в ЕС зависит от соблюдения ряда условий. Говоря точнее, для того, чтобы начались переговоры о вступлении какого-либо европейского государства в Союз, необходимо, чтобы данное государство в определенной степени соответствовало копенгагенским критериям. Установленные 21–22 июня 1993 г. в г. Копенгагене данные критерии включают в себя:

– верховенство демократии;

– верховенство права;

– защиту прав человека и меньшинств;

– наличие действующей рыночной экономики.

Осознавая значимость соблюдения принципов и условий копенгагенских критериев, автор намерен сфокусировать внимание именно на них, используя вышеупомянутые ежегодные «отчеты о развитии», подготавливаемые экспертами ЕС.

В связи с тем, что ежегодные отчеты о развитии публикуются в октябре каждого года, в данной статье наиболее полно использован «Отчет о развитии» от 6 октября 2004 года.

Как и во всех предыдущих отчетах, в этом отчете для оценки продвижения Турции к интеграции использовались политический, экономический и административный критерии, принятые на Копенгагенском саммите в 1993 году. Следует отметить, что «копенгагенские критерии» были определены сразу же после распада социалистической системы. Поэтому принципы Европейского Союза были интерпретированы заново и открыто, не имея перед собой препятствия в виде «противоположного лагеря».

Политический критерий включает четыре ключевых понятия: Демократия; Верховенство права; Права человека; Защита меньшинств.

Экономический критерий заключается в совокупности всех факторов, связанных с концепцией «действующей рыночной экономики». В этом плане следует рассмотреть перечень условий, которые Турции необходимо привести в действие. При реализации Копенгагенского экономического критерия в «Отчете о развитии» учитывалась поддерживаемая Международным Валютным Фондом и Всемирным Банком «программа по обеспечению стабилизации». Данная программа предусматривает:

– Решительное продолжение экономической стабилизации и структурных реформ.

– Приватизацию государственных предприятий.

– Приватизацию государственных банков; решение структурных проблем имущественных отношений, осложняющих контроль со стороны частных банков; увеличение паевой доли иностранных банков.

– Продолжение внедрения рыночных отношений в области электроэнергетики, газовой промышленности, производства и продажи табака, сахара и др.

– Рационализацию бизнес–процессов; обеспечение для данной среды верховенства права, введение облегчающих условий для иностранных инвестиций.

– Повышение эффективности торгового судопроизводства.

Демократия, создавая в свою очередь политическую основу для рыночной системы, является сущностью устройства ЕС. Следовательно, основным условием членства является – быть верным этим двум измерениям.

Демократию и права человека следует понимать согласно содержанию, которое определено Европейским Союзом. Понятие «демократия» подразумевает либеральную демократию – все другие виды демократии не принимаются во внимание.

Быть членом ЕС, в принципе, означает быть полностью верным и отвечающим политическим и экономическим критериям ЕС.

Сущность третьего, административного критерия определяется способностью достойно выдержать все обязательства, возложенные на страну после вступления в ЕС. Административный критерий направлен на унификацию основных составляющих организационно-правовой деятельности Союза. Непосредственное воздействие ЕС на государственное управление страны-кандидата вытекает именно из условий, определенных этим критерием. Административный критерий для Турции включает 29 отдельных разделов и по объему составляет больше половины «отчета о развитии». Каждый раздел, исследуя отдельный сектор государственного аппарата, сконцентрирован на изменении всего действующего законодательства, не соответствующего законодательству ЕС. То есть нужно вносить существенные изменения во внутригосударственные правила, пользуясь при этом источником власти, не указанным в Конституции Турецкой Республики. Это обстоятельство противоречит ст. 6 той же Конституции, где ясно указано, что единственным носителем суверенитета в Турции является ее народ. Так что на самом деле речь идет о процессе передачи основного права турецкого народа властям, не располагающим компетенцией вносить какие-либо изменения в общественно-политическую жизнь Турецкой Республики как суверенного государства, где все еще существуют все атрибуты политически независимого государства.

Те сферы деятельности, которые до настоящего времени не были определены действующим законодательством страны, будут автоматически заполнены законодательством ЕС. Но, если в той или иной сфере уже действует правовой акт, не соответствующий законодательству ЕС, и источником которого является внутреннее право государства, то путем упразднения или изменения этого акта одновременно должна быть создана соответствующая основа для принятия правил Европейского Союза.

Каждое изменение в действующем законодательстве требует определенных изменений в институтах, благодаря которым реализуются правовые акты. А это уже ведет к необходимости широкомасштабных административных реформ в государственной системе.

Следует добавить, что «административный критерий» оказывает существенное влияние не только на кадры и институциональную систему, но в то же время и на судебную власть. Нужно будет создавать новые судебные органы и новые правовые акты, которые бы позволили вести контроль над проведением в жизнь новых правил.

Таким образом, при приведении своего внутреннего устройства в соответствие с законодательством ЕС, во-первых, происходят изменения, затрагивающие суверенитет Турции, во-вторых, открывается путь для широкомасштабных административных и судебных реформ.

Волна реформ, как и каждое новое преобразование, имеет свою определенную цену как в материальном, так и в общественном плане. Общественная цена все существеннее дает о себе знать при все чаще возникающих спорах о членстве в ЕС, что, в свою очередь, приводит к общественному беспокойству. Цена такого рода, безусловно, оплачивается самой страной. А Европейский Союз, особенно после того, как количество государств-членов достигло 25, не собирается брать на себя и части ответственности за последствия проводимых реформ.

Что же касается материальной стоимости реформ, то надо сказать, что благодаря программе финансовой помощи до полного участия в ЕС она в большей степени компенсируется. За промежуток времени с 1995 по 2004 гг. Турция в общей сложности использовала 1 млрд. euro из источника ЕС. В основном из этой суммы финансировались расходы на консалтинговые услуги, переводы, образование, семинары, собрания и др. Что же касается расходов на приведение всех вышеперечисленных систем в соответствие с законодательством ЕС, то об этом либо умалчивается, либо еще не проведен необходимый точный расчет.

Поэтому невозможно сказать, какая часть материальной стоимости реформ оплачена из источников ЕС. В принципе, таким подсчетом должна была заняться Турецкая Республика, однако данная задача не выполнена. Также следует отметить, что такие необходимые расходы, как ассигнования на организацию во всех государственных учреждениях по департаменту или офису по делам ЕС и на подготовку специалистов уже превышают сумму, которая была выплачена Турции в течение 10 лет ЕС.

В «Отчете о развитии» 2004 года «политический критерий» сформулирован в виде пяти вопросов:

1. Какие соответствующие критериям ЕС законы приняты парламентом Турции?

2. Какие соответствующие законодательству ЕС законопроекты были подготовлены турецким правительством как высшим органом исполнительной власти Турецкой Республики?

3. Насколько ограничены полномочия турецких вооруженных сил?

4. Были ли внесены требуемые поправки в судебную систему?

5. Состояние институционализации по борьбе с коррупцией; какие новые правовые и административные акты задействованы с целью ликвидации данной проблемы?

Следует добавить, что «политический критерий» также рассматривается в рамках «демократии» и «верховенства права».

В тесной увязке с вышеперечисленными вопросами рассматривается «Пакет реформ государственного управления», который включает: «Основной закон государственного управления», «Закон об управлении городской собственностью», «Закон об автономных округах», «Закон о городской администрации». Содержание Пакета является обязательным и соответствующим действующему законодательству ЕС. Как отмечено на стр. 16 «Отчета о развитии» от 2004 года, Европейский Союз «верит», что если этот пакет окажется успешно введенным в административно-политическую жизнь Турции, то будет проделан значительный путь по модернизации «турецкой административной культуры».

Однако требования ЕС не ограничены общими и обязательными для всех условиями. Для каждой страны-кандидата существует отдельный дополнительный перечень требований, от выполнения которых зависит дальнейшее отношение Союза к рассматриваемой стране.

Для Турции такие дополнительные условия были определены на Хельсинкском саммите 1999 г. Они включают разрешение приграничных проблем и кипрского вопроса мирными способами. Совет ЕС, в свою очередь, поддержит все усилия по выполнению данных задач в рамках Организации Объединенных Наций. Согласно решениям саммита, если дополнительные условия не будут должным образом выполнены до конца 2004 г., то Совет ЕС рассмотрит предложение о передаче решения этих проблем в Международный суд ООН.

В заключение следует сказать, что правила, определяющие отношения между Турцией и Европейским Союзом, как для Турции, так и для Евросоюза влекут за собою различные обязательства. Однако это только выглядит так. Заявления по поводу материальной помощи, оказываемой со стороны ЕС Турецкой Республике, здесь, на взгляд автора, неуместны. Ведь не секрет, что «иностранные монополии подчиняют себе экономику страны, а займы и кредиты имеют обычно целевое назначение и далеко не всегда соответствуют пожеланиям страны5».

Согласно принятым актам, Турция обязуется во всех вопросах вести себя в рамках «правового достояния6». А правовое достояние, в свою очередь, состоит из директив, регламентов и решений (постановлений) Суда ЕС7. Следовательно, имеет место одностороннее повиновение Турции правовым актам ЕС. Так как Турецкая Республика не имеет своих представителей в законодательных органах Евросоюза, и турецкий народ в данном случае фактически лишен суверенного права на определение своей дальнейшей судьбы, что, если исходить из сути демократических ценностей, противоречит принципу политического участия.

Кроме повиновения существует и ограниченность в интерпретации вышеуказанных актов. В этом плане нужно подчеркнуть и особый статус Суда ЕС, чьи решения являются окончательными и не подлежат обжалованию. Как известно, территориальная сфера применения права Европейского Союза определяется в рамках концепции продвинутого сотрудничества. А это означает, что принятые решения могут распространяться и на государства – не члены ЕС, с чем приходится часто сталкиваться при изучении отношений органов Евросоюза и самого Союза в целом с Турецкой Республикой. Однако проблемы, возникающие при выполнении обязательств, возложенных на Турцию, нельзя обжаловать в Суде ЕС.

турция европейский союз интеграция

Литература

1. Энтин Л.М. Европейское право. М.: Норма, 2005.
2. Поцхверия Б.М. Внешняя политика Турции после Второй мировой войны. М.: Наука, 1976.
3. Bilici N. Turkiye – Avrupa Birligi Iliskileri (Genel Bilgiler, Iktisadi – Mali Konular, Vergilendirme). Ankara, Seckin yay., 2004.
4. Muftuler-Bac M. Turkey’s Relations With a Changing Europe. Manchester, Manchester University Press, 1995.
5. Поцхверия Б.М. Внешняя политика Турции после Второй мировой войны. М.: Наука, 1976, с. 273.