

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

Кипрская проблема: тенденции к разрешению

*Вахитов И.В.**

Развитие событий вокруг кипрской проблемы внушало тревогу и неоднократно обсуждалось мировой общественностью. Эта тема долгое время оставалась предметом острых дискуссий. Однако на нынешнем этапе она вновь привлекла к себе внимание международного сообщества в связи с недавним заявлением Генерального секретаря ООН Кофи Аннана. Выступая 3 декабря 2002 г., он заявил, что вскоре Кипр должен быть принят в ЕС. На вопрос о его взглядах относительно будущего островного государства Кофи Аннан ответил: «Моя мечта – увидеть, как объединенный Кипр становится членом ЕС и приобретает благополучие как одна нация»¹.

В чем суть кипрской проблемы и каковы основные вехи этой истории?

Как известно, уже почти четыре десятка лет Кипр разделен между общинами. Тугой узел конфликта не удавалось развязать из-за бесконечных споров и обсуждения «проблемы соотношения между нормами суверенитета и принципом самоопределения наций»². Сейчас же акцент спора немного сместился. Исходным пунктом разногласий по-

* Вахитов Ильшат – аспирант кафедры международного и конституционного права Казанского государственного университета.

¹ <http://www.un.org/apps/sg/offcuff.asp>

² Ричмонд предложил иную формулу: «Нормы суверенитета и права этнических меньшинств и сообществ». Однако в свете последних резолюций ООН и с учетом существа кипрского конфликта более точной здесь нам представляется именно вышеприведенная формулировка. (См.: Oliver P. Richmond. Ethno-nationalism and negotiation positions in the Cyprus conflict – obstacles to a settlement // Middle Eastern studies. – L., 1999. – Vol. 35, № 3, p. 43).

служило обращение Кипрского правительства. 1 июля 1990 г. оно направило заявление о принятии в ЕС в качестве полноправного члена. Данное заявление было адресовано от имени всего народа, населяющего территорию острова (т.е. без разделения его на северную и южную). «Турецкая Республика Северного Кипра» (ТРСК) не замедлила отреагировать на этот шаг, направив 12 июля 1990 г. Меморандум в адрес Совета Европейского союза. Аналогичные возражения содержались и в дополнительной ноте от 3.09.1990 г.

Тем не менее Европейская комиссия вынесла положительное решение по существу Кипрского заявления. Так, во «Мнении Европейской комиссии по Кипрскому заявлению» от 30 июня 1993 г., в частности, отмечалось, что «эти власти (Северного Кипра – И.В.) опровергают право правительства Кипра делать заявления от имени всего Кипра. Они обосновывают это, ссылаясь на Договор о гарантиях и Конституцию 1960 г., которые предоставляют право вето Президенту и вице-президенту (турку-киприоту) относительно любого политического решения, в частности решения об участии в международных организациях и союзах, которые не включают в свой состав Грецию и Турцию одновременно. Вышеуказанные власти полагают, что в данных обстоятельствах ЕС не должен предпринимать каких-либо действий относительно заявления»³. Комиссия опровергла эти аргументы: «Следуя логике сложившегося положения, в соответствии с позицией ООН о признании легитимности правительства РК и непризнании ТРСК, Сообщество сочло заявление приемлемым».

Здесь-то и возникла интересная ситуация: принять в ЕС весь Кипр целиком или только ту часть, где реально распространяется власть правительства? Обусловить это принятие предварительным решением кипрской проблемы или нет? По этому поводу до сих пор имеются разногласия как на государственном уровне, так и среди ученых-международников.

В данном случае особый интерес для нас представляют те доводы, на которые опираются стороны конфликта на Кипре. Попробуем охарактеризовать их в свете норм международного права.

К сожалению, сама Комиссия не провела подробного юридического анализа аргументов ТРСК, сославшись лишь на «логику позиции, установленную сообществами». К сожалению, такой анализ отсутствовал и в решении Совета ЕС, подтвердившего мнение Комиссии

³ Doc. com /93/313 final, 30 June 93, p. 4.

от 4 октября 1994 г., и в резолюции Европарламента от 12 июля 1995 г., утвердившего решение комиссии ЕС и резолюции Совета.

Как известно, все протесты базируются на цюрихско-лондонских соглашениях, подписанных еще в 1960 г. Так, в соответствии со ст. 1 Договора о гарантиях «РК обязуется не стремиться к какому-либо политическому или экономическому объединению, полному или частичному, с каким бы то ни было государством. Вследствие этого она (Республика) заявляет, что запрещается всякая деятельность, прямо или косвенно способствующая объединению острова с каким-либо государством или его разделению»⁴. По мнению некоторых исследователей, содержание этой нормы «однозначно» затрагивает отношения Кипра с ЕС⁵.

Приведем доводы исследователей, считающих, что объединение Кипра с ЕС без определенных условий неправомерно.

Согласно Договору, членство запрещено в экономическом союзе, но поскольку ЕС одновременно является и политической организацией, то непосредственно затрагивается и иная часть содержания нормы, лишь подтверждая ранее указанное.

В соглашении введен запрет на объединение - полное или частичное, поэтому аргумент о том, что члены ЕС сохраняют свой суверенитет, а участие Кипра в ЕС не противоречит содержанию нормы, по мнению некоторых авторов, не выдерживает критики⁶.

Далее указывается, что членство будет подобно деятельности, прямо и косвенно направленной на объединение с Грецией, так как уже само название «Европейский союз» указывает на то, что это союз между членами Организации. М. Стифен в связи с этим резонно замечает: «Когда заявитель присоединяется к ЕС, он входит в союз не с самим ЕС как таковым, а с каждым из членов организации. Ясно, что если Кипр присоединится к ЕС, он будет участвовать в союзе (как в поли-

⁴ Treaty of guaranties. Та же норма содержится в ст. 185(2) Конституции РК.

⁵ См.: TRNC position paper on EC.

Veremes, Th. The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law, 1993 (Oxford: Oxford Univ Press).

Opinion of Professor M.H. Mendelson Q.C on the Application of "the Republic of Cyprus" to Join the European Union // QC 2 Hare Court // EC4Y 7BH London.

Necatigil, Zaim M. (1989). The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law. Oxford 1989 (Second ed. 1991).

Stephen Michael. Cyprus and the rule of law // "Cyprus: The Supremacy of Law" Political Realities and the Need to Adapt to Changes' at the Eastern Mediterranean. 2-6 June 1999.

⁶ См.: Michael Stephen. Op. cit; Veremes, Th., Op. cit.

тическом, так и экономическом) с каждым из 15 государств»⁷. Подобное обстоятельство ведет к нарушению ст. 1. гарантийного Договора. Договор гарантии запрещает союз с каким-либо государством (т.е. в единственном числе), однако в нем ничего не сказано о группе государств. В ответ на это известный проф. Мендельсон указывает, что такой запрет остается в силе и для последнего варианта.

Действительно ли данная норма гарантийного договора имела целью лишь ограничить союз с Грецией и Турцией? По мнению иных исследователей, статья не подлежит столь узкому толкованию: ограничение распространяется на союз с любым государством; тем более что Греция – один из членов ЕС⁸.

Как известно, в ч. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров определено, что договор должен толковаться добросовестно, в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

Если рассуждать справедливо, то вопрос о правосубъектности самого Европейского союза вообще остался за кадром. Как известно, Маастрихтский договор (7.02.1992 г.) не содержит ни одного положения, четко квалифицирующего статус Союза. Не дала ответа на этот вопрос и последующая практика, в том числе практика Суда Европейских сообществ⁹. Тем не менее, рассматривая этот вопрос в контексте запрета, наложенного гарантийным Договором на союз с каким бы то ни было государством, необходимо все же указать на особенный статус ЕС. Например, Конституционный Суд Германии определил ЕС как супранациональную организацию, которая существует отдельно от государственной власти своих членов. Маастрихтский договор учреждает Европейский союз государств на основе уважения суверенитета всех государств-членов.

Таким образом, ЕС – это не государство, тем более в контексте гарантийного Договора 1960 г.

Ст. 1 Договора о гарантиях имела целью, по всей видимости, запрет объединения именно с одним из подразумеваемых государств, т.е. с Грецией или Турцией, поскольку в те годы реально существовала

⁷ Stephen Michael. *Op.cit.*, p. 6.

⁸ Veremes, Th. *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*. 1993 (Oxford: Oxford Univ Press).

⁹ Топорин Б.Н. *Европейское право*. – М., 1999. – С. 150.

атмосфера энзиса или таксима. Хотя эти два государства конкретно не упоминаются, тем не менее в свете добросовестного толкования в соответствии с обычным значением терминов, а также в свете объекта и целей Договора членство в ЕС не представляет собой «политическое или экономическое объединение с каким бы то ни было государством»¹⁰.

Далее, ст. 50 Конституции РК содержит норму, которая гласит: «Президент или вице-президент, отдельно или совместно, будут иметь право окончательного вето в отношении любого закона или решения, касающегося иностранных дел, за исключением участия РК в международных организациях и пактах о союзе, в которых участвуют как Греция, так и Турция»¹¹. Это основной аргумент кипро-турецкой стороны против вступления кипрского государства как целостного объединения в Европейский союз¹².

Применение данной статьи встретило возражения: поскольку «вице-президент на данном этапе не представлен в этой должности»¹³, то «вышеуказанные положения Конституции потеряли свою силу»¹⁴. С другой стороны, вето вице-президента есть не что иное, как механизм, созданный в целях противодействия сецессии государства или его разделению. В частности, речь шла о «дополнительной гарантии, предоставленной киприотам-туркам»¹⁵. Иными словами, это положение Конституции запрещает членство в международных организациях, так сказать, в разделенном представительстве до тех пор, пока обе общины не выразят свое согласие¹⁶. (Именно это положение имелось в виду в «Серии идей» Б. Бутроса-Гали)¹⁷. Однако вместо согласия кипро-турецкая сторона тогда ответила на это «Меморандумом ТРСК».

Соглашаясь, что предоставленное право вето – это всего лишь определенный механизм, тем не менее можно возразить, что данное право возложено не на все сообщество, а только на вице-президента Кипра,

¹⁰ Opinion RC eligibility for EU Membership // James Crawford (Cambridge), Gerhard Hafner (University of Vienna), Alain Pellet (University of Paris-X), on 24 Sept. 1997 // para 15

¹¹ Эта же норма содержится в Basic structure of RC //art.8.

¹² Ahmet Erdengiz, speech on the Washington BC, TRNC office.

¹³ Kypros Chrysostomides // Publishers, Hague 2000.

¹⁴ По заявлению турков-киприотов вице-президент был вынужден уйти с поста из-за акций греко-киприотской стороны, но номинально все права за ним сохранились.

¹⁵ Necatigil Zaim M. on the book “Republic of Cyprus. A study in International Law” by K.Chrysostomides.

¹⁶ 29 M.H. Mendelson // Ibid., para 108.

¹⁷ 30 Set of Ideas – UN doc. S/24472.

должным образом избранного и функционирующего. В своем «Мнении по кипрскому заявлению» комиссия ЕС, однозначно сославшись на единственность легитимного правительства Кипра (в соответствии с резолюциями ООН), в чем-то косвенно подтверждает это¹⁸. «В противном случае, – отмечается во «Мнении о праве РК на членство в ЕС», – мы пришли бы к выводу, что все соглашения, заключенные РК в 1963 г., являются недействительными. Однако подобный вывод не имеет под собой реальной основы, поскольку в действительности Кипр с той поры заключил сотни договоров с самыми различными государствами мира, и они никогда не были оспорены, хотя и не соответствовали нормам ст. 50 Конституции РК»¹⁹.

Здесь целесообразно обратиться к нормам ч. 2 ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров. Она гласит: «Государство может не ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права». Таким образом, речь идет о компетенции государства заключать договоры на основе недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось таких норм его внутреннего права, которые имеют особо важное значение. В п. 2. сказано, что нарушение является явным, если оно объективно будет очевидным для любого государства.

И действительно, в практике еще не было случая, когда государство или сам ЕС, руководствуясь нормами вышеприведенных статей, выразили протест по поводу действительности заключенных соглашений.

Существуют также в этом споре определенные (впрочем, неоднозначно толкуемые заинтересованными сторонами) ссылки на исторические аналогии при решении вопроса о принятии в ЕС. В данном случае приводились примеры с Австрией и ФРГ.

Так, в ст. 4 (1) Договора о государстве Австрии 1955 г. Австрия обязалась «не входить в политический или экономический союз с Германией в какой бы то ни было форме». В ст. 4 (2) раскрывалось содержание этой нормы. Когда же в 1989 г. Австрия обратилась с заявлением о вступлении в ЕС, то в ходе обсуждений было решено, что данный шаг вовсе не противоречит ст. 4 (2) вышеуказанного Договора. СССР (государство – участник Договора) сначала опротестовал это заявление, поскольку оно якобы противоречило статусу нейтралитета Австрии.

¹⁸ См.: Opinion RC eligibility for EU Membership.

¹⁹ Ibid, para 34.

Что же касается положения о непрямом союзе с Германией, то австрийские власти заключили, что ст. 4 здесь не подлежит применению. Комиссия ЕС тоже заявила, что к австрийскому заявлению положения статей Договора о государстве Австрии неприменимы и сфокусировалась лишь на вопросах нейтралитета²⁰. В конечном итоге Австрия вошла в ЕС без протеста России и без последующих изменений ст. 4 Договора.

Аналогия здесь налицо, хотя при внешней схожести событий нельзя не видеть принципиальных отличий. На это обратил внимание и Ф. Веремес. «Существует много различий между договорами (относительно Кипра и Австрии – И.В.), – резонно замечает он. – Но независимо от того, запрещал Договор о государстве Австрии подобный союз или нет, основным фактором здесь явилось то, что эта страна стала членом ЕС с согласия всех сторон, подписавших Договор, избегав, таким образом, всех потенциальных нарушений. В случае же с Кипром никакого взаимного соглашения достигнуто не было»²¹.

Имеются совпадения и с историей принятия в ЕС ФРГ с той лишь разницей, что когда ФРГ стала полноправным членом Евросоюза, она не заявляла, что территория, на которую распространятся новые полномочия, включает и зону, не находящуюся под ее контролем. Таким образом, в данном случае ФРГ не представляла Восточную Германию²². Заявление же Кипра, как известно, предусматривало включение всей территории, несмотря на *de facto* разделение острова.

Но как бы ни развивались события, как факт следует отметить то, что уже 4 октября 1993 г. Совет ЕС подтвердил мнение Комиссии, позитивно отреагировав на кандидатуру Кипра как потенциального члена. Совет также поддержал предложение Комиссии ЕС о создании близкой кооперации с правительством Кипра в целях содействия экономическому, социальному и политическому переходу, а затем и окончательного интегрирования острова в ЕС. В этой связи Совет призвал Комиссию «начать немедленное обсуждение с правительством Кипра с целью помочь ей подготовиться к переговорам о принятии в ЕС, которое последует впоследствии при наилучших обстоятельствах»²³.

²⁰ <http://www.eurokyol.org/eaustria.htm/>

²¹ Veremes, Th, Op.cit

²² Cf. Mann "Germany's present legal status revisited" // 1967. ICLOQ 760, p. 660.

O'Reefe /The legal implications of East Germany's membership of the European community. 1990-1991 / Legal issues of European Integration.

²³ Conclusions of the Council of General Affairs, 4 Oct. 1993.

«Повестка 2000» содержала «график, учрежденный для ведения включительных переговоров Кипра в ЕС». Это означало, что «они могут начаться и до достижения политического решения проблемы на острове»²⁴. Далее оговаривалось, что в случае отсутствия определенного прогресса в урегулировании кипрской проблемы к моменту начала переговоров последние должны состояться с правительством РК²⁵.

Так смогут ли две общины решить свои внутренние разногласия и договориться между собой? Этим вопросом задается Натали Точчи и пытается спрогнозировать дальнейшие события. По ее мнению, «включение Кипра в ЕС в обозримом будущем неизбежно. РК, наряду с другими пятью кандидатами, ждет принятия в Союз в 2004 г., причем Кипр – в самом начале списка»²⁶.

Сегодня действительно, надо отметить, открываются прекрасные возможности для урегулирования проблемы – подобного шанса в дальнейшем может просто не быть. Впервые за столько лет стороны Кипра так близко подошли к решению наиважнейшей задачи: единое государство или же сепарация (*de facto*, возможно, что на очень долгое время).

Однако остается открытым вопрос: действительно ли, как утверждается в ряде работ, процесс включения Кипра в ЕС станет своего рода катализатором²⁷ для решения проблемы? По этому поводу мнения исследователей разделились: одни настроены весьма оптимистично²⁸, другие более осторожны в своих прогнозах.

Нельзя не отметить и того факта, что Европейский Совет в 1999 г. принял следующее решение: «Несмотря на желание ЕС принять в свои члены объединенный, единый Кипр, если к тому времени, когда будет приниматься соответствующее заключение, урегулирования не будет достигнуто, то данный факт не будет являться предусловием (союза)»²⁹. (Подобная мысль содержалась во «Мнении» Комиссии еще в самом

²⁴ Agenda 2000 Commission Communication, Doc. 97/6, 15 July 1997, vol. 1 // For a Stronger and wider union, para 66.

²⁵ Ibid, para 66.

²⁶ CEPS Commentary - The Cyprus impose a new opening; by Nafhalie Tocci, December 2001.

²⁷ Nudgent Nill (1997) Cyprus and the EU: A particularly difficult membership application // *Mediterranean Politics*, 2 No. 3, p. 53-57.

Stavridis Stelions (1999) Double Standarts, ethics and democratic priciples in foriegn policy - The EU and the Cyprus problem in Mediterrean politics, 4, No. 1, p. 95-112.

²⁸ См.: Nathalie Tocci. Op.cit.; Joseph J. Op.cit.

²⁹ См.: www.europe.eu.int/comm/enlargment/cyprus/, www.ceps.be/commentary/dec01/cyprus

начале всей процедуры в 1993 г. И, похоже, не без оснований упрекают Комиссию в том, что ее «волнуют лишь собственные критерии»³⁰).

Иногда напрашивается поспешный вывод о том, что в отношении Кипра цели ЕС и ООН различаются. Однако вряд ли он будет справедливым. Как известно, ООН продолжает активные поиски решения кипрской проблемы в свете вышеприведенного высказывания Кофи Аннана. Относительно недавно он предложил сторонам еще один документ – «Основные положения для комплексного урегулирования кипрской проблемы» (11 ноября 2002 г.). Документ, в частности, содержал такое положение (проект):

«Мы, демократически избранные лидеры греко-киприотов и турко-киприотов, посредством переговоров под эгидой Генерального секретаря ООН, в которых представляем стороны (и только их) как политически равные, на основе свободного волеизъявления согласились урегулировать кипрскую проблему на следующих основах...

ст. 3 (проект), регламентирующая условия принятия в ЕС:

В стремлении содействовать желанию ЕС принять положения комплексного урегулирования и ассистировать его имплементации (как заявлено в решениях Брюссельского Европейского Совета 24 и 25 октября) данным документом просьбы к ЕС о приложении дополнительного Протокола к акту, содержащему условия принятия Кипра в ЕС, и включении дополнительного параграфа в резолюции Копенгагенского Европейского Совета, подтверждаются...»³¹.

Но, сожалению, уже известно, что данный проект повторил бесславную судьбу своих предшествующих попыток. 11 марта 2003 г. стороны так и не смогли вдохнуть жизнь в этот многообещающий план. Как заметил в тот же день Кофи Аннан: «...мы достигли конца этой дороги... Вряд ли подобный шанс представится в ближайшие времена...».

Хочется верить, что даже при всех пессимистических фактах, существующих ныне, столько кровных усилий многих людей, организаций в течение стольких десятков лет завершатся положительным результатом, и на век уже седых киприотов-ветеранов, уставших видеть друг в друге недругов, выпадет возможность заново переосмыслить горькое прошлое; молодому поколению юных киприотов, уже забывающих о единых началах, представится золотая возможность строить новое будущее вместе.

³⁰ М.Н. Mendelson. *Op.cit.*, para 102.

³¹ <Basis for agreement on a comprehensive settlement of the Cyprus Problem>