

*Цветкова Ю. В.*

## **Механизмы расширения Европейского союза на современном этапе<sup>1</sup>**

После масштабного «пятого расширения» ЕС в 2004—2007 гг. процесс присоединения новых государств к Европейскому союзу существенно замедлился. Хорватия стала последним государством, вошедшим в состав ЕС в 2013 г. На сегодняшний день кандидатами на вступление являются Черногория, Турция и Сербия, находящиеся на стадии активных переговоров с ЕС, а также Албания и Македония, ожидающие начала переговорного процесса<sup>2</sup>.

Политика расширения является одним из актуальных направлений развития Евросоюза. В ее основе заложена идея преодоления раздельных линий в Европе и создания единого европейского пространства, построенного на базе общих ценностей и принципов.

Современные очертания данной политики появились только в 1990-е гг., несмотря на то, что до этого количественный состав европейских сообществ претерпевал неоднократные изменения. В период, когда Евросоюз готовился к принятию в свой состав большого количества государств, были выработаны механизмы присоединения новых членов.

Согласно Договору о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора 2007 г. (далее — Договор о ЕС), «любое европейское государство, которое уважает ценности, указанные в статье 2, и обязуется проводить их в жизнь, может обратиться с заявкой с целью стать членом Союза» (ст. 49) [1, с. 208]. Важно отметить, что в связи с отсутствием в Договоре о ЕС расшифровки термина «европейское», могут возникать сложности в идентификации стран-заявителей, стремящихся присоединиться к Евросоюзу. Вступая в ЕС, государство обязуется гарантировать выполнение всех положений, закрепленных в учредительных документах, в том числе важнейшие принципы, указанные в статье 2 Договора о ЕС: уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, правовое государство, соблюдение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам [1, с. 170].

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Маркушина Наталья Юрьевна, д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры мировой политики, Санкт-Петербургский государственный университет.

<sup>2</sup> Check current status [Электронный ресурс]. — URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm) (дата обращения: 12.11.2016).

В статье 49 Договора о ЕС также прописана процедура подачи и рассмотрения заявления о вступлении в ЕС. Процедура согласования является обязательной частью процесса переговоров стран-кандидатов с Европейским союзом в рамках политики расширения. Прежде всего о заявке должны быть проинформированы Европейский парламент и национальные парламенты. Страна-заявитель направляет заявку в Совет Европейского союза, который, в свою очередь, принимает единогласное решение только после консультации с Еврокомиссией и получения согласия от большинства членов Европарламента [1, с. 208]. Кроме того, страна-кандидат должна заручиться поддержкой от своего населения: либо путем парламентского голосования, либо по решению референдума<sup>3</sup>.

Процесс вступления стран в состав Евросоюза можно разделить на три больших этапа:

- 1) получение статуса кандидата;
- 2) стадия переговоров по вопросу соответствия критериев членства;
- 3) заключение договора с Европейским союзом о присоединении<sup>4</sup>.

Статья 49 Договора о ЕС является фундаментом политики расширения Европейского союза. В действительности же данный процесс охватывает более широкий круг вопросов, требований, выдвигаемых в адрес стран-кандидатов.

Основу выработки механизма расширения ЕС положило заседание Европейского совета в Копенгагене 21—22 июня 1993 г. Повестка дня встречи глав государств и правительств ЕС касалась стран Центральной и Восточной Европы, которые тогда рассматривались в качестве возможных кандидатов на вступление в ЕС.

«Копенгагенские критерии» были построены по принципу кондициональности (*conditionality policy*): выполнение определенных требований ЕС повышает вероятность государства стать членом европейского интеграционного объединения, т. е. продвигает его вперед к цели. Данный принцип формирует некую «дорожную карту» для кандидата с целью скоординировать его действия на пути присоединения к ЕС. Однако в этом есть и существенный недостаток, так как фактически Европейский союз не предоставляет государству пространство для маневров, исключается возможность в данных условиях проявлять гибкую политику.

---

<sup>3</sup> Conditions for membership [Электронный ресурс]. — URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm) (дата обращения: 12.11.2016).

<sup>4</sup> Steps towards joining [Электронный ресурс]. — URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm) (дата обращения: 12.11.2016).

Итак, «копенгагенские критерии» подразделяются на три категории: политические, экономические и группу других обязательств. Прежде чем претендовать на членство в Европейском союзе, государство должно получить официальный статус кандидата. Такая возможность предоставляется только в определенном случае.

Именно соответствие политическим критериям открывает для государств возможность начала переговоров с Европейским союзом о будущем членстве<sup>5</sup>. В рамках данного блока требований ЕС исследует кандидатов и делает выводы относительно наличия в этих странах стабильных институтов, отвечающих принципам демократии, условий обеспечения верховенства закона, предоставления гарантий защиты прав человека и основных свобод, уважения прав национальных меньшинств. Можно заметить, что политические критерии перекликаются с положениями рассмотренной выше статьи 6 Договора о ЕС. Таким образом, ЕС еще раз подчеркивает важность придерживаться единого подхода к развитию европейской интеграции, опираясь на общеевропейские принципы.

Рекомендации, содержащиеся в программе действий ЕС «Повестка дня 2000», предписывали Европейской комиссии при оценке политических критериев акцентировать внимание на обеспечении прав и свобод в странах-кандидатах, в частности свободы слова, путем повышения роли политических партий, неправительственных организаций и СМИ. В документе также подчеркивалась важность независимости судебной власти, свободных и честных выборов<sup>6</sup>.

Блок экономических критериев включает следующие положения: функционирующая рыночная экономика и способность противостоять конкурентному давлению и рыночным силам в рамках Европейского союза. Данные условия нацелены на побуждение стран-кандидатов проводить реформы, следуя европейским экономическим стандартам. Неслучайно делается акцент на конкурентоспособности, так как этот критерий необходим новым членам не только для адаптации к условиям единого внутреннего рынка ЕС, но и для развития собственного экономического потенциала. В связи с тем, что на территории ЕС действуют конкурентное и антимонопольное законодательство, государства-члены обязаны действовать в соответствии с правилами и стандартами Евросоюза и гарантировать свободную и справедливую конкуренцию

---

<sup>5</sup> Luxembourg European Council, 12—13 December 1997: Presidency conclusions.

<sup>6</sup> Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. COM (97) 2000 final, Bulletin of the European Union, European Commission, 15 July 1997. — P. 40.

[2, с. 39]. Таким образом, при условии выполнения кандидатом данного критерия сокращается степень риска возникновения деструктивных процессов в функционировании Европейского союза.

Оценка экономических критериев осуществляется по определенной схеме. В частности, существование функционирующей рыночной экономики анализируется на основе следующих пунктов:

- 1) равновесие спроса и предложения, обеспеченное рыночными силами, либерализация цен и торговли;
- 2) отсутствие существенных барьеров по входу на рынок (создание новых фирм) и выходу из него (банкротство);
- 3) правовая система, включающая регулирование права собственности;
- 4) макроэкономическая стабильность;
- 5) широкий консенсус по вопросу проведения экономической политики, нацеленной на развитие рыночной экономики;
- 6) развитый финансовый сектор для реализации инвестиций<sup>7</sup>.

Конкурентоспособность страны-кандидата оценивается на основе следующих положений:

- 1) существование функционирующей рыночной экономики в условиях макроэкономической стабильности и предсказуемости хозяйственной деятельности;
- 2) значительное количество по приемлемой цене человеческого и физического капитала, в том числе инфраструктуры (энергоснабжение, телекоммуникации, транспорт и т. д.), образования;
- 3) усиление конкурентоспособности;
- 4) степень и темп торговой интеграции стран-кандидатов с членами ЕС в период до расширения;
- 5) доля малого бизнеса в экономике<sup>8</sup>.

К другим условиям членства ЕС относится необходимость приведения национального законодательства страны-кандидата в соответствие с правом Европейского союза, именуемого «*acquis communautaire*» (далее — *acquis*). Удовлетворение данному требованию важно для ЕС с точки зрения эффективного функционирования всей правовой системы Союза и недопущения двойственности в трактовке норм права<sup>9</sup>. Тем

---

<sup>7</sup> Reports on progress towards accession by each of the candidate countries. Composite paper. COM (98) 712 final, 17 December 1998. — P. 6.

<sup>8</sup> Ibid. P. 7.

<sup>9</sup> European Council in Copenhagen, 21—22 June 1993: Conclusions of the Presidency, SN 180/93 / Council of the European Communities. 1993. — P. 12.

более что принятие *acquis* новыми членами существенно сгладит их существование в рамках единого правового поля ЕС. Если проведение подготовки к вступлению будет осуществляться надлежащим образом, в этом случае не возникнет проблем с применением *acquis* в дальнейшем, в формате расширенного Европейского союза. В период подготовительного этапа к вступлению для адаптации стран-кандидатов к нормам права ЕС требуются финансовая помощь в различных сферах, важнейшими из которых являются сельское хозяйство, окружающая среда, транспорт, энергетика и т. д.<sup>10</sup>

К категории «другие» также относится обязательство государства-кандидата следовать целям Экономического, Валютного и Политического союза<sup>11</sup>. Новые члены ЕС в перспективе должны присоединиться к зоне евро. Однако определенных сроков вступления преднамеренно не фиксировалось, так как процесс приведения к стабилизации макроэкономической ситуации полностью зависит от самого государства, от степени его готовности.

Для введения евро в качестве основной и единственной валюты в расчетных операциях государства должны продемонстрировать способность к перманентному поддержанию макроэкономической стабильности, обеспечению сбалансированного бюджета и устойчивости системы государственных финансов [4, с. 307]. С целью дальнейшего присоединения к европейскому механизму валютных курсов (ERM II) страны-кандидаты обязаны выполнить «Маастрихтские критерии», прописанные в Договоре о ЕС 1992 г. От успешности их реализации зависит дальнейшее присоединение страны к еврозоне.

Вступление в Экономический и Валютный союз обязывает страны приступить к согласованию экономической политики с другими членами ЕС, а также включиться в работу системы Европейского центрального банка.

В рамках Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) требуется урегулировать споры с третьими странами<sup>12</sup>. Франция еще в 1994 г.

---

<sup>10</sup> Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. COM (97) 2000 final, Bulletin of the European Union, European Commission, 15 July 1997. — P. 47.

<sup>11</sup> European Council in Copenhagen, 21—22 June 1993: Conclusions of the Presidency, SN 180/93 / Council of the European Communities. 1993. — P. 12.

<sup>12</sup> Reports on progress towards accession by each of the candidate countries. Composite paper. COM (98) 712 final, 17 December 1998. — P. 9.

выдвинула идею «Пакта стабильности в Европе», касавшуюся установления добрососедских отношений с непосредственными соседями. Таким образом, страны-кандидаты обязаны разрешить имеющиеся у них межгосударственные споры [3, с. 78]. Так, например, Румыния в свое время должна была урегулировать противоречия с Венгрией относительно прав венгерского национального меньшинства, проживающего на территории румынской Трансильвании.

В заключительном акте копенгагенского саммита были заложены рекомендации по индивидуальному подходу в отношении государств-кандидатов. Предполагалось, что такой способ анализа проводимых реформ будет способствовать более эффективной оценке готовности страны к вступлению в Европейский союз.

Следующий важный шаг в оформлении процесса расширения Евросоюза был сделан благодаря заключительному акту саммита Европейского совета в Мадриде 15—16 декабря 1995 г. В рамках встречи акцентировалось внимание на необходимом изменении политической и институциональной конфигурации ЕС перед включением в свой состав новых членов. Обсуждение этой проблемы состоялось на Межправительственной конференции 29 марта 1996 г. Именно на саммите в Мадриде было принято итоговое решение по вопросу расширения Евросоюза за счет стран Центрально-Восточной Европы и Средиземноморья.

Как и на саммите в Копенгагене 1993 г., в Мадриде в очередной раз отмечалась важность в рамках политики расширения добиваться от стран-кандидатов принятия *acquis*, уважения основополагающих ценностей и соблюдения европейских принципов.

Европейский совет в Мадриде подтвердил преемственность установленных в Копенгагене критериев членства и стал логичным продолжением линии на формирование целостной политики расширения. Представители членов Евросоюза достигли понимания относительно важности поэтапной и гармоничной интеграции, уделяя при этом особое внимание развитию рыночной экономики, подотчетности административных структур и созданию стабильной экономической валютной среды в государствах-кандидатах<sup>13</sup>.

Мониторинг всесторонних реформ в странах-кандидатах осуществляется Европейским союзом в форме ежегодных отчетов, начиная с 1998 г. Данная форма контроля со стороны Европейской комиссии была учреждена на саммите Европейского Совета в Люксембурге 12—13 декабря

---

<sup>13</sup> Madrid European Council, 15—16 December 1995: Presidency conclusions.

1997 г.<sup>14</sup> В отчетах отражаются результаты политической, экономической и правовой трансформации каждого отдельного государства. Анализ ситуации в стране позволяет выявлять существенные проблемы и на основе полученных данных делать соответствующие рекомендации по их устранению. Таким образом, ежегодный мониторинг позволяет ЕС контролировать процесс подготовки новых стран к присоединению.

Правовую основу отношений ЕС со странами-кандидатами составляют соглашения об ассоциированном членстве с Европейским союзом, предполагающие создание зоны свободной торговли и предоставляющие возможность для более предметного политического диалога<sup>15</sup>. Важно также, что до вступления в ЕС государства-кандидаты должны денонсировать все ранее заключенные торговые соглашения, не соответствующие торговой политике Евросоюза. Соглашение об ассоциации Турции с Европейским экономическим сообществом было подписано в 1963 г., к 1995 г. завершился процесс создания таможенного союза [5, с. 9].

В отношении стран Западных Балкан применяется особая процедура присоединения. На сегодняшний день правовым фундаментом отношений ЕС со странами-кандидатами является Соглашение о стабилизации и ассоциации. Стратегия Европейского союза в данном регионе предполагает достижение политической нормализации, содействие стран переходу к рыночной экономике, продвижение идеи регионального сотрудничества. Таким образом, ЕС стремится создать пространство тесного партнерства с последующей целью организации беспрепятственного доступа на внутренний рынок Евросоюза, налаживания экономической и финансовой помощи в отношении этих стран, содействия их реконструкции и развитию<sup>16</sup>.

Организованы механизмы помощи государствам, вставшим на путь присоединения к ЕС. С 2007 г. страны-кандидаты и потенциальные кандидаты получают финансирование от ЕС через Инструмент помощи в предвступительный период (ИПА) [5, с. 10]. Целью финансовой и технической поддержки ЕС является содействие в эффективном осуществлении по-

---

<sup>14</sup> Reports on progress towards accession by each of the candidate countries. Composite paper. COM (98) 712 final, 17 December 1998. — P. 1.

<sup>15</sup> Agenda 2000 — For a stronger and wider Union. Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97. — P. 39.

<sup>16</sup> Steps towards joining [Электронный ресурс]. — URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm) (дата обращения: 12.11.2016).

литических и экономических реформ, направленных на преобразование государств-кандидатов в соответствии с критериями членства, наращивания их потенциала для принятия и реализации европейских стандартов. ИПА поддерживает проекты, направленные на укрепление демократических институтов и верховенства права, проведение реформ государственного управления, поддержку экономических реформ, соблюдение уважения прав человека, а также прав меньшинств и гендерного равенства, содействие развитию гражданского общества и регионального сотрудничества, сокращению масштабов нищеты. Фонд помощи на 2014—2020 гг. выделил 11,7 млрд евро<sup>17</sup>. За период с 1991 по 2011 г. ЕС предоставил странам Западных Балкан одну из самых существенных в мире финансовую помощь в расчете на душу населения в размере более 16 млрд евро [5, с. 10].

Новизной в механизме финансовой поддержки является его стратегическая направленность. Разработаны документы по каждой стране на 7-летний период, что подчеркивает приверженность Евросоюза к индивидуальному подходу по отношению к каждому кандидату. Предполагается, что данная стратегия позволит детально проводить мониторинг реализации полученных от ЕС средств и выявлять проблемы реформирования<sup>18</sup>. Европейский союз подчеркивает значимость работы фондов, называя их надежной инвестицией в будущее не только новых членов, но и самого Союза. На настоящий момент получателем финансовых средств помимо официальных кандидатов являются такие потенциальные члены, как Косово и Босния и Герцеговина.

Таким образом, критерии членства играют важную роль в унификации общего экономического, политического и правового пространства ЕС, что в дальнейшем, с позиции Евросоюза, должно служить залогом стабильности и прогресса на континенте.

Предполагается, что проблемы, которые не были устранены до вступления в ЕС и существенно не влияющие на стабильность функционирования европейской интеграционной группировки, могут быть решены государствами будучи уже членами Европейского союза в рамках политики догоняющего развития (catching-up) [4, с. 303].

---

<sup>17</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy. COM (2015) 611 final B, 10 November 2015. — P. 4.

<sup>18</sup> Overview — Instrument for Pre-accession Assistance [Электронный ресурс]. — URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm) (дата обращения: 12.11.2016).

Европейская интеграция сочетает в себе два взаимосвязанных процесса: расширение, подразумевающее увеличение пространственной конфигурации, укрупнение территории ЕС, и углубление, предполагающее институциональные изменения организации, ограничение суверенитетов и «передачу» государством своих функций наднациональным органам.

Расширение, предполагающее увеличение участников европейского интеграционного объединения, требует проведение институциональной реформы, так как встает вопрос о дальнейшей эффективности функционирования Европейского союза. Реформа прежде всего касается процедуры принятия решений, принимаемых институтами ЕС. К примеру, в преддверии масштабного «пятого расширения» большое значение имело подписание странами Европейского союза Ниццкого договора (2001), благодаря которому принцип принятия решений квалифицированным большинством распространялся на более широкий круг вопросов, что должно было предотвратить в дальнейшем возможное «торможение» принятия каких-либо значимых вопросов. Однако существует и обратная сторона медали данного процесса: принцип консенсуса, являющийся признаком самодостаточности и суверенности государства, по мере расширения Союза становится менее востребованным.

В 2012 г. Европейскому союзу присудили Нобелевскую премию мира за многолетний вклад в укрепление мира, демократии и прав человека в Европе. Идея объединения континента заложена и в политике расширения ЕС. При этом стоит подчеркнуть, что за любой стратегией Европейского союза скрываются прежде всего интересы государств-членов.

Движение стран-кандидатов на пути к вступлению в ЕС является весьма сложным для них процессом: необходимо выполнить большой объем требований, прежде чем получить статус члена Европейского союза. Основу механизма расширения ЕС составляют «маастрихтские» и «копенгагенские критерии», главными столпами которых являются политические, экономические и правовые условия. На примере «пятого расширения» можно убедиться в том, что выдвигаемые требования в отношении стран-кандидатов были выше их возможностей. Процесс подготовки стран Центрально-Восточной Европы к вступлению в ЕС оказался весьма затруднительным. До сих пор некоторые страны, к примеру, Болгария и Румыния, испытывают на себе негативные последствия форсированных политических и социально-экономических реформ. В этом случае важно, чтобы взаимодействие ЕС со странами-кандидатами на современном этапе выстраивалось исключительно на конструктивных началах без какого-либо давления на принимаемое правительством решение.

### **Литература**

1. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2010.
2. Расширение Европейского союза: экономические и правовые аспекты / А. Е. Дайнеко, Г. В. Забавский, Ф. А. Дмитрикович ; под науч. ред. А. Е. Дайнеко. — М. : Изд-во деловой и учебной литературы, 2004.
3. Расширение ЕС на восток: предпосылки, проблемы, последствия // Институт мировой экономики и международных отношений РАН. — М. : Наука, 2003.
4. Страны Центральной и Восточной Европы — новые члены Европейского союза: проблемы адаптации / под ред. С. П. Глинкиной, Н. В. Куликовой // Институт экономики РАН. — М. : Наука, 2010.
5. The European Union explained: Enlargement / European Commission. Directorate-General for Communication. — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.