

Наталья Николаевна МАЗАЕВА

ВАСТ Минэкономразвития России

Воробьевское шоссе, 6А, Москва, 119285, Российская Федерация

n_mazaeva2001@mail.ru

ORCID: 0009-0001-3632-1485

Илья Валерьевич АСТАПЕНКО

ВАСТ Минэкономразвития России

Воробьевское шоссе, 6А, Москва, 119285, Российская Федерация

astapenko.ilya.94@mail.ru

ORCID: 0009-0005-5391-6084

ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ НОВЫХ ЧЛЕНОВ В СОСТАВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ВВЕДЕНИЕ. В статье приводится анализ процесса присоединения новых государств к Европейскому союзу (Евросоюз, Союз, ЕС) с точки зрения правовой процедуры. Продемонстрирована эволюция процедуры принятия новых членов с момента образования Европейских сообществ (Сообщества), выявлены основные субъекты указанной процедуры.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Исследование проводилось с опорой на различные документы международно-правового характера, включая учредительные договоры Союза, а также акты институтов ЕС и доктринальные источники. При написании статьи использовались как общенаучные, так и специальные научные методы, в частности формально-юридический метод.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В ходе исследования был проведен ретроспективный анализ формирования процедуры присоединения новых членов к Сообществам, а затем к ЕС. Сделан вывод о том, что нормы учредительного договора задают лишь общую правовую рамку процедуры, а ее конкретное наполнение отличалось на всем протяжении существования европейского интеграционного проекта. Реальное содержание процесса присоединения определяется государствами-членами, которые через институты Сообществ/Союза (в первую очередь

Совет ЕС и Европейский совет) формируют критерии и принципы присоединения. Значительную роль в процессе оценки соответствия государств-кандидатов установленным критериям играет Европейская комиссия (Комиссия). Роль Европейского парламента (Парламент) в указанной процедуре незначительная, хотя данный институт и пытается увеличить свое влияние, в том числе на ход переговорного процесса.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. В целом процедура присоединения типологически близка к специальной законодательной процедуре. Де-факто присоединение новых государств к ЕС трансформировалось из закреплённой в учредительных договорах нормотворческой процедуры в совокупность различных инструментов и практик, в том числе неправового (политического) характера, которые сближают данный процесс с общими политиками в рамках Евросоюза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Европейский союз, европейская интеграция, расширение ЕС, процедура принятия новых членов, нормотворческие процедуры, институты ЕС, Копенгагенские критерии, ст. 49 ДЕС

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Мазеева Н.Н., Астапенко И.В. 2024. Процедура принятия новых

членов в состав Европейского союза: правовой аспект. – *Московский журнал международного права*. № 3. С. 63–78. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2024-3-63-78>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2024-3-63-78>

Research article

UDC: 341

Received 3 February 2024

Approved 21 August 2024

Natalya N. MAZAEVA

Russian Foreign Trade Academy

6A, Vorobyovskoe highway, Moscow, Russian Federation, 119285

n_mazaeva2001@mail.ru

ORCID: 0009-0001-3632-1485

Ilya V. ASTAPENKO

Russian Foreign Trade Academy

6A, Vorobyovskoe highway, Moscow, Russian Federation, 119285

astapenko.ilya.94@mail.ru

ORCID: 0009-0005-5391-6084

THE PROCEDURE FOR ADMITTING NEW MEMBERS TO THE EUROPEAN UNION: LEGAL ASPECT

INTRODUCTION. *The article is devoted to the process of accession of new states to the European Union (EU). The authors try to demonstrate the evolution of the procedure for admitting new members since the formation of the European Communities and identify the main subjects of this procedure.*

MATERIALS AND METHODS. *The current research is based on various international legal documents, including the founding treaties of the European Union, as well as acts of EU institutions and doctrinal sources.*

RESEARCH RESULTS. *The research represents a retrospective analysis of the formation of the procedure for accession of new members to the European Communities/EU. It was found out that the norms of the founding agreement set only the general legal framework of the procedure, and its specific content differed throughout the existence of the European integration project. The actual content of the accession process is determined by the member states, which, through the insti-*

tutions of the Communities/Union, primarily the Council and the European Council, formulate the criteria and principles of accession. The Commission also plays a significant role in the process. The role of the European Parliament in this procedure is insignificant, although this institution tries to increase its influence throughout the negotiation process.

DISCUSSION AND COCLUSION. *To sum up, the accession procedure is typologically close to a special legislative procedure. Since its origin the accession of new states to the EU has been transformed from a rule-making procedure enshrined in the founding treaties to a set of various instruments and practices, including non-legal (political) ones.*

KEYWORDS: *European Union, European integration, EU enlargement, procedure for the admission of new members, rule-making procedures, EU institutions, Copenhagen criteria, art. 49 TEU*

FOR CITATION: Mazaeva N.N., Astapenko I.V. The Procedure for Admitting New Members to the European Union: Legal Aspect. – *Moscow Journal of International Law*. 2024. No. 3. P. 63–78.

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2024-3-63-78>

The authors declare the absence of the conflict of interest.

1. Введение

Проблематика европейской интеграции в части, касающейся развития и эволюции институциональной структуры Евросоюза, традиционно занимает одно из приоритетных мест в зарубежной и отечественной доктрине международного и европейского права. Исследователи регулярно обращаются к вопросам расширения европейского интеграционного проекта путем присоединения к нему новых государств-членов. Ряд публикаций, затрагивающих вопросы расширения ЕС на современном этапе и проблем, с которым сталкивается объединение в процессе принятия новых государств-членов [Цветкова 2017; Трыканова, Цыварев 2021], свидетельствуют об актуальности и наличии научного интереса к данной теме. При этом в публикациях отечественных ученых-правоведов относительно мало внимания уделяется юридическим тонкостям и специфике самой процедуры вступления государств в Евросоюз. Так, указанные вопросы традиционно рассматриваются в учебных пособиях по праву ЕС, однако обычно авторы ограничиваются кратким описанием соответствующих норм учредительных договоров и критериев, предъявляемых к государствам-кандидатам¹. Среди диссертационных исследований можно найти относительно небольшое число работ, посвященных непосредственно процедуре принятия в ЕС новых членов с правовой точки зрения (при этом большая часть из числа данных работ относится к периоду до вступления в силу Лиссабонского договора)². Учитывая современные реалии, включая в первую очередь запуск официальных переговоров о присоединении к Евросоюзу ряда государств постсоветского пространства (Украины и Молдавии),

а также длительного процесса евроинтеграции государств Западных Балкан представляется целесообразным рассмотреть правовой аспект процедуры принятия новых членов в состав Европейского союза.

2. Основная часть

Процедура принятия новых членов на начальных этапах развития европейской интеграции

Уже на заре создания европейский интеграционный проект был направлен на включение в свою орбиту новых государств с целью формирования «единой Европы». Так, в декларации Шумана 1950 г. подчеркивалась необходимость формирования организации, «открытой для всех стран, которые пожелают присоединиться»³. После учреждения первых европейских интеграционных структур: Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), а затем Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евroatом) вопрос присоединения новых государств перешел в плоскость формирования практических политико-правовых процедур и механизмов.

Первые положения о принятии новых членов содержались в Договоре о создании ЕОУС. Статья 98 предусматривала возможность для «любого европейского государства подать просьбу о присоединении к договору». В случае намерения присоединиться государство направляло обращение в Совет министров (далее Совет), который принимал по нему единогласное решение после получения мнения высшего руководящего органа. Условия вступления также определялись Советом в единогласном порядке. По успешному завершению процедуры договор

¹ *Европейское право: учебник и практикум для вузов*. А.И. Абдуллин [и др.]. Под ред. А.И. Абдуллина, Ю.С. Безбородова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 282 с.; Кашкин С.Ю. *Право Европейского союза: учебник для вузов*. С.Ю. Кашкин, П.А. Калининченко, А.О. Четвериков. Под ред. С.Ю. Кашкина. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 368 с.

² См., напр.: Мансурова Ж.Т. *Условия членства и процедура принятия новых государств в Европейском союзе: дис. ... канд. юрид. наук*. М., 2005. 210 с.

³ Schuman declaration. 1950. May. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en (accessed date: 27.06.2023).

о присоединении вступал в силу со дня получения соответствующего акта правительством государства, выступавшего депозитарием Договора о ЕОУС (правительство Франции, согласно ст. 99 Договора). Примечательно, что в ст. 98 говорилось о присоединении государств не к Сообществу, а к Договору, и в качестве субъектов процесса присоединения не упоминались государства-члены. Последние должны были транслировать свою волю исключительно через Совет, который выступал ключевым субъектом в рамках данной процедуры от имени объединения в целом.

Дальнейшее развитие нормы о присоединении получили в Договорах об учреждении ЕЭС и Евроатома 1957 г. (ст. 237 и ст. 205 соответственно). Их положения отличались от договора о создании ЕОУС: в первую очередь в них шла речь о присоединении новых государств к Сообществам, а не к указанным Договорам. Помимо этого, в рамках процедуры присоединения была усилена роль государств-членов: условия вступления нового государства являлись предметом соглашения между ним и действующими членами. Указанный документ подлежал ратификации всеми сторонами в соответствии с их конституционными процедурами. На уровне Сообществ в целом в институциональном плане ключевая роль по-прежнему отводилась Совету, который выносил единогласное решение по заявке намеревающегося присоединиться государства после получения мнения Комиссии.

При этом с учетом изначальной тесной взаимосвязи всех трех Сообществ, а также после заключения Договора о слиянии (Брюссельский договор 1965 г.), объединившего органы управления трех Сообществ, намеревающимся присоединиться государствам необходимо было вступать сразу во все три Сообщества. Хотя формально присоединение должно было регулироваться независимо по процедурам, предусмотренным в трех учредительных договорах, в реальности указанные нормы задавали лишь общую правовую рамку процедуры и ее ключевые компоненты, в то время как процесс подготовки и переговоров о присоединении формировался во многом спонтанно с учетом политического аспекта. Нормы о присоединении, прописанные в договоре о создании ЕОУС,

рассматриваются рядом ученых в контексте развития наднационального метода регулирования, когда ключевыми субъектами процедуры являлись органы Сообщества [Kochenov 2005:5]. В договорах о ЕЭС и Евроатоме заметно повышение роли межгосударственного метода регулирования (так называемого интерговернментализма). Именно государства-члены, а не институты Сообществ, играли ключевую роль при формулировании условий присоединения новых членов, что наглядно проявилось уже в ходе первого расширения. Отсутствие в договорах четко прописанных принципов и критериев для принятия новых государств в Сообщества наряду с необходимостью единогласного голосования в Совете по данному вопросу стали причиной возрастания роли политических, а не сугубо правовых факторов, влияющих на процесс присоединения [Tatham 2009:7]. К примеру, присоединение Великобритании было дважды заблокировано в Совете Францией, несмотря на ранее направленное положительное мнение Комиссии [Nicholson 1987:56-57]. Напротив, при наличии согласованной политической воли государств-членов относительно необходимости скорейшего вступления в Сообщества третьего государства, процесс мог быть запущен без учета отрицательного заключения Комиссии по данному вопросу. Это произошло, в частности, при присоединении Греции, Португалии и Испании: Совет принял решение о начале переговоров, несмотря на то что Комиссия рекомендовала предусмотреть для Греции подготовительный период до официального начала переговорного процесса [Kochenov, Janse 2022:6].

Широкое пространство, оставленное договорами в плане принципов и критериев для принятия новых государств в Сообщества, способствовало (уже на этапе первого расширения) началу формирования блока норм (как правового, так и политического свойства), регулирующих этап подготовки и переговоров. В финальном коммюнике саммита глав государств и правительство членов Сообществ в Гааге 1969 г. была отмечена необходимость принятия государствами, намеревающимися присоединиться к Сообществам, не только учредительных договоров, но и актов институтов Сообществ, принятых позднее в соответствии с Договорами⁴.

⁴ Final Communique of the Hague Summit. 2 December 1969. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf (accessed date: 27.06.2023).

Речь шла о необходимости инкорпорации в национальные правовые системы государств-кандидатов всей совокупности норм, которые составляют право (*acquis*) Сообществ. В случае наличия определенных трудностей в договоре о присоединении мог быть предусмотрен специальный переходный период. Однако сами нормы права Сообщества не могли быть изменены и не являлись предметом обсуждения в ходе переговоров о присоединении. Таким образом, можно констатировать, что уже на начальных этапах европейской интеграции применяемая процедура фактически отличалась от формально закрепленной в Договорах и регулировалась не только договорными, но и иными нормами, некоторые из которых имели чисто политическую природу.

Процедура принятия новых членов после Единого Европейского Акта (ЕЕА) и Маастрихтского договора

Значительные изменения в процедуре принятия новых членов были внесены ЕЕА. Они касались в первую очередь повышения институциональной роли Парламента, который стал одним из субъектов процесса принятия новых членов. Статья 8 ЕЕА вносила изменения в ст. 237 Договора о ЕЭС, согласно которой любое европейское государство могло стать членом Сообщества путем подачи соответствующего запроса в Совет, который принимал решение единогласно после консультации с Комиссией и с согласия Парламента. Парламент должен был одобрить присоединение нового государства-члена абсолютным большинством голосов от общего числа депутатов. Примечательно, что изменения, касающиеся процедура принятия новых членов, были внесены ЕЕА только в Договор о ЕЭС, не затронув Договор о ЕОУС. В результате на этапе, предшествующем заключению Маастрихтского договора, процедура присоединения де-юре представляла собой две отдельные процедуры, предусмотренные соответствующим Договором о ЕОУС и Договорами о ЕЭС/Евроатоме. При этом на практике речь никогда не шла

о присоединении государства только к одному из Сообществ: процедура представляла собой единый процесс, правовой основой которого являлась ст. 237 договора о ЕЭС, что нашло свое отражение в договорах о присоединении новых государств-членов, заключенных в указанный период⁵.

Ключевыми субъектами процесса присоединения являлись государства-члены, которые выработали ряд обязательных условий и критериев, необходимых к выполнению государствами, желающими вступить в Сообщества. Указанные критерии, к примеру, касающиеся необходимости инкорпорации права Сообществ в национальные законодательные системы, изначально носили не столько правовой, сколько политический характер. На институциональном уровне ключевая роль отводилась Совету, в то время как мнение Комиссии, в соответствии с нормами Договоров, не носило обязательного характера и, как уже было показано выше, далеко не всегда принималось во внимание Советом. Необходимость получения одобрения Парламента (после принятия ЕЕА), безусловно, усилило наднациональный компонент регулирования. Однако характер участия Парламента в процедуре не предполагал непосредственной вовлеченности в процесс на этапе переговоров. Типологически необходимость получения одобрения Парламента сближает процедуру принятия новых членов с впоследствии закрепленной Договорами специальной законодательной процедурой⁶.

Характерной особенностью процедуры принятия новых членов на этапе, предшествующем созданию ЕС, являлся ее «односторонний характер». Государства, намеревающиеся присоединиться к Сообществам, самостоятельно проводили необходимые реформы, без какой-либо помощи самого интеграционного объединения. Подготовка к членству не была четко регламентирована: критерии, предъявляемые к кандидатам, носили во многом оценочный характер и подчас зависели от соображений «политической целесообразности».

⁵ См., напр.: Treaty of Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972); Treaty of Accession of Greece (1979); Treaty of Accession of Spain and Portugal (1985). URL: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html> (accessed date: 16.04.2023).

⁶ Подробнее о специальной законодательной процедуре в праве ЕС см.: Астапенко И.В., Мазеева Н.Н. Специальная законодательная процедура в праве Европейского союза: сферы регулирования и специфика межинституционального взаимодействия. – *Юридический вестник Самарского университета*. 2021. Т. 7. № 2. С. 83-95. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2021-7-2-83-95>.

Важным этапом эволюции процедуры присоединения стал Маастрихтский договор 1992 г. Статья О указанного Договора стала единой нормой, регулирующей процесс присоединения, заменив ст. 98 Договора о ЕОУС и ст. 237 и 205 Договоров о ЕЭС и Евроатоме соответственно. Таким образом, даже теоретическая возможность присоединения государства только к одному из Сообществ была ликвидирована. При этом сама по себе ст. О Договора о ЕС (ДЕС) практически полностью повторяла текст ст. 237 Договора о ЕЭС (ст. 205 Договора о Евроатоме). С формальной точки зрения, процедура принятия новых членов не претерпела существенных изменений, за исключением того факта, что с прекращением действия ст. 98 Договора о ЕОУС присоединяющимся государствам больше не требовалось направлять акт о вступлении правительству Франции как депозитарию указанного Договора [Kochenov 2005:7].

Копенгагенские критерии

Параллельно продолжился процесс эволюции норм, регулирующих подготовку государств к членству в ЕС. Корректировка процедуры присоединения совпала с началом подготовки Союза к масштабному расширению на восток. Статья О Договора о ЕС не детализировала процесс подготовки государств к членству в объединении. С учетом значительной роли политического фактора появилась объективная необходимость в создании единой системы принципов и критериев, принятой на уровне всего Союза. С этой целью в 1993 г. Европейский совет на саммите в Копенгагене утвердил специальные критерии (впоследствии получившие название «копенгагенских»), которым должно было удовлетворять государство, намеревающееся присоединиться к Союзу. Копенгагенские критерии включают в себя три ключевых компонента⁷:

1) политический – предполагает наличие в государстве, стремящемся к членству в ЕС, демократической институциональной системы государственного управления, обеспечение верховенства права, защиту прав и свобод человека, в частности права меньшинств;

2) экономический – подразумевает функционирование в государстве рыночной экономики, которая способна адаптироваться к конкурентной среде в рамках единого рынка Союза;

3) правовой – констатирует необходимость для государства взять на себя все обязательства по членству в объединении, в том числе подтвердив приверженность целям построения политического, экономического и валютного союза. Помимо этого, государство-кандидат обязуется в полной мере включить нормы права ЕС в свое национальное законодательство.

Важно отметить, что помимо критериев для государств, стремящихся к вступлению в Евро-союз, Европейский совет утвердил положение, согласно которому в процессе принятия новых членов необходимо учитывать способность Союза к их интеграции на текущем этапе [Lorca Arce 2024:8].

Необходимость соответствия государства, стремящегося вступить в ЕС, копенгагенским критериям была вновь подтверждена в ходе саммита Европейского совета в Мадриде в 1995 г. В частности, было указано, что «расширение является как политической необходимостью, так и исторической возможностью для Европы. Это обеспечит стабильность и безопасность континента и, таким образом, предоставит как государствам-кандидатам, так и нынешним членам Союза новые перспективы экономического роста и общего благосостояния. Расширение должно способствовать укреплению европейского строительства в соответствии с законодательством Союза»⁸. Европейский совет также подтвердил необходимость тщательной подготовки к расширению на основе критериев, установленных в Копенгагене.

Впоследствии на саммите Европейского совета в Хельсинки в 1999 г. применительно к процессу расширения была установлена так называемая оговорка о добрососедстве, в соответствии с которой намеревающиеся присоединиться к Союзу государства должны приложить все усилия для урегулирования любых нерешенных пограничных споров и других связанных с ними вопросов⁹. Данная мера относилась в первую

⁷ European Council in Copenhagen. 1993. 21–22 June. Conclusions of the Presidency. URL: www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf (accessed date: 01.08.2024).

⁸ Madrid European Council. 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge (accessed date: 01.08.2024).

⁹ Helsinki European Council. 10 and 11 December 1999. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm#a (accessed date: 01.08.2024).

очередь к государствам Западных Балкан, образовавшимся после распада Югославии [Lorca Arce 2024:8]. Параллельно с этим Европейский совет подтвердил «инклюзивный характер процесса присоединения», в котором государства-кандидаты участвуют на равноправной основе.

Что касается иерархии копенгагенских критериев, то в соответствии с положениями, принятыми по итогам саммита Европейского совета в Люксембурге 1997 г., для возможности начала переговоров о присоединении государство-кандидат должно в первую очередь соответствовать политическому критерию¹⁰. При оценке соответствия государства-кандидата названному Комиссия должна фокусироваться, прежде всего, на обеспечении прав и свобод, включая свободу слова, что достигается в числе прочего за счет повышения роли политических партий, независимых СМИ и неправительственных структур гражданского общества; особое внимание должно уделяться обеспечению независимости судебной власти и проведению свободных и честных выборов [Цветкова 2017:183]. Соответствующие рекомендации содержались в программе действий ЕС «Повестка дня 2000»¹¹.

При оценке соответствия государства-кандидата экономическому критерию в части, касающейся функционирования рыночной экономики, Комиссия оценивает, помимо прочего: отсутствие существенных барьеров входа (создание новых предприятий) на рынок и выхода из него (банкротство), макроэкономическую стабильность, равновесие спроса и предложения, надлежащий уровень развития финансового сектора и т. д. [Цветкова 2017:184].

Введение копенгагенских критериев ознаменовало качественный сдвиг в подходе ЕС к взаимодействию с государствами-кандидатами. Если на предыдущем этапе государства, желающие присоединиться к Сообществам, самостоятельно выполняли условия по вступлению и затем подавали заявку, формально запускавшую процедуру, закрепленную в Договорах, то теперь ЕС сам становился активным участником этапа, предшествующего вступлению [Janse 2019:47]. На саммите в Копенгагене в 1993 г., а затем на саммите в Эссене в 1994 г.

Европейский совет сформулировал так называемую стратегию, предшествующую присоединению (*pre-accession strategy*), подчеркнув намерение ЕС внимательно следить за достижениями кандидатами соответствия установленным критериям [Hillion 2010:11]. Союз также начал реализацию программ, направленных на оказание содействия в проведении необходимых реформ и адаптации экономик государств, желающих присоединиться.

В дальнейшем элементы *pre-accession strategy* получили закрепление на уровне актов вторичного права ЕС. Регламент Совета 622/98 от 16 марта 1998 г. ввел понятие «партнерства по присоединению» (*Accession Partnership*) для намеревающихся вступить в объединение государств Центральной и Восточной Европы. Партнерство содержало набор приоритетов и критериев, в соответствии с которыми государство должно было проводить подготовку к вступлению. Помимо этого, в нем закреплялись положения по выделению ЕС финансовых ресурсов и оказанию иной помощи (ст. 1 Регламента 622/98). Таким образом, Союз постепенно стал превращаться в активного субъекта этапа подготовки государств к присоединению. При этом критерии вступления не являлись результатом переговорного процесса и устанавливались ЕС в одностороннем порядке. С государствами-участниками Партнерств проводились консультации, однако их мнение не являлось обязывающим для институтов объединения [Maniokas 2000:39]. В связи с этим можно согласиться с рядом авторов, рассматривающих стратегию ЕС по расширению на восток в качестве инструмента по трансформации политико-правовых и экономических систем государств Центральной и Восточной Европы в соответствии с принципами либеральной демократии и открытой рыночной экономики [Hillion 2010:14]. Принципы, приоритеты, условия и критерии соответствия устанавливались применительно к каждому конкретному государству-кандидату в индивидуальном порядке на основе предложения Комиссии по решению Совета, который должен был проголосовать квалифицированным большинством (ст. 2 Регламента 622/98).

¹⁰ Luxembourg European Council. 12 and 13 December 1997. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#enlarge (accessed date: 01.08.2024).

¹¹ 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.

Эволюция роли институтов ЕС в рамках процедуры принятия новых членов

Основную роль на стадии, предшествующей непосредственному началу переговоров о вступлении, стала играть Комиссия. В ее рамках был сформирован специальный орган – Генеральный директорат по расширению (в настоящее время носит название Генеральный директорат по европейской политике соседства и переговорам по расширению). По каждому из государств-кандидатов Комиссия на ежегодной основе должна была публиковать отчеты о текущем состоянии и прогрессе, достигнутом на пути достижения соответствия копенгагенским критериям (согласно решению по итогам саммита Европейского совета в Люксембурге 1997 г.). Примечательно, что мониторинг и публикация отчетов никак не регулировались на уровне актов первичного права ЕС, в частности в рамках ст. О Договора о ЕС.

Таким образом, помимо юридически закреплённой в ст. О Договора о ЕС процедуры окончательно сформировался и отчасти формализовался (на уровне решений Европейского совета и Регламента 622/98 Совета) предварительный этап подготовки государств к членству. Последовательное развитие и усложнение права Сообществ/Союза, формирование в его рамках новых институтов и увеличение совокупного массива норм, привели к усложнению процесса его внедрения в правовые системы государств-кандидатов. Появление и дальнейшее развитие копенгагенских критериев способствовало формированию так называемого принципа обусловленности (*conditionality principle*), согласно которому начало и успешное завершение переговорного процесса ставилось в зависимость от выполнения установленных объединением критериев и инкорпорации права Сообществ в правовую систему государства-кандидата [Maniokas 2000:38]. При этом требование о приведении национальных правовых систем в соответствие с правом Сообществ стало являться не условием непосредственного вступления в Союз, а лишь предварительным шагом к этому [Meyhew 1998:369].

К моменту большого расширения в 2004 г. процесс принятия новых членов в состав ЕС из закреплённой в Договорах нормотворческой процедуры де-факто превратился в одну из общих политик ЕС (наряду, например, с общей сельскохозяйственной политикой). При этом договорные положения регулировали лишь

относительно небольшой формальный этап процесса, в то время как значительная часть процедуры определялась комплексом как правовых, так и политических норм, а также норм так называемого мягкого права (в форме отчетов Комиссии, совместных деклараций и т. д.) [Snyder 1993:3-5]. Поскольку значительная часть копенгагенских критериев была посвящена проблематике функционирования демократических институтов и обеспечения в государствах-кандидатах защиты прав человека [Huszkla 2017:2-3], в ходе оценки прогресса государств в указанной сфере Комиссия подчас опиралась на правовые нормы, напрямую не входящие в право Сообществ, в частности положения Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств 1995 г. [Hillion 2010:14]. Для экспертной оценки ситуации в правозащитной сфере в государствах-кандидатах привлекался офис Верховного комиссара Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по делам национальных меньшинств [Sasse 2008:842]. Широкий диапазон охвата копенгагенскими критериями различных сфер общественных отношений в государствах, стремящихся присоединиться к Союзу, способствовал взаимопроникновению и взаимодополнению права ЕС и иных правовых систем, включая международное право прав человека и право Совета Европы.

Рассматриваемый этап эволюции процедуры принятия новых членов характеризуется повышением роли наднациональных институтов Союза, в первую очередь Комиссии. Во многом это было обусловлено достижением консенсуса о политической целесообразности большого расширения ЕС (что было отмечено, в частности, в ходе саммита Европейского совета в Мадриде в 1995 г. [Hillion 2010:14]), в связи с чем Комиссия получила определенную свободу в проработке и детализации копенгагенских критериев и осуществлении процесса мониторинга достижения соответствия им. Однако решающую роль в процессе принятия решения о присоединении нового государства продолжили играть члены Союза через Совет. Внедрение копенгагенских критериев позволило в определенной степени формализовать и сделать более объективным процесс подготовки, оценки кандидатов и переговоров, однако это не привело к полному нивелированию политического фактора. Значительный массив права ЕС, подлежащий инкорпорации во внутреннее право государств-кандидатов, и широкий спектр критериев, затрагивающих

значительное число сфер экономической и социальной жизни, привели к затягиванию переговоров, характерным примером чего служит процесс евроинтеграции Западных Балкан¹².

Отсутствие закрепления копенгагенских критериев на уровне актов вторичного права ЕС привело к тому, что отдельные государства смогли блокировать процесс присоединения новых членов, решая свои внутри- и внешнеполитические задачи, но ссылаясь при этом на несоответствие кандидата установленным критериям. Хрестоматийным примером является блокирование Словенией процесса присоединения к ЕС Хорватии по причине неурегулированного пограничного спора. В качестве формального признака Любляна ссылалась на невыполнение Загребом условий по реформированию судебной системы и обеспечению защиты фундаментальных прав и свобод. В ходе процесса евроинтеграции стран Западных Балкан Греция регулярно использовала формальные предлоги для блокирования продвижения переговорного процесса, в частности с Северной Македонией, в ходе спора из-за наименования последней [Armakolas, Triantafyllou 2017:8-9].

Накопившийся пласт незакрепленных в учредительных договорах норм, регулирующих процесс принятия новых членов со временем потребовал приведения формальной процедуры, закрепленной в Договоре, в соответствие устоявшейся практике. Ревизия договорной нормы была проведена Амстердамским договором: в ст. 49 (бывшая ст. О) появилась отсылка к ст. F(1) Договора о ЕС, закрепляющей основные принципы, на которых основан Союз и которым желающее присоединиться государство должно следовать.

Помимо внесения изменений в положения Договора, большую формализацию получил процесс подготовки государств к вступлению в части оценки соответствия копенгагенским критериям. В 2006 г. Комиссия представила новую Стратегию по расширению (Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, Enlargement Strategy and the Main Challenges 2006–2007. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members), в рамках которой было предложено подразделить

процесс выполнения кандидатами Копенгагенских критериев на несколько этапов (benchmarks). По каждому из этапов предусматривалось проведение отдельного раунда переговоров. Оценку успешности завершения этапа давала Комиссия, а закрытие соответствующего раунда переговоров должно было утверждаться Советом.

После подачи заявки на присоединение и получения по ней положительного мнения Комиссии, Европейский совет присваивает государству статус кандидата, после чего начинается подготовка к запуску официальных переговоров. Важно отметить, что наделение государства, стремящегося вступить в Союз, статусом кандидата, никак не закреплено на уровне учредительных договоров. Нормативное содержание кандидатского статуса зависит от действующих в данный момент критериев присоединения и иных условий переговорного процесса, формулируемых Комиссией и государствами-членами (через Совет).

Процедура принятия новых членов после Лиссабона

Последняя ревизия закрепленной в Договоре процедуры присоединения произошла в ходе Лиссабонской реформы. Согласно ст. 49 ДЕС, любое европейское государство, которое уважает ценности, указанные в ст. 2, и обязуется проводить их в жизнь, может обратиться с заявкой с целью стать членом Союза. Европейский парламент и национальные парламенты информируются об этой заявке. Государство-заявитель направляет свою заявку в Совет; Совет постановляет по ней единогласно после консультации с Комиссией и после одобрения Парламента, который выносит свое решение большинством членов, входящих в его состав. Учитываются критерии соответствия, одобренные Европейским советом.

Условия приема и изменения, которые этот прием влечет для Договоров, лежащие в основе Союза, выступают предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Упомянутое соглашение подлежит ратификации всеми участвующими в нем государствами в соответствии с конституционными правилами каждого из них.

¹² Economides S. From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans. – *Dahrendorf Forum IV Working Paper*. No. 17. 2020. 20 March. P. 15-16. URL: Economides_from_fatigue_to_resistance_published.pdf (lse.ac.uk) (accessed date: 10.01.2024).

В результате реформы в ДЕС был опосредованно закреплён статус Евросовета как одного из субъектов процедуры присоединения в части, касающейся выработки критериев соответствия государства-заявителя требованиям ЕС. Примечательно, что помимо отсылки к ст. 2 ДЕС, содержащей основополагающие ценности Союза, новая редакция ст. 49 закрепила требования к государствам, желающим вступить в ЕС, не только разделять, но и активно продвигать указанные ценности.

При детальном рассмотрении процесса присоединения можно констатировать, что процедура, применяемая на практике в настоящее время, далеко не в полной мере соответствует букве Договора. На первый взгляд достаточно ясные положения ст. 49 ДЕС подвергаются иной интерпретации, в первую очередь с точки зрения соблюдения последовательности установленных этапов процедуры. Так, в соответствии с положениями ст. 49 ДЕС, заявка государства-кандидата на вступление должна быть направлена в Совет, который принимает по ней единогласное решение после получения мнения Комиссии и согласия Парламента. Однако на практике Комиссия обычно приступает к подготовке своего мнения по заявке только после поступления соответствующего запроса от Совета. Ссылка на указанный запрос обычно присутствует в сформулированном Комиссией мнении, как это было, например, при рассмотрении заявок на присоединение к ЕС Украины и Молдавии в 2022 г.¹³ При рассмотрении заявки Албании в 2009 г. Совет в своём заключении призвал Комиссию представить своё мнение¹⁴. Начало подготовки Комиссией мнения по заявке только после соответствующего запроса Совета предоставляет государствам-членам дополнительную возможность по затягиванию процедуры присоединения в своих интересах. Так, после получения заявки Албании представители ФРГ в Совете первоначально отказались давать согласие на запрос мнения Комиссии (данное решение Совет принимает единогласно),

сославшись на необходимость проведения консультаций в национальном парламенте [Hillion 2010:24]. Необходимо учитывать, что, исходя как из положений ст. 49 ДЕС, так и из устоявшейся практики, мнение Комиссии не является юридически обязывающим для Совета, который может им пренебречь, как это было продемонстрировано в примерах выше. Государства-члены оказывают влияние на исход процедуры присоединения вплоть до ее финальной стадии, поскольку договор о присоединении подлежит ратификации национальными парламентами всех государств-членов ЕС [Bélanger, Schimmelfennig 2021:410]. Процедура принятия новых членов, таким образом, из де-юре межинституциональной де-факто стала процедурой, носящей межгосударственный характер по своей природе [Hillion 2010:24].

Несмотря на доминирование межгосударственного подхода в ходе принятия ключевых решений в рамках процедуры присоединения, институты ЕС, олицетворяющие наднациональный (коммунитарный) метод регулирования, в первую очередь Парламент пытаются повысить свою роль в данном процессе. Так, в соответствии с внутренним регламентом (ВР) Парламента, указанный институт по инициативе профильного комитета (в данном случае комитета по иностранным делам) или группы депутатов может принять решение запросить Комиссию и Совет принять участие в дебатах по вопросу присоединения нового государства до начала переговорного процесса (п. 2 ст. 87 ВР). Профильный комитет может запросить Комиссию и Совет предоставлять на регулярной основе полную информацию о ходе переговорного процесса (п. 3 ст. 87 ВР). На любой стадии переговоров Парламент (на основе доклада профильного комитета) может утвердить рекомендации, которые должны быть приняты во внимание при выработке текста договора о присоединении нового государства к ЕС (п. 4 ст. 87 ВР).

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union Brussels. 2022. 17 June. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (accessed date: 27.06.2023); Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union Brussels. 2022. 17 June. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (accessed date: 27.06.2023).

¹⁴ Press Release 2973rd Council meeting General Affairs and External Relations Brussels. 2009. 16 November. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111231.pdf (accessed date: 27.06.2023).

Хотя формально указанные положения закреплены только в ВР Парламента и, соответственно, не являются обязательными для других институтов ЕС, в действительности они дают возможность Парламенту артикулировать свою позицию на ранних этапах процедуры, до формального голосования по вопросу об одобрении заявки государства-кандидата. Как и в случае со специальной законодательной процедурой, Парламент имеет определенное неформальное влияние на процесс присоединения и выработку итогового текста договора о присоединении. При этом Парламент по-прежнему фактически лишен возможности легально влиять на разработку критериев вступления и механизм мониторинга прогресса, достигнутого государством-кандидатом.

Ниже приводится пошаговый процесс присоединения к ЕС новых государств.

Этап 1

Направление заявки на вступление. Заявка направляется в Совет постоянным представителем соответствующего государства при ЕС через постоянного представителя государства-председателя Совета. По получении заявки Совет уведомляет о ней Парламент и законодательные органы государств-членов.

Этап 2

Принятие решения о запуске процедуры присоединения в соответствии со ст. 49 ДЕС. Соответствующее решение принимается Советом, который запрашивает мнение Комиссии по заявке.

Этап 3

Комиссия готовит свое мнение, оценивая соответствие государства копенгагенским критериям. Для начала переговорного процесса считается обязательным, чтобы государство в достаточной мере удовлетворяло политическому критерию. Для проведения надлежащей оценки Комиссия передает государству опросник (questionnaire), в котором содержатся все ключевые тематики, которые впоследствии будут составлять отдельные этапы переговоров о вступлении. В случае если государство не в полной мере соответствует установленным критериям, Комиссия в своем мнении отмечает необходимость проведения тех

или иных преобразований в различных сферах, составляющие так называемые ключевые приоритеты (key priorities). Выполнение рекомендаций Комиссии по ключевым приоритетам является необходимой составляющей для запуска переговорного процесса.

Этап 4

После утверждения мнения по заявке Комиссия направляет его государствам-членам для принятия решения (обычно в рамках Евросовета). В случае необходимости проведения государством дополнительных преобразований, предусмотренных ключевыми приоритетами, Евросовет может ограничиться предоставлением такому государству статуса «кандидата» на вступление в ЕС (решение принимается единогласно). Комиссия в таком случае продолжает осуществлять мониторинг внутренних преобразований в государстве-кандидате и информировать о достигнутом прогрессе Совет/Евросовет.

В ходе подготовки государства-кандидата к переговорам Комиссия разрабатывает стратегию по подготовке к присоединению¹⁵.

В ином случае Евросовет может принять единогласное решение о начале переговоров о присоединении.

Этап 5

Совет по предложению Комиссии единогласным решением утверждает рамочный план переговоров, а также формирует команду переговорщиков от лица ЕС (обычно из состава Комиссии). Ответственным за наблюдение за ходом переговорного процесса выступает формация Совета по общим вопросам (General Affairs Council). Европейский союз и государство-кандидат согласовывают Партнерство по присоединению, в котором отражаются ключевые аспекты переговорного процесса.

Этап 6

Переговоры о присоединении. Консультации проходят по ряду этапов, затрагивающих имплементацию всего корпуса права ЕС в законодательство государства-кандидата. В настоящее время переговорный процесс подразделяет на 35 этапов (так называемых глав – chapters). Консультации по нескольким этапам могут идти

¹⁵ Выполнению указанной стратегии могут способствовать различного рода соглашения, ранее заключенные между государством-кандидатом и ЕС и направленные на сближение их правовых и экономических систем. К такого рода соглашениям можно отнести в первую очередь Соглашения об ассоциации (заключены, в частности, с Украиной, Молдавией и Грузией) и Соглашения о стабилизации и ассоциации (заключенные с рядом государств Западных Балкан).

параллельно. Оценку успешности выполнения государством-кандидатом условий ЕС дает Комиссия, которая на регулярной основе (обычно раз в год) направляет соответствующий отчет Совету и Парламенту. Решение о закрытии каждого этапа переговоров принимает Совет. В случае недостижения государством-кандидатом прогресса на каком-либо из этапов переговоры могут быть приостановлены.

Этап 7

В случае успешного завершения всех этапов переговорного процесса Комиссия направляет в Совет положительное мнение по заявке государства-кандидата.

Этап 8

Парламент, голосуя абсолютным большинством от общего числа депутатов, дает согласие на присоединение государства-кандидата и направляет его в Совет (перед голосованием парламентский комитет по иностранным делам дает соответствующую рекомендацию).

Этап 9

Принятие Советом единогласного решения по заявке.

Этап 10

Подписание договора о присоединении. Приложением к договору является акт, содержащий условия присоединения и изменения, вносимые в связи с этим в учредительные договоры ЕС.

Этап 11

Ратификация договора всеми участвующими в нем государствами.

Проблемы и перспективы расширения ЕС на современном этапе

В письме Комиссии Европейскому Совету от 20 марта 2024 г. подчеркивается, что дальнейшее расширение отвечает стратегическим интересам ЕС как интеграционного объединения. В результате принятия новых членов Союз приобретет дополнительный геополитический вес и экономическое влияние, а также укрепит потенциал коллективного реагирования на внешние вызовы в сфере безопасности¹⁶. При этом в документе была вновь подчеркнута обязательность выполнения всеми государствами-кандидатами

условий членства, включая достижение соответствия копенгагенским критериям.

На текущий момент в списке государств-кандидатов на вступление в Евросоюз числятся: Турция, страны Западных Балкан (Сербия, Албания, Черногория, Северная Македония, Босния и Герцеговина), Украина, Молдавия и Грузия. Переговорный процесс о вступлении открыт со всеми указанными государствами за исключением Грузии.

Наиболее интенсивно переговоры идут на западнобалканском треке. Стратегия Евросоюза применительно к указанному региону предполагает в первую очередь достижение политической нормализации и расширение регионального сотрудничества [Цветкова 2017:187]. Интеграция Западных Балкан рассматривается Брюсселем в качестве одного из приоритетов политики расширения: присоединение государств региона к Союзу призвано продемонстрировать привлекательность европейского интеграционного проекта, способность ЕС к инкорпорации в свой состав «проблемного» региона с множеством межгосударственных и межнациональных противоречий и трансформации его в территорию «мира и процветания» [Щербак 2024:40]. Примечательно, что именно в отношении государств Западных Балкан Евросоюз пошел на установление предельного срока их интеграции, которая должна завершиться к 2030 г. Ключевым инструментом интеграции в настоящее время выступает разработанный Комиссией модернизированный механизм расширения под названием «План роста»¹⁷, в основе которого находятся четыре опоры (pillars): активизация подключения государств-кандидатов к единому рынку ЕС; интенсификация региональной экономической интеграции на Западных Балканах за счет развития общего регионального рынка на основе правил и стандартов ЕС; интенсификация внутренних реформ по европейским лекалам; увеличение финансовой помощи со стороны Евросоюза через специализированные механизмы на период 2024–2027 г. Отдельное внимание уделяется нормализации отношений между Сербией и Косово под эгидой ЕС.

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council on pre-enlargement reforms and policy review. – COM(2024)146 final. *European commission*. 2024. 20 March. URL: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf (accessed date: 01.08.2024).

¹⁷ New Growth Plan for Western Balkans. URL: neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en (accessed date: 01.08.2024).

Рекордсменом по длительности процесса евроинтеграции является Турция, которая подала заявку на вступление в объединение в 1987 г. С 1995 г. Турция является членом Европейского таможенного союза, а в 1999 г. ей был предоставлен статус кандидата на вступление. На первом этапе турецкое руководство провело ряд политико-экономических преобразований, направленных на сближение с ЕС, в результате в 2005 г. переговорный процесс о присоединении был официально запущен. Однако впоследствии ЕС и Турция не нашли взаимопонимания по ряду существенных аспектов переговоров, которые неоднократно приостанавливались, в частности в 2006 г. из-за кипрского вопроса, ввиду нежелания Анкары официально признать Республику Кипр. В 2018 г. Совет ЕС поставил переговоры на паузу ввиду регресса Турции в проведении ключевых реформ, в первую очередь касающихся функционирования демократической системы, обеспечения уважения прав и свобод, а также независимости национальной судебной системы. Большинство переговорных «глав», за исключением сферы науки и исследований, до сих пор остаются открытыми, однако прогресса по ним не наблюдается¹⁸. Проблемы с евроинтеграцией связаны с изменением позиции самой Турции в период нахождения у власти Эрдогана. Анкара стремится позиционировать себя как крупного регионального геополитического игрока и опасается, что обязательства в рамках ЕС резко ограничат ее свободу маневра, в частности в отношении сирийского, ливийского и палестинского кейсов. Параллельно с этим, среди истеблишмента ведущих государств ЕС, в частности Франции и Германии, традиционно были сильны скептические взгляды относительно целесообразности вступления Турции в объединение [Клыгин 2022:12]: подчеркивались значительные этнорелигиозные и культурные различия, большой объем турецкой экономики, конфликтные отношения Анкары с рядом действующих членов ЕС, в первую очередь Грецией и Кипром. В отсутствии политической воли ведущих государств Союза процедура присоединения, как уже не раз отмечалось выше, не может быть доведена

до конца. При этом между ЕС и Турцией сохраняются отношения стратегического партнерства по ряду направлений, включая миграцию, изменение климата, безопасность, борьбу с терроризмом и торгово-экономическое взаимодействие.

Отдельной темой в контексте расширения Евросоюза является политика Брюсселя в отношении государств постсоветского пространства. По аналогии с ранее инкорпорированными в Союз государствами Центральной и Восточной Европы евроинтеграционные устремления в отношении Украины, Молдавии и Грузии направлены на трансформацию их политико-экономических режимов в выгодном для ЕС русле. Институциональной основой для присоединения Украины, Молдавии и Грузии является их участие в программе ЕС «Восточное партнерство», в рамках которой ими были подписаны соглашения об ассоциации и создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли. Данный процесс приобрел особую значимость в связи с эскалацией напряженности между Россией и Евросоюзом (и шире – всем коллективным Западом) на фоне украинского кризиса. Примечательно, что в ходе обсуждения предоставления Украине кандидатского статуса представители официального Киева намекали на возможность присоединения к ЕС по новой, «ускоренной процедуре»¹⁹ [Николаев 2022]. При этом исходя из приведенного выше анализа видно, что право ЕС на текущем этапе предусматривает только одну процедуру принятия новых членов без возможности ее существенной модификации в сторону ускорения. Учитывая значимость политического фактора в ходе переговорного процесса и принимая во внимание критический настрой ряда государств-членов (в первую очередь Венгрии и Словакии) в отношении Украины, нет оснований полагать, что переговорный процесс будет идти быстро. Брюссель уже дал понять, что первым приоритетом является интеграция государств Западных Балкан. Кроме того, закрытие переговоров «глав» по экономическим вопросам вряд ли представляется возможным до окончания «горячей фазы» российско-украинского вооруженного противостояния: только после его

¹⁸ EU: Türkiye Relations. URL: neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en (accessed date: 01.08.2024).

¹⁹ Николаев П. Киев требует немедленного принятия в ЕС по «новой процедуре». – *Газета.Ru*. 2022. 28 мая. URL: www.gazeta.ru/politics/2022/05/28/14917712.shtml (accessed date: 01.08.2024).

завершения можно будет реально оценить состояние и перспективы интеграции экономики Украины в единый рынок Евросоюза.

Что касается Молдавии, то, с одной стороны, открыто проевропейская позиция действующей власти в Кишиневе, а также отсутствие прямого конфликта с Россией (в отличие от Украины), наряду с малым объемом экономики, делают эту страну теоретически достаточно легко интегрируемой в ЕС. С другой стороны, нерешенный территориальный вопрос с «отколовшимся» Приднестровьем и сильная внутривластная поляризация могут существенно затормозить евроинтеграцию Молдавии.

Грузия, получив статус кандидата, пока не перешла в стадию официальных переговоров о присоединении. Учитывая напряженную внутривластную ситуацию и неоднозначные, с точки зрения Брюсселя, действия Тбилиси в контексте российско-украинского конфликта и западных санкций в отношении Москвы, перспективы запуска переговоров и дальнейшего прогресса на пути Грузии в ЕС во многом будут зависеть как от позиции властей республики, так и от оценки их действий институтами Союза и его государствами-членами.

3. Заключение

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время процедура принятия новых

членов в ЕС по ряду аспектов отличается от других нормотворческих процедур, осуществляемых институтами Союза (в частности, обычной и специальной законодательных процедур). Принятие новых членов представляет собой комплексный процесс, фактически начинающийся еще до формальной активации процедуры по ст. 49 ДЕС. Пройдя долгий путь эволюции, начиная с заключения Договора о ЕОУС, данная процедура трансформировалась, по сути дела, в полноценную политику Союза, направленную на обеспечение трансформации политико-экономических и правовых систем государств-кандидатов в соответствии с требованиями ЕС. Реальное содержание процесса нормотворчества в ЕС, в том числе в контексте процедуры принятия новых членов, зачастую выходит за рамки положений учредительных договоров, и регулируется комплексом обычно-правовых норм и норм «мягкого права», ключевые аспекты которых с течением времени имеют тенденцию к закреплению на уровне источников первичного и вторичного права. При этом важную роль в процессе присоединения продолжают играть государства-члены, что делает данную процедуру зависимой от политического фактора.

Список литературы

1. Клыгин А.В. 2022. Турция в современных евроинтеграционных процессах. – *Материалы X ежегодной научно-практической конференции «Европа регионов»*. Белгород: Изд-во «Эпицентр». С. 10-15.
2. Трыканова С.А., Цыварев Д.А. 2021. Проблемы расширения ЕС. – *Инновации. Наука. Образование*. № 40. С. 855-859.
3. Цветкова Ю.В. 2017. Механизм расширения Европейского союза на современном этапе. – *Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС*. № 2 (29). Т. 8. С. 181-190.
4. Щербак И.Н. 2024. Европейский союз – Западные Балканы: динамика интеграции. – *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 2. С. 37-47.
5. Armakolas I., Triantafyllou G. 2017. Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship. – *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 17. Issue 4. P. 1-19.
6. Bélanger M.-E., Schimmelfennig F. 2021. Politicization and rebordering in EU enlargement: membership discourses in European parliaments. – *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. Issue 3. P. 407-426. DOI: 10.1080/13501763.2021.1881584.
7. Hillion Ch. 2010. *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Report No. 6. Stockholm, November.
8. Huszka B. 2017. Human Rights on the Losing end of EU Enlargement: The Case of Serbia. – *JCMS Journal of Common Market Studies*. P. 1-16.
9. Janse R. 2019. Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement. – *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 17. Issue 1. P. 43-65.
10. Kochenov D. 2005. EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage? – *European Integration online Papers*. Vol. 9. Issue 6. P. 1-23.
11. Kochenov D., Janse R. 2022. Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the “Special Procedure”. – *EU Law Live*. March 30.
12. Lorca A.A. 2024. The evolution of the European Union enlargement policy: a historical approach to the Copenhagen criteria. – *20 Years of EU Membership Paper Series*. P. 3-14.

13. Maniokas K. 2000. Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal. – *Lithuanian foreign policy review*. Vol. 5. P. 35-60.
14. Meyhew A. 1998. *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Nicholson F, East R. 1987. *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*. Longman. 298 p.
16. Sasse G. 2008. The Politics of Conditionality: The Norm of Minority Protection before and after EU Accession. – *Journal of European Public Policy*. Vol. 15. Issue 6. P. 844.
17. Snyder F. 1993. Soft Law and Institutional practice in the European Community. – *European University Institute Law Working Paper*. № 93/5.
18. Tatham A. 2009. Enlargement of the European Union. Wolters Kluwer Law & Business. 592 p.
7. Klygin A.V. Turcija v sovremennyh evrointegracionnyh processah [Türkiye in modern European integration processes]. – *Materialy H ezhegodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Evropa regionov» [Proceedings of the X annual scientific and practical conference "Europe of Regions"]*. Belgorod: Izd-vo «Jepicentr». 2022. S. 10-15. (In Russ.)
8. Kochenov D. EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage? – *European Integration online Papers*. 2005. Vol. 9. Issue 6. P. 1-23.
9. Kochenov D., Janse R. Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the "Special Procedure". – *EU Law Live*. 2022. March 30.
10. Lorca A.A. The evolution of the European Union enlargement policy: a historical approach to the Copenhagen criteria. – *20 Years of EU Membership Paper Series*. 2024. P. 3-14.

References

1. Armakolas I., Triantafyllou G. Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship. – *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*. 2017. Vol. 17. Issue 4. P. 1-19.
2. Bélanger M.-E., Schimmelfennig F. Politicization and rebordering in EU enlargement: membership discourses in European parliaments. – *Journal of European Public Policy*. 2021. Vol. 28. Issue 3. P. 407-426. DOI: 10.1080/13501763.2021.1881584.
3. Cvetkova Ju.V. Mehanizm rasshirenija Evropejskogo sojuza na sovremennom jetape [The mechanism of enlargement of the European Union at the present stage]. – *Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravlenija RANHiGS [Scientific works of the North-West Institute of Management of RANEPa]*. 2017. № 2 (29). T. 8. S. 181-190. (In Russ.)
4. Hillion Ch. *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). 2010. Report No. 6. Stockholm, November.
5. Huszka B. Human Rights on the Losing end of EU Enlargement: The Case of Serbia. – *JCMS Journal of Common Market Studies*. 2017. P. 1-16.
6. Janse R. Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement. – *International Journal of Constitutional Law*. 2019. Vol. 17. Issue 1. P. 43-65.
11. Maniokas K. Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal. – *Lithuanian foreign policy review*. 2000. Vol. 5. P. 35-60.
12. Meyhew A. *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.
13. Nicholson F, East R. *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*. Longman. 1987. 298 p.
14. Sasse G. The Politics of Conditionality: The Norm of Minority Protection before and after EU Accession. – *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. Issue 6. P. 844.
15. Shherbak I.N. Evropejskij sojuz – Zapadnye Balkany: dinamika integracii [European Union – Western Balkans: integration dynamics]. – *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN [Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*. 2024. № 2. S. 37-47. (In Russ.)
16. Snyder F. Soft Law and Institutional practice in the European Community. – *European University Institute Law Working Paper*. 1993. № 93/5.
17. Tatham A. Enlargement of the European Union. Wolters Kluwer Law & Business. 2009. 592 p.
18. Trykanova S.A., Cyvarev D.A. Problemy rasshirenija ES [Problems of EU enlargement]. – *Innovacii. Nauka. Obrazovanie [Innovations. Science. Education]*. 2021. № 40. S. 855-859. (In Russ.)

Информация об авторах

Наталья Николаевна МАЗАЕВА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права, декан Международно-правового факультета, ВАБТ Минэкономразвития России

Воробьевское шоссе, 6А, Москва, 119285, Российская Федерация

n_mazaeva2001@mail.ru

ORCID: 0009-0001-3632-1485

About the Authors

Natalya N. MAZAEVA,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Law, Dean of the Faculty of International Law, Russian Foreign Trade Academy

6А, Vorobyovskoe highway, Moscow, Russian Federation, 119285

n_mazaeva2001@mail.ru

ORCID: 0009-0001-3632-1485

Илья Валерьевич АСТАПЕНКО,
аспирант, ВАВТ Минэкономразвития России

Воробьевское шоссе, 6А, Москва, 119285, Российская
Федерация

astapenko.ilya.94@mail.ru
ORCID: 0009-0005-5391-6084

Ilya V. ASTAPENKO
Post-graduate student, Russian Foreign Trade Academy

6A, Vorobyovskoe highway, Moscow, Russian Federation,
119285

astapenko.ilya.94@mail.ru
ORCID: 0009-0005-5391-6084