

УДК 321.8; 327.7

РАСШИРЕНИЕ КАК ОСОБЫЙ СЛУЧАЙ ВНЕШНЕЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ЕС

© 2025 БАБЫНИНА Людмила Олеговна

Кандидат политических наук

Отдел исследований европейской интеграции,

Центр политической интеграции, Институт Европы РАН,

125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3

E-mail: *lbabynina@yandex.ru*

Поступила в редакцию 05.11.2024

Принята к публикации 28.01.2025

Аннотация. Многоформатная система внешней дифференциации Евросоюза существует десятилетиями. Особое место в ней занимают отношения со странами – кандидатами на вступление, которые строятся на принципах обусловленности и оценки заслуг в процессе осуществления реформ, но одновременно требуют обновления структуры самого Евросоюза. После 2022 г. этот подход существенно трансформировался. В статье проанализированы основные параметры изменений в отношении расширения интеграционного объединения после 2022 г., когда геополитические соображения стали превалировать над требованием выполнения правил ЕС. Для того чтобы придать импульс продвижению по пути интеграции старых и новых стран-кандидатов, Еврокомиссия (ЕК) представила концепцию постепенной секторальной интеграции. С геополитической точки зрения, предлагаемый путь может стать решением проблемы расширения, и даст странам-кандидатам реальные преимущества в период до полноценного членства. Но с практической и институциональной точки зрения ограниченная секторальная интеграция может вступить в противоречие с принципами неделимости функционирования Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС и заместить собой переговоры о вступлении. Сделан вывод, что обновленная стратегия расширения при ее реализации создаст новый формат внешней интеграции с очень сложной структурой управления и приведет к новым вызовам для ЕВР и ЕС в целом.

Ключевые слова: Европейский союз, внешняя дифференциация, расширение ЕС, страны-кандидаты, поэтапная интеграция, концепция концентрических кругов, Единый внутренний рынок ЕС

DOI: 10.31857/S0201708325010012

В настоящее время дифференциация представляется одной из характерных черт европейской интеграции. По мере расширения Европейского союза, углубления процесса интеграции, передачи все больших полномочий в экономических и политических сферах на наднациональный уровень усиливалась дифференциация внутри объединения. Это явление характеризуется неодинаковым участием государств-членов в интеграционных проектах, что обуславливает наличие у них разных прав и обязанностей и ведет к созданию различных конфигураций внутри ЕС и за его пределами. Участие третьих стран в интеграционных проектах Союза обычно называют внешней дифференциацией. Как правило, такое взаимодействие происходит в слабо политизированных [Schimmelfennig et al 2015] сферах, где присутствует высокая взаимная заинтересованность в сотрудничестве, и означает инкорпорирование странами-партнерами части законодательства ЕС в национальное право, но без возможности участвовать в принятии решений, а также контроль за его исполнением со стороны институтов Союза. Таким образом право ЕС становится юридически обязательным для третьих стран [Pedreschi, Scott, 2020]. С другой стороны, внешняя дифференциация позволяет Евросоюзу создавать гибкую систему региональной интеграции без необходимости перестраивать свои правила. Такие форматы сотрудничества более приемлемы для ряда партнеров ЕС и самого Союза, чем отсутствие интеграции или полное членство. Характеристику различным моделям взаимодействия ЕС с третьими странами давали многие эксперты, используя различные критерии и подходы [Dür, 2024; Fossum et al., 2020; Gstöhl, 2015; Gstöhl, Phinnemore, 2019; Lavenex, 2015; Schimmelfennig, 2021; Бабынина, 2021; Исаченко, 2016; Кавешников, 2022].

Среди форматов внешней дифференциации ЕС отдельно выделяют отношения со странами – кандидатами на вступление, поскольку здесь имеется ряд принципиальных отличий. Во-первых, расширение требует двусторонних реформ и адаптации как кандидатов, так и самого Союза. Взаимодействие с другими близкими партнерами (в рамках Европейского экономического пространства (ЕЭП), двусторонних отношений со Швейцарией, таможенного союза с Турцией, взаимодействия с Соединенном Королевством) не подразумевает подобные действия со стороны ЕС. Необходимость обоюдных внутренних изменений делает процесс расширения сложным и длительным. Во-вторых, данный формат имеет весьма политизированный характер, поскольку странам-кандидатам обещано в будущем полноценное членство [Viceré, Bonomi, 2024], но их готовность к вступлению оценивает сам ЕС. На пути к членству доступ стран-кандидатов к проектам Союза значительно уже, чем у стран ЕЭП или Швейцарии, а обязательства по адаптации законодательства ЕС гораздо шире.

Предоставление статуса кандидатов на вступление Украине, Молдавии в 2022 г., Боснии и Герцеговине и Грузии в 2023 г., а также начало переговоров с первыми двумя государствами в 2024 г. подняли волну дискуссий о путях развития интеграции, будущем Евросоюза, методах и скорости процесса расширения, возможности частичного допуска кандидатов к проектам ЕС и глубины этого доступа. Следует выделить два блока проблем: реформирование внутренней структуры ЕС для того, чтобы принять новых членов и не затормозить интеграционный процесс и собственно процесс расширения, который включает оценку состояния дел в странах-кандидатах, переговоры по отдельным главам, адаптацию к правилам ЕС и реагиро-

вание Союза на действия потенциальных членов объединения. Между получением статуса кандидата, началом переговоров и их завершением обычно проходит не один год. У постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы этот процесс занял около десяти лет, для стран Западных Балкан растянулся на больший срок и не завершился до сих пор. На этом фоне стремительное предоставление статуса кандидатов Украине и Молдавии и начало переговоров с ними вынуждают руководство ЕС искать новые модели взаимодействия со странами-кандидатами, чтобы совместить политические обещания с выполнением последними критериев для вступления.

Задача данной работы – определить возможности и риски реализации концепции постепенной секторальной интеграции, предлагаемой Комиссией для стран-кандидатов, как нового формата внешней дифференциации ЕС.

Взаимодействие ЕС со странами-кандидатами до 2022 г.

После 2007 г. ЕС сдержанно подходил к процессу расширения и переговорам со странами-кандидатами, пытаясь найти баланс между прагматическим подходом и заявленными ценностными целями [Болгова, 2019; Кандель 2020]. До 2022 г. участие стран-кандидатов в интеграционных процессах носило ограниченный характер без реального доступа к ЕВР и принятию решений [Fossum et al., 2020]. Логика ЕС оставалась неизменной: сначала выполнение Копенгагенских критериев, полная адаптация права, норм и правил ЕС, потом вступление и преимущества, которые дает членство. В то же время ЕК подключала страны Западных Балкан к секторальному сотрудничеству в отдельных областях, например в энергетической и транспортной сферах, а также распространяла на них образовательные и научные проекты. Отношения ЕС со странами-кандидатами отражали баланс между ограниченными преимуществами, вытекающими из имеющегося статуса, и ожидаемыми выгодами после вступления. Стороны рассматривали соглашения как временные договоренности на пути к полному членству [Viceré, Bonomi, 2024]. Однако фактическая заморозка процесса расширения после 2014 г. поставила под сомнение надежность обещаний ЕС, что пошатнуло равновесие, на котором основывался этот формат интеграции [Viceré, Bonomi, 2024].

Отношения ЕС и стран Западных Балкан строились на основании Соглашений о стабилизации и ассоциации (ССА), включая двусторонние соглашения о создании зоны свободной торговли. Комиссия отмечала, что ССА представляют юридические инструменты для приведения правовых систем кандидатов в соответствие с *acquis* ЕС и постепенной интеграции в рынок Евросоюза¹. С Украиной, Молдавией и Грузией в 2014 г. заключены Соглашения об ассоциации, частью которых стало создание Углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли (УВЗСТ). Как отмечает Гштэль, УВЗСТ не нацелены на создание однородного и динамичного правового

¹ European Commission. Access2Markets. Western Balkans. URL: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/western-balkans> (дата обращения: 05.09.2024).

пространства, а дают более легкий доступ к внутреннему рынку ЕС при прогрессе в выполнении требований Союза [Gstöhl, 2015]. В то же время ССА и УВЗСТ строго обуславливают частичный допуск к Единому внутреннему рынку ЕС (торговля услугами и государственные закупки) прогрессом в сближении законодательных норм с *acquis*. По мнению ряда экспертов, выполнение технических требований по внедрению *acquis* обеспечивает лучшие результаты по сравнению с требованием глубоких политических изменений [например, Schimmelfennig, Sedelmeier 2019]. Одна из причин заключается в том, что затраты стран-кандидатов на соответствие правовым условиям ниже [Rabinovych, Pintsch, 2022], чем на соответствие политической системе управления, которую хотел бы видеть ЕС.

Евросоюз создал несколько параллельных секторальных проектов с участием стран-кандидатов и потенциальных кандидатов, которые принимают полностью или частично законодательство ЕС в соответствующих областях. Примеры подобных проектов – Энергетическое сообщество (соглашение вступило в силу в 2006 г.) и Европейское общее авиационное пространство (ЕОАП, действует с 2017 г.). Страны Энергетического сообщества¹ взяли обязательства по принятию, внедрению и соблюдению большинства действующих правил ЕС в области энергетики, включая вопросы охраны окружающей среды, конкуренции и развития возобновляемых источников энергии². В дальнейшем при изменениях законодательства Евросоюза договор предусматривает право, но не обязанность следовать новым *acquis*. Европейское общее авиационное пространство действует в рамках единого внутреннего авиационного рынка Союза, устанавливает к нему открытый доступ для участников и требует от стран-кандидатов применения соответствующих норм *acquis* и признания юрисдикции Суда ЕС³.

Пытаясь реанимировать процесс расширения, Комиссия в 2020 г. выпустила обновленную стратегию в отношении стран Западных Балкан⁴, которая предусматривает изменение подхода к процессу расширения [Кавешников, 2022]. Главы для переговоров предлагалось сгруппировать в широкие тематические кластеры (что было позже реализовано⁵). Акцент сделан на политически ориентированном, осно-

¹ Кроме стран ЕС членами Энергетического сообщества с момента его создания в 2005 г. являются Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Северная Македония, Черногория и Сербия. Позже присоединились Молдавия (2010), Украина (2011) и Грузия (2017).

² The Energy Community Treaty. Official Journal L 198. 20.07.2006.

³ Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area. OJ L 285. 16.10.2006.

⁴ European Commission. Communication. Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans. COM(2020) 57. 05.02.2020.

⁵ European Commission. The EU accession process step by step. 07.11.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/factsheet-eu-accession-process-step-step_en (дата обращения: 05.09.2024).

ванном на заслугах подходе к переговорам, проведении регулярных саммитов ЕС – Западные Балканы и отслеживании ЕК прогресса каждой страны. Взамен в тех областях, где прогресс наиболее очевиден, предлагалось интенсифицировать контакты на министерском уровне и предусмотреть участие стран-кандидатов «в качестве наблюдателей в ключевых встречах ЕС по вопросам, имеющим для них существенное значение».

ЕК также ввела понятие позитивной и негативной обусловленности для характеристики того, как страны-кандидаты выполняют требования ЕС. В случае продвижения по согласованным в ходе переговоров приоритетам реформ страны-кандидаты могут быть поощрены «поэтапным присоединением» (*phasing-in*) к отдельным политикам, внутреннему рынку и программам ЕС, а также увеличением инвестиций. В случае длительной стагнации или отката в реализации реформ ЕС может наказывать кандидатов, приостанавливая переговоры или даже обращая общий процесс вспять¹. На практике обновленная стратегия не разблокировала переговорный процесс со странами Западных Балкан², так как методология переговоров оказалась очень сложной и требовала единогласия в Совете на всех стадиях процесса. Однако идея поэтапной интеграции и возможность присоединения к отдельным направлениям деятельности ЕС были взяты Комиссией на вооружение и позже расширены.

Обновленный подход к расширению после 2022 г.

Новый этап в отношениях со странами-кандидатами наступил в 2022 г. Под влиянием внешних обстоятельств Евросоюз принял политическое решение предоставить статус кандидатов странам постсоветского пространства, которые до этого были участниками политики соседства, предполагавшей глубокое экономическое и политическое сотрудничество, но без полноценного членства. В июне 2022 г. Европейский совет дал статус кандидатов Украине и Молдавии и, в перспективе, Грузии³. Лидеры ЕС решили, что эти государства, как и страны Западных Балкан, должны не просто оказаться в орбите влияния ЕС, но и стать частью его системы безопасности [Пророкович, Энтина, 2023].

Быстрое получение статуса кандидатов Украиной и Молдавией вызвало неоднозначную реакцию у стран Западных Балкан, которые десятилетиями находились в состоянии ожидания у дверей ЕС. Политически мотивированный шаг руковод-

¹ European Commission. Communication. Enhancing the accession process...

² Blockmans S., Emerson M. The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach. Stockholm Centre for Eastern European Studies. Report No 19. 2023. URL: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/the-2023-enlargement-package.pdf> (дата обращения: 05.09.2024).

³ European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations, 23 June 2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/>

ства ЕС породил опасения, связанные со скоростью и качеством будущих переговоров и подготовленностью кандидатов. Расширение стало геополитическим императивом Европейского союза, но его реализация несет объективные сложности. ЕС столкнулся с дилеммой «принять нельзя отложить». С одной стороны, Евросоюз должен демонстрировать поддержку и прогресс новых стран-кандидатов, с другой – ускоренное принятие новых членов может нанести непоправимый ущерб объединению, вызвать эрозию ЕВР и еще более увеличить различия между государствами-членами. Криббе и ван Мидделаар охарактеризовали ситуацию как сложный выбор, когда расширение «необходимо» с геостратегической точки зрения, но «невозможно» в нынешней ситуации¹.

Экспертное сообщество ищет решение проблемы и предлагает использовать инструменты внешней дифференциации. Существуют две различные концепции организации процесса расширения и взаимодействия со странами-кандидатами. Первая – возрождение французской идеи концентрических кругов, вторая – поэтапная интеграция стран-кандидатов. Обе они позволяют продемонстрировать включенность новых и старых стран-кандидатов в интеграционные процессы при минимизации ущерба от расширения для ЕС, однако обе имеют и очевидные недостатки. В 2023 г. группа франко-германских экспертов выпустила доклад, где предложила создать четыре уровня интеграции². Внутренний круг будет включать участников зоны евро, шенгенской зоны и отдельных продвинутых проектов. Второй круг – членов Евросоюза, которые связаны действующими правилами. Следующие круги – внешние. Третий включает ассоциированных членов. Их сотрудничество базируется в первую очередь на правилах ЕВР. Участники будут иметь возможность присоединяться и к отдельным проектам в других сферах, но без представительства в институтах ЕС. Четвертый круг представляет внешний уровень без принятия обязательных норм ЕС, но с двусторонним сотрудничеством в актуальных областях. Главным условием взаимодействия должно стать совпадение геополитических взглядов. Основой для этого круга может стать уже созданное Европейское политическое сообщество (ЕПС), возможно, с большей институционализацией.

Однако для реализации этого проекта ЕС имеет очень ограниченные ресурсы. Идея концентрических кругов также не находит серьезной поддержки со стороны руководства Евросоюза. Проблема состоит в несовпадении политических и экономических возможностей и желаний государств-членов, а также отдельных проектов с предложенными кругами. Гипотетическая система управления будет слишком запутанной: она закрепит различные права и обязанности участников, и фактически выведет стран-кандидаты за пределы внутренних кругов, что не отвечает заявленным целям Евросоюза, но, возможно, отражает интересы части государств-членов.

¹ Kribbe H., Middelaar L. van. Preparing for the next EU enlargement: tough choices ahead. Brussels Institute for Geopolitics. 09.2023. URL: <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement> (дата обращения: 05.09.2024).

² Report of the Franco-German working group on EU Institutional reform. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Paris-Berlin – 18 September 2023. Jacques Delors Institute. URL: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>

Кроме того, ЕПС предполагает не интеграцию в ЕС как таковую, а только политическое взаимодействие.

Вторая концепция – поэтапная (постепенная) интеграция предполагает горизонтальный подход: страны-кандидаты могут подключаться к отдельным секторам сотрудничества ЕС по мере выполнения требований Союза или по мере завершения переговоров по отдельным главам. Это позволит кандидатам быстрее адаптироваться к нормам и практикам Евросоюза, а государствам-членам – к более интегрированному участию новых партнеров.

В ноябре 2023 г. ЕК предложила для шести стран Западных Балкан новый механизм под названием «План роста»¹. В документе было отмечено, что уровень и скорость сближения западнобалканских государств с ЕС не удовлетворительны, но с учетом сложившейся ситуации в мире ЕС считает необходимым ускорить процесс вступления. Для этого Комиссия ставит цель предоставить Западным Балканам больше возможностей для тесных связей с Единым рынком «после достижения необходимого уровня готовности». В документе прописаны финансовые стимулы и обозначены семь приоритетных областей ЕВР, к которым могут присоединиться кандидаты при условии предварительного выравнивания национального законодательства с *acquis* в каждой конкретной области, включая наличие необходимой инфраструктуры и работающих институтов. Отмечено, что ни одна из шести стран не сможет заблокировать доступ к Единому рынку для остальных пяти. Фактически ЕК предложила Западным Балканам возможность поэтапно присоединяться к отдельным направлениям работы ЕВР до полноценного вступления без участия в принятии решений.

Для Украины на 2023–2024 гг. действует План приоритетных действий² в рамках УВЗСТ, который предусматривает работу по включению страны в зону общеевропейского роуминга (*Roam Like At Home*) и Единую европейскую платежную систему, а также начало переговоров по Соглашению об оценке и принятии соответствия, которое позволит обеспечить свободное обращение определенных промышленных товаров. Аналогичный план существует и для Молдавии³.

В марте 2024 г. Комиссия представила большой доклад, посвященный пересмотру стратегии расширения. В нем изложены инициативы, направленные на стимулирование переговорного процесса со странами-кандидатами в первую очередь через механизм поэтапной интеграции. Однако его реализация должна жестко контролироваться, чтобы не нанести ущерб самому Союзу и гомогенности ЕВР. В тексте отмечено, что принятие *acquis* Единого внутреннего рынка и полное соблюде-

¹ Communication from the Commission. New growth plan for the Western Balkans. Brussels, 08.11.2023 COM(2023) 691 final.

² Priority action plan. For enhanced implementation of the EU-Ukraine DCFTA in 2023-2024 URL: <https://circabc.europa.eu/rest/download/f3a2634c-f484-4874-a72d-be088c94d1e8> (дата обращения: 05.10.2024).

³ The Priority Action Plan (PAP) for enhanced cooperation of the EU-Moldova DCFTA in 2023-2024. URL: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/fd85c6d1-0a14-4cf6-8850-50d968c70784/details?download=true> (дата обращения: 05.10.2024).

ние всеобъемлющего набора прав и обязанностей лежит в основе любого присоединения к объединению. В рамках ЕВР не может применяться принцип *à la carte* ни с точки зрения областей политики, ни с точки зрения управления. По этим причинам постепенный доступ стран-кандидатов и потенциальных кандидатов к Единому рынку до присоединения к ЕС требует не только определения областей, где такая возможность существует, но и гарантий единообразного толкования, применения и исполнения *acquis* и других правил Союза, а также возможности для ЕС реагировать в случае, если государство не соблюдает обязательства. Это имеет ключевое значение для предотвращения риска фрагментации Единого рынка¹. В докладе указаны различные сферы от сельского хозяйства до безопасности и обороны, где для кандидатов обозначены возможности и проекты участия.

Поэтапная (постепенная) интеграция может отчасти решить проблему расширения. С одной стороны, страны-кандидаты получают вознаграждение за успешные реформы и сохраняют стимул к дальнейшим действиям, с другой – их полноценное вступление в ЕС откладывается. Последнее необходимо Союзу еще и для того, чтобы успеть провести внутренние реформы² до вступления новых членов, согласование которых может затянуться.

Сторонники поэтапной интеграции отмечают, что обновленный процесс присоединения ликвидирует существующий бинарный режим членства, когда кандидат не получает преимуществ от интеграции, в т. ч. финансовых, пока полностью не выполнит все условия. Поэтапное секторальное присоединение в соответствии с проведенными реформами предоставит постепенное включение в институты и механизмы финансирования ЕС, что должно способствовать сплочению сторон в результате соблюдения стандартов и правил ЕС к окончанию переговоров перед полным членством³. С политической точки зрения важно, что население стран-кандидатов будет ощущать преимущества от процесса интеграции еще до вступления в объединение, а не усталость от ожидания за закрытыми дверями, как это случилось со многими странами Западных Балкан.

Однако поэтапное присоединение противоречит неделимой природе четырех свобод ЕВР. Именно отказ ЕС предоставить Британии сегментированный доступ к внутреннему рынку привел к брекзиту⁴. Невозможность подхода *à la carte* в

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews. Brussels, 20.3.2024 COM(2024) 146 final.

² См., например: Blockmans S. The Impact of Ukrainian Membership on the EU's Institutions and Internal Balance of Power. Policy Paper. Tallinn. International Centre for Defence and Security. 2023. URL: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/ICDS_Policy_Paper_Impact_of_Ukrainian_Membership.pdf Blockmans S., Emerson M., Mihajlović M., Subotić S. Template 2.0 for Staged Accession to the EU. Revised proposal – August 2023. CEPS and EPC. URL: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/08/Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf> (дата обращения: 05.09.2024).

³ Macek L. Advocating gradual accession to the European Union. Jacques Delors Institute. Policy paper No. 290. URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/05/PP290_Adhesion-graduelle_Macek_EN.pdf (дата обращения: 05.10.2024).

⁴ Kribbe H., Middelaar L. van. Preparing for the next EU enlargement: tough choices ahead.

рамках ЕВР подчеркивает и Комиссия, что автоматически повышает планку соответствия критериям. Таким образом, в документах ЕК изначально заложено противоречие. Если подходить к проблеме с позиций неделимости Единого рынка, то неправильно структурировать поэтапную интеграцию по отраслевым линиям. Страны-кандидаты должны получить доступ к ЕВР в полном объеме после адаптации всего комплекса *acquis* и других правил ЕС, фактически получив статус аналогичный членам Европейского экономического пространства. Учитывая, что страны-кандидаты практически не имеют возможность влиять на принимаемое законодательство [Gstöhl, Frommelt, 2022], объем инкорпорируемого права будет только возрастать, что еще больше растянет процесс по времени.

Другая проблема связана с тем, что реформирование государственных институтов, системы правосудия, регулирование отдельных сфер экономики, в частности конкурентной политики, энергетики, сельского хозяйства, требует времени и значительных усилий. Слабые государственные институты и проблемы с верховенством закона в странах-кандидатах представляют экзистенциальную угрозу для объединения, поэтому именно ЕС определяет, готовы ли кандидаты к вступлению [Karjalainen, 2023] или присоединению к отдельным проектам. Это означает возвращение к принципу политической обусловленности, который изначально был заложен в переговорном процессе.

Постепенная секторальная интеграция не обязательно ведет к полноценному членству. Как справедливо отмечают Эмерсен и Блокманс, такой подход политически привлекателен и может быть полезен для ускорения процесса переговоров о членстве. Однако он не продвигает формальный процесс присоединения в правовом отношении, а фокусируется на более свободном сотрудничестве. Создание параллельных форматов создает риск отвлечения политического внимания и административных возможностей как со стороны кандидатов, так и со стороны ЕК, от основной задачи проведения переговоров о вступлении в ЕС. По этой причине постепенная секторальная интеграция не должна использоваться в качестве альтернативы или компенсации за отсутствие прогресса в формальном процессе вступления¹.

* * *

Во втором десятилетии XXI в. модель взаимодействия ЕС со странами-кандидатами можно было охарактеризовать как статичную [Gstöhl, 2015], медленно и планомерно реализуемую, основанную на принципе политической обусловленности [Fossum et al., 2020], но не очень успешную. Внешние обстоятельства и перспектива расширения за счет стран постсоветского пространства резко изменили ситуацию. Геополитические соображения ЕС требуют от него видимого прогресса на пути интеграции кандидатов. В то же время объективные трудности

¹ Blockmans S., Emerson M. The limits of gradual sectoral integration between the EU and the candidate countries. European Western Balkans. 07.09.2023. URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2023/09/07/the-limits-of-gradual-sectoral-integration-between-the-eu-and-the-candidate-countries/> (дата обращения: 05.10.2024).

процесса адаптации *acquis* странами-кандидатами, различный уровень прогресса между ними и в выполнении экономических и политических пожеланий ЕС каждым из государств¹ вынудили лидеров Евросоюза задуматься о новых методах и подходах к расширению, чтобы смягчить последствия расширения и растянуть его во времени.

В этих условиях ЕК предложила использовать формат поэтапной интеграции, т. е. присоединение кандидатов к отдельным направлениям ЕВР до полного членства. Стратегия поэтапной интеграции стран-кандидатов в секторальные политики ЕС направлена на достижение баланса между геостратегическими целями расширения и необходимостью придерживаться подхода, основанного на соответствии кандидатов Копенгагенским критериям. Она также позволяет отложить полноценное принятие новых членов на более поздний срок.

Однако такой подход представляет серьезную угрозу для функционирования ЕС, поскольку его реализация может нарушить гомогенность ЕВР и изменить основы институциональной работы ЕС. По этой причине инициативы Комиссии в реальности выглядят достаточно осторожными и предлагают продвигать раннюю интеграцию в отдельных областях, не наносящих ущерб внутреннему единству ЕС, и только после полного принятия кандидатами норм и правил в каждой сфере. Анализ предложений Комиссии 2024 г. позволяет сделать вывод, что ЕС намерен следовать по пути создания секторальных, гибких форм сотрудничества, представляющих взаимный интерес. В частности, это относится к энергетическому и экологическому сотрудничеству, зеленой и цифровой повесткам, устойчивости цепочек поставок продукции, транспортной инфраструктуре и инвестициям. Открытым остается вопрос, в каком качестве и с какими полномочиями страны-кандидаты будут присоединяться к структуре ЕВР, и пойдет ли ЕС на нарушение собственных правил в угоду геополитическим соображениям. Стратегия поэтапного присоединения стран-кандидатов к отдельным секторам Единого внутреннего рынка и другим проектам ЕС требует соблюдения баланса между доступом к отдельным направлениям сотрудничества и такими важными для ЕС императивами, как гомогенность ЕВР, следование принципу политической обусловленности, продвижение переговоров о вступлении, единство Союза и сохранение общей динамики интеграции. Если эта стратегия будет реализована, то появится новый формат внешней дифференциации, требующий сложной системы управления и значительных усилий от институтов Союза.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бабынина Л. (2021) Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом. *Современная Европа*. № 2. С. 5–16. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220210516>

Болгова И.В. (2019) «Восточное партнерство» после украинского кризиса: ценность стабильности или стабильные ценности? *Современная Европа*. № 7. С. 115–123 DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019115123>

¹ Blockmans S., Emerson M. The 2023 Enlargement Package...

- Исаченко Т.М. (2016) Торговая политика ЕС. *Европейская интеграция*. Под ред. Буториной О.В., Кавешникова Н.Ю. «Аспект Пресс», Москва. С. 382–401.
- Кавешников Н.Ю. (2022) Заявка Украины на вступление в ЕС как импульс для переформатирования политики расширения. *Современная Европа*. № 6. С. 18–34. DOI: 10.31857/S020170832206002X
- Кандель П.Е. Балканские дилеммы ЕС. *Современная Европа*. № 2. С. 123–130 DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020123130>
- Пророкович Д., Энтина Е.Г. (2023) Открытые Балканы: перспективы институционализации. *Вестник международных организаций*. Т. 18. № 2. С. 106–121. DOI: 10.17323/1996-7845-2023-02-06
- Dür A. (2024) EU trade agreements and external differentiation: a large language model approach. *West European Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2425549>
- Fossum J.E., Quesada M.G., Zgaga T. (2020) The EU's non-members Key principles, underlying logics and types of affiliation. ARENA Report 1/20. URL: <https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-reports/eu3d-report-1-fossum.pdf> (дата обращения: 05.10.2024).
- Gstöhl S. (2015) Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*. Vol. 22. No. 6. P. 854–870. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>
- Gstöhl S., Frommelt C. (2022) Beyond Downloading: Venues for Associated Neighboring Countries to Influence EU Law and Policies. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 61. Is. 6. P. 1512–1528. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13436>
- Gstöhl S., Phinmore D. (ed.) (2019) *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and Its Neighbours*. Routledge, Abingdon, UK. 224 p.
- Karjalainen T. (2023) EU enlargement in wartime Europe: three dimensions and scenarios. *Contemporary Social Science*. Vol. 18. Is. 5. P. 637–656. DOI: <https://doi.org/10.1080/21582041.2023.2289661>
- Lavenex S. (2015) The External Face of Differentiated Integration: Third Country Participation in EU Sectoral Bodies. *Journal of European Public Policy*. Vol. 22. No. 6. P. 836–853. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020836>
- Pedreschi L. and Scott J. (2020) External Differentiated Integration: Legal Feasibility and Constitutional Acceptability. EUI Working Paper RSCAS 2020/54. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3688339 (дата обращения: 05.10.2024).
- Rabinovych M., Pintsch A. (2022) EU external differentiated integration and compliance: theoretical and legal aspects. *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. Ed. by B. Leruth, S. Gänzle, J. Trondal. Routledge. P. 99–115.
- Schimmelfennig F., Leuffen D., Rittberger B. (2015) The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, *Journal of European Public Policy*. Vol. 22. Iss. 6. DOI: 10.1080/13501763.2015.1020835
- Schimmelfennig, F. (2021) EU External Governance and Europeanization. *The External Action of the European Union: Concepts, Approaches, Theories*. Ed. by S. Gstöhl, S. Schunz. Red Globe Press, London, UK. P. 117–133.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2019) The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited. *Journal of European Public Policy*. No. 27(6). P. 814–833. DOI: 10.1080/13501763.2019.1617333
- Viceré M.G.A., Bonomi M. (2024) External differentiation as a strategy of system maintenance: EU enlargement towards the Western Balkans. *West European Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2401298>

Enlargement as a Special Case of EU External Differentiation

© 2025 L.O. Babynina

*Candidate of Sciences (Politics), Department of European Integration Studies
Head of the Center for Political Integration Studies
Institute of Europe Russian Academy of Sciences
11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009
E-mail: lbabynina@yandex.ru*

Abstract. The multi-format system of external differentiation of the European Union has existed for many decades. A special place in it is occupied by relations with candidate countries, which are built on the principles of conditionality and evaluation of “merits” in the process of implementing reforms, but at the same time require an update of the structure of the European Union itself. After 2022, this approach has been significantly transformed. The article analyzes the main parameters of changes in relation to enlargement after 2022, when geopolitical considerations began to prevail over the requirement to comply with EU rules. In order to give impetus to the integration of old and new candidate countries, the Commission presented the concept of gradual sectoral integration. From a geopolitical point of view, the proposed path may become a solution to the enlargement problem and will give candidate countries real advantages before full membership. But from a practical and institutional point of view, limited sectoral integration may conflict with the principles of the indivisibility of the functioning of the European Single Market (ESM) of the EU and replace the accession negotiations. It is concluded that the updated enlargement strategy, when implemented, will create a new format of external integration with a very complex governance structure and will lead to new challenges for the ESM and the EU as a whole.

Keywords: European Union, external differentiation, EU enlargement, candidate countries, step-by-step integration, concentric circles concept, Single internal market

DOI: 10.31857/S0201708325010012

REFERENCES

- Babynina L.O. (2021) Soglashenie o torgovle i sotrudnichestve ES i Velikobritanii: mezhdunarodnyy i suverenitetnyy [Trade and Cooperation Agreement Between the EU and the UK: Conditionality Versus Sovereignty], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 5–16. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220210516> (In Russian).
- Bolgova I.V. (2019) “Vostochnoe partnerstvo” posle ukrainskogo krizisa: cennost' stabil'nosti ili stabil'nye cennosti? [“Eastern Partnership” after the Ukrainian Crisis: The Value of Stability or Stable Values?], *Sovremennaya Evropa*, 7, pp. 115–123. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019115123> (In Russian).
- Dür A. (2024) EU trade agreements and external differentiation: a large language model approach. *West European Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2425549>
- Fossum J.E., Quesada M.G., Zgaga T. (2020) *The EU's non-members Key principles, underlying logics and types of affiliation*, ARENA Report 1/20. URL: <https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-reports/eu3d-report-1-fossum.pdf> (accessed: 05.10.2024).

Gstöhl S. (2015) Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 854–870. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>

Gstöhl S., Frommelt C. (2022) Beyond Downloading: Venues for Associated Neighboring Countries to Influence EU Law and Policies, *Journal of Common Market Studies*, 61(6), pp. 1512–1528 DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13436>

Gstöhl S., Phinnemore D. (ed.) (2019) *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and Its Neighbours*, Routledge, Abingdon, UK. 224 p.

Isachenko T.M. (2016) Torgovaya politika ES [EU Trade Policy], in Butorina O.V., Kaveshnikov N.Yu. (ed.) *Evropejskaya integraciya* [European Integration], Aspekt-Press, Moscow, Russia, pp. 382–401. (In Russian).

Kandel P. (2020) Balkanskije dilemmy ES. [The EU's Balkan dilemmas], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 123–130. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020123130> (In Russian).

Karjalainen T. (2023) EU enlargement in wartime Europe: three dimensions and scenarios. *Contemporary Social Science*, 18(5), pp. 637–656. DOI: <https://doi.org/10.1080/21582041.2023.2289661>

Kaveshnikov N.Yu. (2022) Zayavka Ukrainy na vstuplenie v es kak impul's dlya pereformatirovaniya politiki rasshireniya [Ukraine's Membership Application as a Trigger for Transformation of the EU's Enlargement Policy], *Sovremennaya Evropa*, 6, pp. 18–34. DOI: 10.31857/S020170832206002X (In Russian).

Lavenex S. (2015) The External Face of Differentiated Integration: Third Country Participation in EU Sectoral Bodies, *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 836–853. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020836>

Rabinovych M., Pintsch A. (2022) EU external differentiated integration and compliance: theoretical and legal aspects, in Leruth B., Gänzle S., Trondal J. (ed.) *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Routledge, pp. 99–115.

Pedreschi L. and Scott J. (2020) External Differentiated Integration: Legal Feasibility and Constitutional Acceptability. *EUI Working Paper RSCAS 2020/54*. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3688339 (дата обращения: 05.10.2024).

Proroković D., Entina E. (2023) Open Balkan: A New International Organization or an Unsustainable Initiative? *International Organisations Research Journal*, 18(2), pp. 106–121. DOI: 10.17323/1996-7845-2023-02-06

Schimmelfennig F., Leuffen D., Rittberger B. (2015) The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, *Journal of European Public Policy*, 22(6). DOI: 10.1080/13501763.2015.1020835

Schimmelfennig F. (2021) “EU External Governance and Europeanization”, in Gstöhl S., Schunz S. (ed.) *The External Action of the European Union: Concepts, Approaches, Theories*, Red Globe Press, London, UK, pp. 117–133.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2019) The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited, *Journal of European Public Policy*, 27(6), pp. 814–833. DOI: 10.1080/13501763.2019.1617333

Viceré M.G.A., Bonomi M. (2024) External differentiation as a strategy of system maintenance: EU enlargement towards the Western Balkans, *West European Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2401298>