



Т.С.Руднева

ВЛИЯНИЕ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОСОЮЗА НА ПРОЦЕССЫ ЕВРОПЕИЗАЦИИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИИ В СТРАНАХ-КАНДИДАТАХ НА ПРИМЕРЕ СЕРБИИ И ХОРВАТИИ

Татьяна Сергеевна Руднева — аспирантка Школы политических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Для связи с автором: trudneva@hse.ru.

Аннотация. По мнению многих экспертов, стремление к вхождению в ЕС сыграло важную роль в европеизации и демократизации стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Согласно модели внешних стимулов, получившей широкое распространение среди исследователей европейской интеграции, успешное усвоение данными странами либерально-демократических норм объяснялось надежной перспективой вступления в ЕС в сочетании с благоприятными внутренними условиями, обеспечивающими низкие издержки проведения соответствующих реформ.

Исследования расширения 2004 г., затронувшего в основном страны ЦВЕ, подтвердили, что высокая перспектива вступления и низкие издержки действительно способствуют демократической консолидации стран-кандидатов. Однако применительно к последующим расширениям картина выглядит уже не столь однозначной. Хотя ЕС не отказался от курса на расширение, его способность продвигать демократию далее на восток, в том числе в регион Западных Балкан, нередко ставится под сомнение.

В статье предпринята попытка проверить, работает ли модель внешних стимулов в более сложных, нежели страны ЦВЕ, случаях. На основе сравнительного анализа положения дел в двух западнобалканских странах — Хорватии, которая была принята в Евросоюз в 2013 г., и Сербии, являющейся кандидатом на вступление в него, — Т.Руднева приходит к выводу, что модель внешних стимулов сохраняет свою объяснительную силу и применительно к этим странам. Вместе с тем проведенное ею исследование указывает на то, что ввиду высоких издержек и пониженной перспективы «награды» процесс вступления в ЕС западнобалканских стран будет более долгим и, возможно, менее успешным, чем это было в случае ЦВЕ, а его европеизирующее и демократизирующее влияние — более ограниченным.

Ключевые слова: Хорватия, Сербия, Евросоюз, демократизация, стабилизация, кондициональность

Введение

Расширение Евросоюза примечательно не только своим масштабом, но и успехом в реализации одной из основных своих целей — стабилизации положения и демократизации в близлежащих регионах. Многие эксперты сходятся в том, что именно благодаря стремлению к вхождению в ЕС страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) достигли высокого уровня демократической консолидации¹. Согласно модели внешних стимулов (external incentives model), получившей широкое распространение среди исследователей европейской интеграции, успешное усвоение данными странами либерально-демократических норм объяснялось надежной перспективой вступления в ЕС (credible membership perspective) в сочетании с благоприятными внутренними условиями, обеспечивающими низкие издержки проведения сопутствующих реформ (domestic adoption costs)².

В основе модели внешних стимулов лежит представление о процессе европейской интеграции как о сделке между рациональными акторами, стремящимися максимизировать свою силу и благополучие³. В качестве главных акторов в ней рассматриваются Европейский союз и государственные власти стран-кандидатов. Европейский союз задает перспективу вхождения страны в свой состав, прежде всего через соблюдение (или несоблюдение) принципа кондициональности, на котором построен данный процесс. В соответствии с указанным принципом вознаграждение в виде продвижения по пути интеграции и в конечном счете самого вступления в ЕС должно быть четко привязано к выполнению страной определенного набора требований. При нарушении принципа кондициональности, когда выполнение требований не гарантирует награды или сами эти требования неясны и постоянно меняются, перспектива того, что усилия страны будут вознаграждены, снижается. Сравнивая издержки по проведению реформ с вероятностью вознаграждения, власти страны оценивают, выгодна ли им подобная сделка, и если да, принимают условия Евросоюза. Если же награда за выполнение требований ЕС выглядит сомнительной, а само их выполнение чревато слишком высокими издержками (например, распадом государства или подрывом позиций правящей элиты), требования игнорируются. Таким образом, чем надежнее перспектива вступления в Евросоюз и ниже внутренние издержки реализации его требований, тем выше вероятность осуществления соответствующих преобразований.

Исследования расширения 2004 г., затронувшего в основном страны ЦВЕ, показали, что высокая перспектива вступления и низкие внутренние издержки действительно способствуют успешной демократической консолидации и европеизации стран-кандидатов⁴. Однако применительно к расширениям 2007 и 2013 гг. картина выглядит уже не столь однозначной. При том что ЕС не отказался от курса на расширение, его способность продвигать демократию далее на восток, в том числе в регион Западных Балкан⁵, нередко ставится под сомнение⁶. На то есть сразу несколько причин. Во-первых, накопившаяся «усталость» ЕС от расширения негативно сказывается на перспективе получения претендентами на членство в нем искомой награды, да и сама она

¹ См., напр. Vachudova 2005; Schimmelfennig 2008; Noutcheva and Bechev 2008.

² Schimmelfennig, Engert, and Knobel 2003; Schimmelfennig and Sedelmeier 2005.

³ Schimmelfennig and Sedelmeier 2004: 663.

⁴ Schimmelfennig, Engert, and Knobel 2006; Schimmelfennig 2007.

⁵ Термин «Западные Балканы» используется Евросоюзом для обозначения семи стран Юго-Восточной Европы — Албании, Сербии, Хорватии, Черногории, Македонии, Боснии и Герцеговины, а также частично признанной Республики Косово.

⁶ См., напр. Bieber 2011.

в условиях растущего европептицизма уже не выглядит столь желанной, как в 1990-х — начале 2000-х годов. Во-вторых, вследствие специфики исторического развития Западных Балкан уровень издержек, сопряженных с реализацией требований ЕС, там заметно выше, чем в ЦВЕ. По сравнению со странами, охваченными расширением 2004 г., внутренние условия на Балканах куда менее благоприятствуют демократизации⁷. Кроме того, для стран региона характерны серьезные структурные проблемы, связанные со слабостью институтов и ограниченной административной силой государства как такового (limited statehood)⁸, что может повлиять на действие механизмов, на которых строится модель внешних стимулов. В частности, возможна ситуация, когда власти страны, искренне стремящиеся выполнить требования ЕС, окажутся не в состоянии это сделать ввиду отсутствия административных ресурсов (а также низкого уровня экономического развития).

⁷ *Elbasani 2013: 5.*

⁸ *Börzel 2011.*

В настоящей статье мы попытаемся проверить, работает ли модель внешних стимулов в более сложных, нежели страны ЦВЕ, случаях. Для решения этой задачи мы проанализируем положение дел в двух западнобалканских странах — Хорватии, которая была принята в Евросоюз в 2013 г., и Сербии, являющейся кандидатом на вступление в него.

Хорватия

Хорватия — первая западнобалканская страна, присоединившаяся к Евросоюзу. В связи с этим Хорватию часто рассматривают как пример успешного удовлетворения требований ЕС и образец для подражания для стран, стремящихся вступить в него⁹. Но, несмотря на свой успех, Хорватия, как и другие страны региона, имеет довольно тяжелое историческое наследие, что означает более высокие, по сравнению со странами ЦВЕ, издержки евроинтеграции.

⁹ *Bodyszynski 2013: 39.*

Режим, установившийся в Хорватии после выхода ее из Югославии, оценивается исследователями как авторитарный, что, наряду с рядом дополнительных факторов вроде югославского кризиса, практически исключало утверждение там европейских норм ввиду чрезмерно высоких издержек данного курса¹⁰. Однако со смертью в 1999 г. первого президента Хорватии Франьо Туджмана политическая ситуация в стране начала меняться, что отразилось как на величине издержек, сопряженных с усвоением стандартов ЕС, так и на перспективе вступления в него.

¹⁰ *Schimmelfennig and Sedelmeier 2004: 678.*

В 2000 г. Европейский союз запустил для Западных Балкан Процесс стабилизации и ассоциации (ПСА), ставший для стран региона своеобразной репетицией вступления в Евросоюз, способом оценки их готовности брать на себя обязательства по реализации требований ЕС и способности соблюдать эти обязательства. В случае ПСА тоже действует принцип кондициональности, то есть привязки привилегий к выполнению определенных условий. Эти условия, как правило, во многом перекликаются с условиями вхождения в ЕС, более того, претендовать на членство в Евросоюзе может лишь страна, соблюдающая

положения Соглашения о стабилизации и ассоциации, заключаемого в рамках ПСА. В качестве итогового «вознаграждения» здесь фигурирует, однако, не интеграция в объединенную Европу, а только потенциальная возможность присоединиться к ней. Правда, предусмотрены и промежуточные выгоды — например, финансовая и техническая помощь по приведению законодательства с соответствие с европейским, беспешлинный доступ к некоторым или всем рынкам ЕС и др.

¹¹ *Council of the European Union 2000.*

Объявив участников ПСА потенциальными кандидатами на вхождение в свой состав¹¹, Евросоюз фактически сделал участие в нем подготовительным этапом к приобретению страной официального статуса кандидата. Впрочем, с получением такового и запуском процесса непосредственной подготовки к вступлению ПСА не заканчивается, завершаясь лишь с присоединением страны к Евросоюзу.

¹² *Council of the European Union 2004a.*

В 2001 г. Хорватия подписала с Евросоюзом Соглашение о стабилизации и ассоциации, тем самым подкрепив свои претензии на интеграцию. В 2003 г. страна подала заявку на вступление в ЕС, и уже в начале следующего года ей был официально присвоен статус кандидата¹². Соответственно, перспектива ее вступления в Евросоюз достигла высокого уровня (хотя, как и для всех претендентов на присоединение к Евросоюзу после Румынии и Болгарии, была ниже, чем для стран ЦВЕ).

Следует отметить, что, свидетельствуя о высокой перспективе вступления, официальный статус кандидата вместе с тем подчеркивает кондициональность ее реализации. Чтобы пройти все этапы вступления, страна должна выполнить целый ряд требований, среди которых есть и чреватые высокими политическими издержками.

¹³ *Freedom in the World 2004.*

Политические издержки могут определяться как структурными, так и контекстуальными факторами. Среди факторов первого типа ключевое значение имеют характер режима и консолидированность власти. На момент одобрения своей заявки на вступление в ЕС Хорватия, согласно рейтингу Freedom House, относилась к числу «свободных»¹³, так что по этому показателю ее издержки были относительно невелики. На выборах 2003 г. победу одержало правоконсервативное Хорватское демократическое содружество (ХДС), которое и сформировало правительство в коалиции с рядом малых партий. И здесь необходимо обратить внимание на два момента, потенциально влияющие на уровень издержек. Первый из них касается установок самой правящей партии. Хотя на протяжении 1990-х годов ХДС стояло на

¹⁴ *Boduszynski 2013.*

националистических позициях¹⁴, в начале нового столетия в нем взяло верх умеренное крыло, и к выборам 2003 г. риторика партии уже была отчетливо проевропейской. Таким образом, европеизация никак не противоречила курсу партии. Конечно, издержки по адаптации партийной программы к движению в направлении объединенной Европы в данном случае были, вероятно, выше, чем у изначально демократических партий стран ЦВЕ, и все же их едва ли можно назвать высокими. Второй момент связан с коалиционным характером правительства. Ввиду возможных разногласий между членами коалиции

издержки инициирования и проведения реформ коалиционным правительством возрастают, особенно если речь идет о таких острых и принципиальных вопросах, как евроинтеграция, расхождения по которым способны привести к развалу коалиции¹⁵. Однако это относится главным образом к шатким коалициям, каковой возглавлявшаяся ХДС не являлась. Отсюда следует, что, повышая издержки правительства, фактор коалиционности не сделал их запредельными.

¹⁵ Schimmelfennig 2005a.

На первом этапе процесса вступления камнем преткновения для Хорватии оказались не структурные проблемы, а сотрудничество с Международным трибуналом по бывшей Югославии (МТБЮ).

В декабре 2004 г. Евросоюз назначил открытие переговоров с Хорватией о вступлении на март 2005 г. — но при условии ее полного сотрудничества с МТБЮ¹⁶, что, в частности, предполагало установление местонахождения, арест и экстрадицию генерала Анте Готовины. Поскольку в хорватском обществе Готовина воспринимался скорее как национальный герой, а не военный преступник¹⁷, это требование вызвало в стране бурю протеста. Поддержка населением идеи вступления в Евросоюз упала до рекордно низкого для страны-кандидата уровня в 30%¹⁸, и ввиду «недостаточного сотрудничества Хорватии с Международным трибуналом» открытие соответствующих переговоров было отложено¹⁹.

¹⁶ Council of the European Union 2004b.

¹⁷ Boduszynski 2013.

¹⁸ Eurobarometer 2004.

¹⁹ Council of the European Union 2005a.

Хотя удовлетворение данного требования действительно было сопряжено для правительства Хорватии с существенными издержками, оно сочло, что игра стоит свеч. Свою роль здесь, по-видимому, сыграло давление со стороны международного сообщества, выдвигавшего к Хорватии аналогичные претензии. В итоге сотрудничество с МТБЮ оказалось условием не только открытия переговоров с ЕС, но и полноценного взаимодействия с Западом вообще, а также вхождения в НАТО. Другими словами, даже если бы Хорватия отказалась от членства в ЕС, это не избавило бы ее от необходимости сотрудничать с Трибуналом.

В октябре 2005 г. прокурор МТБЮ объявил, что требование о сотрудничестве Хорватией выполнено, и в тот же день Евросоюз открыл переговоры о вступлении²⁰. В декабре 2005 г. Готовина был задержан. По мнению Франка Шиммельфеннига, информацию о его местонахождении могла передать Трибуналу Хорватия (что объяснило бы заявление прокурора о полном сотрудничестве)²¹. То обстоятельство, что на момент ареста генерал находился в Испании, позволило хорватскому правительству избежать тех издержек, которые ожидали бы его в случае экстрадиции Готовины со своей территории.

²⁰ Council of the European Union 2005c.

²¹ Schimmelfennig 2008.

С решением вопроса о сотрудничестве с МТБЮ уровень издержек, связанных со вступлением в ЕС снизился, при том что перспектива такого вступления осталась высокой (на что указывает, в частности, открытие переговоров). Хорватия продолжила работу по реализации требований ЕС, пока не столкнулась с проблемой неразрешенного территориального спора со Словенией. В 2008 г. Словения, вошедшая

в Евросоюз в рамках пятого раунда расширения в 2004 г., блокировала дальнейший ход переговоров, что ударило по имиджу ЕС как организации, способной действовать как единый актор, и поставило под сомнение принцип кондициональности, согласно которому продвижение страны-кандидата по пути интеграции привязано исключительно к выполнению ею определенного набора требований. Перспективы Хорватии на вступление в ЕС уменьшились.

Означал ли инцидент с блокировкой переговоров нарушение Евросоюзом принципа беспристрастности? Здесь нас интересуют два момента: во-первых, не было ли улаживание спора со Словенией дополнительным требованием, не входящим в формально установленный набор таковых, во-вторых, не носила ли заморозка переговоров политизированный характер, не связанный непосредственно с выполнением требований к вступлению? В целом положение о «добрососедских отношениях», которых должны придерживаться страны-кандидаты, подразумевает отсутствие двусторонних конфликтов или хотя бы стремление к мирному их решению. Отсюда следует, что само по себе требование урегулировать территориальный спор не может считаться дополнительным, выходящим за изначально определенные рамки. Гораздо более сложным является вопрос, действительно ли Хорватия нарушила это требование настолько, чтобы санкционировать блокировку переговоров. Поводом, побудившим Словению прибегнуть к праву вето, стало предоставление Хорватией Евросоюзу документов, в которых четко указывались ее границы. Власти Словении сочли, что тем самым Хорватия пытается предрешить исход их территориального спора. Важно отметить, что сам Евросоюз никогда не относился к подобным спорам как к достаточно веской причине для отказа от интеграции. Наряду с Кипром, здесь можно вспомнить ту же Словению, которая была принята в ЕС, так и не разрешив своего спора с Хорватией. Как бы то ни было, приостановка переговоров являлась в данном случае частной инициативой одного из членов ЕС, а не официальным курсом Евросоюза, который неоднократно подчеркивал, что спор Словении и Хорватии не должен мешать процессу интеграции²².

²² Подробнее см. *Geddes, Lees, and Taylor 2013.*

Поскольку в двустороннем порядке решить этот спор не получалось, был запущен механизм международного арбитража. В 2009 г. между двумя странами было достигнуто соглашение (как оказалось позже, довольно шаткое), и переговоры ЕС с Хорватией возобновились. В результате перспектива последней на вступление вновь повысилась, при том что часть необходимых для этого шагов она уже сделала. Евросоюз фиксировал прогресс практически во всех сферах, отмечая, впрочем, что по многим направлениям ситуация все еще оставляет желать лучшего. Прежде всего это касалось сбоев в функционировании рыночной экономики, нарушений прав человека и этнических меньшинств (в первую очередь этнических сербов), несоблюдения принципа верховенства закона, неэффективности судебной власти и коррупции, то

есть проблем, которые уходят корнями в историческое прошлое страны (и с которыми с высокой степенью вероятности столкнутся все участники «балканского» расширения).

Преодоление подобных проблем сопряжено с довольно высокими издержками ввиду самого масштаба необходимых преобразований. В конечном счете речь идет о качественной перестройке национальных институтов, а в долгосрочной перспективе — и о смене политической культуры. Однако, учитывая устойчивую проевропейскую ориентацию политических элит Хорватии и минимальную представленность на политической сцене страны противников европейского выбора, издержки эти носили скорее административно-технический, чем политический характер. Кроме того, к моменту решения действительно политических проблем (сотрудничество с МТБЮ и территориальный спор со Словенией), основная часть реформ была уже проведена, и вопросы у ЕС вызывала главным образом реализация новых законов. В условиях растущей перспективы вступления и пониженных издержек (ибо большая часть «цены» уже была «заплачена»), выполнение Хорватией требований ЕС являлось лишь делом времени. В декабре 2011 г. договор о ее вступлении в Евросоюз был подписан, и с 1 июля 2013 г. Хорватия — официальный член ЕС.

Сербия

Сербия подала заявку на вступление в Евросоюз в 2009 г., но статус кандидата получила лишь в 2012-м. То есть процесс вступления тут протекал заметно медленнее, чем в Хорватии, где данный этап занял меньше года. С чем было связано такое замедление?

Если в случае Хорватии сотрудничество с МТБЮ было условием открытия переговоров о вступлении в ЕС, то в случае Сербии им оказалось обусловлено уже получение статуса кандидата. При этом, в отличие от Хорватии, данное требование здесь не просто задевало национальные чувства населения, но и несло в себе угрозу для политической элиты, часть которой сама могла попасть под расследование.

Международное давление по поводу сотрудничества с МТБЮ Сербия испытывала еще с начала 2000-х годов. В 2001 г. экс-президент Югославии Слободан Милошевич, обвиненный ООН в военных преступлениях, был арестован и тайно передан МТБЮ. Инициатором этого шага принято считать проевропейски настроенного премьер-министра Сербии Зорана Джинджича, который полагал, что если отказ от сотрудничества с МТБЮ обрекает страну на положение изгоя и лишает ее надежд на интеграцию в Европу и Запад в целом, то дело того не стоит. У подобной позиции было немало противников как в сербском обществе вообще, так и среди политических элит, и в 2003 г. Джинджич был убит. Таким образом, несмотря на то что Милошевича у власти сменили существенно более либерально и демократически настроенные силы, политические издержки сотрудничества с МТБЮ оставались предельно высокими.

Что касается перспектив вступления в ЕС, то, учитывая отсутствие у Сербии официального статуса кандидата, они были весьма низкими. Более того, запуск Евросоюзом Процесса стабилизации и ассоциации означал для нее (опять же в отличие от Хорватии) не повышение таких, а необходимость реализации целого ряда условий задолго до подачи заявки на вступление. Другими словами, чтобы иметь хотя бы призрачные шансы на интеграцию в ЕС в неопределенно далеком будущем, Сербии нужно было выполнить требования, во многом схожие с теми, что ставились перед формальными кандидатами на вступление.

В этой ситуации, хотя сама идея европейской интеграции уже не отталкивала ни власти, ни население, Сербия не то чтобы манкировала требованиями ЕС — требованиями еще не к самому вступлению, а только к продвижению в ПСА, — но исполняла их во многом номинально. Сербские власти передавали МТБЮ подозреваемых, которые сдавались сами, но практически ничего не делали для поимки других²³. В итоге при формальном сотрудничестве с МТБЮ им удавалось избегать высоких издержек, сопряженных с арестами и экстрадициями. Подобное пассивное сотрудничество, однако, не казалось Евросоюзу достаточным для перехода к следующему этапу — подписанию Соглашения о стабилизации и ассоциации. Переговоры о его заключении, начавшиеся в 2005 г., шли медленно и с перерывами²⁴. Рассматривая ситуацию через призму модели внешних стимулов, можно констатировать, что издержки по выполнению требований ЕС превышали возможную выгоду от присоединения к нему, в том числе и ввиду призрачности шансов на такое присоединение.

Изменения сразу по обоим направлениям, то есть величине издержек и степени реальности перспективы, наметились в 2008 г., когда стало окончательно ясно, что Косово выходит из состава Сербии. Понимая, что это событие, ожидаемо вызвавшее в стране политический кризис, означает для нее стремительный рост политических издержек от выполнения требований ЕС и при шаткости перспективы вступления в него может обернуться окончательным отказом Сербии от интеграции, Евросоюз принял решение подписать с ней Соглашение о стабилизации и ассоциации. Произошло это незадолго до досрочных парламентских выборов 2008 г., что, возможно, объяснялось стремлением ЕС поддержать на них продемократические и проевропейские силы²⁵. Несмотря на возражения действовавшего на тот момент премьер-министра Сербии Воислава Коштуницы, активно критиковавшего позицию ЕС по Косову и проблеме взаимодействия с МТБЮ, Соглашение было подписано, а вскоре последовал важный арест — был задержан подозревавшийся в геноциде Радован Караджич. Младич, впрочем, продолжал оставаться на свободе.

Не дождавшись ареста Младича, Нидерланды, всегда настаивавшие на полном сотрудничестве Сербии с МТБЮ, заблокировали Временное соглашение о торговле (ВСТ), позволявшее сторонам применять положения Соглашения о стабилизации и ассоциации до ратификации

²³ Stojanović 2013.

²⁴ В 2006 г. ЕС приостановил переговоры с Сербией, требуя от нее ареста и экстрадиции генерала Ратко Младича. Осуществить это сербским властям не удалось, и переговоры оставались замороженными до 2007 г., когда МТБЮ были переданы два других подозреваемых в военных преступлениях.

²⁵ Economides and Ker-Lindsay 2015: 1032.

его всеми членами ЕС. После неудачной попытки разблокировать ВСТ правительство Сербии объявило, что будет выполнять его в одностороннем порядке.

По итогам выборов 2008 г. власть в Сербии оказалась сосредоточена в основном в руках проевропейских сил. Президентом стал приверженец курса на сближение в ЕС Борис Тадич, а правительство сформировала коалиция во главе с Демократической партией. По заключению исследователей процесса европейской интеграции, либерально-демократический партийный расклад в стране значительно снижает ее издержки по выполнению требований Евросоюза²⁶ (поскольку большинство из них касается именно либерализации и демократизации политического режима). Однако в случае Сербии этот эффект проявился относительно слабо. Во-первых, правительство в ней носило коалиционный характер, причем не имело уверенного большинства в парламенте, что, как уже говорилось, работает на увеличение издержек. Во-вторых, главные требования Евросоюза — сотрудничество с МТБЮ и нормализация отношений с Косово — были лишь косвенно связаны с установлением либерально-демократического режима и при этом весьма существенно задевали национальные чувства сербов. Так что, несмотря на проевропейское в целом правительство, политические издержки сближения с Евросоюзом остались для Сербии средне-высокими.

²⁶ См., напр. Schimmelfennig 2005b.

Что касается перспективы вступления в ЕС, то, хотя с подписанием Соглашения о стабилизации и ассоциации она выросла, ввиду блокировки Нидерландами ВСТ, а также весьма медленной ратификации Соглашения членами Евросоюза (Латвия ратифицировала его лишь в 2013 г.), этот рост был не очень существенным. И все же сложившееся соотношение издержек и перспективы позволяло рассчитывать на определенный прогресс в развитии интеграционных процессов.

И прогресс действительно был. В декабре 2009 г. ВСТ было разблокировано, тогда же граждане Сербии получили право посещать страны Шенгенской зоны без виз, а в самом конце месяца страна подала официальную заявку на присоединение к Евросоюзу. Последовавшие в 2011 г. аресты Младича и Горана Хаджича сняли основное препятствие на пути продвижения Сербии к интеграции в ЕС, и в 2012 г. она получила статус кандидата в Евросоюз.

В отличие от Хорватии, которой для перехода в фазу прямых переговоров с ЕС о вступлении оказалось достаточно полного сотрудничества с МТБЮ, перед Сербией было поставлено дополнительное условие — нормализация отношений с Косово. В связи с этим переговоры с ней были открыты лишь в 2014 г., после того как между Белградом и Приштиной (при посредничестве Евросоюза) было подписано соответствующее соглашение, что было расценено Еврокомиссией как достаточная демонстрация стремления Сербии к решению этой проблемы.

Следующий — после формального начала переговоров — этап процесса вступления включает в себя оценку ситуации и «открытие»

и «закрытие» отдельных «глав» (chapters), фиксирующих направления, по которым могут понадобиться реформы для приведения страны в соответствие с европейскими стандартами. Учитывая специфику Западных Балкан, страдающих от нарушений прав человека, дефектного разделения властей и недостаточного верховенства закона, применительно к странам региона Евросоюз старается максимально рано открывать главы 23 (Судебная система и основополагающие права) и 24 (Законность, свобода и безопасность), поскольку данные проблемы не поддаются быстрому решению. Но в случае Сербии первыми были открыты главы 32 (Финансовый контроль) и 35 (Другое), причем главным пунктом главы «Другое» была все та же нормализация отношений с Косово. То есть в глазах Евросоюза ключевым препятствием для интеграции Сербии были не столько структурные, сколько внешние проблемы, не имеющие прямого отношения не только к демократизации страны и построению стабильных институтов, но даже к состоянию экономики, которое в большинстве балканских стран тоже оставляет желать лучшего.

Кроме того, при открытии главы 35 вновь встал вопрос о возможной политизации решения о вступлении и влиянии на него двусторонних конфликтов. Примечательно, что Хорватия, продвижение которой по пути интеграции было заторможено Словенией, вступив в Евросоюз и получив право вето, начала ставить палки в колеса Сербии. Это посылает западнобалканским странам негативный сигнал относительно перспективы их вхождения в ЕС: поскольку в силу особенностей исторического развития между странами региона довольно много нерешенных споров, по мере присоединения к Евросоюзу новых балканских стран у оставшихся будет появляться все больше противников, способных блокировать их вступление.

В любом случае, несмотря на начало переговоров, перспектива вступления Сербии в ЕС выглядит не слишком высокой — как по причине растянутости самого процесса, так и ввиду возможности его дальнейшего торможения вследствие двустороннего конфликта с Хорватией и отсутствия у Евросоюза четкой позиции по Косову. Власти и население Сербии опасаются, что на каком-то этапе признание Косово может оказаться одним из условий вхождения в ЕС. Хотя эксплицитно Евросоюз не выдвигает такого требования, как может выглядеть «нормализация отношений» без официального признания, представить трудно.

В свою очередь, внутренние издержки процесса интеграции по-прежнему остаются довольно значительными. При всей своей проевропейскости правительство Сербии не отличается стабильностью. За период с 2012 г. в стране трижды проходили парламентские выборы, причем дважды досрочно, а при частой смене правительства сложно придерживаться курса реформ. С издержками связан и сам масштаб преобразований, которые еще предстоит произвести, — Евросоюз продолжает отмечать наличие в стране проблем с верховенством

закона, правосудием, организованной преступностью и т.д. Естественно, очень «дорогой» в плане издержек является ситуация с Косово с весьма смутными перспективами мирного разрешения. Так что, несмотря на либерально-демократический расклад в правительстве, снижающий издержки, их правомерно квалифицировать как средневысокие.

Стремясь не допустить снижения интеграционной перспективы западнобалканских стран до уровня, способного окончательно подорвать соответствующий процесс, с 2014 г. Евросоюз стал ежегодно проводить саммиты по Западным Балканам в рамках Берлинского процесса. В 2018 г. состоялось сразу два таких саммита — в Лондоне и Софии. На поддержание приемлемой перспективы вступления нацелена и принятая Европейской комиссией в 2018 г. Стратегия для Западных Балкан, где в очередной раз подчеркивается приверженность ЕС курсу на интеграцию Балкан и даже называется возможная дата вступления нынешних стран-кандидатов — 2025 г.²⁷

²⁷ *European Commission 2018.*

В целом следует констатировать, что с момента включения в процесс интеграции Сербия проделала немалую работу по выполнению требований Евросоюза, но с неясными пока результатами. И хотя ее опыт не дает оснований говорить об утрате моделью внешних стимулов своей объяснительной силы, он указывает на то, что ввиду высоких издержек и пониженной перспективы «награды» процесс вступления в ЕС западнобалканских стран будет более долгим, более тяжелым и, возможно, менее успешным, чем это было в случае ЦВЕ.

Заключение

Как отмечалось выше, при оценке возможностей трансформации западнобалканских стран в процессе вступления в ЕС опасения у экспертов вызывают прежде всего структурные особенности этих стран, связанные с дефектами национальных институтов и государственности *per se*. Однако основные задержки, с которыми столкнулась в ходе данного процесса Хорватия, были вызваны не столько упомянутыми дефектами, сколько конфликтом с одним из членом ЕС, а также необходимостью выполнять требования, задевающие национальные чувства. В условиях высокой приверженности политических элит курсу на присоединение к ЕС пониженная административная сила государства не стала фактором, блокирующим принятие европейских норм. В целом, несмотря на более сложную стартовую позицию, траектория интеграции Хорватии во многом аналогична траекториям расширения 2004/2007 гг. и отвечает модели внешних стимулов.

Вместе с тем необходимо учитывать, что большинство проблем, с которыми встретилась «успешная» Хорватия, практически неизбежно встанут и перед другими кандидатами и потенциальными кандидатами на вступление в ЕС. Об этом свидетельствует и опыт Сербии, продвижение которой по пути интеграции тормозило и тормозит наличие требований, задевающих национальные чувства, а также нерешенных

территориальных споров. В отличие от Хорватии, принцип кондициональности был применен в данном случае еще на предшествовавшем собственно процессу вступления этапе. При этом акцент был сделан отнюдь не на решении структурных проблем, так что, даже выполнив все выдвинутые Евросоюзом на начальных этапах требования, Сербия подошла к процессу вступления с целым букетом таковых (слабость институтов, клиентелизм, коррупция, организованная преступность и т.д.). И здесь Евросоюз оказывается перед дилеммой: либо в ближайшее время «наградить» Сербию за уже достигнутое, приняв ее в свой состав, либо дожидаться более существенного прогресса, что будет означать замедление процесса вступления, чреватое, в свою очередь, снижением вероятности такого прогресса.

Не следует также забывать, что в плане экономического развития и государственной состоятельности позиция, с которой Хорватия начала движение в сторону Евросоюза, была одной из лучших в регионе. Не случайно процесс интеграции Сербии протекает гораздо медленнее, и спустя 10 лет после подачи заявки на вступление она даже не приблизилась к подписанию договора о членстве. В связи с этим нельзя исключить, что у стран с еще более сложными стартовыми условиями процесс вступления окажется не просто долгим, но полностью провальным.

Библиография

Bieber F. (2011) «Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans» // *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 10: 1783—1802.

Boduszynski M. (2013) «The Trials and Triumphs of Europeanization in Croatia: The Unbearable Weight of Structure and State-Building?» // Elbasani A., ed. *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* Abingdon: Routledge: 39—53.

Börzel T.A. (2011) «When Europeanization Hits Limited Statehood: the Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe» // *KFG Working Paper Series*, no. 30. URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/37474> (accessed 03.12.2018).

Council of the European Union. (2000) *Santa Maria da Feira European Council. Conclusions of the Presidency, 19—20 June 2000*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2004a) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 16—17 June 2004*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2004b) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 16—17 December 2004*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2005a) *2649th Council Meeting Press Release: General Affairs and External Relations, General Affairs*. 16 March 2005, Brussels.

Council of the European Union. (2005b) *2678th Council Meeting Press Release: General Affairs and External Relations, General Affairs*. 3 October 2005, Luxembourg.

Council of the European Union. (2005c) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 15–16 December 2005*. Brussels: Council of the European Union.

Economides S. and J.Ker-Lindsay. (2015) «Pre-accession Europeanization: the Case of Serbia and Kosovo» // *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 53, no. 5: 1027–1044.

Elbasani A. (2013) «Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms» // Elbasani A., ed. *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* Abingdon: Routledge: 3–22.

Eurobarometer 62: Public Opinion in the European Union. (2004) Brussels: European Commission.

European Commission. (2018) *Communication from the Commission to the European Parliaments, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. Strasbourg: European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-65-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (accessed 03.02.2019).

Freedom in the World 2004. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2004> (accessed 03.02.2019).

Geddes A., C.Lees, and A.Taylor. (2013) *The European Union and South East Europe: The Dynamics of Europeanization and Multi-Level Governance*. London: Routledge.

Noutcheva G. and D.Bechev (2008) «The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU» // *East European Politics and Societies*, vol. 22, no. 1: 114–144.

Schimmelfennig F. (2005a) «The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis» // *Central and Eastern Europe Working Paper Series*, no. 61. URL: <https://sites.fas.harvard.edu/~ces/publications/docs/pdfs/Schimmelfennig.pdf> (accessed 03.12.2018).

Schimmelfennig F. (2005b) «Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe» // *International Organization*, vol. 59, no. 4: 827–860.

Schimmelfennig F. (2007) «European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe» // *East European Politics and Societies*, vol. 21, no. 1: 126–141.

Schimmelfennig F. (2008) «EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness» // *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 6: 918–937.

Schimmelfennig F., S.Engert, and H.Knobel. (2003) «Costs, Commitment and Compliance: the Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey» // *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 3: 495—518.

Schimmelfennig F., S.Engert, and H.Knobel. (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schimmelfennig F. and U.Sedelmeier. (2004) «Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe» // *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4: 661—679. URL: http://homes.ieu.edu.tr/aburgin/PSIR%20514%20European%20Politics/Schimmelfennig_Sedelmeier%202004%20Europeanization.pdf (accessed 03.02.2019).

Schimmelfennig F. and U.Sedelmeier. (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Stojanović J. (2013) «EU Political Conditionality towards Serbia: Membership Prospects vs. Domestic Constraints» // Elbasani A., ed. *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* Abingdon: Routledge: 54—70.

Vachudova A.M. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.



T.S.Rudneva

INFLUENCE OF EU ENLARGEMENT ON EUROPEANIZATION AND DEMOCRATIZATION OF CANDIDATE COUNTRIES ON THE EXAMPLE OF SERBIA AND CROATIA

Tatyana S.Rudneva — Ph.D. Student at the School of Political Science, National Research University *Higher School of Economics*. Email: trudneva@hse.ru.

Abstract. According to many experts, the desire to join the EU has played an important role in the Europeanization and democratization of the countries of the Central and Eastern Europe (CEE). According to the external incentives model, which has become widespread among the European integration researchers, these countries succeeded in assimilating the liberal

democratic norms due to the credible prospect of joining the EU as well as favorable internal circumstances that ensured low domestic costs of implementing relevant reforms.

The studies on the EU 2004 enlargement, which affected mainly CEE countries, confirmed that the credible prospect of entering the EU and low domestic costs indeed contribute to the democratic consolidation of the candidate countries. However, the possible effects of the subsequent enlargement are less clear. Although the EU has not abandoned its enlargement policy, its ability to promote democracy further to the East, including the Western Balkan region, is often under question.

The article attempts to determine whether the model of external incentives can explain more complex cases than the CEE countries. On the basis of the comparative analysis of the current situations in the two Western Balkan countries — Croatia, which entered the European Union in 2013, and Serbia, which is a candidate country, T. Rudneva concludes that the model of external incentives retains its explanatory power for these cases. At the same time, her research indicates that due to the high domestic costs of reforms and a lower prospect of joining the EU, the process of EU accession of the Western Balkan countries will be slower and perhaps less successful than it was in the case of CEE, and its Europeanizing and democratizing influence will be more limited.

Keywords: Croatia, Serbia, European Union, democratization, stabilization, conditionality, EU enlargement

References

Bieber F. (2011) “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans” // *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 10: 1783—1802.

Boduszynski M. (2013) “The Trials and Triumphs of Europeanization in Croatia: The Unbearable Weight of Structure and State-Building?” // Elbassani A., ed. *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* Abingdon: Routledge: 39—53.

Börzel T.A. (2011) “When Europeanization Hits Limited Statehood: the Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe” // *KFG Working Paper Series*, no. 30. URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/37474> (accessed 03.12.2018).

Council of the European Union. (2000) *Santa Maria da Feira European Council. Conclusions of the Presidency, 19—20 June 2000*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2004a) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 16—17 June 2004*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2004b) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 16—17 December 2004*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2005a) *2649th Council Meeting Press Release: General Affairs and External Relations, General Affairs*. 16 March 2005, Brussels.

Council of the European Union. (2005b) *2678th Council Meeting Press Release: General Affairs and External Relations, General Affairs*. 3 October 2005, Luxembourg.

Council of the European Union. (2005c) *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 15–16 December 2005*. Brussels: Council of the European Union.

Economides S. and J.Ker-Lindsay. (2015) “Pre-accession Europeanization: the Case of Serbia and Kosovo” // *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 53, no. 5: 1027–1044.

Elbasani A. (2013) “Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms” // Elbasani A., ed. *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* Abingdon: Routledge: 3–22.

Eurobarometer 62: Public Opinion in the European Union. (2004) Brussels: European Commission.

European Commission. (2018) *Communication from the Commission to the European Parliaments, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. Strasbourg: European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-65-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (accessed 03.02.2019).

Freedom in the World 2004. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2004> (accessed 03.02.2019).

Geddes A., C.Lees, and A.Taylor. (2013) *The European Union and South East Europe: The Dynamics of Europeanization and Multi-Level Governance*. London: Routledge.

Noutcheva G. and D.Bechev (2008) “The Successful Laggards: Bulgaria and Romania’s Accession to the EU” // *East European Politics and Societies*, vol. 22, no. 1: 114–144.

Schimmelfennig F. (2005a) “The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis” // *Central and Eastern Europe Working Paper Series*, no. 61. URL: <https://sites.fas.harvard.edu/~ces/publications/docs/pdfs/Schimmelfennig.pdf> (accessed 03.12.2018).

Schimmelfennig F. (2005b) “Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe” // *International Organization*, vol. 59, no. 4: 827–860.

Schimmelfennig F. (2007) “European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe” // *East European Politics and Societies*, vol. 21, no. 1: 126–141.

Schimmelfennig F. (2008) “EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness” // *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 6: 918–937.

Schimmelfennig F., S.Engert, and H.Knobel. (2003) “Costs, Commitment and Compliance: the Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey” // *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 3: 495–518.

Schimmelfennig F., S.Engert, and H.Knobel. (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schimmelfennig F. and U.Sedelmeier. (2004) “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe” // *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4: 661–679. URL: http://homes.ieu.edu.tr/aburgin/PSIR%20514%20European%20Politics/Schimmelfennig_Sedelmeier%202004%20Europeanization.pdf (accessed 03.02.2019).

Schimmelfennig F. and U.Sedelmeier. (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Stojanović J. (2013) “EU Political Conditionality towards Serbia: Membership Prospects vs. Domestic Constraints” // Elbasani A., ed. *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?* Abingdon: Routledge: 54–70.

Vachudova A.M. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.