

DOI: 10.18523/2617-2607.2025.15.95-113

УДК 341.241.2:061.1(477+4)

Дімітрі Коченов

Професор, доктор права, керівник досліджень верховенства права
Інститут демократії, Центральньо-Європейський університет, Будапешт, Угорщина;
Департамент правових наук Центральньо-Європейського університету, Відень, Австрія
<https://orcid.org/0000-0001-9266-1188>
KochenovD@ceu.edu

Елена Башеська

Доктор права, старший науковий співробітник
Інститут демократії, Центральньо-Європейський університет, Будапешт, Угорщина
<https://orcid.org/0009-0008-4155-5447>
BasheskaE@ceu.edu

**УКРАЇНА ТА РОЗШИРЕННЯ ЄС:
ЯКИМ ПРАВОМ КЕРУВАТИСЯ
ТА В ЯКОМУ НАПРЯМКУ РУХАТИСЯ? ***

Dimitry V. Kochenov and Elena Basheska

**Ukraine and the EU Enlargement:
What Is the Law and Which Is the Way Forward?**

European Journal of Risk Regulation (2025): 1–17
<https://doi.org/10.1017/err.2025.23>
Cambridge University Press

Переклала з англійської Анна Малишева

Анотація до українського перекладу статті

У контексті війни, що досі триває, та зростання напруженості в Європі, а також безпрецедентної можливості для єдності й інтеграції надзвичайно важливо реалістично оцінити поточну ситуацію. Автори цієї статті прагнули надати об'єктивний аналіз, щоб сприяти конструктивному підходу до шляху України до членства в Європейському Союзі. Цю статтю також перекладено українською мовою, аби забезпечити ширший доступ і залучення, особливо з-поміж тих ключових осіб, які ухвалюють рішення.

* Переклад українською мовою статті, яку вперше оприлюднено у *European Journal of Risk Regulation* у видавництві Кембриджського університету (Cambridge University Press) у 2025 році (Dimitry V. Kochenov and Elena Basheska, "Ukraine and the EU Enlargement: What Is the Law and Which Is the Way Forward?," *European Journal of Risk Regulation* (2025): 1–17, <https://doi.org/10.1017/err.2025.23>). Публікується відповідно до умов ліцензії Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Майбутнє України залежить від її відносин з ЄС. Яке право регулює вступ? Які основні виклики стоять перед Україною на шляху до членства в ЄС? Оскільки Україна проходить передвступні перевірки під час війни, вона створює унікальний прецедент, що уможливіло більше експериментів задля зменшення величезного ризику повторення і поглиблення тих самих помилок, яких ЄС припустився в країнах Західних Балкан, зробивши регіон заручником своєї суперечливої та млявої політики на занадто довгий час. Еволюція законодавства ЄС про розширення й правової та політичної бази, пов'язаних зі вступом у різних раундах розширення ЄС, демонструє, що законодавство ЄС гнучке, тоді як практика його застосування нестабільна та глибоко політизована. Практика розширення показує, що застосування передвступної обумовленості (*conditionality*) може спричинити значні затримки, не даючи очікуваних результатів. Потрібно випробувати новий підхід до регулювання вступу до ЄС, доки не пізно. Цей підхід має ґрунтуватися на статті 49 ДЄС та деполітизації процесу розширення, гарантуючи верховенство права без сумнівних передвступних методів. Такий підхід пришвидшить процес приєднання, водночас зробивши розширення ЄС більш передбачуваним, що відповідало б інтересам України та інших партнерів.

Ключові слова: стаття 49 ДЄС, обумовленість (*conditionality*), розширення ЄС, передвступні практики, Україна.

I. Вступ: умиротворення через об'єднання та месіанська мета миру

Мир у Європі, як стверджують, лежить в основі саморозуміння Союзу від започаткування європейського проекту. Така месіанська обіцянка стоїть на першому місці; економічна єдність, чотири свободи та решта напрацьованого права (*acquis*) — це лише інструменти для досягнення цієї мети¹. Європейському Союзу постійно нагадують про цю офіційну *raison d'être*. Війна в Україні — це найновіший випадок. Кожне таке нагадування — це протверезне пробудження. З усією повагою до Нобелівського комітету, ЄС жодним чином не відомий тим, що отримує свої мирні дивіденди². Історія повторюється, починаючи з колоніальних війн в Алжирі та за його межами, що перетворилися на багаторічну війну проти колишніх колоніалістів у Середземномор'ї з неймовірною кількістю смертей³, і закінчуючи всією периферією Союзу за деякий час — від Балкан у 1990-х роках до Сирії, Лівії та перетворення на (громадянські) війни та невизначеності всього уявного «кола друзів» Баррозу⁴ майбутнього, якого так і не було — і не завжди без допомоги ЄС та його держав-членів, зокрема в Іраку, Афганістані та інших місцях. Дивний смак «миру» в Європі Шумана, розділений залізною завісою та розташований між двома ядерними наддержавами, — це досягнення, якому важко радіти⁵. Однак не можна заперечувати, що розпад СРСР, який тепер повернувся, щоб переслідувати нас в Україні⁶, дав поштовх надії на те, що обіцянку ЄС щодо миру буде реалізовано. Отже, у 1990-х роках ЄС пообіцяв використовувати розширення як інструмент трансформації від «великого вибуху» 2004 року та наступного приєднання Болгарії та Румунії⁷ до об'єднання країн Західних Балкан «після ганебного десятиліття невдач у регіоні»⁸. Це був час для практичної перевірки імперських ідеалів, як-от умиротворення через інкорпорацію, що їх оспівував Ян Зельонка⁹. Тоні Джадт став практично єдиним скептиком серед прихильників¹⁰. Отже, ще в 1999 році Балканському регіону було запропоновано перспективу членства в межах Процесу стабілізації та асоціації за умови «дотримання» Копенгагенських критеріїв¹¹. ЄС не приховував причин цього рішення: розширення

¹ Щодо «месіанської» природи Декларації Шумана див.: Joseph H.H. Weiler, «The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay», *International Journal of Constitutional Law* 9 (2011): 678.

² Andrew Williams, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

³ Omer Shatz, «EU's Crimes against Humanity» (JSD dissertation, Yale Law School, 2023); Sarah Ganty and Dimitry Kochenov, «EU Lawlessness Law», *Columbia Journal of European Law* 30(1) (2024): 78–156.

⁴ Dimitry Kochenov and Elena Basheska, «ENP Values Conditionality from Enlargements to Post-Crimea», in *The European Neighbourhood Policy*, ed. Sara Poli (London: Routledge, 2016), 145–66.

⁵ Grégoire Mallard, *Fallout: Nuclear Diplomacy in an Age of Global Fracture* (Chicago University Press, 2014).

⁶ Vladislav M. Zubok, *Collapse: The Fall of the Soviet Union* (Yale University Press, 2024).

⁷ Andrea Ott and Kirstyn Inglis, eds, *Handbook on European Enlargement* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002).

⁸ Nadiia Koval and Milada Anna Vachudova, «European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War», *Journal of Common Market Studies* 62 (2024): 1–12.

⁹ Jan Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union* (Oxford University Press, 2006).

¹⁰ Tony Judt, *A Grand Illusion* (New York University Press, 1996).

¹¹ European Commission, «Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe», COM(1999) 235 final, 26 May 1999. Див. щодо критеріїв: Dimitry Kochenov, «Behind the Copenhagen Façade: The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law», *European Integration Online Papers* 8, no. 10 (2004): 1.

розглядали як засіб стабілізації, мир продавався потенційним бенефіціарам майже як захід скорочення витрат¹².

Однак після настання миру на Західних Балканах обіцянки та зобов'язання ЄС почали поступово зникати. Перенесемося у 2025 рік і побачимо, що лише Хорватія з (тодішніх) п'ятьох країн Західних Балкан¹³, яким було обіцяно членство в ЄС, вступила до Союзу. Тим часом Чорногорія та Косово приєдналися до довгої черги після проголошення незалежності та подання заявок на членство. Поглинутий власними справами, ЄС усунувся від своїх зобов'язань, зазнавши невдачі на Західних Балканах, де тепер панує мир¹⁴. Найгірше ж те, що він забув, наскільки крихким може бути європейський мир: здається, спокійні часи зменшують апетит ЄС до розширення та довгострокової стабільності, підриваючи його модель заспокоєння через інкорпорацію. Однак на кону не лише розслаблення після бурі: обумовленість (conditionality) ЄС завжди була недосконалим задумом, оскільки риторичний інструмент не був пов'язаний з послідовним та тривалим поліпшенням на місцях — це провал¹⁵. Причини цього були як політичними, так і юридичними, що свідчило як про розрив у можливостях, так і про розрив у довірі, що лежить в основі зусиль ЄС¹⁶.

Питання полягає в тому, чи змінилося це у 2022 році. Здається, повномасштабне російське вторгнення в Україну заскочило ЄС зненацька¹⁷. Його політика «принципового прагматизму»¹⁸, що діяла з моменту незаконної анексії Криму у 2014 році, зазнала невдачі¹⁹. Навряд чи до війни ЄС сприймав прагнення України до членства серйозно, незважаючи на посилення експорту *acquis* до країни разом із кількома іншими пострадянськими республіками²⁰ та теоретичну можливість розглядати двосторонню Угоду про асоціацію як трамплін до членства — те, що робилося раніше в контексті «великого вибуху» розширення²¹, але навряд чи могло запропонувати реалістичну перспективу поза межами Києва²². За словами прем'єр-міністра Албанії Еді Раму, «знадобилися чималі зусилля Володимира Путіна задля окупації країни, щоб допомогти ЄС зрозуміти, що він живе в паралельному світі»²³. Лише за рік до вторгнення Європейський Парламент доволі нечітко підтвердив «спільне прагнення ЄС та України рухатися до політичної асоціації та економічної інтеграції»²⁴. На жаль, саме початок чергової війни в Європі нагадав ЄС про розширення як потенційний інструмент миру.

Коли почалося вторгнення, і Україна, і ЄС відреагували миттєво. Україна подала заявку на членство в ЄС 28 лютого 2022 року, лише через чотири дні після вторгнення Росії. Вже в червні 2022 року Комісія рекомендувала Європейській Раді надати країні статус кандидата. Через шість днів Європейський Парламент ухвалив резолюцію, в якій закликав до негайного надання Україні статусу кандидата, що сталося того ж дня²⁵. Практично миттєво українські біженці отримали захист від ЄС та держав-членів після першого введення в дію Директиви про тимчасовий захист за рекордні вісім днів

¹² European Commission, “Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe,” COM(1999) 235 final, 26 May 1999.

¹³ Тобто Албанія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, (потім) Сербія і Чорногорія та (потім) Республіка Македонія.

¹⁴ Koval and Vachudova, “European Union Enlargement,” 3.

¹⁵ Dimitry Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality* (Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008).

¹⁶ Nicole Scicluna and Stefan Auer, “Europe’s Constitutional Unsettling: Testing the Political Limits of Legal Integration,” *International Affairs* 99 (2023): 769–85.

¹⁷ Resolution on Territorial integrity of Ukraine, UNGA Res 68/26 (1 April 2014) UN Doc A/RES/68/262.

¹⁸ Fabienne Bossuyt and Peter Van Elsuwege, eds, *Principled Pragmatism in Practice: The EU’s Policy towards Russia after Crimea* (Leiden: Brill/Nijhoff, 2021).

¹⁹ Matthew Mpoke Bigg, “A history of the tensions between Ukraine and Russia,” *The New York Times*, March 26, 2022, accessed March 5, 2025, <https://www.nytimes.com/2022/03/26/world/europe/ukraine-russia-tensions-timeline.html>.

²⁰ Roman Petrov, “All’s Well That Ends Well: Short Story of Ukraine’s Road towards European Union Membership,” *Yearbook of European Law* (early view) 43 (2024): 10–22; Guillaume van der Loo, *The EU-Ukraine Association Agreement* (Leiden: Brill-Nijhoff, 2016); Roman Petrov and Peter Van Elsuwege, eds, *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union* (London: Routledge, 2014). Цей процес активізувався після подання Україною заявки на членство в ЄС. Див. Адам Лазовські і Тетяна Комарова, «Пришвидження правового наближення в Україні після подання заявки на вступ до Європейського Союзу», *Право України* 7 (2024): 23–40; Tetyana Komarova and Adam Łazowski, “Switching Gear: Law Approximation in Ukraine after the Application for EU Membership,” *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 19 (2023): 105–132.

²¹ Kirstyn Inglis, “The Europe Agreements Compared in the Light of Their Pre-Accession Reorientation,” *Common Market Law Review* 37(5) (2000): 1173–210.

²² Peter Van Elsuwege and Guillaume van der Loo, “The EU-Ukraine Association Agreement as a Stepping Stone towards Membership?” *EU Law Live* (2022), March 28.

²³ Nen Si, “Rama at the Bled Forum: Putin made the EU realize that it lives in a parallel world,” *Euronews*, September 2, 2024, accessed March 5, 2025, <https://euronews.al/en/rama-at-the-bled-forum-putin-made-the-eu-realize-that-it-lives-in-a-parallel-world/>.

²⁴ European Parliament, “Resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine” (2019/2202(INI)), para. 1.

²⁵ Роман Петров та Пітер Ван Елсуwege пропонують найкращі актуальні лонгітюдні огляди процесу вступу України до ЄС у юридичній літературі: Petrov, “All’s Well That Ends Well”; Peter Van Elsuwege, “Naar een verdere uitbreiding van de Europese Unie: instrumenten voor de gedeeltelijke integratie van kandidaat-lidstaten,” *Sociaal-economische wetgeving* 143 (2024): 465–76. У політології див. Nicole Scicluna and Stefan Auer, “Pushing the EU’s Boundaries: Enlargement and Foreign Policy Actorness after the Russian Invasion of Ukraine,” *Journal Common Market Studies* 61 (2023): 45–56; Koval and Vachudova, “European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War.”

з дати початку війни, що гарантувало українським біженцям доступ до легального проживання, право на роботу та фактичне право на вільне пересування²⁶. Це по суті означає, що українці користуються вільним пересуванням у ЄС під тимчасовим захистом²⁷, на відміну від громадян усіх інших країн-кандидатів і навіть держав-членів до закінчення перехідних періодів²⁸ і на відміну від громадян Росії, які рятуються від режиму Путіна²⁹. У грудні 2023 року Європейська Рада вирішила вести з країною переговори про вступ, які розпочалися в червні 2024 року. Водночас по всій Україні зростає підтримка членства³⁰. Молдова та Грузія пішли схожим шляхом, і прогрес є однаково невизначеним в обох розділених суспільствах: молдавські еліти майже програли непотрібний референдум щодо «вступу до ЄС», проведений до того, як було запропоновано будь-яке членство³¹, тоді як новообраний грузинський уряд, який критикували за можливі фальсифікації виборів, волів заморозити переговори. Окрім того, процес вступу до ЄС був зупинений через натхненний Путіним закон про «іноземних агентів»³². Ці країни не можуть використати відчутну проєвропейську більшість і потерпають від тих самих територіальних розколів, що й Україна.

Еді Рама, безперечно, має рацію: якби не агресія Путіна, Україна ніколи б не стала країною-кандидатом³³. Автори також погоджуються з Надією Коваль і Міладою Анною Вахудовою в тому, що, як і у випадку із Західними Балканами, ЄС знову «вдався до розширення у відповідь на війну у своєму регіоні <...> [і] в обох випадках перспектива членства з'явилася після серйозних помилок ЄС»³⁴. Найгірше ж те, що така перспектива де-факто була заморожена, щойно напруженість спала. Як і у випадку із Західними Балканами, гасла ЄС відкрито свідчать про меркантильні інтереси: «Ви боретесь не лише за свою свободу <...>, але й за нашу»³⁵, — проголосила президентка Урсула фон дер Ляєн у Верховній Раді України. Хоча це, безсумнівно, звучить помпезно, чи є це твердження фактично правильним — вже геть інше питання.

Цілком очевидно, що в усіх аспектах траєкторія вступу України залежить від того, як і наскільки швидко закінчиться війна. Приклад Західних Балкан не є багатообіцяльним. Подаючи заявку на членство, Президент Зеленський закликав до «негайного вступу України за новою спеціальною процедурою»³⁶. Не дивно, що ЄС відхилив цю нетипову пропозицію імпорту війни, передбачивши натовість прискорений передвступний процес, що підтверджується швидким прогресом України у передвступі до сьогодні³⁷. Проте переговорна концепція для України, прийнята Радою ЄС 21 червня 2024 року, не виправдала очікувань багатьох прихильників надшвидкого процесу передвступу. Це незважаючи на те, що, як ми побачимо, право є надзвичайно гнучким, і приєднання багатьох держав у минулому відбувалося практично миттєво — чи то через інкорпорацію (згадаймо Німецьку

²⁶ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 establishing the existence of mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, OJ L 71/1 (4 March 2022).

²⁷ Valeria Lazarenko and Maryna Rabinovych, "Collective Protection for Ukrainians in the EU: Laws, Practices, and Implications for EU and Ukrainian Policies," in *Ukraine's Thorny Path to the EU: From "Integration without Membership" to "Integration through War"*, eds. Maryna Rabinovych and Anne Pintsch (Cham: Palgrave Macmillan, 2024), 93–122; Daniel Thym, "Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of 'Free Choice'," *Verfassungsblog*, March 5, 2022, accessed March 5, 2025, <https://verfassungsblog.de/temporary-protection-for-ukrainians/>.

²⁸ Dimitry Kochenov, "European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship," *Murdoch University Electronic Journal of Law* 13 (2006): 209. Див. також Van Elsuwege, "Revisiting the EU-Ukraine Association Agreement," 80–2.

²⁹ Sarah Ganty et al., "Unlawful Nationality-Based Bans from the Schengen Zone," *Yale Journal of International Law Online* 48 (2023): 1.

³⁰ Хоч і попри відставання від прагнення до членства в НАТО: КМІС, «Значення членства в ЄС для українців, пріоритетність вступу до ЄС чи НАТО і сприйняття росії як частини Європи: результати телефонного опитування, проведеного 29 вересня – 9 жовтня 2023 року», 18 жовтня 2023, дата звернення 6 березня 2025, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1303&page=1>.

³¹ Див., наприклад, Oana Popescu-Zamfir, "Moldova Won the Battle, Not the War," *Carnegie Europe*, October 22, 2024, accessed March 5, 2025, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/10/moldova-won-the-battle-not-the-war?lang=en>.

³² Див. "Twists and turns: Georgian Dream Rhetoric on the EU," *EUvsDisinfo*, October 23, 2024, accessed March 5, 2025, <https://euvsdisinfo.eu/twists-and-turns-georgian-dream-rhetoric-on-the-eu/>, щодо грузинської саги з моменту подання заявки на вступ до ЄС до відходу керівної партії від проєвропейської позиції. Щодо звинувачень у фальсифікації виборів див. Robyn Dixon and Mary Ilyushina, "Opposition protests as pro-Russia party in Georgia appears to win elections," *The Washington Post*, October 28, 2024, accessed March 5, 2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/10/28/georgia-election-dream-russia-fraud/>. Див. також European Commission, "Georgia 2024 Report," *SWD* (2024) 697 final.

³³ Cf. Roman Petrov, "Bumpy Road of Ukraine towards the EU Membership in Time of War: 'Accession through War' v. 'Gradual Integration'," *European Papers* 8 (2023): 1057–65; Peter Van Elsuwege, "Revisiting the EU-Ukraine Association Agreement: A Crucial Instrument on the Road to Membership," in *Ukraine's Thorny Path to the EU: From "Integration without Membership" to "Integration through War"*, eds. Maryna Rabinovych and Anne Pintsch (Cham: Palgrave Macmillan, 2024), 67–90.

³⁴ Koval and Vachudova, "European Union Enlargement."

³⁵ European Commission (Speech), "Address by President von der Leyen to Members of Verkhovna Rada," Kyiv, 4 November 2023, accessed March 5, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_5561/SPEECH_23_5561_EN.pdf.

³⁶ "Ukrainian president appeals for EU membership and urges Russian soldiers to leave," *Guardian News*, February 28, 2022, accessed December 7, 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=JNT6ZYkWCcE>.

³⁷ Council of Europe (News and Events), "EU-Ukraine Integration: Key Chapter 23 Screening Completed," September 30, 2024, accessed March 5, 2025, <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/eu-ukraine-integration-key-chapter-23-screening-completed>.

Демократичну Республіку (НДР)³⁸, що також може бути варіантом для Молдови)³⁹, чи то через швидкий вступ з подальшими тривалими перехідними періодами, як це було у випадку з Великою Британією⁴⁰. Хай там як, через війну, що триває, такі порівняння є дещо недоречними, проте вони демонструють потенційні варіанти для мирного часу.

Отже, які ключові правові принципи регулюють приєднання? Які основні виклики стоять перед Україною на шляху до членства в ЄС? Чи розділить Україна важку долю країн Західних Балкан, чи це буде успішна історія, яка може змінити передвступний процес? Всі ці питання розглянуто у статті по черзі. У розділі 2 обговорено право, що регулює вступ; у розділі 3 розглянуто виклики, які постають перед Україною на шляху до вступу.

II. Право ЄС, що регулює приєднання

Розширення ЄС базується на «звичайному праві», як стверджував один з авторів⁴¹. Дійсно, у Договорах мало що (чи взагалі хоча б щось) можна знайти навіть про найважливіші елементи приєднання. Одне зрозуміло: закон не передбачає права на приєднання — і гарантує абсолютну свободу дій держав-членів у вирішенні цього питання. З огляду на досвід останніх сімох раундів розширення, регулювання розширення ЄС може бути структуровано як поєднання субстантивного аспекту (критерії прийнятності та принципи розширення) та процедурного аспекту (суб'єкти, що беруть участь у процесі, їхні повноваження та компетенції, а також хронологія юридичних кроків до приєднання).

II.1. Критерії прийнятності

Стаття 49 ДЕС є основним правовим положенням, що регулює розширення. У тексті Договору перелічено три основні критерії, яким має відповідати держава-заявник, щоб її заява мала право на прийняття:

- a) державність;
- b) європейськість;
- c) «повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та повага до прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин» (стаття 2 ДЕС).

Суть критеріїв була детально роз'яснена під час попередніх раундів розширення. Критерій державності не становить великої проблеми для більшості європейських держав, за винятком Ватикану⁴², який перебуває на службі Святого Престолу, та Косова, яке не має загальновизнаної державності та потребує постійної винахідливості від тих, хто її припускає⁴³. Відкинувши абсурдне тлумачення ЄС загальної юрисдикції про те, що існує різниця між поняттями «третя держава» та «третя країна», Суд ЄС підтвердив у апеляції, поданій Іспанією, що Косово може розглядатися як «третя країна» в праві ЄС⁴⁴, що не впливатиме на індивідуальну позицію держав-членів ЄС щодо його статусу. Хоча нормалізація відносин із Сербією формуватиме позицію держав-членів щодо статусу Косова та його майбутнього прогресу до вступу, критерій державності залишається продуктом міжнародного права та визнання окремими державами-членами⁴⁵. З огляду на це, розділені держави та держави, що перебувають під частковою окупацією, не дискваліфікуються за цим критерієм, що підтверджено автоматичним вступом колишньої НДР до інтеграційного проєкту після об'єднання Німеччини, а також нинішнім становищем Кіпру⁴⁶. Україна, незалежно від того, де проходитиме фактичний кордон її суверенної влади в день закінчення війни, безперечно, є державою згідно зі статтею 49 Договору про ЄС.

³⁸ Див. Henning Türk, "European Integration and the Temporary Division of Germany," in *The Cambridge History of the European Union*, eds. Mathieu Segers and Steven Van Hecke (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 53–77.

³⁹ Див. докладніше: "Unification of Moldova and Romania explained," *Explained.Today*, accessed March 6, 2025, https://everything-explained.today/Unification_of_Moldova_and_Romania/.

⁴⁰ Dimitry Kochenov and Ronald Janse, "Admitting Ukraine to the EU," *EU Law Live* (March 30, 2022).

⁴¹ Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, 9–64.

⁴² Ibid., 22–7.

⁴³ Наприклад, Peter Van Elsuwege, "Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement between EU and Kosovo," *European Foreign Affairs Review* 22 (2017): 393–409.

⁴⁴ Case C-632/20 P, *Spain v European Commission*, ECLI:EU:C:2023:28, paras. 50–52.

⁴⁵ Balkans Policy Research Group, *Kosovo: Unlocking its Euro-Atlantic Path* (2023), accessed March 5, 2025, <https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2023/03/Kosovo-Unlocking-its-Euro-Atlantic-Path-1.pdf>.

⁴⁶ Nikos Skoutaris, "The Status of Northern Cyprus under EU Law," in *EU Law of the Overseas*, ed. Dimitry Kochenov (Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011), 401–416; Nikos Skoutaris, *The Cyprus Issue* (Oxford: Hart, 2011); Stephanie Laulhé Shaelou, *The EU and Cyprus* (Leiden: Brill/Nijhoff, 2009).

Значення поняття «європейськість» у контексті розширення дещо складніше. Цей термін стоюється не лише географії, а й, згідно з Європейською комісією, містить соціально-культурне розуміння⁴⁷, що сягає витоків права ЄС, у якому лише «етнічно та расово європейське»⁴⁸ населення мало отримати вигоду від інтеграційного проекту, фактично встановлюючи те, що Етьєн Балібар охарактеризував як «європейський апартеїд»⁴⁹. «Європейськість» має очевидні підтексти «європейської білості»⁵⁰. Загалом, на питання «що таке Європа?» для цілей права ЄС уже неодноразово давали відповідь, коли ЄС відповідав на заявки на членство. Також використовували аналогію з іншими органами, які вимагають, щоб їхніми членами були європейські держави, як-от Рада Європи (РЄ)⁵¹. Власне географія не є першорядною, оскільки найбільша частина початкового проекту спільного євродіафраканського ринку була розташована в Африці, а величезна частина внутрішнього ринку після приєднання Данії і до набрання чинності Договором про Гренландію — у Північній Америці⁵². Досі шматочки «Європи» розкидані всюди, від Північної Атлантики та Карибського басейну до Індійського океану⁵³. Як давній член Ради Європи, розташований на Європейському континенті, Україна, безперечно, є «європейською» країною в розумінні статті 49 Договору про ЄС.

У тому, що стосується демократії та верховенства права, ситуація складніша. Той факт, що країна-кандидат має бути демократичною державою, впливає з історії розширення ЄС та відносин (тодішніх) Співтовариств з асоційованими державами. Наприклад, Угода про асоціацію з Грецією була заморожена Співтовариствами після державного перевороту «режиму полковників»⁵⁴. Коли Іспанія часів Франко подала заявку на вступ до Співтовариств, її заявка залишилася без відповіді⁵⁵. Одного разу Комісія прямо заявила, що стаття 237 ЄЕС — попередниця статті 49 ДЄС — «дозволяє вступ держави лише за умови, що <...> її конституція гарантує, з одного боку, існування та продовження плюралістичної демократії, а з іншого боку, ефективний захист прав людини»⁵⁶. Отже, цінності ЄС, нині кодифіковані у статті 2 ДЄС, завжди були серед неодмінних умов для вступу⁵⁷. Ба більше, як і Копенгагенські політичні критерії, стаття 2 ДЄС чітко посиляється на права осіб, що належать до меншин, — посилення, очевидно, підкріплене практикою розширення⁵⁸. Відсутність будь-якої узгодженої внутрішньої політики щодо меншин не завадила Союзу вимагати захисту та сприяння правам меншин у своїй політиці розширення⁵⁹. Це робить Україну країною, яка має право на подання заявки на членство в ЄС та його набуття за умови повернення плюралістичної демократії з черговими виборами, а також суворого дотримання верховенства права та прав людини після закінчення війни. Захист меншин може бути складним питанням, оскільки буде вимога надійної правової

⁴⁷ European Commission, “Europe and the Challenge of Enlargement”, Bull. EC suppl. 3-1992, point 7. Див. також Christophe Hillion, “Enlargement of the European Union: A Legal Analysis,” in *Accountability and Legitimacy in the European Union*, eds. Anthony Arnall and Daniel Wincott (Oxford: Oxford University Press, 2023), 403.

⁴⁸ Hanna Eklund, “Peoples, Inhabitants and Workers,” *European Journal of International Law* 34(4) (2023): 831–54, 843; Peo Hansen and Stefan Jonsson, *Eurafrica* (London: Bloomsbury, 2014).

⁴⁹ Étienne Balibar, *Nous, citoyens d'Europe: Les frontières, l'État, le peuple* (Paris: La Découverte, 2001), 190–91. Cf. Ganty and Kochenov, “EU Lawlessness Law,” 88–95.

⁵⁰ Hans Kundnani, *Eurowhiteness* (London: Hurst, 2023). Див. також Hans Kundnani, “Ukraine means enlargement is again the EU’s priority — but not for the reasons it claims” (expert comment), *Chatham House*, February 19, 2024, accessed March 5, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2024/02/ukraine-means-enlargement-again-eus-priority-not-reasons-it-claims>.

⁵¹ Frank Hoffmeister, “Changing Requirements for Membership,” in *Handbook on European Enlargement*, eds. Andrea Ott and Kirstyn Inglis (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), 90–102.

⁵² Dimitry Kochenov, “Part Four. Association of the Overseas Countries and Territories,” in *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, eds. Manuel Kellerbauer et al., 2nd ed., Vol. 2 (Oxford University Press, 2024), 2057–73.

⁵³ Dimitry Kochenov and Wessel Geursen, “EU Law of the Overseas,” in *Oxford Principles of European Union Law*, eds. Robert Schütze and Takis Tridimas (Vol. 2, Oxford University Press, 2024).

⁵⁴ George Contogeorgis, “The Greek View of the Community and Greece’s Approach to Membership,” in *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*, eds. William Wallace and I. Herremann (Bruges: College of Europe, 1978), 23.

⁵⁵ Juan Antonio Carrillo Salcedo, “L’impact de l’adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Espagne,” in *A Community of Twelve?*, eds. Wallace and Herremann, 170.

⁵⁶ Commission’s submissions in Case 93/78 *Mattheus v Doego* [1978] ECLI:EU:C:1978:2206, at 2208.

⁵⁷ Richard Rose and Christian Haerpfer, “Democracy and Enlarging the European Union Eastwards,” *Journal of Common Market Studies* 33(3) (1995): 427–450, 428; Marcus Klamert and Dimitry Kochenov, “Article 2 TEU,” in *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, eds. Manuel Kellerbauer et al., Vol. 1, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2024), 22–30. Пор. Тетяна Комарова, «Цінності Європейського Союзу як орієнтир для правової системи України», *Проблеми законності* (специвипуск) (2024): 61–82 (з українського погляду).

⁵⁸ Див., наприклад, Christophe Hillion, “EU Enlargement,” in *The Evolution of EU Law*, eds. Paul Craig and Gráinne de Búrca, 2nd ed. (Oxford University Press, 2011), 196–97.

⁵⁹ Див. Christophe Hillion, “Enlargement of the European Union — the Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities,” *Fordham International Law Journal* 27 (2004): 715–40; Gwendolyn Sasse, “The Politics of EU Conditionality: The Norm of Minority Protection During and Beyond EU accession,” *Journal of European Public Policy* 15(6) (2008): 842–60.

бази для захисту угорської, російської та інших меншин і мов⁶⁰, свободи віросповідання⁶¹, а також щодо заборони неонацистських та антисемітських груп⁶², хоча практика попередніх розширень була особливо непослідовною в цих питаннях⁶³.

Важливим елементом, що набув розвитку в процесі розширення, є критерій добросусідства, який відображено у вимозі врегулювання двосторонніх спорів відповідної держави⁶⁴. Критерій добросусідства було введено з міркувань безпеки ЄС щодо невирішених питань країн-кандидатів, які охоплювали прикордонні питання та питання, пов'язані із захистом меншин⁶⁵. У 1994 році в Ессені Європейська Рада наголосила на необхідності посилення внутрішньорегіональної співпраці між асоційованими державами та їхніми безпосередніми сусідами з метою добросусідських відносин⁶⁶. Найближче до застосування принципу обумовленості (conditionality) для врегулювання двостороннього спору до п'ятого розширення ЄС підійшов у випадку з Кіпром. Після цього Хорватія першою пройшла перевірку цього принципу під час врегулювання двостороннього спору зі Словенією⁶⁷. Потенційне розширення ЄС за рахунок країн Західних Балкан, а можливо, й України, значною мірою залежить від виконання критерію добросусідства, тлумачення та застосування якого, однак, у минулому було далеко не послідовним⁶⁸. Право ЄС ґрунтується на тонкому балансі між гарантуванням власної безпеки та забезпеченням економічних вигод: відсутність розширення є альтруїстичним заходом, який унеможливило імпорту гарячих конфліктів до ЄС.

II.2. Принципи розширення

На відміну від критеріїв подання заявки, текст статті 49 ДЄС не містить жодного принципу розширення ЄС. Це потенційно відкриває шлях до значної гнучкості, навіть якщо історія попередніх випадків розширення ЄС полягає в зростаючій жорсткості, що не відповідає тексту Договору. Україна може порушити цю тенденцію за певних обставин.

Принципи розширення стали реальністю під час підготовки першого розширення: приєднання Данії, Ірландії та Великої Британії (а також першої спроби приєднання Норвегії), і відтоді майже не змінилися. Голова Ради, пан Армелль, заявив тоді, що майбутні члени повинні дотримуватися принципів, викладених у пункті 13 комюніке Європейської Ради в Гаазі від 1 та 2 грудня 1969 року⁶⁹:

[п]ереговори можуть розпочатися лише тоді, коли держави-кандидати приймуть Договори та їхні політичні цілі, рішення, ухвалені з моменту набрання чинності Договорами, та варіанти, прийняті у сфері розвитку⁷⁰.

Кандидати негайно пристали на ці умови, і було розпочато перше успішне розширення, яке сформулювало тріаду ключових принципів права розширення ЄС:

1. розширення полягає в приєднанні до існуючого утворення, а не у створенні нового;
2. *acquis* має бути прийнято в повному обсязі;
3. перехідні періоди повинні бути суворо обмежені та не можуть містити серйозних відступів від права ЄС.

⁶⁰ Van Elsuwege, "Revisiting the EU-Ukraine Association Agreement," 83–85. Як право ЄС (*acquis*), так і ймовірна мирна угода вказують на це. Щодо останнього *див.* Roman Petrov, "EU Solidarity in Time of War in Ukraine," in *Solidarität in Europa — Europäische Solidarität* (Nomos, 2024), 156.

⁶¹ Cf. Roman Petrov, "Christian Orthodoxy between Geopolitics and International Law. How the War in Ukraine Divided the Orthodox Church," *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 84 (2024): 429–34.

⁶² Ondřej Běliček, "How Ukraine's Far Right Pushed Its Myths about World War II (an interview with Marta Havryshko)," *The Jacobin*, December 31, 2024.

⁶³ Dimitry Kochenov, "The Summary of Contradictions: Outline of the EU's Numerous Approaches to Minority Protection," *Boston College International and Comparative Law Review* 31, no. 1 (2008).

⁶⁴ Peter Van Elsuwege, "Good Neighbourliness as a Condition of Accession to the European Union: Finding a Balance between Law and Politics," in *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, eds. Dimitry Kochenov and Elena Bashenska (Leiden: Brill-Nijhoff, 2015), 217–34.

⁶⁵ European Commission, "Agenda 2000: for a stronger and wider Union" (Communication) COM (1997) 2000 final, 51.

⁶⁶ Essen European Council (9, 10 December 1994) Presidency Conclusions.

⁶⁷ Elena Bashenska, "EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia," *Hague J Rule Law* 14 (2022): 221–56.

⁶⁸ Ibid. Cf. Kochenov and Bashenska, eds, *Good Neighbourliness in the European Legal Context* (Leiden: Brill-Nijhoff, 2015).

⁶⁹ Промова Голови Ради пана Армелля, на якій було відкрито переговори між Співтовариствами та Великою Британією, Ірландією, Данією та Норвегією в червні 1970 року. Bulletin of the European Communities supplement 8-1970, 24.

⁷⁰ Формулювання комюніке значною мірою базується на висновку Комісії від 1 жовтня 1969 року щодо заяв Великої Британії, Ірландії, Данії та Норвегії. Bulletin of the European Communities supplement 1-1970, 16.

Нічого з цього не впливає безпосередньо з тексту статті 49 Договору про ЄС. Однак формулювання цих принципів стало величезним кроком уперед порівняно з попередньою невдалою спробою розширення⁷¹. Відтоді кожне розширення ЄС відбувалося за тією ж схемою, і було б нереалістично очікувати будь-яких суттєвих відступів від неї для врахування конкретної ситуації України.

Під час підготовки п'ятого розширення («великого вибуху») виник ще один принцип: обумовленість (conditionality), яку також не згадано як таку в тексті Договору, незважаючи на посилання на критерії прийнятності, визначені Європейською Радою після Лісабона. Це розширення було особливим через кількість заявників та характер значної частки новачків, більшість з яких були колишніми комуністичними державами, яким ЄС довіряв менше. Інституції вважали, що найкращим способом забезпечення успіху політичних та економічних реформ є контроль над їхнім прогресом, що було зроблено за допомогою нещодавно запровадженої концепції стратегії перед вступом⁷². У світлі цієї ідеї контролю Союз оголосив про намір встановити зв'язок між досягненням певних стандартів у розвитку економіки, державного управління, захисту прав людини та в інших сферах та перевагами, які кандидати могли отримати від Союзу. Серед них були різні види допомоги та сприяння⁷³, а також головний приз — вступ до ЄС.

Обумовленість (conditionality) передбачає, що заявники погоджуються з контролем Союзу над усіма сферами їхніх правових, політичних та економічних реформ і погоджуються виконувати вимоги Союзу. Після справи *Repubblika* стає зрозуміло, що обумовленість (conditionality) потенційно не припиняється на вступі⁷⁴. Найголовніше, що вимоги Союзу щодо всіх аспектів національних реформ не врівноважуються правом країн-заявників на вступ. Ба більше, принцип обумовленості (conditionality) застосовується протягом усього процесу вступу, Союз розробляє різні групи умов, щоб визначити, чи готові заявники до подальшого вступу. І, нарешті, принцип обумовленості (conditionality) дозволяє Союзу здійснювати «неупереджену оцінку» прогресу заявників у напрямку вступу поза межами компетенції Союзу. Як результат, теоретично лише найбільш підготовлені кандидати отримують шанс приєднатися до Союзу. Однак на практиці обумовленість (conditionality) не зробила вступ більш передбачуваним і зрозумілим⁷⁵. Це також не забезпечило закріплення впроваджуваних реформ⁷⁶. Застосування цього принципу виявилось недалекоглядною та безсистемною маніпуляцією, якій бракувало внутрішньої узгодженості⁷⁷.

Як головну правову основу для цього принципу Союз застосував «Копенгагенські критерії», а пізніше — умову добросусідства. Застосування принципу обумовленості (conditionality) до останнього було особливо проблематичним, оскільки процес перед вступом надає державі-члену ЄС, яка бере участь у двосторонній суперечці з країною-кандидатом, важелі впливу для використання своїх повноважень щодо членства для зловживання слабкою позицією країни-кандидата⁷⁸.

Обумовленість (conditionality) не врегульовано Договором, що відчиняє двері для потенційного перевищення повноважень Комісією. Фактично, застосування принципу обумовленості (conditionality) починається до моменту, визначеного статтею 49 Договору про ЄС як відправна точка для розширення, тобто до подання офіційної заявки на членство. Обговорюючи цей принцип, можна побачити в ньому продовження та подальше формулювання трьох початкових принципів процесу розширення: обумовленість (conditionality) існує для того, щоб надати Союзу гарантії виконання зобов'язань, взятих на себе державами-членами, що впливають з трьох «традиційних критеріїв». Цей принцип,

⁷¹ Першу спробу розширення, зроблену Великою Британією, генерал де Голль відхилив саме тому, що Велика Британія не була готова прийняти *acquis*, намагаючись переглянути Спільну сільськогосподарську політику та деякі інші питання. Див. щодо готовності Великої Британії переглянути Спільну сільськогосподарську політику: George Le Tallec, "Les instruments de l'adhésion de l'Angleterre, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande aux Communautés," *Revue du Marché Commun* 152 (1972): 232.

⁷² Hillion, "Enlargement of the European Union," 414; Laurent Beurdeley, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et aux îles du bassin méditerranéen* (Paris/Montreal: L'Harmattan, 2003), 43; Marc Maresceau and Erwan Lannon, eds, *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis* (Basingstoke: Palgrave, 2001).

⁷³ Щодо допомоги перед вступом див., зокрема: Marc Maresceau, "Pre-accession," in *The Enlargement of the European Union*, ed. Marise Cremona (Oxford: Oxford University Press, 2003), 12.

⁷⁴ Mathieu Leloup et al., "Non-Regression: Opening the Door to Solving the 'Copenhagen Dilemma'? All the Eyes on Case C-896/19 *Repubblika v Il-Prim Ministru*," *European Law Review* 46 (2021): 692–703. Попри припинення дії Угоди про співробітництво та оцінювання ситуації (CVM), застосованого раніше до Болгарії та Румунії: Aleksejs Dimitrovs and Dimitry Kochenov, "Of Jupiters and Bulls: CVM as a Redundant Special Regime of the Rule of Law — Romanian Judges," *EU Law Live* 61 (June 5, 2021).

⁷⁵ Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*.

⁷⁶ Ronald Janse, "Is the European Commission a Credible Guardian of the Values?," *International Journal of Constitutional Law* 17 (2019): 43–65.

⁷⁷ Dimitry Kochenov, "Overestimating Conditionality," in *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, ed. Inge Govaere et al. (Leiden: Koninklijke Brill, 2014), 541; Elina De Ridder and Dimitry Kochenov, "Democratic Conditionality in Eastern Enlargement: Ambitious Window-Dressing," *European Foreign Affairs Review* 16(5) (2011): 589–605.

⁷⁸ Elena Bashenska, "The Position of the Good Neighbourliness Principle in International and EU Law," in *The Principle of Good Neighbourliness in the European Legal Context*, eds. Kochenov and Bashenska, 24–56.

безсумнівно, послабив позиції країн-кандидатів щодо Союзу, не залишаючи їм місця для маневру⁷⁹ та зробивши регулювання розширення більш жорстким, таким чином потенційно підживлюючи переговорну силу держав-членів і водночас не демонструючи помітних результатів⁸⁰.

Обумовленість (conditionality) також дозволяє Союзу вибирати найуспішніших заявників і приймати лише тих, хто «готовий», хоча між встановленням такої «готовності» та фактичним прогресом до вступу може взагалі не існувати жодного очевидного зв'язку, як ми бачили на прикладі Західних Балкан⁸¹. Це пов'язано з кардинальним недоліком конструкції обумовленості (conditionality): хоча Комісія може рекомендувати все, що забажає, саме держави-члени, а не Комісія, ухвалюють рішення щодо прогресу кандидатів. Історія свідчить, що держави-члени схильні ігнорувати висновки Комісії і тому готові постійно підживляти головну ідею обумовленості (conditionality), позбавляючи процес розширення ЄС довіри⁸². Така ключова риса обумовленості (conditionality) досі існує і навряд чи зникне: коли Україна отримає схвалення з боку інституцій ЄС, вона невдовзі виявить, що хоча відсутність такого схвалення може мати негативний вплив на прогрес, насправді важливо те, що позиції столиць є ключем до надання обумовленості (conditionality) будь-якого практичного ефекту.

II.3. Учасники процесу розширення та їхні повноваження

Стаття 49 Договору про ЄС встановлює, що поряд із країною-кандидатом та державами-членами в процесі беруть участь три учасники: Рада (ухвалює рішення щодо заявки та одностайно ухвалює рішення щодо розширення), Комісія (з нею слід консультиватися) та Європейський Парламент (має дати згоду абсолютною більшістю своїх членів). Європейську Раду згадано в контексті врахування узгоджених умов права на членство. Положення договору про розширення не відбиває повною мірою ролі трьох із чотирьох інституцій, залучених до процесу. У тексті Договору повністю визначено лише роль Європейського Парламенту в процесі розширення⁸³.

Роль Ради недооцінена у статті: насправді вона не лише приймає заявку та вирішує питання розширення, але й уповноважує Комісію відігравати ключову роль у цьому процесі⁸⁴. Рада має дуже широкі повноваження, оскільки вона не лише керує прогресом передвступного процесу, зокрема ухвалюючи рішення про відкриття та закриття груп переговорів з країною-кандидатом, але й має право змінювати правила гри, як свідчить випадок, коли перспективи приєднання залежать від виконання Копенгагенських критеріїв та врегулювання двосторонніх суперечок. Ба більше, одностайне голосування в Раді неминуче пов'язує цю установу з державами-членами, які мають право вето протягом усього процесу, як питання усталеної конвенції⁸⁵.

Загалом, сторони переговорів обмежені принципами та критеріями права розширення, як звичайними, так і такими, що випливають з тексту Договору. Однак, якщо відбувається порушення звичайного або договірної права розширення, жодного забезпечення його виконання не передбачено, про що свідчить випадок країн Західних Балкан⁸⁶. Назвемо це доктриною політичного питання перед вступом. Незважаючи на те що стаття 49 Договору про ЄС формально підпадає під юрисдикцію Європейського суду, Суд переконливо продемонстрував своє небажання вирішувати питання, пов'язані з регулюванням розширення, вважаючи їх занадто політичними. У справі «*Mattheus проти Доего*» (*Mattheus v. Doego*), Суд, посилаючись на елемент переговорів, що міститься у статті 237 Договору про ЄЕС (тепер стаття 49 Договору про ЄС), дійшов висновку, що «правові умови приєднання залишаються визначеними в контексті цієї процедури [ст. 237 Договору про ЄЕС] без можливості задалегідь визначити їхній зміст у судовому порядку»⁸⁷. Інакше кажучи, Суд поважає позицію держав-членів і не бажає втручатися. Не бажаючи обмежувати переговорні повноваження держав-членів, Європейський суд

⁷⁹ Kjell Engelbrekt, "Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement," *International Politics* 39 (2002): 43, 44.

⁸⁰ Kochenov and Janse, "Admitting Ukraine to the EU."

⁸¹ Basheska, "EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law."

⁸² Ibid.

⁸³ У 1988 році Європейський Парламент ухвалив резолюцію, в якій зазначено, що жоден вступ нових держав-членів не буде схвалено, доки не буде зменшено дефіцит демократії. Європейський Парламент ніколи не застосовував цього застереження. *Duv. Resolution of 15 September 1988, OJ C262, 1988*; Stephen Weatherill and Paul Beaumont, *EU Law*, 3rd ed. (London: Penguin Books, 1999), 144.

⁸⁴ Kirstyn Inglis and Andrea Ott, "EU-uitbreiding en toetredingsverdrag: verzoening van droom en werkelijkheid," *Sociaal-economische wetgeving* (2004): 146–62.

⁸⁵ Wouter Zweers et al., *Unlocking Decision-Making in EU Enlargement. Qualified Majority as a Way Forward? Clingendael Policy Brief* (2024) (June); Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: Treaty–Custom Concubinage?," *European Integration online Papers* 9(6) (2005): 1–34.

⁸⁶ Basheska, "EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law."

⁸⁷ *Mattheus v Doego*.

вдається до дуже гнучкого тлумачення Договору та навряд чи накладатиме будь-які обмеження на застосування звичаєвого права розширення, включно з обумовленістю (*conditionality*), що інакше можна було б розглядати як неправильне застосування статті 49 ДЄС. Чи буде Європейський суд готовий відстоювати звичаєве право розширення у разі, якщо результат переговорів про приєднання призведе до серйозного порушення звичаєвого права розширення та, наприклад, до істотних постійних відступів від *acquis* для нової держави-члена, залишається незрозуміло⁸⁸.

Після подання заявки та передання її Радою до Комісії остання надає Висновок щодо готовності країни з урахуванням критеріїв членства, який потім представляє Раді. Якщо країна відповідає критеріям, Комісія рекомендує надати країні-заявнику статус кандидата, а якщо вона не відповідає критеріям, Комісія зазначить у Висновку необхідні реформи, тобто «ключові пріоритети», які повинна здійснити країна-заявник, щоб мати змогу рухатися вперед. Швидке надання Україні статусу країни-кандидата є ілюстрацією того, наскільки рівень вимог є політично чутливим. Це принесло користь Україні цього разу, але можна уявити ситуацію, коли той самий політичний характер оцінки може зашкодити краще підготовленій країні за іншої нагоди.

Роль Комісії в процесі розширення виходить далеко за межі надання Висновку, про який ідеться у статті 49 Договору про ЄС. Фактично, законодавство ЄС про розширення — це гра Комісії, яку дехто навіть вважає *ultra vires*⁸⁹. Таке суворе судження не є цілком виправданим. Діючи на підставі мандату Ради та Європейської Ради, Комісія готує низку документів, пов'язаних з оцінюванням прогресу, досягнутого кандидатами. Щойно країна-кандидат задовольняє Комісію щодо політичних критеріїв, Комісія може рекомендувати розпочати переговори про вступ з такою країною. Випадок України, країни, яка перебуває у стані війни, де призупинено вибори, а дотримання інших цінностей статті 2 Договору про ЄС є в кращому разі послідовним лише з огляду на умови воєнного часу, ще раз демонструє політичну силу цієї інституції.

Найголовніше, що саме Комісія готує проєкт рамкової програми для переговорів, хоча й за рішенням Ради. Рамкова програма встановлює керівні принципи та настанови для переговорів про вступ з кожною країною-кандидатом. Вони складаються з трьох частин: 1) принципи, що регулюють переговори про вступ; 2) суть переговорів; 3) процедура. Після завершення переговорів Комісія надає Висновок щодо готовності країни стати державою-членом. Отже, Комісія відіграє ключову роль у цьому процесі. Проте Рада часто не дотримується думки та рекомендацій Комісії щодо прогресу країн-кандидатів⁹⁰.

Зрештою, роль Європейської Ради була значно применшена у статті 49 Договору про ЄС. Окрім встановлення умов відповідності, Європейська Рада має найвищі повноваження приймати ключові рішення у сфері розширення ЄС, ухвалюючи обґрунтоване рішення про розширення⁹¹. Вона бере участь у процесі розширення з самого початку, погоджуючи перспективу членства країни ще до того, як остання офіційно подасть свою заявку на членство до Ради. Вона також може надати країні-кандидату статус кандидата після розгляду Висновку Комісії. Крім того, вона ухвалює рішення про початок переговорів про вступ з країною-кандидатом та може коментувати перебіг процесу вступу.

III. Україна на шляху до вступу

Інституції визнали Україну такою, що виконала умови прийнятності, встановлені статтею 49 ДЄС, коли вона отримала статус країни-кандидата 23 червня 2022 року. Події, що сталися з того часу, включно з відсутністю плюралізму ЗМІ, скасуванням виборів та зростаючим тиском на етнічні, релігійні та мовні меншини в атмосфері вуличного терору, що виводиться за межі процесуального правосуддя найвищими судами, а відтак призводить до призупинення дії *habeas corpus*⁹², закритих

⁸⁸ Це стосується як нових держав-членів, так і самого ЄС: Christophe Hillion, "Negotiating Turkey's Membership of the European Union. Can the Member States Do as They Please?," *European Constitutional Law Review* 3 (2007): 269–84.

⁸⁹ Beurdeley, *L'élargissement de l'Union européenne*, 42.

⁹⁰ Зовсім недавно, наприклад, держави-члени ЄС не змогли досягти консенсусу щодо відкриття третього кластера («Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання») для Сербії, незважаючи на рекомендацію Європейської Комісії з цього питання. Ситуація з (нинішньою) Північною Македонією є ще одним прикладом того, як рекомендації Комісії щодо початку переговорів з цими країнами ігнорувалися протягом багатьох років.

⁹¹ Presidency Conclusions, 1993 Copenhagen European Council.

⁹² Див. Верховний Суд, «Процедура призову військовозобов'язаного на військову службу під час мобілізації є незворотною, а визнання процедури призову протиправною не спричинює відновлення попереднього становища особи, призваної на військову службу, шляхом її звільнення — КАС ВС», <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1774607/>, 17 березня 2025, дата звернення 3 квітня 2025. Верховний Суд постановив, що доведеність факту призову громадянина до збройних сил з порушенням закону не спричинює звільнення цієї особи зі збройних сил через «незворотний» характер відповідного (незаконного) діяння (Рішення № 160/2592/23).

кордонів для українських чоловіків та зростання кількості смертей, імовірно, можна пояснити специфікою воєнного контексту; утім, вони не призвели до позбавлення статусу країни-кандидата. Прискорене просування країни від подання заявки на членство до надання статусу країни-кандидата та рішення розпочати переговори про вступ було прямим наслідком війни і яскравим прикладом ситуації, яку Роман Петров охарактеризував як «приєднання через війну»⁹³.

Зрозуміло, що надання Україні статусу кандидата «імовірно, не відбулося б за довоєнних обставин»⁹⁴. Після закінчення війни оцінка країни неминує буде радикально іншою, оскільки рівень перевірки неодмінно буде значно підвищено, щоб не саботувати букву і дух статті 2 Договору про ЄС, де-факто замороженої у воєнний час⁹⁵, та кинути виклик тому, що Штефан Ауер назвав «європейським розколом»⁹⁶, зважаючи на низьку довіру до успішної здатності ЄС до дотримання цінностей серед держав-членів, а також у сусідніх країнах⁹⁷. Обумовленість (conditionality) перед вступом стосується фактів на місцях, а не намірів, задекларованих у політичних заявах. Загалом, український приклад може нагадувати долю Західних Балкан: початкова позитивна реакція ЄС зникла із закінченням кривавих війн у регіоні.

III.1. Війна, що триває, як основна перешкода

Хоча російське вторгнення в Україну є основною причиною прискореного — читай будь-якого — прогресу, а також самої заявки на членство, війна одночасно є головним викликом. З дня подання заявки на членство було зрозуміло, що *будь-яка* перспектива членства України в ЄС обов'язково передбачає припинення воєнних дій⁹⁸. Йдеться не про «перемогу», хоч би як цей термін визначали⁹⁹. Згідно з обґрунтуванням цінностей ЄС, *мир* є головною метою, і логіка «мир означає тривалішу війну» не працює. Це особливо актуально в контексті, коли фактична здатність ЄС виступати в ролі надійного гаранта миру є сумнівною¹⁰⁰. Враховуючи те, що перенесення війни в ЄС не варіант, будь-який зайвий день без мирних переговорів — прямий напад на перспективи членства країни. Так само це напад і на «перемогу». Стівен Коткін переконливо стверджував, що членство в ЄС можна розглядати як невіддільну частину того, що має означати «перемога» за цих конкретних обставин¹⁰¹. Самозаборона Президента Зеленського на переговори з Росією може розглядатися як контрпродуктивна для перемоги України, оскільки вона затримує будь-які серйозні перспективи вступу до ЄС. Звісно, те саме стосується і членства в НАТО; Єнс Столтенберг має рацію: якщо є воля, є способи знайти рішення. Але потрібна межа, яка визначає, де застосовується стаття 5, й Україна повинна контролювати всю територію до цього кордону¹⁰². Переговори мають критично важливе значення для того, щоб провести таку межу посеред війни без перспективи «перемоги» найближчим часом. Однак найгірше те, що, враховуючи ту важливу роль, яку відіграє протидія розширенню НАТО в зовнішній політиці Росії, зосередження на вступі до НАТО може ускладнити завершення війни і, зрештою, зробити вступ України неможливим¹⁰³. Хай там як, що довше триває війна, то гіршою є перспектива вступу України і, отже, складніше говорити про «перемогу».

⁹³ Roman Petrov, “Applying for EU Membership in Time of War: “Accession through War” of Ukraine,” *IAI Papers* 23-09 (2023); Roman Petrov and Christophe Hillion, “Accession through War” — Ukraine’s Road to the EU,” *Common Market Law Review* 59 (2022): 1289–1300 (guest editorial).

⁹⁴ Petrov and Hillion, “Accession through War,” 1290.

⁹⁵ Подібні пошуки самопізнання неминує відбуватимуться і з боку ЄС: Petra Bárd and Dimitry Kochenov, “War as a Pretext to Wave the Rule of Law Goodbye?,” *European Law Journal* 27 (2022): 39–49.

⁹⁶ Štefan Auer, *European Disunion: Democracy, Sovereignty and the Politics of Emergency* (London: Hurst, 2022).

⁹⁷ Dimitry Kochenov, “Restoring the Dialogical Rule of Law in the EU: Janus in the Mirror,” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2024) (early view). Для глобального огляду поточної кризи верховенства права в Союзі *див.*, наприклад, András Jakab and Lando Kirchmair, *Saving the European Union from Its Illiberal Member States* (Oxford, 2025).

⁹⁸ Petrov and Hillion, “Accession through War,” 1294; Kochenov and Janse, “Admitting Ukraine to the EU”; Petrov, “EU Solidarity in Time of War in Ukraine.”

⁹⁹ Роман Петров пропонує кілька можливих сценаріїв: Petrov, “EU Solidarity in Time of War in Ukraine,” 154–58.

¹⁰⁰ Štefan Auer, “Carl Schmitt in Brussels: The Russian War against Ukraine and the Return of Geopolitics,” in *After the War?: How the Ukraine War Challenges Political Theories*, eds. Anton Leist and Rolf Zimmermann (De Gruyter, 2024). Щодо обмеженої дієздатності ЄС: Scicluna and Auer, “Pushing the EU’s Boundaries.”

¹⁰¹ David Remnick, “How the War in Ukraine Ends” (an interview with Stephen Kotkin), *New Yorker*, February 17, 2023, accessed March 5, 2025, <https://www.newyorker.com/news/the-new-yorker-interview/how-the-war-in-ukraine-ends>.

¹⁰² Henry Foy, “Former Nato chief Jens Stoltenberg: ‘So far, we have called Putin’s bluff’,” *Financial Times*, October 4, 2024, accessed March 5, 2025, <https://www.ft.com/content/5b63bdc1-9e74-4464-92df-a5aa83c5b221>.

¹⁰³ Jeffrey Sachs, “The Geopolitics of Peace — Speech to the European Parliament, 19 February 2025 (edited transcript),” *Brave New Europe*, February 28, 2025, accessed March 5, 2025, <https://braveneweurope.com/jeffrey-sachs-the-geopolitics-of-peace-speech-to-the-european-parliament>.

III.2. Складна структура переговорів

Другим викликом, який постає перед Україною, є складна структура переговорів, яку ЄС нещодавно прийняв для України, що налаштовує країну на довгострокову перспективу¹⁰⁴. Дійсно, структура переговорів для України значною мірою нагадує досвід інших країн-кандидатів, а не спрощує процес, за що виступав один з авторів¹⁰⁵. Скринінг та переговори відбуватимуться в 6 тематичних кластерах, що складаються з 33 розділів, спрямованих на імплементацію *acquis*. Відповідно до нової методології, яку також застосовують до інших країн-кандидатів, перший кластер («Основи»), що охоплює такі питання, як судова система та основні права, демократія, боротьба з корупцією, є найважливішим, його відкривають першим і закривають останнім, що вплине на прогрес в ухваленні рішення про відкриття та закриття решти розділів. Процедури на цьому шляху не прості, а одностайне голосування в Раді є одним з основних викликів у процесі підготовки до вступу. Це пов'язано не лише з розбіжностями між державами-членами ЄС щодо майбутнього вступу України до Союзу, а й з тим, що держави-члени все частіше використовують процес підготовки до вступу як зручну платформу для перемоги у двосторонніх суперечках. У рамках переговорів зазначено, що «добросусідські відносини з державами-членами ЄС та іншими партнерами з розширення мають першочергове значення»¹⁰⁶. Хоча у Звіті щодо прогресу України за 2024 рік згадано лише зусилля щодо зміцнення прав меншин стосовно Угорщини та проблеми з імпортом українського зерна та посвідченнями українських водіїв, що призводять до затримок на пунктах перетину кордону¹⁰⁷, політична ситуація на місцях є більш зневірливою. Угорщина може блокувати прогрес України через мовний закон в Україні, який, серед іншого, встановлює, що меншини, включно з угорською меншиною в країні, повинні щонайменше 70 % освіти здобувати українською мовою¹⁰⁸, а також через нетерпиме законодавство про громадянство, спрямоване на осіб з подвійним громадянством, що належать до меншин¹⁰⁹. Крім того, міністр оборони Польщі Владислав Косіняк-Камиш, наприклад, оголосив про блокування вступу України до ЄС, доки країна не вирішить питання ексгумації жертв Волинської трагедії¹¹⁰. Загалом, ЄС втратив можливість полегшити процедуру розширення, ризикуючи знову зазнати невдачі, повторивши помилки, яких він припустився з країнами Західних Балкан.

Призупинення переговорів можливе у разі серйозного порушення цінностей ЄС, тоді як перехідні заходи на запит України мають бути «обмеженими за часом та обсягом, а також супроводжуватися планом із чітко визначеними етапами застосування *acquis*»¹¹¹. Зокрема, регуляторні заходи, пов'язані з розширенням внутрішнього ринку, повинні бути впроваджені швидко, тоді як «там, де потрібна значна адаптація, що вимагає значних зусиль, включно з великими фінансовими витратами, відповідні перехідні домовленості можуть бути передбачені як частина поточного, детального та бюджетного плану зближення»¹¹². Перехідні домовленості не можуть змінювати правил та політики ЄС, порушувати їхнє функціонування або призводити до суттєвого спотворення конкуренції¹¹³. Отже, текст рамкової програми переговорів не відкидає тривалих перехідних періодів, які можуть застосовуватися на запит України *per se*, але вони мають бути «обмеженими за часом та обсягом, а також супроводжуватися планом із чітко визначеними етапами застосування *acquis*»¹¹⁴.

III.3. Ситуація в Україні

Третім викликом є ситуація в Україні у воєнний час. Війна суттєво впливає на можливості країни в проведенні реформ. Окрім відсутності виборів¹¹⁵ і свободи слова, а також масових порушень прав

¹⁰⁴ Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024) (Intergovernmental Conference on the EU Accession of Ukraine).

¹⁰⁵ Див., наприклад, Kochenov and Janse, "Admitting Ukraine to the EU"; Dimitry Kochenov, "Take down the Wall. And Make Russia Pay for It," *VerfBlog* (March 21, 2022).

¹⁰⁶ Intergovernmental Conference on the EU Accession of Ukraine, para. 13.

¹⁰⁷ European Commission, "Ukraine 2024 Report", SWD(2024) 699 final, p. 63.

¹⁰⁸ Ukrainian World Congress, "Two countries can hinder Ukraine's accession to EU" (8 November 2023), accessed March 5, 2025, <https://www.ukrainianworldcongress.org/two-countries-can-hinder-ukraines-accession-to-eu/>.

¹⁰⁹ Oxana Shevel, *Country Report: Ukraine*. EUDO Citizenship Observatory (EUI, 2010) 1.

¹¹⁰ Iryna Balachuk and Khrystyna Bondarieva, "Ukraine not to join EU until Volyn tragedy issue resolved — Polish defence minister," *Ukrainska Pravda*, October 4, 2024, accessed March 5, 2025, <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/10/4/7478078/>.

¹¹¹ Intergovernmental Conference on the EU Accession of Ukraine, para. 29.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Див. щодо цього питання: Anna Romandash, "Ukraine Can't Hold Elections During the War. Does it Matter?," *Journal of Democracy* (2024).

людини¹¹⁶, навіть продовження судової реформи, на якій базується кластер «Основи», значною мірою постраждало від війни. Зокрема:

142 приміщення судів, органів та установ судової системи були зруйновані різною мірою, аж до знищення та розкрадання майна, внаслідок бойових дій. Представники судової влади, а саме 54 судді та 389 працівників суду, також стали на захист держави. З моменту запровадження воєнного стану в Україні в результаті збройної агресії загинули четверо суддів та 15 працівників суду, а 165 судів змінили свою територіальну юрисдикцію¹¹⁷.

Не менш важливою є необхідність відбудови України після закінчення війни. Україні знадобиться значний план Маршалла для забезпечення швидкої відбудови. Відбудова успішної України в європейській родині — це те, чого, безперечно, вимагають цінності Союзу: жажливі югославські невдачі, що кидають тінь на місію Союзу щодо миру в Європі, не можуть повторитися знову.

Потрібно випробувати новий підхід до регулювання вступу до ЄС, щоб уникнути невдач минулого та поліпшити процес розширення, доки не пізно. Цей підхід має бути тісно пов'язаний як із текстом статті 49 ДЄС, так і з деполітизованим процесом розширення, що гарантує верховенство права. Гарним початком такого підходу було б полегшення одностайного голосування в Раді, відокремлення двосторонніх суперечок від процесу вступу та встановлення тривалих перехідних періодів після вступу для вимог, що виходять за межі зобов'язань країни щодо демократії та верховенства права. Такий підхід пришвидшив би процедуру вступу, щонайкраще посприяв би інтересам України, а також інших країн-кандидатів та ЄС. Поступова інтеграція, насамперед до єдиного ринку, яку нещодавно запропонувала Комісія, могла б посилити перспективу вступу та зробити переговорний процес більш динамічним¹¹⁸. Однак така інтеграція має відбуватися пліч-о-пліч і залежати від вимог щодо реформ і готовності до єдиного ринку¹¹⁹.

IV. Висновки

Право ЄС щодо розширення не таке, яким здається: у Договорі не йдеться про ключові принципи та процедурні аспекти цього процесу.

У статті 49 Договору про ЄС, яка є основним положенням Договору, що регулює розширення ЄС, перелічено три основні критерії, яким має відповідати держава-заявник, щоб її заява була прийнятною: а) державність; б) європейськість; в) «повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин» (стаття 2 Договору про ЄС). Крім того, основне положення про розширення стосується критеріїв прийнятності, визначених Європейською Радою. До них належать Копенгагенські критерії, а також критерій добросусідства, які постійно розвивалися протягом усієї практики розширення ЄС. Принципи розширення не прописано у статті 49 Договору про ЄС. Вони стосуються концептуалізації розширення ЄС, що передбачає приєднання до вже існуючого утворення з усіма його законами та принципами, необхідності прийняття *acquis* у повному обсязі та обмеження перехідних періодів, які також не можуть мати постійних відступів від права ЄС. Крім того, під час підготовки п'ятого розширення виник принцип обумовленості (*conditionality*), який був застосований до «Копенгагенських критеріїв», а пізніше — до умови добросусідства. Найважливіше те, що стаття 49 Договору про ЄС не обіцяє членства країнам, які відповідають критеріям вступу. Питання про те, чи буде країну прийнято до Союзу, лишається на розсуд Союзу та його держав-членів.

Ба більше, ознайомивши читача з ключовими аспектами цієї системи регулювання, ми стверджували, що право ЄС про розширення демонструє значну гнучкість та пристосовуваність. Особливе становище України як країни-кандидата у стані війни може стати поштовхом до відхилення від установлених підходів до розширення ЄС, що зазнали невдачі на Західних Балканах і не надто ґрунтувалися на верховенстві права. Використати цей шанс — в інтересах усіх зацікавлених сторін, включно з ЄС,

¹¹⁶ Див., наприклад, BBC, "Ukraine is struggling to recruit soldiers to the frontline," June 22, 2024, accessed March 5, 2025, <https://www.bbc.co.uk/sounds/play/m0020h6w>; див. також Thomas Gibbons-Neff, "Ukraine Military Recruiters Use Harsh Tactics to Fill Ranks," *The New York Times*, December 15, 2023, accessed March 5, 2025, <https://www.nytimes.com/2023/12/15/world/europe/ukraine-military-recruitment.html>.

¹¹⁷ Oliver Garner, "Reforming Ukraine's Judiciary — EU Accession, Democracy, and the Rule of Law: In Conversation with Tetyana Antsupova and Sergii Koziaikov," *Review of Democracy* (2024).

¹¹⁸ Cf. Van Elsuwege, "Naar een verdere uitbreiding van de Europese Unie," 470–75; Petrov, "Bumpy Road of Ukraine towards the EU Membership in Time of War: 'Accession through War' v. 'Gradual Integration'."

¹¹⁹ Peter Becker and Barbara Lippert, "Acceding Countries' Gradual Integration into the EU Single Market: Prerequisites, Opportunities and Hurdles," *Stiftung Wissenschaft und Politik Comment* 42 (2024).

Україною та всіма іншими країнами-кандидатами, які стоять у черзі на вступ. Відокремлення двосторонніх питань від процесу вступу, спрощення одностайного голосування в Раді, встановлення тривалих перехідних періодів після вступу для критеріїв, що виходять за межі зобов'язань країни щодо демократії, захисту прав людини, включно з правами меншин, та поваги до верховенства права, а також поступова інтеграція країни до єдиного ринку були б чудовим початком нового, вкрай потрібного підходу.

Подяка. Автори висловлюють подяку Штефану Ауеру (Гонконгський університет), Тетяні Комаровій (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна), Роману Петрову (Національний університет «Києво-Могилянська академія», Україна), Ніколь Шиклуні (Гонконгський баптистський університет), Пітеру Ван Елсуwege (Гентський університет, Бельгія), Тетяні Земляковій (Інститут демократії, Центрально-Європейський університет, Угорщина) та анонімним рецензентам за їхню допомогу та думки, а також усім колегам, які долучилися до нашої аргументації під час її представлення в Юридичній школі Чиказького університету в лютому 2024 року та в Центрі порівняльного та публічного права Гонконгського університету в лютому 2025 року, зокрема Корі Чан, Тому Гінзбургу та Сау Конгу Лі.

Декларація про відсутність конфлікту інтересів. Автори заявляють про відсутність конфлікту інтересів.

Bibliography

- Auer, Štefan. *European Disunion: Democracy, Sovereignty and the Politics of Emergency*. London: Hurst, 2022.
- . “Carl Schmitt in Brussels: The Russian War against Ukraine and the Return of Geopolitics.” In *After the War?: How the Ukraine War Challenges Political Theories*, edited by Anton Leist and Rolf Zimmermann. De Gruyter, 2024.
- Balachuk, Iryna, and Khrystyna Bondarieva. “Ukraine not to join EU until Volyn tragedy issue resolved — Polish defence minister.” *Ukrainska Pravda*, October 4, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/10/4/7478078/>
- Balibar, Étienne. *Nous, citoyens d'Europe: Les frontières, l'État, le peuple*. Paris: La Découverte, 2001.
- Balkans Policy Research Group. *Kosovo: Unlocking its Euro-Atlantic Path*. 2023. Accessed March 5, 2025. <https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2023/03/Kosovo-Unlocking-its-Euro-Atlantic-Path-1.pdf>
- Bárd, Petra, and Dimitry Kochenov. “War as a Pretext to Wave the Rule of Law Goodbye?” *European Law Journal* 27 (2022): 39–49. <https://doi.org/10.1111/eulj.12435>.
- Basheska, Elena. “The Position of the Good Neighbourliness Principle in International and EU Law.” In *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, edited by Dimitry Kochenov and Elena Basheska, 24–56. Leiden: Brill-Nijhoff, 2015. https://doi.org/10.1163/9789004299788_003.
- . “EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia.” *Hague J Rule Law* 14 (2022): 221–56. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00169-7>.
- BBC. “Ukraine is struggling to recruit soldiers to the frontline.” *BBC*, June 22, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://www.bbc.co.uk/sounds/play/m0020h6w>.
- Becker, Peter, and Barbara Lippert. “Acceding Countries’ Gradual Integration into the EU Single Market: Prerequisites, Opportunities and Hurdles.” *Stiftung Wissenschaft und Politik Comment* 42 (2024). <https://doi.org/10.18449/2024C42>.
- Běliček, Ondřej. “How Ukraine’s Far Right Pushed Its Myths about World War II (an interview with Marta Havryshko).” *The Jacobin*, December 31, 2024. <https://jacobin.com/2024/12/ukraine-myths-wwii-nationalism-nazis>.
- Beurdeley, Laurent. *L’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe centrale et orientale et aux îles du bassin méditerranéen*. Paris/Montreal: L’Harmattan, 2003.
- Bigg, Matthew Mpoke. “A history of the tensions between Ukraine and Russia.” *The New York Times*, March 26, 2022. Accessed March 5, 2025. <https://www.nytimes.com/2022/03/26/world/europe/ukraine-russia-tensions-timeline.html>.
- Bossuyt, Fabienne, and Peter Van Elsuwege, eds. *Principled Pragmatism in Practice: The EU’s Policy towards Russia after Crimea*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2021.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. “L’impact de l’adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Espagne.” In *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*, edited by William Wallace and I. Herreman, 167–76. Bruges: College of Europe, 1978.
- Contogeorgis, George. “The Greek View of the Community and Greece’s Approach to Membership.” In *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*, edited by William Wallace and I. Herreman, 22–31. Bruges: College of Europe, 1978.
- De Ridder, Eline, and Dimitry Kochenov. “Democratic Conditionality in Eastern Enlargement: Ambitious Window-Dressing.” *Eurpoean Foreign Affairs Review* 16 (2011): 589–605.
- Dimitrovs, Aleksejs, and Dimitry Kochenov. “Of Jupiters and Bulls: CVM as a Redundant Special Regime of the Rule of Law — Romanian Judges.” *EU Law Live* 61 (June 5, 2021).
- Dixon, Robyn, and Mary Ilyushina. “Opposition protests as pro-Russia party in Georgia appears to win elections.” *The Washington Post*, October 28, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://www.washingtonpost.com/world/2024/10/28/georgia-election-dream-russia-fraud/>.
- Eklund, Hanna. “Peoples, Inhabitants and Workers: Colonialism in the Treaty of Rome.” *European Journal of International Law* 34, no. 4 (2023): 831–54. <https://doi.org/10.1093/ejil/chad060>.
- Engelbrekt, Kjell. “Multiple Asymmetries: The European Union’s Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement.” *International Politics* 39 (2002): 37–52. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8895129>.
- EUvsDisinfo. “Twists and turns: Georgian Dream Rhetoric on the EU.” *EUvsDisinfo*, October 23, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://euvsdisinfo.eu/twists-and-turns-georgian-dream-rhetoric-on-the-eu/>.
- Foy, Henry. “Former Nato chief Jens Stoltenberg: ‘So far, we have called Putin’s bluff’.” *Financial Times*, October 4, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://www.ft.com/content/5b63bdc1-9e74-4464-92df-a5aa83c5b221>.
- Ganty, Sarah, and Dimitry Kochenov. “EU Lawlessness Law.” *Columbia Journal of European Law* 30, no. 1 (2024): 78–156. <https://ssrn.com/abstract=5051949>.

- Ganty, Sarah, Dimitry Kochenov, and Suryapratim Roy. "Unlawful Nationality-Based Bans from the Schengen Zone: Poland, Finland and the Baltic States against Russian Citizens and EU Law." *Yale Journal of International Law Online* 48 (2023), 1. <https://ssrn.com/abstract=4213643> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4213643>.
- Guardian News. "Ukrainian president appeals for EU membership and urges Russian soldiers to leave." *Guardian News*, February 28, 2022. Accessed December 7, 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=JNT6ZyKWcE>.
- Garner, Oliver. "Reforming Ukraine's Judiciary — EU Accession, Democracy, and the Rule of Law: In Conversation with Tetyana Antsupova and Sergii Koziakov." *The Review of Democracy* (2024). <https://revdem.ceu.edu/2024/10/02/reforming-ukraines-judiciary/>
- Gibbons-Neff, Thomas. "Ukraine Military Recruiters Use Harsh Tactics to Fill Ranks." *The New York Times*, December 15, 2023. Accessed March 5, 2025. <https://www.nytimes.com/2023/12/15/world/europe/ukraine-military-recruitment.html>.
- Hansen, Peo, and Stefan Jonsson. *Eurafrica*. London: Bloomsbury, 2014.
- Hillion, Christophe. "Enlargement of the European Union — the Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities." *Fordham International Law Journal* 27 (2004): 715–40.
- . "Negotiating Turkey's Membership of the European Union. Can the Member States Do as They Please?" *European Constitutional Law Review* 3 (2007): 269–84.
- . "EU Enlargement." In *The Evolution of EU Law*, edited by Paul Craig and Gráinne de Búrca, 187–216. 2nd ed. Oxford University Press, 2011.
- . "Enlargement of the European Union: A Legal Analysis." In *Accountability and Legitimacy in the European Union*, edited by Anthony Arnall and Daniel Wincott, 401–418. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Hoffmeister, Frank. "Changing Requirements for Membership." In *Handbook on European Enlargement*, edited by Andrea Ott and Kirstyn Inglis, 90–102. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.
- Inglis, Kirstyn. "The Europe Agreements Compared in the Light of Their Pre-Accession Reorientation." *Common Market Law Review* 37, no. 5 (2000): 1173–210.
- Inglis, Kirstyn, and Andrea Ott. "EU-uitbreiding en toetredingsverdrag: verzoening van droom en werkelijkheid." *Sociaal-economische Wetgeving* (2004): 146–62.
- Jakab, András, and Lando Kirchmair. *Saving the European Union from Its Illiberal Member States*. Oxford, 2025.
- Janse, Ronald. "Is the European Commission a Credible Guardian of the Values?" *International Journal of Constitutional Law* 17 (2019): 43–65. <https://doi.org/10.1093/icon/moz009>.
- Judt, Tony. *A Grand Illusion. An Essay on Europe*. NYU Press, 1996.
- Klamert, Marcus, and Dimitry Kochenov. "Article 2 TEU." In *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, edited by Manuel Kellerbauer et al., 22–30. Vol. 1. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2024.
- Kochenov, Dimitry. "Behind the Copenhagen Façade: The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law." *European Integration Online Papers* 8, no. 10 (2004): 1–24. <https://ssrn.com/abstract=563743>.
- . "EU Enlargement Law: Treaty–Custom Concubinage?" *European Integration online Papers (EIoP)* 9, no. 6 (2005): 1–34. <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-006.pdf>.
- . "European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship." *Murdoch University Electronic Journal of Law* 13 (2006): 209–224. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurdochUeJlLaw/2006/12.html>.
- . "The Summary of Contradictions: Outline of the EU's Numerous Approaches to Minority Protection." *Boston College International and Comparative Law Review* 31, no. 1 (2008): 1–51.
- . *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*. The Hague: Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008.
- . "Overestimating Conditionality." In *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, edited by Inge Govaere et al., 541. Leiden: Koninklijke Brill, 2014.
- . "Take down the Wall. And Make Russia Pay for It." *VerfBlog*, March 21, 2022. <https://verfassungsblog.de/take-down-the-wall-and-make-russia-pay-for-it/>
- . "Part Four. Association of the Overseas Countries and Territories." In *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, edited by Manuel Kellerbauer et al., 2057–73. 2nd ed. Vol. 2. Oxford University Press, 2024.
- . "Restoring the Dialogical Rule of Law in the EU: Janus in the Mirror." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2024) (early view).
- Kochenov, Dimitry V., and Elena Basheska. "ENP Values Conditionality from Enlargements to Post-Crimea." In *The European Neighbourhood Policy*, edited by Sara Poli, 145–66. London: Routledge, 2016.

- . “Ukraine and the EU Enlargement: What Is the Law and Which Is the Way Forward?” *European Journal of Risk Regulation* (2025): 1–17. <https://doi.org/10.1017/err.2025.23>.
- Kochenov, Dimitry, and Ronald Janse. “Admitting Ukraine to the EU.” *EU Law Live* (March 30, 2022).
- Kochenov, Dimitry, and Wessel Geursen. “EU Law of the Overseas.” In *Oxford Principles of European Union Law*, edited by Robert Schütze and Takis Tridimas. Vol. 2. Oxford University Press, 2024.
- Komarova, Tetyana. “Tsinnosti Yevropeiskoho Soiuzu yak oriientyr dlia pravovoi systemy Ukrainy” [“EU Values as a Guide for Ukrainian Legal System”]. *Problemy zakonnosti [Problems of Legality]* (spetsvypusk) (2024): 61–82. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.166.315206> [in Ukrainian].
- Komarova, Tetyana, and Adam Łazowski. “Switching Gear: Law Approximation in Ukraine after the Application for EU Membership.” *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 19 (2023): 105–132. <https://doi.org/10.3935/cyel.19.2023.532>.
- Koval, Nadiia, and Milada Anna Vachudova. “European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War.” *Journal of Common Market Studies* 62 (2024): 1–12. <https://doi.org/10.1111/jcms.13677>.
- Kundnani, Hans. *Eurowhiteness*. London: Hurst, 2023.
- . “Ukraine means enlargement is again the EU’s priority — but not for the reasons it claims.” *Chatham House*, February 19, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://www.chathamhouse.org/2024/02/ukraine-means-enlargement-again-eus-priority-not-reasons-it-claims>.
- Laulhé Shaelou, Stephanie. *The EU and Cyprus: principles and strategies of full integration*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2009.
- Lazarenko, Valeria, and Maryna Rabinovych. “Collective Protection for Ukrainians in the EU: Laws, Practices, and Implications for EU and Ukrainian Policies.” In *Ukraine’s Thorny Path to the EU: From “Integration without Membership” to “Integration through War”*, edited by Maryna Rabinovych and Anne Pintsch, 93–122. Cham: Palgrave Macmillan, 2024.
- Łazowski, Adam, and Tetyana Komarova. “Switching Gear: Law Approximation in Ukraine After Application for EU Membership.” *Pravo Ukrainy* 7 (2024): 23–40 [in Ukrainian].
- Le Tallec, George. “Les instruments de l’adhésion de l’Angleterre, du Danemark, de la Norvège et de l’Irlande aux Communautés.” *Revue du Marché Commun* 152 (1972): 229–35.
- Leloup, Mathieu, Dimitry Kochenov, and Aleksejs Dimitrovs. “Non-Regression: Opening the Door to Solving the ‘Copenhagen Dilemma’? All the Eyes on Case C-896/19 Repubblica v Il-Prim Ministru.” *European Law Review* 46 (2021): 692–703.
- Loo, Guillaume van der. *The EU-Ukraine Association Agreement*. Leiden: Brill-Nijhoff, 2016.
- Mallard, Grégoire. *Fallout: Nuclear Diplomacy in an Age of Global Fracture*. Chicago: University of Chicago Press, 2014.
- Maresceau, Marc. “Pre-accession.” In *The Enlargement of the European Union*, edited by Marise Cremona, 9–42. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Maresceau, Marc, and Erwan Lannon, eds. *The EU’s Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis*. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Nen Si. “Rama at the Bled Forum: Putin made the EU realize that it lives in a parallel world.” *Euronews*, September 2, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://euronews.al/en/rama-at-the-bled-forum-putin-made-the-eu-realize-that-it-lives-in-a-parallel-world/>
- Ott, Andrea, and Kirstyn Inglis, eds. *Handbook on European Enlargement*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.
- Petrov, Roman. “Applying for EU Membership in Time of War: ‘Accession through War’ of Ukraine.” *IAI Papers* 23-09 (2023). <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2309.pdf>.
- . “Bumpy Road of Ukraine towards the EU Membership in Time of War: ‘Accession through War’ v. ‘Gradual Integration’.” *European Papers* 8 (2023): 1057–65.
- . “All’s Well That Ends Well: Short Story of Ukraine’s Road towards European Union Membership.” *Yearbook of European Law* (early view) 43 (2024): 10–22. <https://doi.org/10.1093/yel/yeae002>.
- . “Christian Orthodoxy between Geopolitics and International Law. How the War in Ukraine Divided the Orthodox Church.” *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* 84 (2024): 421–36. <https://ssrn.com/abstract=5052203> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5052203>.
- . “EU Solidarity in Time of War in Ukraine.” In *Solidarität in Europa — Europäische Solidarität*, 151–64. Nomos, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748940340-151>.
- Petrov, Roman, and Christophe Hillion. “‘Accession through War’ — Ukraine’s Road to the EU.” *Common Market Law Review* 59 (2022): 1289–300.
- Petrov, Roman, and Peter Van Elsuwege, eds. *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*. London: Routledge, 2014.
- Popescu-Zamfir, Oana. “Moldova Won the Battle, Not the War.” *Carnegie Europe*, October 22, 2024. Accessed March 5, 2025. <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/10/moldova-won-the-battle-not-the-war?lang=en>.

- Remnick, David. "How the War in Ukraine Ends" (an interview with Stephen Kotkin)." *New Yorker*, February 17, 2023. Accessed March 5, 2025. <https://www.newyorker.com/news/the-new-yorker-interview/how-the-war-in-ukraine-ends>.
- Romandash, Anna. "Ukraine Can't Hold Elections During the War. Does it Matter?" *Journal of Democracy* (2024). <https://www.journalofdemocracy.org/online-exclusive/ukraine-cant-hold-elections-during-the-war-does-it-matter/>
- Rose, Richard, and Christian Haerpfer. "Democracy and Enlarging the European Union Eastwards." *Journal of Common Market Studies* 33, no. 3 (1995): 427–50.
- Sachs, Jeffrey. "The Geopolitics of Peace — Speech to the European Parliament, 19 February 2025 (edited transcript)." *Brave New Europe*, February 28, 2025. Accessed March 5, 2025. <https://braveneweuropa.com/jeffrey-sachs-the-geopolitics-of-peace-speech-to-the-european-parliament>.
- Sasse, Gwendolyn. "The Politics of EU Conditionality: The Norm of Minority Protection During and Beyond EU accession." *Journal of European Public Policy* 15, no. 6 (2008): 842–60. <https://doi.org/10.1080/13501760802196580>.
- Scicluna, Nicole, and Štefan Auer. "Europe's Constitutional Unsettlement: Testing the Political Limits of Legal Integration." *International Affairs* 99 (2023): 769–85.
- . "Pushing the EU's Boundaries: Enlargement and Foreign Policy Actorness after the Russian Invasion of Ukraine." *Journal Common Market Studies* 61 (2023): 45–56. <https://doi.org/10.1111/jcms.13540>.
- Schatz, Omer. "EU's Crimes against Humanity." JSD dissertation, Yale Law School, 2023.
- Shevel, Oxana. *Country Report: Ukraine*. EUDO Citizenship Observatory. EUI, 2010.
- Skoutaris, Nikos. "The Status of Northern Cyprus under EU Law." In *EU Law of the Overseas*, edited by Dimitry Kochenov, 401–416. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011.
- . *The Cyprus Issue: The four freedoms in a Member State under siege*. Oxford: Hart, 2011.
- Thym, Daniel. "Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of "Free Choice"." *Verfassungsblog*, March 5, 2022. Accessed March 5, 2025. <https://verfassungsblog.de/temporary-protection-for-ukrainians/>.
- Türk, Henning. "European Integration and the Temporary Division of Germany." In *The Cambridge History of the European Union*, edited by Mathieu Segers and Steven Van Hecke, 53–77. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.
- Van Elsuwege, Peter. "Good Neighbourliness as a Condition of Accession to the European Union: Finding a Balance between Law and Politics." In *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, edited by Dimitry Kochenov and Elena Basheska, 217–34. Leiden: Brill-Nijhoff, 2015.
- . "Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement between EU and Kosovo." *European Foreign Affairs Review* 22, no. 3 (2017): 393–410.
- . "Naar een verdere uitbreiding van de Europese Unie: instrumenten voor de gedeeltelijke integratie van kandidaat-lidstaten." *Sociaal-economische Wetgeving* 143 (2024): 465–76.
- . "Revisiting the EU-Ukraine Association Agreement: A Crucial Instrument on the Road to Membership." In *Ukraine's Thorny Path to the EU: From "Integration without Membership" to "Integration through War"*, edited by Maryna Rabinovych and Anne Pintsch, 67–90. Cham: Palgrave Macmillan, 2024.
- Van Elsuwege, Peter, and Guillaume van der Loo. "The EU-Ukraine Association Agreement as a Stepping Stone towards Membership?" *EU Law Live* (2022), March 28.
- Weatherill, Stephen, and Paul Beaumont. *EU Law*. 3rd ed. London: Penguin Books, 1999.
- Weiler, Joseph H.H. "The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay." *International Journal of Constitutional Law* 9, no. 3–4 (2011): 678–94. <https://doi.org/10.1093/icon/mor054>.
- Williams, Andrew. *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Zielonka, Jan. *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford University Press, 2006.
- Zubok, Vladislav M. *Collapse: The Fall of the Soviet Union*. Yale University Press, 2024.
- Zweers, Wouter, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev, and Nikola Dimitrov. *Unblocking Decision-Making in EU Enlargement. Qualified Majority as a Way Forward? Clingendael Policy Brief*. 2024 (June). https://www.clingendael.org/sites/default/files/PB_Unblocking_decision-making_in_EU_enlargement.pdf.

Dimitry V. Kochenov

Professor, Dr, Head of Rule of Law Research
CEU Democracy Institute, Budapest, Hungary
CEU Department of Legal Studies, Vienna, Austria
<https://orcid.org/0000-0001-9266-1188>
KochenovD@ceu.edu

Elena Basheska

Dr, Senior Research Fellow
CEU Democracy Institute, Budapest, Hungary
<https://orcid.org/0009-0008-4155-5447>
BasheskaE@ceu.edu

UKRAINE AND THE EU ENLARGEMENT: WHAT IS THE LAW AND WHICH IS THE WAY FORWARD?

European Journal of Risk Regulation (2025): 1–17
<https://doi.org/10.1017/err.2025.23>

Translation into Ukrainian by Anna Malysheva

This is the Ukrainian-language version of the article previously published in the *European Journal of Risk Regulation* (Dimitry V. Kochenov and Elena Basheska, “Ukraine and the EU Enlargement: What Is the Law and Which Is the Way Forward?,” *European Journal of Risk Regulation* (2025): 1–17, <https://doi.org/10.1017/err.2025.23>) by Cambridge University Press. The translation is published under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0.

Abstract for a Ukrainian edition

In the context of ongoing war and heightened tensions in Europe, coupled with an unparalleled opportunity for unity and integration, it is essential to conduct a realistic evaluation of the current situation. The authors of this paper have endeavored to provide an accurate assessment to foster a constructive approach regarding Ukraine’s path toward enlargement. This paper has also been translated into Ukrainian to facilitate broader access and engagement, particularly among key decision-makers.

Abstract from the English edition

The future of Ukraine depends on its relations with the EU. What is the law governing accessions? What are the main challenges facing Ukraine on the path towards EU membership? Going through the pre-accession scrutiny in times of war, Ukraine sets a unique precedent, where more experimentation could be possible to mitigate a huge risk that the EU repeats and amplifies the same mistakes it made in the Western Balkan countries — making the region a hostage of its contradictory and lethargic politics for too long. The evolution of EU enlargement law and the legal-political framework surrounding accessions across the different rounds of EU enlargement demonstrates that EU law is flexible while the practice of its application is volatile and deeply political. Enlargement practice shows that applying pre-accession conditionality may cause significant delays, while not delivering the results expected of it. A new approach to regulating accessions to the EU needs to be tested out before it is too late. This approach should build on Article 49 TEU and seek at least some depoliticisation of the enlargement process to guarantee the rule of law without dubious pre-accession techniques. Such an approach would speed-up accessions while making EU enlargement more predictable, serving the interests of Ukraine and other partners.

Keywords: Article 49 TEU; conditionality; EU enlargement; pre-accession; Ukraine.

Матеріал надійшов 24.04.2025



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)