

УДК 327:061.1ЄС:327(477)

Ірина Боровець

**ПОЛІТИЧНІ КРИТЕРІЇ ЧЛЕНСТВА ТА “ПОЛІТИКА ОБУМОВЛЕННЯ”
ЯК ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ЄС У ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОМУ ДІАЛОЗІ
З РЕСПУБЛІКОЮ ХОРВАТІЯ**

Проаналізовано виконання Республікою Хорватія політичних критеріїв членства ЄС як передумови для вступу в Європейський Союз. Особливу увагу приділено політиці обумовлення (political conditionality), тобто такій політиці ЄС, коли прогрес країни на шляху до членства ставиться у пряму залежність від виконання нею взятих на себе зобов'язань у рамках відповідності політичним критеріям. Наданий огляд імплементації найважливіших політичних критеріїв Республікою Хорватія із наголосом на тих, де була безпосередньо застосована політика обумовлення як з боку Євросоюзу, так і з боку окремих країн-членів ЄС. Цілісний аналіз зазначених особливостей євроінтеграційного шляху Хорватії дає підставу погодитися із поширеною в наукових колах думкою про те, що політика обумовлення є ефективним інструментом ЄС передвступного періоду у разі надання Євросоюзом країні-кандидату чітких і зрозумілих перспектив майбутнього членства. Це також сприяє прискоренню власного реформування країною-кандидатом, хоча й не завжди забезпечує стабільний позитивний результат, й інколи може сприйматися частиною суспільства як інструмент політичного тиску. Комплексне дослідження особливостей євроінтеграційної політики РХ є важливим для української історичної науки у контексті формування концептуального бачення Україною викликів та перспектив подальшого співробітництва з Європейським Союзом.

Ключові слова: політичні критерії, Європейський Союз, європейська інтеграція, переговори про членство, Хорватія, Західні Балкани.

З метою забезпечення виконання політичних критеріїв членства, затверджених рішеннями Європейської Ради у Копенгагені (1993 р.) та Мадриді (1995 р.), а також норм *acquis communautaire*, Європейський Союз майже увесь процес європейської інтеграції Республіки Хорватії використовував політику обумовлення (political conditionality)*, тобто ставив у залежність подальший хід процесу виконання взятих країною зобов'язань у конкретних сферах. Це, передусім, виконання політичних критеріїв, зокрема, забезпечення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повага до прав людини, повага і захист національних меншин; економічних критеріїв, зокрема, створення дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС; інших критеріїв, передусім, здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу; адміністративних критеріїв, зокрема, забезпечення необхідної правової та адміністративної спроможності впроваджувати норми *acquis communautaire*.

Виконання країною-кандидатом політичних критеріїв для набуття членства в Європейському Союзі є одною з головних частин загального євроінтеграційного процесу, який проходить країна-кандидат від моменту декларування своїх намірів щодо вступу в ЄС до власне самого приєднання. Європейський Союз займає безкомпромісну позицію щодо повної відповідності країни-кандидата

* Євроінтеграційний процес Хорватії охоплює період з моменту підготовки до підписання Угоди про стабілізацію і асоціацію у 2000 р. до офіційного вступу РХ до ЄС у липні 2013 р. Переговорний процес є частиною загального євроінтеграційного процесу і охоплює період з жовтня 2005 р. до моменту підписання Угоди про вступ 9 грудня 2011 р.

політичним критеріям, що для нього є своєрідним мірилом готовності країни до членства. Отже, вивчення євроінтеграційного процесу Республіки Хорватія не може бути повним без дослідження виконання країною головних політичних критеріїв ЄС, зокрема, з аналізом проблемних питань та шляхами їх вирішення в цьому контексті.

Тема застосування Євросоюзом політики обумовлення шляху країни-кандидата до членства тими чи іншими вимогами з метою забезпечення її відповідності копенгагенським критеріям активно вивчається як хорватськими, так і іноземними науковцями.

Політика обумовлення Євросоюзу є досить усталеним, виробленим у ході попередніх хвиль розширення, механізмом. Ця політика досить активно аналізується у наукових працях з точки зору і як дієвого інструменту та справедливого і провідного принципу політики розширення Євросоюзу, і як принципу, який значно ускладнює процес прийняття нових членів та дещо штучно прискорює їх реформування, що не гарантує сталого результату та призводить інколи до своєрідного “відкату назад”.

Зокрема, А. Вачудова та А. Спенджарова зауважують, що незважаючи на прийняття в лави ЄС Болгарії і Румунії у 2001 році, стан справ у сфері виконання ними політичних критеріїв стосовно боротьби з корупцією, якості правосуддя та зміцнення державних інституцій залишився вкрай незадовільним. Це трапилось тому, що у ході процесу наближення до ЄС їхній прогрес у цих областях ставився у залежність лише від ухвалення окремих рішень, а не їх подальшої імплементації [1, с. 19].

Дослідник Д. Коченов через призму сучасної практики розширення ЄС аналізує роль принципу обумовленості у забезпеченні виконання політичних критеріїв членства. Він, зокрема, зазначає, що поява цього принципу пов'язана із бажанням Євросоюзу гарантувати процес демократизації та економічних реформ у пост-комуністичних країнах п'ятої хвилі розширення ЄС. Разом з контролем, який отримує ЄС в цьому випадку, це, тим часом, робить правила розширення більш жорсткими та послаблює позицію кандидата по відношенню до Євросоюзу [2].

Вчені А. Боїнович-Фенко та А. Урліч виходять з твердження, що політика обумовлення членства є найбільш успішною стратегією політики розширення ЄС і роблять порівняльний аналіз процесу приєднання до ЄС Республіки Хорватія та Республіки Словенія з точки зору застосування до них з боку ЄС політики обумовлення, наголошуючи, що у випадку РХ ця політика використовувалася більш інтенсивно [3, с. 107–137].

Дослідник Ф. Шиммелфеннінг оцінює політику обумовлення членства в ЄС виконанням критеріїв як запоруку відданості країн-кандидатів принципам демократизації, прав людини та пост-конфліктного врегулювання. Він, водночас, констатує, що така політика може наштовхнутися на перепони внутрішнього характеру, пов'язаних із важкою спадщиною етнічних конфліктів у випадку країн Західних Балкан та Туреччини. Саме тому, для забезпечення позитивного темпу реформ в цих країнах-кандидатах, ЄС має продемонструвати максимальну користь від виконання політичних зобов'язань та свою відданість перспективі розширення [4].

Окремі проблемні питання, які становились причиною застосування до РХ політики обумовлення з боку Євросоюзу і негативно впливали на динаміку євроінтеграційного процесу, зокрема, права нацменшин, співробітництво Хорватії з Міжнародним карним трибуналом для колишньої Югославії (МКТЮ), боротьба з корупцією та реформа правосуддя, піднімаються у дослідженнях хорватських авторів С. Васильєвича [5], М. Месича і Д. Багича [6], В. Павлаковича [7, с. 1707–1740], Д. Шеперича [8, с. 463–480].

Мета статті полягає у тому, щоб дослідити євроінтеграційний шлях Республіки Хорватія через призму проблемних питань, які виникали в результаті виконання нею політичних критеріїв членства. Провідне місце в цьому надається ролі та впливу політики обумовлення ЄС майбутнього членства Хорватії повним виконанням нею таких політичних критеріїв, як співробітництво з Міжнародним кримінальним трибуналом для колишньої Югославії, реформа правосуддя та ефективна боротьба з корупцією, вирішення проблем біженців та нормалізація відносин з країнами-сусідами.

Об'єктом дослідження є, передусім, конкретні кроки з виконання Хорватією вимог ЄС, які витікали з договірних відносин обох сторін протягом різних періодів процесу євроінтеграції.

Предметом запропонованої праці виступає аналіз імплементації Хорватією політичних критеріїв членства ЄС, а також позиція Євросоюзу і застосування ним такого інструменту передвступного періоду як політика обумовлення подальшого євроінтеграційного діалогу відповідністю Хорватії зазначеним критеріям.

Політика обумовлення просування країни на шляху до ЄС виконанням нею політичних критеріїв членства не була новою та існувала від початку процесу розширення Євросоюзу. Проте саме у випадку Хорватії вона постала досконалим механізмом Європейської Комісії для забезпечення виконання країною-кандидатом передвступних вимог до моменту підписання та ратифікації Угоди про вступ. Хорватські політики неодноразово відзначали, що політика обумовлення більш ретельно застосовувалася саме до їх країни, ніж до інших кандидатів, зокрема, й до Словенії, чий шлях до членства ЄС можна порівнювати з хорватським з огляду на спільну посткомуністичну спадщину обох країн в рамках колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії.

Так, у 2007 році у своєму інтерв'ю одному з провідних хорватських ЗМІ тоді міністр закордонних справ і нинішній президент РХ К. Грабар-Кітарович висловила усталену в Хорватії думку серед політикуму та громадськості, що "ЄС є найбільш обмежуючий щодо Хорватії. Критерії, може, й ті самі, але їх імплементація більше напружена та інтенсивна. Дуже формальні, суворі, деталізовані стандарти протягом переговорів є правилом, а не винятком" [9]. У ході свого візиту до Німеччини у вересні 2012 р., хорватський прем'єр-міністр З. Міланович зазначив, що "Хорватський шлях до ЄС був важким, мабуть, найбільш важким з усіх країн до сьогодні" [10].

За сім років переговорного процесу посилення на політичні критерії у Звітах про прогрес Хорватії, вироблених Європейською Комісією, з'являється 60 разів (у випадку Словенії 41 раз), а проблеми меншин Єврокомісія згадувала 356 разів (у випадку Словенії 111 разів) [3, с. 117]. Крім того, співробітництво з МКТЮ стало буквально мірилом готовності хорватської сторони до членства, оскільки впливало на весь процес як до початку переговорів у 2005 р., так і після їх закінчення у 2011 р.

Від жодної країни перед цим Європейська Комісія не вимагала такого ретельного і послідовного виконання усіх політичних критеріїв, залишаючи за собою право призупинити у будь-який момент процес наближення до членства у разі необхідності. У останньому Звіті про прогрес (Progress Report), який був оприлюднений у 2010 р. перед офіційним завершенням переговорів про членство, Єврокомісія зазначала, що РХ зробила відчутний прогрес у сфері правосуддя та основних прав, але визначила ще дев'ять напрямів, де подальший прогрес був потрібен: реформа правосуддя, захист основних прав людини, зокрема, національних меншин та біженців, інфраструктура та обладнання судів, імплементація антикорупційної політики, політична відповідальність за корупцію, владнання державних витрат, зміцнення прав людини [11].

У своєму Проміжному звіті (Interim Report) 2011 року за три місяці до підписання Угоди про вступ РХ до ЄС Єврокомісія зазначала, що “подальша робота має бути зроблена у сфері правосуддя, боротьби проти корупції, безкарності у справах військових злочинів та владнанні проблем біженців. Тому ЄК продовжуватиме спостерігати за прогресом Хорватії та підтримувати її у виконанні зазначених критеріїв” [12]. Таким чином, європейські країни підтримали пропозицію ЄК закрити переговори і підписати Угоду про вступ. Водночас, при цьому було запроваджено нову форму моніторингового механізму, який тривав протягом усього процесу ратифікації Угоди країнами-членами ЄС і навіть передбачав використання санкцій.

Для Хорватії Євросоюз збільшив кількість переговорних глав з 31 до 35 та увів принципово новий момент, т. зв. переговорні орієнтири або “benchmarks”, які були умовами для початку та завершення переговорів по конкретних главах. З 127 переговорних орієнтирів більшість стосувалися виконання політичних критеріїв, що містилися у 23-й переговорній главі “Правосуддя та основні права”, яка була відкрита і закрита останньою у червні 2010 та відповідно червні 2011 рр. разом з ще одною найбільш проблемною главою 8 “Ринкові відносини”.

Така пильність з боку Комісії пояснюється не лише специфікою справ у РХ, де ще існували пережитки соціалістичного минулого, пост-конфліктного стану та недосконалість ефективного державного управління після майже десятирічного правління доволі консервативного режиму Ф. Туджмана, а й негативним досвідом попередніх розширень, коли після підписання угоди про вступ країни часто не справлялися з імплементацією взятих на себе раніше зобов’язань, зокрема, як Румунія та Болгарія.

Дуже часто на практиці виконання цих політичних критеріїв негативно сприймалося хорватською громадськістю, оскільки суперечило національним державотворчим процесам, які розпочалися ще у 90-х роках. Прикладами такого ставлення був зростаючий євроскептицизм та хвилі негативної суспільної реакції на обвинувачення та видачу Гаазькому трибуналові хорватських генералів А. Готовіни, Р. Адемі та І. Чермака, які вважалися героями війни за незалежність, переслідування військових ветеранів національними судами за скоєння військових злочинів, необхідність закриття збиткових державних підприємств, загострення двосторонніх відносин з Словенією через територіальну суперечку тощо.

Політичні критерії, тобто відповідність копенгагенським критеріям завжди займали у річних звітах про прогрес РХ окреме провідне місце, незважаючи на те, що всі вони в принципі були інкорпоровані і деталізовані нормами переговорних глав. Окрім гарантування демократії, верховенства права, прав людини та поваги і захисту національних меншин, в рамках політичних критеріїв оцінювалося також співробітництво з МКТЮ та регіональні відносини, тобто встановлення добросусідських відносин з державами-кандидатами, потенційними кандидатами, державами-членами ЄС.

Так, під наглядом була діяльність парламенту, уряду, виборча система та самі вибори, державне управління у сенсі ефективності та адміністративної здібності державного апарату. Виконання політичних критеріїв у сфері реформи правосуддя, боротьби проти корупції та організованого криміналу, забезпечення основних прав людини та національних меншин включно з правами біженців на повернення, повне співробітництво з Міжнародним карним трибуналом для колишньої Югославії відбувалися в рамках 23-ї переговорної глави, в якій фактично містилася більшість головних вимог Європейської Комісії.

Політичні критерії, що вимагали регіонального співробітництва на Західних Балканах, слугували меті налагодження дружніх відносин з прикордонними країнами та пост-конфліктного врегулювання як у двосторонньому, так і

багатосторонньому форматі. На двосторонньому напрямі оцінювалася співпраця з Сербією, Боснією і Герцеговиною, Чорногорією, Македонією, Албанією, Туреччиною, Косово, Словенією, Угорщиною та Італією. В рамках багатосторонніх ініціатив на перший план вийшла взаємодія в рамках Ради Регіонального співробітництва (колишній Пакт стабільності для Південно-Східної Європи) та Сараєвського процесу від 2005 р. (співробітництво Хорватії, Боснії і Герцеговини та Сербії у сфері вирішення проблем біженців).

Політика обумовлення як інструмент впливу була неодноразово застосована Єврокомісією у випадку Хорватії задля забезпечення виконання політичних критеріїв 23-ї переговорної глави. Першим приводом для цього стало неефективне за оцінкою Єврокомісії співробітництво Хорватії з Міжнародним карним трибуналом для колишньої Югославії. Саме вимога повного співробітництва Хорватії з Гаазьким трибуналом вперше призупинила стрімкий євроінтеграційний темп Хорватії, а пізніше ще неодноразово ставало витокom напруження та впливало як на дії хорватського уряду, так і на суспільну думку.

20 жовтня 2001 року Хорватія підписала Угоду про стабілізацію та асоціацію. У лютому 2003 року Хорватія подала заявку на членство, у червні 2004 року отримала офіційний статус кандидата на членство в ЄС і вже в грудні 2004 року Рада ЄС прийняла рішення про початок переговорів з Хорватією щодо її вступу до Європейського Союзу д березні 2005 р. у разі її повного співробітництва з Міжнародним карним трибуналом для колишньої Югославії. Водночас, ця стрімка євроінтеграційна хода була перервана і початок переговорів відкладено до жовтня 2005 р. саме через питання співпраці з МКТЮ.

Перші складнощі у відносинах Загреба і Гааги почалися у період з 2001 по 2004 рр. через висунення Трибуналом обвинувачень проти відомих хорватських генералів Анте Готовіни і Рахіма Адемі (2001 р.) та Яна Бобетко (2002 р.) за скоєння ними військових злочинів у 1990-х рр. Зволікання з видачею Бобетка до його смерті у 2003 р., втеча з країни А. Готовіни, якому вдалося переховуватися від міжнародного правосуддя до грудня 2005 р., як вважали очільники трибуналу – не без допомоги хорватської сторони* – все це загальмувало початок переговорів про членство.

Переговори змогли початися лише у жовтні 2005 р., лише після того, як 3 жовтня Головний прокурор МКТЮ К. дель Понте заявила, що співробітництво з РХ є повним. У цей же день Рада з загальних справ та зовнішніх відносин (GAERC) констатувала, що умови для початку переговорів створено, але “будь-яке співробітництво з МКТЮ окрім повного призведе до призупинення переговорів на будь-якій їх стадії” [13].

Після арешту А. Готовіни та початку переговорного процесу з ЄС співробітництво з МКТЮ ще довго залишалося на порядку денному і критично відзначалося у звітах про прогрес Хорватії аж до 2011 року. Офіційний Загреб був змушений передати Брюсселю всю документацію військового часу з ознакою “цілком таємно” та видати всю командну низку хорватських військових, які брали участь в збройних операціях. Тодішній головний прокурор МКТЮ С. Брамерц до останнього вимагав видачі офіційним Загребом додаткових документів з часів останньої війни, існування яких було недоведеним. ЄК у своєму звіті про прогрес Хорватії в 2011 р. відзначала, що “Хорватія не змогла повністю виправдатися стосовно документів, яких бракує; зусилля мають бути продовжені” [14].

У цьому ж документі хорватській стороні докоряють у тому, що публічні виступи в Хорватії, в т. ч. на високому політичному рівні не сприяють створенню в країні клімату для примирення та вирішення спадщини 1990-х рр. Такі заяви

* Після тривалого судового процесу, обвинувачувального вироку першої інстанції та апеляції, у 2012 р. А. Готовіна та М. Маркач були виправдані, а обвинувачення проти них були відкинуті.

були спровоковані демонстраціями проти обвинувачувального вироку першої інстанції від 15 квітня 2011 р. хорватським генералам А. Готовіні (24 роки ув'язнення) та М. Маркачу (18 років ув'язнення) за "співучасть влітку 1995 року, разом з тодішньої політичною верхівкою країни на чолі з Президентом Ф. Туджманом, у злочинній спробі викорінення сербського населення з території Республіки Сербської Країни" [15]. Подія викликала широкий негативний резонанс в країні, призвела до вуличних протестів та, відповідно, падіння рівня підтримки євроінтеграційного курсу країни серед населення. Так, 95% хорвати вважали вирок несправедливим, 60% були готові вийти на вулиці з метою протесту [16], а згідно з опитуванням, проведеним навесні 2011 р. хорватським агентством Ipsos Puls, віддати свій голос за набуття РХ членства в ЄС висловили готовність лише 35% громадян, у той час як на початку квітня 2011 р. їх кількість становила 60% [17].

Нарешті, у 2012 р. питання співробітництва з МКТЮ було знято з порядку денного. В моніторинговому звіті Єврокомісії з приводу готовності РХ до членства в ЄС, співробітництво з МКТЮ згадується лише побіжно. Зокрема, наголошується на необхідності взаємодіяти з Трибуналом та розслідувати військові злочини [18]. Після спростування апеляційною радою МКТЮ вироку першої інстанції та визнання хорватських генералів А. Готовіні та М. Маркача у листопаді 2012 р. невинними по всіх точках обвинувачення, питання співробітництва з Гаагою втратило свою гостроту.

Не менш важливим мірилом готовності Хорватії до членства стали реформа правосуддя та боротьба з корупцією. Антикорупційні заходи стосувалися оптимізації судової системи, підсилення дієвості правоохоронних органів країни, створення мережі антикорупційних органів та корінного вдосконалення законодавства у правосудній та антикорупційній сфері. Попри всі зусилля Хорватії, та позитивні оцінки з боку Брюсселя, саме ця глава залишилася у фокусі пост-переговорного моніторингу ЄС, який тривав до моменту вступу РХ до Євросоюзу 1 липня 2013 року.

Реформа правосуддя була одним з головних аспектів виконання політичних критеріїв. Окрім питань незалежності, неупередженості та відповідальності суддів, проблеми існували і з ефективністю судової системи. Зокрема, відзначалася роздута мережа судів, довга тривалість судових процесів, неефективне втілення у життя судових вироків і велика кількість невіршених справ. Хорватії вдалося зменшити цю кількість з 1,6 млн у 2005 р. до 775000 у 2011 р. Судова мережа була зменшена майже на 40%: районних судів зменшено на 38%, адміністративних – на 45%, обласних – на 29%, торговельних – на 46% [18]. Мережа прокуратур також зменшена на 24%. Законодавчо удосконалений процес обрання та управління службовим ростом суддів та прокурорів, реформована інспекція органів правосуддя.

Особлива увага приділялася нагляду за впровадженням країною антикорупційної стратегії та оптимізації законодавчої системи в цій сфері. Створені органи репресивної антикорупційної системи – Офіс з питань боротьби проти корупції та організованого криміналу (УСКОК), Поліцейський національний офіс з питань боротьби проти корупції та організованого криміналу (ПНУСКОК) [18]. Після несподіваної відставки тодішнього прем'єр-міністра І. Санадера у 2009 р., діяльність УСКОК нарешті стала давати видимі результати у вигляді обвинувачень у корупції та арештів високопосадовців, включаючи самого Санадера.

Несприятливу оцінку виконання критеріїв глави 23 хорватська сторона отримувала не лише з боку ЄС, а й зі сторони хорватських громадських організацій. Так, у лютому 2011 р. 15 громадських організацій зі сфери захисту прав людини оприлюднили звіт, який суперечив духові урядового звіту з цього

питання, який був відправлений ще раніше в Брюссель. На відміну від офіційної точки зору, громадські активісти стверджували, що Хорватія не готова закрити переговори в частині глави “Правосуддя та основні права”, висловлюючи сумніви, що реформи є сталими та незворотними, та вказуючи на низку проблемних питань у цій сфері [19]. Водночас, після проведених урядом РХ консультацій з цими НГО, у травні 2010 р. був оприлюднений ще один звіт, в якому висловлювалася згода на закриття 23-ї глави із збереженням наглядю за її виконанням [20].

У фокусі уваги Єврокомісії перебував й стан захисту прав національних меншин в РХ, зокрема, подолання таких негативних явищ останньої війни за незалежність, як вигнання сербів, знищення їх майна, військові злочини проти сербського населення. За допомогою різних механізмів міжнародна спільнота змусила Хорватію визнати той факт, що “хорватська війна за незалежність та протистояння сербській агресії, яка управлялася з Белграду, супроводжувалася систематичним переслідуванням сербського цивільного населення, вбивством сербського населення в містах від Славонії до Ліки та всеосяжним спустошенням та руйнуванням сербських анклавів під час звільнення окупованих територій” [21, с. 699].

Політичний критерій, що стосувався забезпечення права меншин для Хорватії було розподілено на кілька підкритеріїв: забезпечення повернення біженців та розселених осіб (сербської національності), повернення їх майнових прав, а також особливих проблем ромів (від надання їм громадянства до забезпечення працевлаштування, освіти, соціального захисту тощо); культура, освітні інституції, роль Омбудсмена, репрезентативність в органах державного управління та правосуддя, участь меншин у виборах до парламенту, репрезентативність в ЗМІ, та справи у порушенні прав людини проти Хорватії у Європейському суді з прав людини.

Окрему увагу ЄК приділяла умові забезпечення сприятливих умов повернення біженців і розселених осіб, повернення і відбудова їхнього майна, знищеного під час бойових дій. Слід зазначити, що близько 300–350 тис. громадян сербської національності були змушені залишити Хорватію під час військових подій. 132872 тис. з них повернулося, проте половина (54%) лише формально для упорядкування питання громадянства та майна, продовжуючи проживати поза межами РХ [14]. Вже станом на 2005 рік з 19280 сербських будинків, зайнятих хорватами під час війни, 19256 було повернено. Починаючи з 1995 хорватська держава побудувала або реконструювала 146520 житлових будинків, 35% з яких для передачі сербським громадянам, які повернулися з вигнання [6].

Критично оцінювалися повільна імплементація Конституційного закону про права національних меншин в Республіці Хорватія, зокрема, у частині пропорційного працевлаштування представників національних меншин в органах державного та місцевого управління, правосудді, поліції. З метою усунення недоліків, у 2011 р. було внесено правки до зазначеного закону, а також ухвалено План дій з працевлаштування національних меншин у період 2011–2014 рр., яким передбачалося забезпечення працевлаштування 5,5% цієї категорії громадян на місцевому та загальнодержавному рівні [22].

Політика обумовлення була не лише дієвим механізмом Єврокомісії, а й використовувалась окремими країнами-кандидатами в рамках політичного критерія щодо встановлення добросусідських відносин з оточуючими країнами, зокрема, членами ЄС. Цим скористувалися, зокрема, Італія та Словенія для вирішення проблем двостороннього характеру.

Політична обумовленість з боку окремих країн ЄС не була напряму пов’язана із політичними критеріями норм *acquis communautaire*. Першим таким прикладом можна назвати реакцію Італії та Словенії на ухвалення у 2003 році

рішення Хорватського Сабору про встановлення Захищеної екологічної та риболовної зони (ЗЕРЗ) в Адріатиці [23]. Створення такої зони не виходило за межі правових рамок Конвенції ООН з морського права від 1982 р. та базувалося на договорі між колишньою СФРЮ та Італією від 1968 р. про розмежування територіальних вод. Однак, Хорватія не провела попередніх консультацій з країнами, інтереси яких це могло зачепити, зокрема, Італією та Словенією. Окрім того, завдяки ЗЕРЗ Хорватія збільшила свою юрисдикцію у відкритому морі на 23870 км², володіючи на той момент 31757 км² [24]. На це Словенія відповіла ухваленням у 2005 р. Закону про створення Захищеної екологічної зони та епіконтинентального поясу, який простягнувся і на акваторію міжнародних вод.

Для Італії, обсяг улову риби якої в цих водах сягав 300 млн євро щорічно (що в 10 разів більше, ніж улов Хорватії) таке рішення могло значно зменшити доступ італійських риболовів до Адріатичних вод [24].

Для Словенії, окрім потенційного зменшення обсягу улову, це означало встановлення небажаного прецеденту в прикордонній суперечці з Хорватією про розмежування територіальних вод. Під тиском обох країн РХ була змушена відтермінувати проголошення захищеної зони для країн ЄС до моменту досягнення домовленостей щодо рибальства між РХ та ЄС. У 2008 р., як писали хорватські ЗМІ, “Хорватія була вимушена обирати між ЗЕРЗ та членством в ЄС. Уряд прем’єра І. Санадера обрав ЄС і у березні 2008 року відмовився від застосування норм ЗЕРЗ на країни-члени ЄС” [25].

Водночас, прикордонна суперечка між Хорватією та Словенією продовжилась через інше питання і, фактично, заморозила переговорний процес з грудня 2008 року до жовтня 2009 року. Любляна намагалася змусити Загреб вирішити на її користь питання проведення лінії взаємного сухопутного та морського кордону із забезпеченням виходу Словенії у відкрите море як стратегічного державного інтересу. Висуваючи свої вимоги, Любляні вдалося попри неодноразову критику ЄС блокувати переговори Хорватії про членство. Деблокаду передвступних переговорів було досягнуто за посередництва ЄС та після домовленості прем’єр-міністрів РХ та РС Я. Косор та Б. Пахора щодо вирішення питання розмежування морських кордонів шляхом міжнародного арбітражу. Міжнародний договір про арбітраж між обома країнами був підписаний у листопаді 2009 р. в Швеції (м. Стокгольм), яка тоді головувала в ЄС. Лише після підтвердження зазначеного договору словенським народом на референдумі у червні 2010 р. (371848 голосів проти 349595), Словенія остаточно розморозила переговорний процес Хорватії з ЄС [26].

Слід зазначити, що після набуття Хорватією членства в Європейському Союзі у 2013 році, питання розмежування територіальних вод не лише не зійшло з порядку денного двосторонніх хорватсько-словенських відносин, а й ще більше загострилося. Так, у 2015 р. на підставі одностайного рішення Хорватського Сабору, уряд тодішнього Прем’єр-міністра РХ З. Мілановича ухвалив рішення щодо виходу Хорватії з арбітражного процесу зі Словенією. Причиною такого кроку стала заява словенського міністра закордонних справ щодо начебто володіння інформацією про майбутній вирок арбітражу та існування “особливого каналу комунікації” між словенським урядом і арбітражним судом [27]. Хорватія обгрунтувала своє рішення тим, що подібні заяви безповоротно скомпрометували Арбітражний суд, знівелиювали довіру до нього та поставили під питання законність усього судового процесу. 30 липня 2015 р. Міністерство закордонних та європейських справ РХ повідомило словенську сторону про вихід з арбітражного процесу, зокрема, виникнення умов для припинення двосторонньої Угоди про арбітраж з огляду на її суттєві порушення з боку Словенії [28]. На думку хорватської сторони, відтепер процес вирішення прикордонних питань

має вестися відповідно до ст. 65 Віденської конвенції про право міжнародних договорів.

Європейська Комісія нейтрально відреагувала на загострення хорватсько-словенської полеміки. 30 вересня 2015 р. на ім'я хорватського та словенського прем'єр-міністрів був направлений лист Президента ЄК Ж.-К. Юнкера про те, що визначення кордонів між державами-членами ЄС не входить до сфери відповідальності Євросоюзу. Було також наголошено, що відкриті питання розмежування кордонів мають бути вирішені швидко, оскільки можуть негативно впливати на застосування європейського права в рамках ЄС [29].

Новий уряд Республіки Хорватія, який розпочав свою роботу на початку 2016 року, продовжує відстоювати офіційну позицію Хорватії щодо правомірності виходу країни з арбітражного процесу зі Словенією та припинення дії відповідної угоди. Саме така позиція одноголосно, широким політичним консенсусом усіх партій, була підтримана Хорватським Сабором. Уряд РХ повідомив держави-члени ООН про припинення дії Угоди щодо арбітражу зі Словенією.

Безрезультатно закінчився візит Міністра закордонних та європейських справ РХ М. Ковача до Словенії 22 березня 2016 р., де обидва міністри зазначили що питання кордонів є лише одним з сегментів загальною добросусідських відносин між обома державами. М. Ковач також повторив позицію, що Хорватія вийшла з арбітражного процесу.

16 березня 2016 р. відбулося засідання Арбітражного суду, в якому хорватська сторона участі не брала. Суд заявив, що розпочне розгляд правових наслідків подій, через які Хорватія припинила свою участь в арбітражному процесі, а поки його повноваження щодо розгляду питання кордонів призупинено [30]. 30 червня 2016 р. Суд ухвалив рішення, яким визнав порушення з боку словенської сторони положень Угоди про арбітраж, однак підтвердив, що зазначена угода залишається в дії. Словенська сторона також вважає арбітражний процес таким, що триває, а двосторонню угоду з РХ щодо арбітражу від 2009 року досі діючою і обов'язковою до виконання обома сторонами. Прем'єр-міністр Республіки Словенія М. Церар заявив, що арбітраж є єдиним можливим рішенням прикордонної суперечки з Хорватією. Проте офіційна позиція Хорватії щодо виходу з арбітражу залишилася незмінною.

Ще одне проблемне двостороннє питання, яке Словенія намагалася подати у політичній площині вже напередодні ратифікації Угоди про вступ РХ до ЄС, було питання компенсації втрачених із розпадом СФРЮ валютних заощаджень хорватських громадян в Люблянській банці. Словенська сторона наполягала на вирішенні цієї проблеми в рамках усього комплексу питань, пов'язаних із процесом перерозподілу майна колишньої СФРЮ, а не через індивідуальні позови хорватських громадян в національних судах. 11 березня 2013 р. уряди обох держав підписали Меморандум про взаєморозуміння, в якому йдеться про вирішення цього питання на основі майбутньої угоди щодо розподілу спадщини СФРЮ. І хоча хорватська сторона наголошувала, що меморандум не має зобов'язуючого характеру міжнародної угоди, до певної міри словенській стороні вдалося досягти своєї мети.

Політика обумовлення з боку Євросоюзу не рідко поляризувала хорватське суспільство і ставила хорватську владу у досить незручне становище, коли, вона попри негативні суспільні настрої у досить стислі терміни мала виконувати політичні критерії задля подальшого прогресу на шляху до ЄС. Так, співпраця з МКТЮ певним чином компрометувала здобутки Вітчизняної війни 90-х років і прирівнювала її в очах патріотично налаштованого населення до агресії. Низка непопулярних заходів, зокрема, вимога ЄС розслідувати злочини хорватських громадян під час війни національними судами також неоднозначно сприймалося

суспільством. Окрім того, Хорватії прийшлося йти на поступки при вирішенні окремих двосторонніх проблем з країнами-сусідами. Водночас, такий прискіпливий нагляд з боку Євросоюзу за імплементацією Хорватією взятих на себе зобов'язань мав і подвійний позитивний ефект, оскільки окрім прискорення структурного реформування країни, позбавив її післявступного моніторингу з боку ЄС, як це було у випадку Болгарії і Румунії.

Уже у статусі члена ЄС Хорватія сама почала використовувати політику обумовлення як важель впливу для вирішення питань двостороннього характеру, зокрема у відносинах з Сербією. Так, у червні 2016 р. Республіка Сербія як країна-кандидат розпочала переговори з ЄС в частині 23-ї та 24-ї глави "Правосуддя та основні права" і "Свобода, юстиція та безпека". Хорватія певний час не давала своєї згоди на початок переговорів у частині 23-ї глави, вимагаючи від Сербії скасування Закону про універсальну юрисдикцію стосовно військових злочинів від 2003 р., яким Сербія проголосила себе, на думку хорватської сторони, "міні-Гаагою" [31]. Міністр закордонних та європейських справ М. Ковач зазначив, що Сербія не зможе зробити прогрес у переговорах з ЄС, якщо не відмовиться від цього закону [32].

Список використаних джерел

1. *Vachudova M. A., Spendzharov A.* The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession widesh Institutute for European Policy Studies / M. A. Vachudova, A. Spendzharov // *European Policy Analysis*. – 2012. – №1. – P. 19.
2. *Kochenov Dimitry.* EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage? [Electronic resource] / Dimitry Kochenov // *European Integration online Papers*. – 2005. – № 6, Vol. 9. – P. 34. – Access mode: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>.
3. *Bojinović Fenko A., Urlić. A.* Political Criteria vs. Political Conditionality: Comparative analysis of Slovenian and Croatian European Union accession processes / A. Bojinović Fenko, A. Urlić // *Croatian International Relations Review*. – 2015. – №XXI (72). – P. 107–137.
4. *Schimmelfennig Frank.* EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness [Electronic resource] / Frank Schimmelfennig // *Journal of European Public Policy*. – 2008. – № 15:6. – P. 918–937. – Access mode: // www1.ethz.ch/eup/people/schimmelfennig/publications/08_JEPP_EUPoliticalAccessionConditionality.pdf.
5. *Vasiljević S.* Pravni aspekti zaštite manjina u proces u stabilizacije i pridruživanja [Electronic resource] / S. Vasiljević. – Access mode: <http://www.ijf.hr/Eu2/Vasiljevic.pdf>.
6. *Mesić Milan, Bagić Dragan.* Manjinski povratak u Hrvatsku – studija otvorenog procesa, Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice [Electronic resource] / Milan Mesić, Dragan Bagić. – Access mode: https://bib.irb.hr/datoteka/603986.Manjinski_povratak_2011_final.pdf.
7. *Pavlaković Vjeran.* Croatia, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and General Gotovina as a Political Symbol / Vjeran Pavlaković // *Europe-Asia Studies*. – 2010. – №62: 10. – P. 1707–1740.
8. *Šeperić D.* To Europe and back – The Croatian EU accession process and its outcomes / D. Šeperić // *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*. – 2011. – №4. – P. 463–480.
9. *Grabar Kitarović.* EU najstroža prema Hrvatskoj [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.jutarnji.hr/grabar-kitarovic-eu-najstroza-prema-hrvatskoj/271008>.
10. *Milanović* održao predavanje u Berlinu: 'Put Hrvatske k EU je najteži od svih zemalja dosad!' [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.jutarnji.hr/milanovic-odrzao-predavanje-u-berlinu-put-hrvatske-k-eu-je-najtezi-od-svih-zemalja-dosad-/1054783/>.
11. *European Commission staff working document.* Croatia 2010 Progress Report [Electronic resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf.
12. *European Commission Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation chapter 23)* [Electronic resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf.
13. *Croatia 2005 Progress Report* [Electronic resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf.
14. *Radni dokument komisije Hrvatska.* Izvješće o napretku za 2011. Godinu kao prilog. Priopćenja komisije europskomu parlamentu i vijeću. Strategija proširenja i glavni izazovi 2011. – 2012. (com (2011) 666) [Electronic resource]. – Access

mode:http://www.mvpep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf.

15. *Judgement Summary for Gotovina et al* [Electronic resource]. – Access mode: http://www.icty.org/x/cases/gotovina/tjug/en/110415_summary.pdf. 16. “*Prvo istraživanje javnog mnijenja nakon presude*” [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-samo-23-hrvata-za-ulazak-u-eu-cak-95-smatra-presudu-nepravdom/2042394/>. 17. *HDZ pada, Jadranka Kosor nikada lošija!* [Electronic resource]. – Access mode: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-premijerka-nema-podrsku-za-niti-jedan-potez.html>. 18. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership* [Electronic resource]. – Access mode: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf. 19. *Joint Opinion of the Croatian civil society organizations on the readiness of the Republic of Croatia for the closing of negotiations in Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights* [Electronic resource]. – Access mode: http://kucaljudskihprava.hr/system/attachment/file/1/20110216_Joint_opinion_of_Croatian_CSOs_on_Chapter_23.pdf. 20. *Joint Opinion of Croatian Civil Society Organizations on the Progress regarding the Readiness of the Republic of Croatia to Close Negotiations in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights* [Electronic resource]. – Access mode: <http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/20110511MAY2011-JOINTOPINIONOFCSOsONCHAPTER23.pdf>. 21. *Goldstein I. Hrvatska 1918–2008* / Ivo Goldstein. – Zagreb: EPH, 2008. – 944 p. 22. *Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine* [Electronic resource]. – Access mode: https://www.istraistria.hr/fileadmin/dokumenti/upravna_tijela/UO_za_tal_nac_zaj/Instrumenti_zastite_ljudskih_prava/III.Nacionalnounsutarnje_zakonodavstvoRH/3.Akti_Vlade,Ministarstava/III.57.Plan_prijama_pripadnika_nacionalnih_manjina_u_drzavnu_sluzbu_u_tijela_drzavne_uprave2011-2014.pdf. 23. *Odluka o proširenju jurisdikcije republike hrvatske na jadranskom moru* [Electronic resource]. – Access mode: http://www.lesar.in/ZERP_dokumentacija.pdf. 24. *The ecological and fisheries protection zone (ZERP) in Croatia. 2008. Directorate General for Internal Policies of the Union. Policy Department – Structural and Cohesion Policy* [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/397233/IPOLPECH_NT\(2008\)397233_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/397233/IPOLPECH_NT(2008)397233_EN.pdf). 25. “*Hrvatska zakasnila, Jadran je sada europsko more*” [Electronic resource]. – Access mode: http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Hrvatska-zakasnila-Jadran-je-sada-europskomore?meta_refresh=true. 26. *Zakonodajni referendum o zakonu o ratifikaciji arbitražnoga sporazuma med vladu Republike Slovenije in vladu Republike Hrvaške 6 junij 2010* [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi/referendum-o-zakonu-o-arbitraznem-sporazumu-6-junij-2010>. 27. *Odduka o pokretanju postupka za prestanak Sporazuma o arbitrazi između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije zbog njegove povrede* [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.mvpep.hr/files/file/dokumenti/arbitraza/hr/150820-odluka-vlade-rh-30072015.pdf>. 28. *Дипломатична нота Міністерства закордонних та європейських справ Республіки Хорватія №.3303/2015* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvpep.hr/files/file/dokumenti/arbitraza/hr/150820-note-verbale-no-3303-2015-%28to-the-republic-of-slovenia%29.pdf>. 29. *Prestanak arbitražnog postupka između Hrvatske i Slovenije: uzroci i posljedice* [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.mvpep.hr/hr/ostalo/prestanak-arbitraznog-postupka/>. 30. *Conclusion of hearing in the Arbitration between the Republic of Croatia and the Rpublic of Sovenia* [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.pcacases.com/web/sendattach/1604>. 31. “*Sporni zakon o univerzalnoj jurisdikciji: Hrvatska blokirala Srbiju na putu u EU*” [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.nacional.hr/sporni-zakon-o-univerzalnoj-jurisdikciji-hrvatska-blokirala-srbiju-na-putu-u-eu/>. 32. “*Nećemo dopustiti napredovanje Srbije u EU dok ne ispuni sve hrvatske zahtjeve*”. Priopćenje Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.mvpep.hr/hr/mediji/priopcenja/necemo-dopustiti-napredovanje-srbije-u-eu-dok-ne-ispuni-sve-hrvatske-zahjteve,25871.html>.

Ірина Боровець

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ КРИТЕРИИ ЧЛЕНСТВА
И “ПОЛИТИКА ОБУСЛОВЛИВАНИЯ” КАК ДЕЙСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОМ ДИАЛОГЕ
С РЕСПУБЛИКОЙ ХОРВАТИЯ**

Проанализировано выполнение Республикой Хорватия политических критериев членства как предпосылки для вступления в Европейский Союз. Особое значение уделено политике обусловливания ЕС (political conditionality), т.е. такой политике, когда прогресс страны на пути к членству приводится в зависимость от выполнения ею взятых на себя обязательств в рамках исполнения политических критериев. Проведен обзор исполнения Республикой Хорватия важнейших политических критериев с особым вниманием к тем, где Евросоюзом или отдельной страной-членом ЕС применялась политика обусловливания. Целостный анализ указанных особенностей евроинтеграционного пути Хорватии дает основание для подтверждения принятого в научных кругах мнения о том, что политика обусловливания является эффективным инструментом ЕС во время переговорного периода со страной-кандидатом в том случае, когда Евросоюз предоставляет четкие и понятные перспективы членства. Эта политика так же способствует ускоренному реформированию страны-кандидата, хотя и не всегда обеспечивает устойчивый положительный результат, и иногда может восприниматься частью общества как инструмент политического давления. Комплексное исследование особенностей евроинтеграционной политики РХ является важным для украинской исторической науки в контексте формирования концептуального видения Украиной вызовов и перспектив дальнейшего сотрудничества с Европейским Союзом.

Ключевые слова: политические критерии, Европейский Союз, европейская интеграция, переговоры о членстве, Хорватия, Западные Балканы.

Iryna Borovets

**POLITICAL CRITERIA OF MEMBERSHIP AND “POLITICAL CONDITIONALITY”
AS AN EFFECTIVE MEANS OF THE EUROPEAN UNION
IN THE EUROINTEGRATION DIALOGUE WITH THE REPUBLIC OF CROATIA**

The article analyses the implementation of the EU accession political criteria by the Republic of Croatia as a precondition for its European Union membership. Special attention is given to the EU political conditionality, i.e. policy of conditioning the candidate country's membership perspective by its ability to implement main EU criteria effectively. A brief overview of the Croatian achievements in criteria's implementation is made with an emphasis to those, where political conditionality was set in place by the European Commission. Comprehensive analysis of the mentioned peculiarities of the Croatia Eurointegration proves widely accepted academic opinion that political conditionality is being an effective EU accession policy tool under the condition of giving clear membership perspective to a candidate country. However, while boosting candidate country's capability in reforming, political conditionality though still gives no guarantees to steady positive outcome and sometimes is viewed as a tool of political pressure. The complex research of peculiarities of European integration policy of Croatia is important for domestic political science in the context of the upgrading of the Ukrainian national strategy for further co-operation with the European Union.

Key words: political criteria, political conditionality, European Union, European integration, negotiations on the EU membership, Croatia, the Western Balkans.