

Стойко Олена Михайлівна

Політико-правові уроки розширення Євросоюзу в ХХІ ст.

УДК 327.7:061

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2023-6.5>

Стойко Олена Михайлівна
доктор політичних наук, провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України
вул. Трьохсвятительська, 4, Київ, Україна
ORCID: 0000-0002-1021-5270

Наслідки вступу постсоціалістичних країн в Євросоюз мають неоднозначну оцінку. З одного боку очікувалося зниження демократичних стандартів після вступу та недотримання законодавства ЄС у нових державах-членах через слабкість державних і суспільних структур, фрагментарність партійних систем, високі витрати на адаптацію до ЄС та низьку легітимність політики ЄС. З іншого боку членство в ЄС прискорило політичний та економічний розвиток новачків, підвищило добробут громадян.

З кожним раундом розширення переговори про вступ стають тривалішими й складнішими. Однак основний урок після розширення 2004 року полягає в тому, що ЄС потрібно бути більш наполегливим у забезпеченні виконання кандидатами своїх зобов'язань до закриття переговорів, а не покладатися на їх обіцянки виправити недоліки після прийняття.

Найчастіше як приклад відмови нових членів від своїх зобов'язань наводяться Болгарія, Румунія та Хорватія. Єврокомісія намагалася зберегти певний вплив на проєвропейські реформи запровадивши Механізм співпраці та верифікації для моніторингу ситуації після вступу Бухаресту та Софії. Однак постійний моніторинг з боку ЄС був успішним лише тоді, коли національні еліти отримували сильніші стимули до реформ через санкції, винагороди або соціальний тиск.

Ефективність механізму обумовленості значною мірою залежить від наявності консенсусу політичної еліти та громадян щодо нагальності членства, у результаті чого підготовчий процес має глибокий вплив практично на всі рівні держави: від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Членство в ЄС саме по собі не забезпечує належного врядування та неухильного дотримання принципу верховенства права. Без належного контролю над політико-правою системою у нових членах та інструментів впливу на порушників вступ до ЄС може погіршити ситуацію з демократією у найменш розвинених державах-членах. До України та інших держав-кандидатів будуть висуватися особливо жорсткі вимоги щодо приведення політико-правової системи у відповідність до стандартів ЄС у ході переговорного процесу та у перехідний період після набуття членства.

Ключові слова: розширення, євроінтеграція, демократія, верховенство права, трансформація, механізм обумовленості, *acquis communautaire*, Євросоюз, інститут.

Вступ. Отримавши перспективу членства в ЄС, постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) розпочали далекосяжні реформи своїх правових, політичних та економічних систем, кульмінацією яких стало їхнє членство в ЄС у 2004 році (Болгарії та Румунії – у 2007, Хорватія – у 2013 рр.). Щодо впливу ЄС на подальшу долю нових членів висловлювалися песимістична й оптимістична точки зору. Так песимісти прогнозували зниження демократичних стандартів після вступу та недотримання законодавства ЄС у нових країнах-членах. Ймовірні причини вбачалися у слабкості державних і суспільних структур, неконсолідованості партійних систем, високих витратах на адаптацію до ЄС, слабкому адміністративному потенціалі та низькій легітимності політики ЄС. Оптимісти, своєю чергою, наполягали, що членство в ЄС прискорить політичний та економічний розвиток новачків і ЄС використовуватиме різні правові інструменти для збереження своїх важелів впливу і після вступу [20]. Вважалося, що у поєднанні з суспільним тиском з боку громадськості, реформи, запроваджені під тиском ЄС, можуть вкоренитися і принести свої плоди [16].

Досить значний масив досліджень присвячений аналізу наслідків європейської інтеграції для демократичної консолідації, економічного процвітання та політичної реорганізації в країнах ЦСЄ [1; 15; 24], однак у контексті перспективи членства України в ЄС вітчизняними науковцями дана проблематика не досліджувалася.

Мета та завдання. Метою даної статті є аналіз проблем, з якими стикнулися постсоціалістичні країни після вступу в Євросоюз у політико-правовій сфері та реакція на них з боку європейських інститутів. Такий аналіз дасть змогу спрогнозувати можливі труднощі України на цьому шляху та вжити кроків для їх недопущення.

Результати. Очікувалося, що постсоціалістичні країни стикнуться з особливими труднощами в економічній сфері, адже їм доведеться конкурувати з країнами, в яких протягом століть функціонує ринкова економіка. Однак з'ясувалося, що європейська інтеграція як багатовимірний процес створює значні економічні можливості та накладає суттєві обмеження на нових членів [18]. З одного боку, членство в ЄС відкрило східноєвропейським країнам доступ до динамічного ринку, підтримало економічну реструктуризацію через прямі іно-

земні інвестиції, надало фінансову допомогу через інструменти політики згуртування, дозволило їх громадянам працювати в інших європейських країнах і заохотило інвестиції в систему соціального захисту. Тобто це сприяло розвитку держав загального добробуту в ЦСЄ, посилюючи принципи справедливості та інклюзії, стимулюючи економічну активність і вивільняючи ресурси для соціальних програм. З іншого боку, ЄС посилив конкурентний тиск, з яким зіткнувся регіон під час перехідного періоду, сприяв демографічній напрузі, що відчувалося після 1989 року, і вимагав суворої фінансової дисципліни. Це утруднювало редистрибутивну політику, зменшуючи кошти, доступні для соціальних виплат, та знизило рівень щедрості системи соціального захисту.

На практиці з'ясувалося, що одні з найсерйозніших проблем у ході та після приєднання до ЄС виникають у політико-правовій сфері. Питання законслухняної поведінки постсоціалістичних країн після вступу до ЄС також розглядалося в дослідженнях, присвячених впливу європеїзації на країни ЦСЄ після вступу до ЄС [2; 4; 17]. На початку 2000-х років спостерігачі прогнозували зниження демократичних стандартів після вступу та недотримання законодавства ЄС у нових країнах-членах. Ймовірні причини вбачалися у слабкості державних і суспільних структур, неконсолідованості партійних систем, високих витратах на адаптацію до ЄС, слабкому адміністративному потенціалі та низькій легітимності впроваджуваної політики ЄС.

У переважній більшості досліджень впливу ЄС на держави-члени та держави-апліканти він розглядався як унікальне джерело трансформаційних змін насамперед у державах-кандидатах [3]. У період до вступу до ЄС дослідження були зосереджені на умовах членства в ЄС, які часто називають підходом «батоба і пряника» [19]. «Пряник» членства в ЄС став головним стимулом для країн-кандидатів зміцнювати демократичні інститути, удосконалювати та увідповіднювати до європейських стандартів політику в різних секторах, а «батоба» обумовленості означав, що правила і норми ЄС мали бути прийняті в досить негнучкий спосіб і в умовах жорсткого часового пресингу. Обумовленість поєднувала в собі примусовий тиск з метою адаптації норм ЄС для набуття членства із заходами з розбудови спроможності та зміцнення легітимності. Єврокомісія уважно стежила за імплементацією *acquis communautaire*, що стало головним критерієм членства наприкінці переговорів про вступ. Технічна та фінансова допомога (програми PHARE, SAPARD, ISPA), створила додаткові стимули для урядів країн ЦСЄ для впровадження вимог ЄС на національному рівні та допомогла зменшити внутрішній спротив.

Після вступу десяти країн Центральної та Східної Європи у 2004 та 2007 роках увага науковців була зосереджена на дотриманні вимог ЄС у країнах, що приєдналися до нього [8]. Вплив ЄС був особливо відчутним у політичному вимірі, і саме тут розгорнулися найжвавіші дебати про наслідки членства в ЄС. Песимістичні прогнози щодо дотримання вимог після вступу підкреслили важливість національних акторів після вступу. Наприклад, А. Дімітрова стверджувала, що правовий і політичний «імпорт» не зможе забезпечити інституційну стабільність та ефективність, якщо внутрішні преференції та преференції ЄС не збігатимуться [6]. Така скептична позиція також зумовлена тим, що в період перед вступом до ЄС основна увага приділялася правовій транспозиції, бо вважалося, що належна імплементація повинна була здійснюватися в період після вступу. Оскільки імплементація вимагає значних матеріальних і політичних ресурсів, то реальні конфлікти більш імовірні саме на цьому етапі. Водночас, беручи до уваги обмеженість наглядових можливостей ЄС, для урядів країн ЦСЄ, можливо, було б навіть вигідно формально прийняти закони, а потім не виконувати їх або зробити їх недієвими за допомогою адміністративних засобів. Такі стратегії поверхневого дотримання можуть бути підтримані потужними групами, що мають право вето, і можуть стати раціональним способом зниження рівня дотримання вимог права ЄС, який досить важко виявити за допомогою зовнішнього моніторингу.

На противагу цьому, більш оптимістичні оцінки підкреслюють існування позитивної залежності та інституційних обмежень, встановлених на етапі підготовки до вступу [22]. Членство в ЄС може розширити можливості національних суб'єктів, які отримують вигоду від норм ЄС або від наявності нових ресурсів, таких як кошти, досвід, ідеї та легітимність, які приходять з членством в ЄС. Інституційні зміни досить складно відіграти назад через інерцію бюрократичного апарату або сильні позиції гравців з правом вето, орієнтованих на зміни. Фінансування та допомога з боку ЄС також може сприяти імплементації та надати необхідні ресурси для зміцнення потенціалу держави або розширення можливостей недержавних суб'єктів на користь імплементації.

Очевидно, що з кожною хвилею розширення переговори про вступ стають тривалішими і складнішими, ніж передбачалося на початку [11, р. 136]. Однак основний урок, який винесли політики ЄС після розширення 2004 р., полягає в тому, що потрібно бути більш наполегливим у забезпеченні виконання кандидатами своїх зобов'язань до закриття переговорів, а не покладатися на їх обіцянки виправити недоліки після прийняття. Однак у менш політично суперечливих сферах нові члени краще дотримувалися права ЄС, ніж старі. У від-

повідь Єврокомісія запровадила критерії для відкриття та закриття кожного з понад 30 розділів переговорів, які встановлювали набагато детальніші та конкретніші умови, яким мали відповідати кандидати. Ці критерії надали державам-членам більше можливостей для представлення своїх проблем та інтересів на переговорах, створивши більше важелів впливу на Раду міністрів.

До 2004 р. висловлювалася серйозна стурбованість щодо дотримання новими членами права ЄС та його належного застосування, тому третій копенгагенський критерій членства – здатність взяти на себе зобов'язання, пов'язані з членством – перебував у центрі уваги під час більшості переговорів. Низка досліджень щодо дотримання права новими членами засвідчили, що імплементація права ЄС центральноєвропейськими державами, які приєдналися до ЄС у 2004 р., була досить високою впродовж першого десятиліття після вступу [22], при тому, що в інших країнах ЄС під час єв록ризи спостерігалось зростання невиконання правових положень [10].

Найчастіше як приклад відмови нових членів від своїх зобов'язань наводяться Болгарія, Румунія та Хорватія. Єврокомісія намагалася зберегти певний вплив на проєвропейські реформи запровадивши Механізм співпраці та верифікації (МСВ, Cooperation and Verification Mechanism) для моніторингу ситуації після вступу Бухаресту та Софії. Виявлення та критика недоліків у щорічних звітах Єврокомісії про готовність кандидатів, хоча і мали певний вплив на реформи, однак значно слабший після їх прийняття. Адже завдяки присутності в органах ЄС нові члени могли виступати проти накладення на них санкцій як у Єврокомісії, так і в Раді Євросоюзу.

Водночас багато науковців критикують довгострокові наслідки застосування механізму обумовленості після вступу [6; 23] і висловлюється думка, що темпи трансформації та дотримання норм ЄС значно знизилися в країнах Центральної та Східної Європи, які набули членства в 2004 р. [7]. А застосування МСВ дало протилежні очікуваним результати і не призвело до суттєвого покращення ситуації з верховенством права в Болгарії та Румунії [5]. Так, все більше переконуючись у безкарності ігнорування правил ЄС, румунські та болгарські еліти активно взялися за скасування норм, запроваджених під тиском ЄС. Створений для протидії такому розвитку подій, МСВ спершу не мав відчутного впливу, частково через відсутність санкцій у негативних звітах Єврокомісії, а заходи, вжиті у відповідь на рекомендації МСВ згодом просто скасовувалися. Однак з часом державам-членам вдалося посилити МСВ, включивши до нього умови, пов'язані з членством у Шенгенській зоні. Іншими словами, постійний моніторинг ЄС був успішним лише тоді, коли національні еліти отри-

мували сильніші стимули до реформ через санкції, винагороди або соціальний тиск [21].

Болгаро-румунський урок був досить добре засвоєний Брюсселем тому переговори з Хорватією помітно сповільнилися на завершальному етапі, оскільки Єврокомісія переконалася, що слабка спроможність держави, особливо у забезпеченні верховенства права, зменшує трансформаційний ефект членства. Після розширення 2007 р. і складного завершального етапу переговорів з Хорватією ЄС вніс питання реформування судової системи та посилення верховенства права до списку пріоритетів. Як наслідок, Генеральний директорат з питань розширення змінив послідовність переговорів і пріоритети технічної та фінансової допомоги, зосередивши увагу на реформах судової системи та правоохоронних органів від самого початку, замість того, щоб залишити відповідні розділи на простішу частину переговорів. Тому Хорватії довелося подолати набагато більше перешкод, ніж Болгарії та Румунії, у боротьбі з корупцією та у судовій реформі, а також у передачі обвинувачених воєнних злочинців до Гаазького трибуналу. Тим не менше, після того встановлення дати вступу політичні актори опиралися вимогам ЄС з питань, що мали для них велике значення у внутрішній політиці.

Один із висновків численних досліджень впливу нормативного тиску ЄС полягає в тому, що обумовленість застосовувалася в соціальному контексті [8; 12]. Процес вступу був не просто комунікацією чиновників ЄС з невеликою групою бюрократів, а формуванням широкої мережі зв'язків з економікою та суспільством, що зробило еліти зацікавленішими в інтеграції [13]. «Повернення в Європу» було національним проєктом для усіх країн-кандидатів, в якому чиновники і політики підтримували значну частину порядку денного реформ ЄС. Тому Євросоюзу не доводилося долати опір національних гравців, позаяк всі вони були консолідовані навколо ідеї євроінтеграції. Відповідно, основна передумова успішного вступу країни до Євросоюзу полягає у наявності консенсусу політичної еліти та громадян щодо нагальності членства, у результаті чого підготовчий процес має глибокий вплив практично на всі рівні держави: від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Але вищий політичний рівень може обернутися проти ЄС, навіть якщо його функціонери продовжують дотримуватися законодавства ЄС. Євросоюз має сильні важелі впливу, коли спирається на підтримку реформаторських сил у державах-членах і державах-кандидатах, які втрачають свою ефективність за умови домінування націоналістичного популізму у внутрішній політиці.

Навіть у країнах, де «пряник» вступу може подолати внутрішній опір порядку денного ЄС,

вплив ЄС може бути слабким, позаяк він не дає відповідей на фундаментальні питання національної ідентичності або на те, як усунути еліти, які прагнуть задовольнити власні інтереси. Іншими словами, його вплив на демократію та управління більш обмежений, ніж вплив на закони та політику. У результаті навіть такі «старі» члени, як Греція та Італія, все ще мають серйозні проблеми з дотриманням норм ЄС навіть через десятиліття після вступу до Євросоюзу.

Тобто мандат політики розширення, визначений Копенгагенськими умовами, є широким і вузьким одночасно. Перша умова є політичною: стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин. Але там, де немає *acquis* або чіткого зв'язку між політичними умовами та зобов'язаннями членства і де Єврокомісії бракує досвіду, а отже, впевненості у встановленні стандартів, ЄС не може легко розширити сферу своєї обумовленості. Наприклад, Єврокомісія має значний вплив на форму і мандат регуляторних органів, які впливають на *acquis*, особливо на єдиний ринок, але не на систему стримувань і противаг між політичними інституціями.

Коли справа доходить до найбільш чутливих і складних питань демократичного переходу, таких, як статус меншин і ставлення до них, права людини, корупція та організована злочинність, ЄС часто проявляє агностицизм щодо того, яку політику слід проводити країнам. Хоча потенційні члени повинні відповідати політичним умовам, ЄС не має законодавства, на підставі якого можна було б надавати рекомендації кандидатам, і тому передоручає розв'язання цього питання Раді Європи або іншим міжнародним організаціям. Держави-члени ЄС демонструють значні відмінності у вирішенні таких питань, як забезпечення двомовної освіти для дітей з етнічних меншин або боротьба з корупцією в державному секторі. Хоча члени ЄС є частиною євроспільноти і поділяють норми щодо прийнятної і неприйнятної поведінки з боку держави, ЄС не має кодифікованого керівництва для вирішення найскладніших дилем демократії.

Крім того, єврочиновники схильні вважати, що прогрес у сфері демократії та врядування йде паралельно. Однак демократія сама по собі не забезпечує належного врядування. Євросоюз радше покладався на створення правових обмежень для боротьби з корупцією, замість зменшення можливостей для хабарництва шляхом підвищення прозорості та зменшення бюрократичної тяганини. Загалом вступ до ЄС може погіршити ситуацію з демократією у найменш розвинених державах-членах, оскільки структурні фонди ЄС збільшують можливості для корупційних зловживань [14].

Висновки. Політика розширення як серед потенційних членів, так і всередині Союзу стала

набагато складнішою, обмежуючи вплив як матеріальних стимулів, так і процесів соціалізації, що змусило Єврокомісію розробляти нові інструменти впливу на нових членів, зокрема механізм співпраці та верифікації для Болгарії та Румунії. Однак, на думку низки дослідників, його застосування та механізму обумовленості щодо інших постсоціалістичних країн мало неоднозначні наслідки.

До лютого 2022 року висловлювалася думка, що трансформаційні ефекти, подібні до тих, що були досягнуті в Центральній та Східній Європі, навряд чи вдасться повторити у ході наступних хвиль розширення. 1989–2004 рр. були унікальним періодом в європейській історії, коли мало місце поєднання широкого політичного консенсусу щодо розширення та чіткої відповідності між тим, що міг запропонувати ЄС, і тим, чого прагнули реформатори у постсоціалістичних країнах перехідного періоду. Однак активна фаза російсько-української війни переконала принаймні колишні республіки СРСР у відсутності альтернативи європейському вектору розвитку і змусила Євросоюз стати активним геополітичним гравцем на Європейському континенті та міжнародній арені загалом.

Десятиліття членства в ЄС постсоціалістичних країн засвідчило, що найбільш серйозні проблеми у нових членів виникають у політико-правовому вимірі. Усвідомлення важливості цієї сфери змусило Єврокомісію запровадити моніторинговий механізм до Болгарії та Румунії після їх вступу та жорсткіше стежити за виконанням правових норм у Хорватії. Фактичним визнанням нездатності Брюсселю вплинути на політико-правовий розвиток держав-членів стало запровадження Єврокомісією з 2020 року щорічного звіту про верховенство права у відповідь на систематичне порушення державами-членами основоположних принципів ЄС, а з 2022 року за його результатами застосовуються фінансові санкції до найбільших порушників. Очевидно, що у контексті євроінтеграції України Єврокомісія особливо увагу приділятиме наближенню законодавства та політичної практики до норм ЄС як до моменту вступу, так і в ході певного перехідного періоду після набуття членства. Тому уже зараз особлива увага має приділятися правовій та судовій реформі, зміцненню принципу верховенства права та демократичних інститутів, щоб неререформованість політико-правової системи не стала перешкодою на шляху до членства в ЄС,

ЛІТЕРАТУРА:

1. Appel H., Orenstein M (2016) Why did neoliberalism triumph and endure in the post-communist world? *Comparative Politics*. 2016. Vol. 48. № 3. P. 313–331.
2. Börzel T.A., Dimitrova A., Schimmelfennig F. European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications. *Journal of European Public Policy*. 2017. Vol. 24. P. 157–176.

3. Börzel T. A., Risse T. From Europeanisation to diffusion: Introduction. *West European Politics*. 2012. Vol. 35. P. 1–19.
4. Chiva C., Phinnemore D. The European Union's 2007 enlargement. Abingdon: Routledge, 2012.
5. Dimitrov G., Plachkova A. Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: How they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and rule of law. *European Politics and Society*. 2021. Vol. 22. №1. P. 167–184.
6. Dimitrova A.L. The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells? *Journal of European Public Policy*. 2010. Vol. 17. №1. P. 137–148.
7. Ekiert G., Ziblatt D. Democracy in central and Eastern Europe one hundred years on. *East European Politics and Societies*. 2013. Vol. 27. № 1. P. 90–107.
8. Epstein R. A., Sedelmeier U. Special issue: Beyond conditionality: International institutions in postcommunist Europe after enlargement. Abingdon: Routledge, 2008.
9. Epstein R.A. In Pursuit of Liberalism: International Institutions in Post-communist Europe. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2008.
10. Falkner G. Is the European Union Losing Its Credibility? *Journal of Common Market Studies*. 2013. Vol. 51. № 1. P. 13–30.
11. Grabbe H. Enlargement policy towards Central and Eastern Europe: what EU policy-makers learned / ed. by Ikonomidou H.A., Andry A., Byberg R. *European Enlargement across Rounds and Beyond Border*. N.Y.: Routledge, 2017. P. 120–140.
12. Kelley J.G. Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
13. Levitsky S., Way L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
14. Mungiu-Pippidi A. The Transformative Power of Europe Revisited. *Journal of Democracy*. 2014. Vol. 25. № 1. P. 20–32.
15. Myant M., Drahokoupil J. International integration, varieties of capitalism and resilience to crisis in transition economies. *Europe-Asia Studies*. 2012. Vol. 64. № 1. P. 1–33.
16. Noutcheva G., Bechev D. The successful laggards: Bulgaria and Romania's accession to the EU. *East European Politics and Societies*. 2008. Vol. 22. P. 114–144.
17. Papadimitriou D., Baltag D., Surubaru N.-C. Assessing the performance of the European Union in Central and Eastern Europe and in its neighbourhood. *East European Politics*. 2017. Vol. 33. P. 1–16.
18. Petrova B., Lee S.A. The effect of European integration on economic redistribution in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*, 2023. URL: <https://doi.org/10.1177/14651165231210943>
19. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.
20. Sedelmeier U. After conditionality: Post-accession compliance with EU law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. P. 806–825.
21. Sedelmeier U. Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2014. Vol. 52. P. 105–121.
22. Sedelmeier U. Is Europeanization through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession. *West European Politics*. 2012. Vol. 35. № 1. P. 20–38.
23. Tănăsioiu C. Europeanization post-accession: Rule adoption and national political elites in Romania and Bulgaria. *Southeast European and Black Sea Studies*. 2012. Vol. 12. №1. P. 173–193.
24. Vachudova M.A. Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Political and Legal Lessons from EU Enlargement in the 21st Century

Stoiko Olena Mykhailivna

Doctor of Political Sciences, Leading
Researcher

V. M. Koretskyi Institute of State and Law
of the National Academy of Sciences
of Ukraine

Trokhsviatytska str., 4, Kyiv, Ukraine
ORCID: 0000-0002-1021-5270

The consequences of the accession of post-socialist countries to the European Union have been ambiguously assessed. On the one hand, it was expected that democratic standards would decline after accession and that new member states would not comply with EU legislation due to weak state and social structures, fragmented party systems, high costs of adaptation to the EU, and low legitimacy of EU policies. On the other hand, EU membership has accelerated the political and economic development of the newcomers and increased the welfare of citizens.

With each round of enlargement, accession negotiations become longer and more complex. However, the main lesson from the 2004 enlargement is that the EU needs to be more assertive in ensuring that candidates fulfil their commitments before the close of negotiations, rather than relying on their promises to rectify shortcomings after acceptance.

Bulgaria, Romania and Croatia are the most common examples of new members reneging on their commitments. The European Commission tried to retain some influence on pro-European reforms by introducing the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) to monitor the situation after the accession of Bucharest and Sofia. However, constant monitoring by the EU was only successful when national elites received stronger incentives to reform through sanctions, rewards, or social pressure

The effectiveness of the conditionality mechanism depends to a large extent on the consensus of the political elite and citizens on the urgency of membership, with the result that the preparatory process has a profound impact on virtually all levels of government, from central executive authorities to local governments. EU membership alone does not ensure good governance and strict adherence to the rule of law. Without proper control over the political and legal system in the new members and tools to influence violators, EU accession could worsen the democratic situation in the least developed member states. Ukraine and other candidate states will be subject to particularly stringent requirements to bring their political and legal systems in line with EU standards during the negotiation process and in the transition period after membership.

Key words: enlargement, European integration, democracy, rule of law, transformation, conditionality mechanism, *acquis communautaire*, European Union, institution.