

УДК 327(ЄС)

Ю. Палагнюк

ОСНОВНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА СХІД

Виокремлено і проаналізовано основні інструменти п'ятого та шостого розширення ЄС, так званого розширення ЄС на Схід, спираючись на нормативно-правову базу інтеграції держав цього регіону до ЄС і на результати досліджень науковців із різних галузей наук.

Ключові слова: Європейський Союз, інструменти, політика, розширення, Центральна та Східна Європа, європейська інтеграція.

У 2004 р. відбулося “п’яте” розширення Європейського Союзу (далі – ЄС), так зване розширення ЄС на Схід. Євросоюз поповнили відразу вісім постсоціалістичних держав Центральної та Східної Європи (далі – ЦСЄ): Естонія, Латвія, Литва, Польська Республіка, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словацька Республіка. А також, у 2007 р. відбулося “шосте” і на сьогодні уже передостаннє, розширення ЄС, коли ще дві держави регіону ЦСЄ – Болгарія та Румунія – приєдналися до ЄС. Отож, аналіз основних інструментів реалізації стратегії розширення ЄС на Схід, а саме – п’ятого та шостого розширень ЄС, є актуальним у зв’язку з реалізацією державної євроінтеграційної політики України.

Під час написання статті за основу взято договірно-правову базу інтеграції держав ЦСЄ до ЄС, а також результати досліджень цього процесу вітчизняних науковців з юридичних (І. Березовської, В. Муравйова), політичних (М. Басараба, Л. Кіцили, О. Ковальнової), історичних (Т. Герасимчука, В. Завадського) наук та інших вчених.

Засновуючись на аналізі установчих документів ЄС та результатах досліджень доцільно зазначити, що хоча українські вчені аналізували різні аспекти євроінтеграції постсоціалістичних держав ЦСЄ, залишається потреба у виокремленні та систематизації інструментів п’ятого та шостого розширення ЄС.

Відповідно, мета статті полягає у виокремленні й аналізі основних інструментів розширення ЄС на Схід.

Як влучно зауважив кандидат історичних наук В. Завадський “для Європейського Союзу розширення на Схід є однією з рушійних сил власного розвитку, ідея якого була сформульована ще ідеологами його створення Ж. Моне та Р. Шуманом” [1]. Очевидно, що розширення ЄС на Схід відбулося відповідно до основоположних принципів євроінтеграції.

Доктор політичних наук О. Ковальова засвідчила, що ЄС ще на початку 1990-х рр. поділив колишні соціалістичні держави Європи на три групи: перша група – держави ЦСЄ; друга група – держави регіону Балкан; третя група – Росія і держави СНД. Таким чином, вона зробила висновок, що такий субрегіональний поділ колишніх соціалістичних держав базувався не на географічному, а насамперед на політичному підході і був закріплений системою міжнародних договорів [2].

До держав першої групи (держави ЦСЄ) Євросоюзом були визначені Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Словенія, Болгарія, Румунія і три держави Балтії (Естонія, Латвія і Литва), а відносини з ними будувалися в рамках інституту Європейських угод

(угод про асоціацію). Другу групу (держави Балкан) становили Федеративна республіка Югославія (Сербія і Чорногорія), Хорватія, Албанія, Македонія, Боснія і Герцеговина. Головним завданням ЄС щодо цих держав цієї групи було сприяння мирному врегулюванню збройних регіональних та етнічних конфліктів і припиненню воєнних дій в державах цього регіону в 1990-х рр. Після нормалізації ситуації в цих державах ЄС планував підписати з ними угоди про стабілізацію і асоціацію. Держави третьої групи, Росія і держави СНД, розглядались ЄС як єдиний політичний простір і отримали статус третіх країн, з якими могли бути укладені угоди про партнерство і співробітництво [3]. Зауважимо, що до третьої групи держав ЄС від самого початку незалежного державотворення визнав й Україну.

ЄС використовував різні інструменти, зокрема фінансові, для реалізації стратегії розширення на Схід. Відомо, що впродовж усього періоду підготовки до вступу, держави ЦСЄ отримували значну фінансову допомогу з його фондів ЄС, таких як PHARE, SAPARD, ISPA.

PHARE Programme (Програма Співтовариств допомоги державам Центральної та Східної Європи) – це головний фінансовий інструмент передвступної стратегії для держав Центральної та Східної Європи, які подали заявки на членство в ЄС. Ця програма була заснована Постановою Ради ЄС № 3906/89 від 18.12.1989 р. “Про економічну допомогу Республіці Угорщині та Польській Народній Республіці”. У ст. 2 Постанови зазначалося, що сума ресурсів Співтовариства, що необхідна для виконання мети Постанови, становила 300 млн ЕКЮ на період до 31.12.1990 р. (отже, на 1 календарний рік – авт.). Допомога мала використовуватися здебільшого для підтримки процесу реформ у Польщі та Угорщині, зокрема шляхом фінансування або участі у фінансових проектах, направлених на економічну реструктуризацію. Такі проекти або способи співпраці мали проводитися у галузях сільського господарства, промисловості, інвестицій, енергетики, підготовки, захисту навколишнього середовища, торгівлі та послуг. Їх головна направленість – приватний сектор (ст. 3). А одна з заключних статей цієї Постанови (ст. 10) встановлювала, що з 1990 р. Європейська Комісія буде писати звіти про впровадження Програми, що буде надсилатися до Європейського Парламенту, Ради ЄС та Економічній та Соціальній Комісіям [4].

Починаючи з 1994 р. вищезазначені завдання PHARE були адаптовані до пріоритетів та потреб кожної держави ЦСЄ. Оновлена Програма з бюджетом понад 10 млрд Євро на період від 2000 до 2006 рр. (майже 1,5 млрд Євро щороку) [5] мала два основних завдання: по-перше, розвиток інституційного потенціалу, а, по-друге, фінансування інвестицій. Доцільно зазначити, що спочатку ця Програма була направлена на держави регіону Центральної та Східної Європи, однак пізніше була поширена і на держави-кандидати на вступ до ЄС із регіону Західних Балкан.

Загалом, такі держави, як: Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка, Естонія, Латвія, Естонія, Литва, Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія отримували допомогу за програмою PHARE під час передвступного процесу до ЄС. Після 2000 р. – завершального етапу євроінтеграції держав ЦСЄ, PHARE була перенаправлена на підготовку держав-кандидатів для вступу. Як допомога їм завданням були запроваджені два нових інструменти: SAPARD, ISPA, які розглянемо детальніше далі.

SAPARD – це “базис Співтовариства для підтримки сталого розвитку сільського господарства та сільських районів у державах-кандидатах на вступ до ЄС Центральної та Східної Європи в період передвступного процесу 2000 – 2006 рр. Вона розроблена

для вирішення проблем, що впливають довгострокове пристосування аграрного сектору та сільських районів, і допомагала впроваджувати правовий доробок ЄС у справах спільної сільськогосподарської політики та пов'язаних з нею політик [6]. Цей інструмент ЄС був заснований Постановою Ради ЄС № 1268/99 від 21.06.1999 р. “Про підтримку Співтовариствами передвступних заходів для розвитку сільського господарства та сільських територій в державах-кандидатах на вступ до ЄС Центральної та Східної Європи під час перед вступного періоду”. Отож, через те, що питання регулювання сільського господарства після розширення ЄС стали дискусійними і проблемними як для старих членів-агровиробників ЄС (наприклад, Франції), так і для нових держав-кандидатів на вступ до ЄС (наприклад, Польщі), ЄС окремо регулював це питання для проведення в майбутньому спільної аграрної політики, що буде відповідати інтересам всіх членів ЄС.

ISPRA – Інструмент для структурних політик щодо предвступного процесу), був запроваджений Постановою Ради ЄС № 1267/99 від 21.06.1999 р. “Про встановлення інструменту для структурних політик щодо предвступного процесу”: “для підготовки для вступу держав Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), ЄС надає через структурний передвступний інструмент фінансову підтримку у сферах економічного та соціального об'єднання, зокрема, для політики захисту навколишнього середовища та транспортної політики на період 2000 – 2006 рр.” [7], як узагальнюється на офіційному порталі ЄС.

Урешті-решт, на Ессенському саміті 9 – 10 грудня 1994 р. була прийнята програма сприяння державам-кандидатам у підготовці до вступу – “Стратегія підготовки до членства”, або “перед вступна” стратегія”. Вона була основним змістом “східної політики” ЄС у 1990-ті рр. і містила чотири основні етапи: Європейські угоди; багатосторонній структурований діалог; підготовка асоційованих держав ЦСЄ до інтеграції в Єдиний внутрішній ринок ЄС, що регламентувалась Білою книгою (1995 р.); фінансова допомога державам ЦСЄ [8].

Аналізуючи стратегію розширення ЄС на Схід, важливо звернути увагу на такі документи ЄС, як “Європейська комісія. До тіснішого союзу із країнами Центральної та Східної Європи” та “Порядок денний 2000”. У документі “Порядок денний 2000” Європейська Комісія сформулювала так звану посилену стратегію попереднього вступу держав-кандидатів з ЦСЄ. Водночас із стратегією Європейська Комісія прийняла документ “Партнерство заради вступу”. Метою партнерства – об'єднати всі форми підтримки ЄС для держав-кандидатів на вступ, окреслити основні короткотермінові й середньотермінові пріоритети у прийнятті “чинного права ЄС” [9]. Тобто ці документи ЄС окреслили основу співробітництва та шляхи інтеграції держав ЦСЄ до Євросоюзу.

Доцільно враховувати, що “стратегія розширення містила адаптацію держав ЦСЄ до стандартів ЄС у всіх сферах, створення передумов розширення шляхом проведення внутрішніх реформ, структурування процесу вступу, ґрунтуючись на його узгоджених етапах і готовності країн-кандидатів, розвитку ЄС в рамках диференційованої інтеграції” [10]. Більш того, стратегія ЄС щодо країн ЦСЄ полягала в забезпеченні інституціональних умов функціонування розширеного Євросоюзу, а її основною ланкою визначено імплементацію внутрішніх норм ЄС і регулюючих правил асоційованими членами [11]. Н. Буренко наголошувала, що характерною ознакою стратегії розширення ЄС у регіон ЦСЄ було “прогнозування рівня абсорбованої спроможності перших та принципова згода останніх практично з усіма виробленими умовами ЄС, що позбавило

від необхідності самостійного й негайного вирішення багатьох політичних, соціальних та економічних проблем” [12]. Отож, розглянемо стратегію ЄС щодо розширення на Схід.

На початку 1990-х рр. ЄС почав підписувати так звані “Європейські угоди” (або ж угоди про асоціацію) з державами ЦСЄ. Згідно з визначенням Європейської Комісії “Європейські угоди були асоціативними угодами між ЄС та його державами-членами та державами Центральної та Східної Європи, що вступили до ЄС у 2004 та 2007 рр. Вони формували правовий фундамент для процесу вступу цих держав до ЄС” [13].

Не можна оминати увагою і те, що в українських законодавчих актах не зовсім коректним є вживання термінів “асоційоване членство в ЄС” та “асоційований член ЄС”, які навіть не згадуються в установчих договорах про заснування Європейського Співтовариства та про Європейський Союз чи в доктрині європейського права, на що звернула увагу І. Березовська. Натомість, наголошувала вона, в останніх застосовуються терміни “асоціація” та “асоційована країна” [14]. Ця українська дослідниця сформулювала визначення асоціації ЄС з третіми країнами і міжнародними організаціями як “встановлення між об’єднанням і третьою країною чи міжнародною організацією привілейованих договірних взаємовідносин, що започатковуються для досягнення спільних цілей, реалізацію яких здійснюють паритетні органи, здатні приймати обов’язкові для сторін рішення, і в рамках яких забезпечується часткова участь асоційованого партнера у правопорядку Співтовариства” [15]. Тобто, у дослідженнях доцільно використовувати термін “асоціація” чи “асоційована держава”.

Важливою для євроінтеграції є роль інституційних механізмів, встановлених в угодах ЄС. Так, більшість угод ЄС є рамковою, а тому створюються органи співробітництва, що наділені повноваженнями щодо ухвалення постанов для реалізації положень угод. Відповідно до висновків В. Муравйова, найбільшими повноваженнями наділені органи саме асоціації, адже їх постанови є обов’язковими для виконання сторонами угоди про створення асоціації. Він зауважує, що вплив права ЄС на внутрішні правопорядки третіх держав здійснюється через постанови органів асоціації і забезпечується двома способами: по-перше, норми первинного та вторинного права ЄС повністю або частково містяться в положенні постанов органів асоціації; по-друге, у приписах постанов робляться посилання на нормативні акти Євросоюзу у формі директив, регламентів, рішень тощо. За цього, приписи постанов органів асоціації можуть мати пряму дію у правопорядках ЄС та держави-учасниці асоціації [16].

І. Березовська також зазначила, що “відмітною рисою асоціації є наявність спеціального інституційного механізму: асоціація з ЄС не передбачає обмеженої участі асоційованих країн у діяльності органів Євросоюзу, а супроводжується створенням окремих органів асоціації, у рамках яких і координується співробітництво сторін” [17]. Завдання спеціальних інституцій, що були створені для реалізації угод про асоціацію, полягало в реалізації договірних положень і нагляді за діяльністю асоціації. У рамках угод про асоціацію ЄС із третіми країнами для інституційних механізмів переважно використовується схожа загальна структура, основою якої лежить модель інститутів ЄС, але з обмеженими функціями. Так, типовим є існування трьох основних інститутів у межах асоціації: Ради асоціації, Комітету асоціації та Міжпарламентського комітету асоціації (рис. 1). Важливою функцією Рад асоціації є наділення їх компетенцією приймати обов’язкові для сторін рішення, а такої компетенції не має жодний інший орган, створений згідно з іншими зовнішніми

угодами ЄС. А також, рішення Рад асоціацій становлять складову частину права Євросоюзу і можуть тлумачитися Судом ЄС [18].

Однак, для визнання ЄС держави кандидатом на вступ до нього держава-кандидат має виконати низку вимог Євросоюзу, що отримали назву Копенгагенських критеріїв членства, адже Європейська Рада прийняла ці рішення в Копенгагені у 1993 р. А вже через рік, у 1994 р., ЄС почав отримувати перші заявки на вступ держав ЦСЄ.

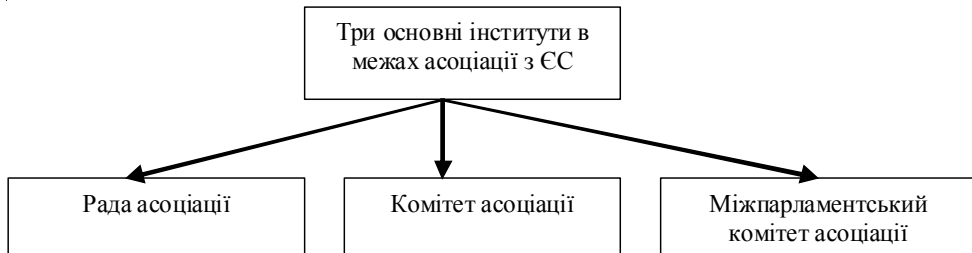


Рис. 1. Основні інститути в межах асоціації (складено автором)

Як зауважила О. Ковальова, “на Копенгагенському саміті ЄС (червень 1993 р.) було вирішено, що держави, з якими укладено асоційовані угоди і які заявляють про намір вступити до ЄС, мають набути повноправного членства у Євросоюзі” [19]. Умовами членства в ЄС, прийнятими в Копенгагені, визначені наступні: 1) стабільність функціонування національних інститутів, що забезпечують демократію, верховенство закону, права людини і захист інтересів національних меншин; 2) ринкова економіка, що склалась і функціонує, здатність конкурувати і витримати тиск ринкових сил на внутрішньому ринку ЄС; 3) готовність прийняти на себе повною мірою зобов’язання, пов’язані з членством в ЄС, а також визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу [20].

Д. Коченов виокремлював ієрархічну організацію критеріїв вступу до ЄС, починаючи із заснування організації і дотепер, включаючи і Копенгагенські критерії членства. Відповідно до результатів його дослідження, у цій ієрархічній організації критеріїв вступу до ЄС пріоритет наданий саме політичним умовам, а саме: гарантування демократії, захист прав людини, верховенство права, повага і захист меншин, які можна визначити основними компонентами політичних критеріїв членства. Стосовно критерію демократії та верховенства права, то до нього можна віднести п’ять напрямків: 1) вільні та чесні вибори; 2) функціонування законодавчої гілки влади; 3) функціонування виконавчої гілки влади; 4) функціонування судової гілки влади; 5) заходи з протидії корупції [21]. Можна узагальнити, що політичним критеріям членства приділяється найбільше уваги з боку ЄС.

Натомість, вітчизняний вчений В. Завадський у результаті дослідження Копенгагенських критеріїв членства зробив висновок, що правовий критерій (адаптація законодавчої бази до норм “*acquis communautaire*”) є найважливішим, бо він є базисом для політичної та економічної інтеграції країни до структур ЄС (тобто політичного й економічного критерію). А також, у його дослідженнях доведено, що у ЄС не має чітко визначених методик оцінювання виконання саме економічного і політичного критеріїв членства [22]. Тобто, В. Завадський визначив правовий критерій як основний, а

економічний та політичний критерії визнав як такі, що складно оцінювати через відсутність чіткої методології.

Відповідно до “Порядку денного 2000” як частини стратегії розширення ЄС запропонував державам-кандидатам на додаток до Європейських угод підписання Партнерських угод із вступу для мобілізації всіх форм сприяння державам ЦСЄ. Основу таких угод становили загальні принципи щодо виконання критеріїв членства в ЄС, а середньострокові і довгострокові завдання були визначені диференційовано щодо кожної держави регіону. О. Ковальова зауважила, що ні одна з держав ЦСЄ в період підписання Партнерств із вступу не досягла повної відповідності Копенгагенським критеріям членства в ЄС. Так, наприклад, якщо брати до уваги економічні показники і прогнозувати збереження темпів економічного зростання, то лише три держави-кандидати – Угорщину, Чехію і Польщу – можна було розглядати як наближені до стандартів ЄС [23]. Однак, процес європейської інтеграції держав ЦСЄ на той час вже знаходився на завершальному етапі.

Висновки

Отже, ЄС використовував різні інструменти для реалізації стратегії розширення на Схід. У результаті дослідження можна виокремити, на нашу думку, основні інструменти розширення ЄС на Схід. Це, по-перше, фінансові інструменти (програми допомоги PHARE, SAPARD, ISPA); по-друге, політичний інструмент (багатосторонній структурований діалог); по-третє, правовий інструмент (укладання і реалізація Європейських угод з державами ЦСЄ).

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у аналізі механізмів інтеграції держав ЦСЄ до ЄС.

Література

1. Завадський В. М. Європейська інтеграція країн Балтії (1991 – 2004 pp.) [Текст] : автореф. дис... канд. іст. наук : 07.00.02 / В. М. Завадський ; Донец. нац. ун-т. — Донецьк : [б. в.], 2008. — С. 11.
2. Ковальова О. О. Українська політика щодо євроінтеграційних процесів [Текст] : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / О.О. Ковальова ; НАН України ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. — К. : [б. в.], 2004. — С. 7.
3. Там само. — С. 7, 8.
4. Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic // EUR-Lex access to European Union law [Electronic resource]. — Access mode : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&_doc=1989&nu_doc=3906.
5. Phare Programme // Europa. Summaries of EU legislation [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm.
6. Pre-accession agricultural instrument (SAPARD) // Europa. Summaries of EU legislation [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160023_en.htm
7. Instrument for structural policy for pre-accession // Europa. Summaries of EU legislation [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160022_en.htm.

8. Герасимчук Т. Ф. Країни Центральної Європи в політиці Європейського Союзу (1989–2004 рр.) [Текст] : автореф. дис... канд. іст. наук : 07.00.02 / Т. Ф. Герасимчук ; НАН України ; Ін-т історії України. — К. : [б. в.], 2005. — С. 17.
9. Кіцила Л. Ю. Зовнішньополітичні аспекти реалізації курсу Чеської Республіки на інтеграцію до Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.04 / Л. Ю. Кіцила ; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. — Львів : [б. в.], 2004. — С. 13.
10. Ковальова О. О. Українська політика ... — С. 8.
11. Буренко Н. М. Еволюція політики Європейського Союзу щодо країн Центральної та Східної Європи [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.04 / Н. М. Буренко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2004. — С. 8.
12. Там само.
13. Europe agreement // European Commission [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/europe-agreement_en.htm.
14. Березовська І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. А. Березовська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2005. — С. 3.
15. Там само. — С. 5.
16. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / В. І. Муравйов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2003. — С. 11.
17. Березовська І. А. Правове регулювання ... — С. 11.
18. Там само. — С. 7.
19. Ковальова О. О. Українська політика ... — С. 9.
20. Герасимчук Т. Ф. Країни Центральної Європи ... — С. 16.
21. Kochenov D. Behind the Copenhagen Façade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law / Dimitry Kochenov // European Integration online Papers (EIoP) [Electronic resource]. — 2004. — Vol. 8. — № 10. — Access mode : <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>.
22. Завадський В. М. Європейська інтеграція... — С. 12.
23. Ковальова О. О. Українська політика... — С. 11, 12.

Yu. Palahnyuk

THE MAIN INSTRUMENTS OF THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT TO THE EAST

The basic instruments of the fifth and the sixth enlargement of the EU, the so-called EU enlargement to the East, relying on the legal basis of integration of this region's countries into the EU and the results of scientific studies in various fields of science are distinguished and analyzed.

Key words: European Union, instruments, policy, enlargement, Central and Eastern Europe, European integration.