

Політична складова цієї діяльності була розвинена на початку 1990-тих рр. Починаючи з 1991 р., підписуються Угоди про асоціацію з 10 державами ЦСЄ («європейські угоди»). У цих угодах визначали основні цінності, які домовляються поділяти держави ЦСЄ та ЄС (демократія, верховенство права та ринкова економіка) і передбачалися механізми підготовки країн до вступу до ЄС [1]. У 1993 р. на Копенгагенській зустрічі Ради ЄС країни ЦСЄ отримали запрошення на членство. Після цього PHARE була переорієнтована на комплексну реструктуризацію економіки (переведення її на ринкову основу) та розвиток інфраструктури у державах-реципієнтах.

Специфіка політики ЄС щодо розширення на Схід у 1990-тих рр. полягала у тому, що ЄС був зацікавлений у такому розширенні не менше, ніж держави ЦСЄ, що підписували угоди про асоціацію. Ця зацікавленість була зумовлена наступними мотивами. По-перше, ЄС терміново був необхідний зовнішньополітичний проект, який би довів міжнародному співтовариству (а в першу чергу самому ЄС) його здатність бути повноцінним суб'єктом міжнародної політики, і проект залучення держав ЦСЄ до євроінтеграційних процесів був дуже хорошою можливістю. По-друге, ЄС хотів збільшити своє геополітичне значення в європейському регіоні та стати основним партнером для держав ЦСЄ (з-поміж США та Росії). Третім фактором став комплекс питань, пов'язаних із підтриманням безпеки у сусідніх з ЄС регіонах. Аналізуючи причини можливого порушення системи безпеки в Європі внаслідок приєднання країн ЦСЄ, дослідники виокремлюють принципові ризики, до яких належать: етнічні й регіональні конфлікти; політична нестабільність нових членів на фоні пост-тоталітарних перетворень; соціальна напруга; загроза навколишньому середовищу, яку створюють застарілі металургійні та хімічні підприємства, а також АЕС [2, с.114].

Через таку зацікавленість ЄС-12 (потім ЄС-15) звертали значну увагу на масштаби зовнішньої допомоги та методи її надання. Так, важливими були такі аспекти надання зовнішньої допомоги. По-перше, вона надавалася на умовах проєкції норм та правил ЄС (*acquis communautaire*) та готовності поділяти спеціальні цінності у зовнішній політиці – таким чином ЄС застосовував нормативний підхід до співпраці з державами ЦСЄ. По-друге, політика допомоги дуже тісно ув'язувалася із іншими формами та напрямками зовнішньої політики держав-членів ЄС стосовно держав ЦСЄ: економічною політикою (лібералізацією торгівлі та руху робочої сили, кредитами, інвестиціями), політикою безпеки та інтенсивним політичним діалогом з широкого комплексу питань. По-третє, передбачався повномасштабний механізм моніторингу виконання програм зовнішньої допомоги – тобто, відповідальність за їхнє впровадження поділяли і донори (ЄС), і реципієнти. Вони були спільно зацікавлені у цьому, їхні очікування від масштабів і цілей зовнішньої допомоги для розвитку (ЗДР) та її ролі у європейській інтеграції збігалися, тому ці програми досягали своїх цілей. Четвертою особливістю надання такої допомоги було створення фінансових інституцій, покликаних регулювати наближення держав ЦСЄ до ЄС. Ще у 1990 р. був утворений Європейський банк реконструкції та розвитку, який мав стати на першому етапі основним інструментом реалізації програм допомоги країнам ЦСЄ. Згідно з головними завданнями, проголошеними ЄС у 1989-1990 рр. щодо країн ЦСЄ, ЄБРР мав сприяти інвестиціям. Варто зауважити, що 60% фінансової допомоги надавалось приватному сектору [2, 130]. Частина фінансових програм для країн ЦСЄ здійснювалася також через Європейський інвестиційний банк.

З огляду на таку взаємопов'язаність, програма PHARE стала повноцінною складовою політики ЄС щодо країн ЦСЄ. PHARE передбачала надання прямих грантів, покликаних сприяти економічному розвитку та модернізації країн з перехідною економікою, особливо в аграрній сфері, екологічних питаннях, освіті, охороні здоров'я та розвитку приватного сектора економіки. Починаючи з 1992 р., за ініціативою Європарламенту Комісія ЄС зосередила увагу на формуванні демократичних засад та громадянського суспільства. У зв'язку з цим PHARE з цього часу стала відома більше як «демократична програма» сприяння розвитку парламентської демократії, захисту прав людини, формування законодавчої бази, розвитку незалежних засобів масової інформації та профспілок тощо [3, 87].

У 1990 р. в рамках PHARE Польщі та Угорщині було виділено фінансову допомогу у розмірі 300 млн. єкю. Із залученням у вересні 1990 р. Болгарії, Чехословаччини та Югославії, а пізніше й інших країн ЦСЄ (в 1993 р. після розпаду Чехословаччини до PHARE входило 11 країн), її бюджет поступово збільшився з 500 млн. єкю до 774 млн. у 1991 р. та до 1 млрд. у 1992 р. [3, 56]. PHARE мала переважно політичне значення, оскільки за економічними показниками кошти, надані країнам ЦСЄ, становили в цей період лише 10 єкю на кожного мешканця регіону.

Крім посиленої уваги зі сторони Єврокомісії та держав-членів ЄС, ефективність PHARE була зумовлена її тісним взаємозв'язком із іншими напрямками європейської політики щодо держав ЦСЄ.

По-перше, це стосувалося поступової лібералізації торгівлі та зростання економічного обороту. Це виразилося у підписанні протягом 1989-1993 рр. угод із торгово-економічного співробітництва з усіма країнами ЦСЄ, включно з країнами Балтійського регіону, які передбачали запровадження режиму найбільшого сприяння та скасування кількісних обмежень у торгівлі. Крім того, передбачалося встановлення двосторонніх спільних комітетів (ЄК – держава-партнер) для розвитку економічного співробітництва. Інституційний досвід цих комітетів згодом був використаний і в інших аспектах інтеграції.

По-друге, ЄС запропонував країнам-членам ЄС розширення сфер співробітництва, запровадивши механізм «структурного діалогу» [4, 8]. Цей діалог передбачав багатосторонні обговорення окремих галузей співпраці (транспорт, сільське господарство, СЗПБ, проблеми імміграції і боротьби з організованою злочинністю) між міністрами країн-членів ЄС та країн ЦСЄ.

По-третє, з середини 1990-тих рр. співпраця в рамках євро регіонів поширилася і на держави ЦСЄ. Ця співпраця передбачала надання допомоги на транскордонні проекти, реципієнтом яких були і держави ЦСЄ. Значна частина цього фінансування направлялася на розвиток інфраструктури євро регіонів. Загалом до 15% допомоги в рамках PHARE було використано для розвитку інфраструктури як передумови підготовленості країн-кандидатів приєднатися до ЄС [5, 108].

І по-четверте, паралельно із наданням допомоги на інфраструктурні проекти та адміністративні та економічні реформи ЄК проводила активну політику із просування норм і правил *acquis communautaire*. Готовність адаптувати національне законодавство із нормами *acquis* була оформлена ще у «європейських угодах», і протягом 1990-тих рр. уряди держав-членів ЄС приділяли дуже велику увагу цьому процесу: створювали відповідні урядові структури, приймали національні програми, оцінювали прогрес, та залучали зовнішню допомогу.

Як результат цієї політики ЄС, вже на початку 1994 р. були подані перші офіційні заяви країн ЦСЄ на вступ до ЄС (Угорщина та Польща). Протягом наступних 2 років подібні заяви подали інші 8 держав ЦСЄ, а також Туреччина, Кіпр та Мальта.

У 1997 р. на зустрічі Ради ЄС у Люксембурзі було запущено процес розширення на Схід, який закінчився прийняттям 12 нових держав у 2004 та 2007 р. Відповідно Люксембурзької зустрічі, було переорієнтовано мету програми PHARE: тепер вона направлена саме на допомогу для вступу до ЄС («перед-вступна допомога»). В результаті цього були розроблені дорожні карти, які й визначали, яким чином кошти PHARE будуть використовуватися для досягнення пріоритетів, на які держава-кандидат має орієнтуватися у процесі інтеграції до ЄС. Ці пріоритети були визначені в угодах про асоціацію та у національних програмах адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*. Дорожні карти визначали календарний графік, точні суми допомоги (та суми, які держави ЦСЄ виділяли на євроінтеграційну політику із власних бюджетів) та конкретний план дій для донорів та реципієнтів у впровадженні цієї політики.

З одного боку це означало прогрес у досягненні геополітичних цілей ЄС, а з іншого – вимагало розв'язати протиріччя між державами-членами ЄС щодо вироблення комунітарної стратегії ЄС. У тому, що стосується політики із надання зовнішньої допомоги, варто виділити два виміри таких протиріч.

Першим протиріччям стали розбіжності у геополітичних інтересах окремих держав-членів ЄС, а саме між країнами південного та східного регіонів ЄС. Ці розбіжності яскраво проявилися на початку 1994 р., коли ЄС завершили переговори про вступ з країнами ЄАВТ і приступили до обговорення стратегії нового розширення за рахунок країн ЦСЄ.

Так, країни Середземномор'я на чолі з Францією висловлювали занепокоєння, що розширення ЄС на Схід призведе до скорочення фінансово-економічної допомоги сусідам ЄС із Півдня (країни Середземномор'я та Балкан). Позиція Франції тут була категоричною і характеризувалася вимогами першочергового формування нової середземноморської політики ЄС. ФРН у цей же час планувала активну політику щодо розширення ЄС на Схід, і відповідно підтримувала збільшення обсягів зовнішньої допомоги саме державам ЦСЄ. Загалом це протиріччя вже комплексно проаналізовано у літературі [6, 211], тому у цій статті автор коротко окреслить наслідки цього протиріччя та його вирішення на політику ЄС щодо надання зовнішньої допомоги. Питання співвідношення обсягів зовнішньої допомоги країнам ЦСЄ (які збиралися вступати до ЄС) та середземноморським країнам-сусідам ЄС (які не

збиралися вступати, але разом з тим була важливою зоною інтересів ЄС) було вирішено на саміті у червні 1995 р. (Канни). На 1995-1999 рр. (бюджетний цикл ЄС) була передбачена фінансова допомога у розмірі 6,7 млн. єкю для країн ЦСЄ та 4,7 млн. єкю для країн Середземномор'я [7, 90]. На цьому ж саміті була прийнята «Біла книга» щодо залучення економік країн ЦСЄ до спільного ринку ЄС, і відповідно вона передбачила різні форми фінансової і технічної допомоги країнам ЦСЄ з метою сприяння реформуванню та вирівнюванню їхніх економік. Фактично, компроміс було досягнуто за рахунок того, що ключові держави-члени ЄС погодилися збільшити обсяги допомоги і державам ЦСЄ, і державам Середземномор'я. Це посилює наступне протиріччя.

Другим протиріччям було те, що зовнішня допомога для реструктуризації економік та наближення держав-ЦСЄ до європейських норм і правил використовувала кошти структурних фондів, які спочатку створювалися для структурного зближення економік самих держав-членів ЄС. Тобто, видатки на підтримку економік менш розвинених держав-членів ЄС (Іспанії, Португалії, Греції, Ірландії) мали бути скорочені. Більше того, із реципієнтів допомоги зі структурних фондів Іспанія та Ірландія мали перетворюватися на донорів (відповідно до пропозиції ЄК щодо реформування структурних фондів, озвученої у 1995 р.) [8, 56]. Те саме стосувалося і бюджету Спільної сільськогосподарської політики (ССП). Загалом ССП та Структурні фонди ЄС у 1990-тих рр. використовували 80% бюджету ЄС, тому одночасне збільшення допомоги і державам ЦСЄ, і державам Середземномор'я вимагало від держав-членів значно збільшити свої видатки до спільного бюджету ЄС, а ті члени ЄС, які отримували фінансову допомогу від структурних фондів, мали розраховувати на її зменшення. До того ж, ці процеси загострювалися ще і перспективами інтеграції (і кількісної, і якісної). За розрахунками, бюджет ССП та структурних фондів мав зрости у 2 рази [7, 94]. Тому основні донори (особливо Німеччина, яка забезпечувала 30% спільного бюджету ЄС), ініціювали перегляд цих фінансових інструментів на наступний бюджетний цикл (2000-2006 рр.).

Для того, щоб оптимізувати витрати на зовнішню допомогу на інші витрати ЄС, Європейська Комісія розробила «Порядок денний 2000», який фактично передбачав стратегію «різношвидкісної інтеграції» для держав ЦСЄ. Зокрема, передбачалася додаткова фінансова підтримка кандидатів у межах існуючої PHARE і заснування двох допоміжних спеціалізованих інструментів для реформування сільського господарства і розвитку інфраструктури нових кандидатів [9]. Одночасно з цим відбулося скорочення мандату PHARE до 3 сфер: 1) посилення державного врядування та розвиток демократичних інститутів, 2) підтримка гармонізації національних законодавств до норм *acquis* та 3) підтримка економічного і соціального наближення економік країн ЦСЄ до економік країн ЄС. Започаткована з метою підтримки економічних та політичних змін в країнах перехідного періоду, PHARE на початок 1996 р. включала 13 країн регіону.

Для полегшення фінансового навантаження на спільний бюджет ЄС і практичного втілення стратегії «різношвидкісної інтеграції» було вирішено укласти окремі двосторонні Угоди щодо вступного партнерства. Такі Угоди були ухвалені у березні 1998 р., вони враховували потреби у допомозі та стан виконання критерії членства для кожної країни окремо. Угоди засновували нові інструменти фінансової і технічної допомоги у перед-вступний період. У галузі сільського господарства впроваджувалась Програма підтримки аграрного та сільського розвитку (SAPARD). У галузі інфраструктурних реформ – Програма перед-вступних структурних реформ (ISPA). Причому розподіл запланованої допомоги по країнах-кандидатах мав враховувати такі фактори, як населення, прибуток на душу населення та розмір території.

Ще одним механізмом вирішення цього протиріччя було встановлення досить тривалого перехідного періоду, протягом якого держави ЦСЄ могли розраховувати на перед-вступну допомогу, але не на компенсаційні виплати. На прикладі сільськогосподарської політики це виглядало так. Після вступу до ЄС держави ЦСЄ отримують фінансову допомогу для модернізації аграрного ринку, але протягом певного періоду не можуть претендувати на компенсаційні виплати з комунітарного бюджету, які отримують фермери інших п'ятнадцяти країн ЄС. Такий підхід дозволяв стабілізувати бюджет і зосередити основні фінансові вливання на внутрішніх реформах [4, 102].

На саміті ЄС у Копенгагені у 2002 р. були підведені остаточні результати переговорів ЄС з 10 кандидатами. Досягнутий компроміс передбачав збільшення ЄС фінансування на 2005-2006 рр., однак зберігав розміри прямої допомоги фермерам країн-кандидатів в перші 4 роки членства, що були запропоновані раніше (25% – у 2004 р., 30% – в 2005 р., 35% – в 2006 р.

та 40% – у 2007 р.). В цілому сума виплат з різноманітних фондів ЄС новим членам за цей період зросла до 40,4 млрд. євро [7, 95].

Важливо підкреслити, що стратегічні напрямки такої допомоги майже не змінилися із фактом вступу. Єдина відмінність полягала в тому, що тепер вона фокусувалася на тих завданнях, які не були повністю виконані протягом попередніх бюджетних циклів. Тобто, ЄС ще до розширення надавав допомогу так, наче держави-реципієнти вже є членами ЄС, із баченням своєї стратегічної перспективи.

Але із розширенням 2004 р. та 2007 р. ЄС не припинив свою політику із надання допомоги для розширення. Навпаки, досвід PHARE, ISPA та SAPARD було проаналізовано з тим, щоб розробити єдиний механізм надання такої перед-вступної допомоги на бюджетний цикл ЄС з 2007 р. до 2013 р. Цей термін (*pre-accession aid*) було формалізовано у Інструменті перед-вступної допомоги. Тепер політика ЄС із надання допомоги стосується Балканських держав. Це – Хорватія, Македонія, Туреччина, Албанія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Сербія і Косово. Загальний обсяг допомоги на 2008-2009 рр. складав 3,961 млрд. євро [10].

До цього інструменту політика допомоги ЄС щодо цих держав надавалася переважно в рамках програми CARDS (Допомога Спільноти для реконструкції, розвитку та стабілізації). Щоправда, CARDS не розповсюджувалася на Туреччину. Ця програма була започаткована у 2000 р. і тривала до 2006 р. За ці 7 років на її впровадження було витрачено 5,13 млрд. дол. Окремі проекти допомоги країнам Балкан надавалися і в рамках PHARE, ISPA та SAPARD, але саме CARDS була основною програмою допомоги цим країнам протягом 2000-2006 рр. Її відмінність від інших програм полягає у тому, що вона набагато більше сфокусована на післявоєнній відбудові, тому що майже у всіх державах-реципієнтах протягом 1990-тих рр. відбувалися військові конфлікти.

Мотивація ЄС у наданні цієї політики є аналогічною до політики допомоги у 1990-тих-першій половині 2000-них рр. Важливість допомоги ЄС країнам Балканського півострова підкреслюється великою кількістю конфліктів у цьому регіоні та відповідно бажанням ЄС зайняти активну роль у визначенні архітектури безпеки цього регіону.

Політика надання перед-вступної допомоги є провадження політики із надання допомоги в рамках PHARE. Так, перед-вступна допомога визначається відповідно до специфічних проблем кожної країни.

У 2005 р. відповідальність за впровадження програми CARDS передана від Директорату зовнішніх зносин до Генерального Директорату з питань розширення. Тим не менш дуже важливо відмітити суттєву різницю між Інструментом перед-вступної допомоги та програмою PHARE. Інструмент поширюється і на кандидатів у членство, і на потенційних кандидатів. Тобто, надання допомоги в рамках цього інструменту не є гарантією вступу країни до ЄС у коротко чи середньостроковій перспективі. Така перспектива визначається іншими документами, які країни-реципієнти підписують з ЄС (як правило, це Угоди про стабілізацію та асоціацію). Відповідно, саме у них передбачено, з якою метою використовується перед-вступна допомога для кожної конкретної країни. А загальною метою цієї політики є допомогти їм ефективніше проводити необхідні на шляху до ЄС політичні й економічні реформи [11, 79].

Допомога ЄС для розширення є найбільшою за обсягами і найефективнішою за досягнутими результатами. Надання допомоги з метою розширення ЄС почалося у 1989 р із програми PHARE, але до 1991 р. ця програма мала тільки економічну складову. У 1991 р. із підписанням перших «європейських угод» та протягом 1990-тих рр. із прийняттям рішень про наближення та вступ країн ЦСЄ до ЄС роль зовнішньої допомоги систематично переглядається: вона тлумачиться як засіб підтримки реформ та євроінтеграційної політики держав ЦСЄ, одночасно структуруючи політичний простір Східної Європи, легітимізуючи вплив ЄС на країни ЦСЄ та підвищуючи рівень європейської безпеки. Обсяги ЗДР стають політичним питанням – вони викликають суперечності між найбільш впливовими членами ЄС [11, 103]. Поступово Єврокомісія розробляє варіанти подолання цих суперечностей.

Важливо відзначити, що країни ЦСЄ були допущені до допомоги із структурних фондів ЄС та фонду ССП ще задовго до того, як вони вступили до Євросоюзу. Тобто, ЄС надавав допомогу саме на таких умовах тому, що був впевнений у майбутньому членстві країн-реципієнтів, тому почав підтримувати структурне наближення їхніх економік заздалегідь. Після вступу нові держави-члени продовжують отримувати допомогу від структурних фондів, її обсяги зростають, але методи принципово не змінюються.

У другій половині 2000-них рр. ЄС використовує досвід своєї ЗДР для надання допомоги балканським країнам, які є кандидатами або потенційними кандидатами на членство. Для цього використовується інструмент перед-вступної допомоги. Специфіка цієї допомоги у тому, що в ній робиться значний акцент на повоєнному врегулюванні та реконструкції.

Допомога надається для сприяння у виконанні Угод про стабілізацію та асоціацію, підписаних між ЄС та Балканськими державами.

У статті визначено фактори, які зумовлюють ефективність політики ЗДР та можуть бути екстрапольовані на політику щодо надання ЗДР Україні. По-перше, необхідно ув'язувати політику допомоги із іншими напрямками політичного діалогу між донором та реципієнтом. Допомога має бути направлена на виконання політичних пріоритетів, спільних для донора і реципієнта. По-друге, політика із надання ЗДР має підкріплюватися економічною співпрацею: інвестиціями, лібералізацією торгівлі, спільними економічними та інфраструктурними проектами.

Література:

1. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part // *Official Journal*. – 1993. – Vol. 348. – pp. 2-180.
2. Копійка В.В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна. – К.: Юрид. Думка. – 2005. – 448 с.
3. «Розширення Європейського Союзу. Програми PHARE і TACIS» // *Європейська інтеграція: крок за кроком / Уклад. Д. Корбут*. – К.: Фонд "Європа XXI". – 2001. – 147 с.
4. Anderson, Malcolm. The agenda for police cooperation. In: *Policing across national boundaries*. – 1998. – pp. 3–21.
5. Scott J.W. EU enlargement, region building and shifting borders of inclusion and exclusion. Ashgate Publishing. – 2006. – 245 p.
6. Копійка В.В. Теоретичний та практичний виміри розширення Європейського Союзу. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук. – К., 2004
7. De Propriis L. A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries // *Journal of Common Market Studies*. -2008. - Vol. 42. – pp. 77-98.
8. An Enlarged Europe. Regions in Competition? (edited by Sally Hardy, Mark Hart, Louis Albrechts, Anastasios Katos) Regional Studies Association. London. – 1996.
9. Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. DOC/97/6.– European Commission, Strasbourg. – 1997.
10. Павлюк Т.В. Програми фінансової підтримки інтеграції Хорватії до ЄС. // "Гілея: науковий вісник": Збірник наукових праць. 2010. – Вип. 37.
11. Ian Manners, 'As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy', in Richard Whitman and Stefan Wolff (eds.) *The European Neighbourhood Policy Since 2003: Much Ado about Nothing?* – Basingstoke: Palgrave – 2009. – 357 p.