

КОПЕНГАГЕНСЬКІ КРИТЕРІЇ ЯК ЧИННИКИ РОЗБУДОВИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ ТА НАБЛИЖЕНОСТІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО РІВНЯ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються критерії вступу до ЄС, а саме Копенгагенські критерії та ступінь відповідності їм України. Дані критерії передбачають розвиток внутрішньої демократії, покращення стану економіки, соціального становища та підвищення рівня життя суспільства в Україні. Також автор наводить рекомендації щодо удосконалення процесу інтеграції до ЄС.

Ключові слова: критерії, демократичні процеси, верховенство права, ринкова економіка, якість життя, соціальний розвиток, європейська інтеграція, країна-кандидат, реформи, європейські норми та стандарти.

В статье рассматриваются критерии вступления в ЕС, а именно Копенгагенские критерии и степень соответствия им Украины. Данные критерии предусматривают развитие внутренней демократии, улучшение состояния экономики, социального положения и повышения уровня жизни общества, в Украине. Также автор приводит рекомендации относительно усовершенствования процесса интеграции в ЕС.

Ключевые слова: критерии, демократические процессы, верховенство права, рыночная экономика, качество жизни, социальное развитие, европейская интеграция, страна-кандидат, реформы, европейские нормы и стандарты.

In the article the criteria of entry are examined in ES, namely the Copenhagen criteria and degree of accordance by him Ukraine. These criteria foresee development of internal democracy, improvement of the state of economy, social position and increase of standard of living of society, in Ukraine. Also an author leads recommendation in relation to the improvement of process of integration in ES.

Key words: criteria, democratic processes, supremacy of right, market economy, quality of life, social development, European integration, country-candidate, reforms, European norms and standards.

Реальність намірів України щодо вступу до ЄС вимагає поглибленого аналізу й порівняння законодавчо-правових, економічних, соціальних, екологічних та інших вимірів нашої країни з параметрами ЄС, а також оцінки їх відповідності євроінтеграційним принципам і проголошеній світовим співтовариством парадигмі сталого розвитку. Об'єктивний аналіз такої відповідності є однаково актуальним як для України, так і для європейського співтовариства, оскільки навіть просте фізичне збільшення системи ЄС ускладнює її, вимагаючи нових додаткових регуляторів, кожний з яких має обмежені можливості. З точки зору керованості системи, її розширення повинно мати розумні межі. Адже економічний зміст інтеграції полягає у включенні нових елементів до старої, усталеної системи та в її кооперації з цими елементами для поліпшення її ж життєдіяльності. З огляду на це, необхідні переконливі докази, які б

продемонстрували роль нових країн-кандидатів (у тому числі України) у відповідному процесі, а також міру їх наближеності та адаптованості до основних вимірів сталого розвитку країн ЄС.

Проте вступ до ЄС не може бути самоціллю. Євроінтеграційні прагнення мають стати імпульсом до подальших демократичних перетворень в межах політичної системи, що існує в країні. На думку українського політолога В. Карасьова, найкращим «якорем» для будь-якої влади, що гарантує її ефективність, громадянське, соціальне та економічне зростання, а також соціальний мир і спокій, буде демократія і політична конкуренція [1]. З іншого боку, існують Копенгагенські критерії членства вступу до ЄС – вони передбачають виконання країнами-кандидатами певних умов. Серед них варто виокремити, перш за все, ті, згідно з якими країни-кандидати мають створити стабільні інститути, що гарантують демократію,

правовий порядок, дотримання прав людини і захист прав національних меншин.

Умови вступу до ЄС були визначені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені, що проводилось 21-22 червня 1993 року: «Асоційовані держави Центральної та Східної Європи, які висловили таке прагнення, можуть стати членами Європейського Союзу. Вступ відбудеться, як тільки асоційована держава зможе взяти на себе обов'язки членства, задовольнивши необхідні політичні та економічні вимоги». Ці вимоги отримали назву Копенгагенських критеріїв:

перший – «стабільність інститутів, що є гарантіями демократії, верховенства права, прав людини і поваги та захисту прав меншин» (політичний критерій);

другий – «існування діючої ринкової економіки, а також спроможність впоратися з конкурентним тиском та ринковими силами в межах Європейського Союзу» (економічний критерій);

третій – «здатність взяти на себе обов'язки членства, включно з дотриманням цілей політичного, економічного та валютного союзу» (критерій членства);

четвертий – «спроможність Європейського Союзу абсорбувати нових членів, одночасно підтримуючи динаміку європейської інтеграції, є важливим фактором спільного інтересу як Союзу, так і держав-кандидатів». Іноді цей критерій називають «незалежним», оскільки його суть – забезпечення того, щоб вступ нових країн не послабив європейську інтеграцію.

Кожен із цих чотирьох критеріїв містить низку субкритеріїв. Так політичний критерій містить наступні складові:

- Забезпечення свободи парламентських та президентських виборів і виборів до місцевих органів влади;
- Створення та розширення діяльності демократичних інституцій, неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації;
- Прийняття законодавства, що надійно захищає права меншин, створення відповідних установ;
- Посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією;
- Вирішення питань правового забезпечення та посилення спроможності боротьби з відмиванням коштів;
- Створення надійно діючих інститутів у сфері юстиції та внутрішніх справ, гарантії незалежності судової влади, покращення функціонування судів;
- Захист особистих прав і свобод людини.

У рішеннях Люксембурзької Ради (12-13 грудня 1997 року) зазначалося, що «дотримання Копенгагенського політичного критерію є передумовою для початку переговорів про асоціацію».

Дві складові економічного критерію, у свою чергу, також мають низку підкритеріїв:

«Існування ринкової економіки» (ця складова економічного критерію має бути задоволена перед початком переговорів) оцінюється на основі аналізу таких факторів, як:

- рівновага між попитом та пропозицією зумовлена вільною грою ринкових сил;
- лібералізація цін і торгівлі;
- відсутність значних перешкод для виходу на ринок (створення нових підприємств) та виходу з ринку (банкрутство);
- наявність правової бази, включаючи регулювання права власності;
- виконання законів і контрактів;
- досягнення макроекономічної стабільності, включаючи стабілізацію рівня цін та стабільність державних фінансів і зовнішнього сальдо;
- наявність широкого консенсусу щодо основ економічної політики;
- достатня розвиненість фінансового сектора для спрямування накопичених коштів на інвестування виробництва.

«Спроможність впоратися з конкурентним тиском та дією ринкових сил у межах Європейського Союзу» (ця складова економічного критерію має бути задоволена у середньостроковій перспективі – 5 років) оцінюється на основі аналізу таких факторів, як:

- наявність діючої ринкової економіки з рівнем макроекономічної стабільності, достатнім для того, щоб економічні суб'єкти приймали рішення в умовах стабільного і передбачуваного клімату;
- достатня кількість і за належну ціну людських й матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру (енергопостачання, телекомунікації, транспорт та ін.), освіту і дослідження та перспективу діяльності в цій сфері;
- ступінь впливу політики Уряду і законодавства на конкурентоспроможність через торговельну політику, політику конкуренції, державну допомогу, підтримку малих та середніх підприємств тощо;
- рівень і темпи торговельної інтеграції країни з Європейським Союзом перед розширенням (мається на увазі як обсяг, так і структура торгівлі з країнами-членами);
- достатня частка малих фірм у структурі економіки, оскільки малі фірми, як правило, отримують більшу вигоду від спрощеного доступу на ринок, а домінування великих фірм може означати більшу інертність у пристосуванні до умов ринку [2, с. 48-50].

Ступінь відповідності України політичному критерію інтеграції до ЄС

Аналіз актів первинного законодавства Європейського Союзу спонукає до висновку, що досягнення відповідності Копенгагенським критеріям має чіткі хронологічні пріоритети. Спроможність національної економіки витримувати конкурентний тиск в умовах єдиного ринку та прийняття *acquis communautaire* теоретично мають бути досягнуті на момент вступу до ЄС нової держави, тобто вже по завершенню переговорів між країною-кандидатом та Європейським Союзом (зауважимо принагідно, що основним предметом цих переговорів є визначення кількості та

тривалості перехідних періодів, протягом яких новий член ЄС може не відповідати тим чи іншим окремим критеріям членства). Водночас відповідність держави першому копенгагенському критерію є єдиною передумовою для подання офіційної заявки про вступ до Євросоюзу та, відповідно, початку офіційних переговорів.

Стаття 49 чинного нині Договору про Європейський Союз дослівно зазначає: «Будь-яка європейська держава, що шанує принципи, сформульовані в частині першої статті 6, може звернутися з поданням щодо набуття членства в Союзі», а частина перша статті 6, у свою чергу, говорить про те, що «засадничими принципами Союзу є спільні принципи всіх держав-членів – свобода, демократія, шанування прав людини та засадничих свобод, верховенство права». Договір про запровадження Конституції для Європи, покликаний згодом заступити Договір про ЄС, базується на тих же засадничих позиціях. Частина друга статті I-1 та частина перша статті I-58 майбутньої конституції Євросоюзу майже дослівно декларують, що «Союз відкритий усім європейським державам, що шанують його вартості й віддані справі їхнього спільного поширення». Ці вартості перераховано в статті I-2: шана до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та шанування прав людини, зокрема прав тих осіб, що належать до меншин.

Можна подивитися на цю проблему й під іншим, історичним, кутом зору. ЄС за всю свою історію лише кілька разів відхилив заявки про набуття членства в Союзі (а радше в Спільноті, оскільки Союзу тоді ще не існувало): 1987 року невдача спіткала Марокко, 1990 – Туреччину. Заради справедливості слід згадати й про відхилене Європейською економічною спільнотою клопотання франкістської Іспанії про асоціацію з ЄС та приєднання до Спільноти. Окрім випадку Марокко, що не відповідає засадничому географічному критерію членства в ЄС, і Іспанії, і Туреччині було відмовлено розпочати перемовини головним чином через авторитарність режимів, що правили в цих країнах на час подання заявок – після того, як автократії поступилися місцем цілком легітимним демократичним урядам – ЄС розпочав з цими країнами переговори про вступ.

Ступінь відповідності України економічному критерію інтеграції до ЄС

Розрив між основними економічними показниками держав, за якими офіційно визнано статус кандидатів на вступ до ЄС (Туреччина, Хорватія, Македонія), а також тих, хто вже завершив перемовини про вступ і має невдовзі переступити поріг Об'єднаної Європи, та середніми показниками в Союзі, радикально більший за розрив між аналогічними показниками цих держав і України. Більше того, скажімо, відсоток працездатного населення, задіяного у сільському господарстві (критичний для ЄС показник з огляду на спільну сільськогосподарську політику Спільноти), у нас значно більший, ніж у Туреччини чи Румунії, що

за кількістю населення та територією складають разом з Україною трійку лідерів серед країн, що мають шанс і висловили бажання колись приєднатися до Євросоюзу. Задля об'єктивності слід нагадати, що Україна досягла таких показників, не маючи ані торгівельних преференцій, ані допомоги з боку ЄС, співмірної з країнами-кандидатами [3, с. 6-10].

Цілком очевидно, що копенгагенські критерії стосуються, насамперед, розвитку внутрішньої демократії та економіки. Тому не викликає сумніву, що євроінтеграційний курс висуває перед країною завдання внутрішнього характеру. У зв'язку з цим, щоб досягти європейського рівня життя, Україна має розпочати свою діяльність з вирішення основних проблем.

Держава повинна цілеспрямовано, послідовно управляти інноваційними процесами, необхідно, щоб було задовільне інституційне забезпечення інноваційних зрушень. Нормативно-правова база інноваційної діяльності має бути стабільною та несуперечливою. Ми повинні достатньою мірою використовувати інноваційний потенціал української науки та освіти. Наукова та науково-технічна діяльність мають добре фінансуватися. Слід пам'ятати, що мобілізація внутрішніх факторів розвитку національної інноваційної системи сприяє підвищенню конкурентоспроможності національної економіки. Це також відбувається за рахунок випереджального розвитку високотехнологічних галузей та виробництва наукомісткої, енергоощадної, експортоорієнтованої продукції. Ми маємо розвивати пріоритетні напрями – нанотехнології, ядерну енергетику, авіа-, ракето-, суднобудування. Мають створюватися на регіональному рівні спеціалізовані організації підтримки інновацій – технопарки, бізнес-інкубатори, технологічні фірми та кластери підприємств. Держава повинна стимулювати розвиток венчурного капіталу, лізингу. Україна може підтримувати національні корпорації, фірми, які претендують на роль глобальних гравців. Також ми можемо спеціалізуватися на наданні інтелектуальних послуг у галузі фундаментальних і прикладних наукових досліджень та професійної освіти [4, с. 51-52].

Для покращення економічного становища необхідно модернізувати традиційне виробництво, домагатися ефективності економіки. З розвитком економіки пов'язане забезпечення економічної свободи кожної людини. Треба враховувати, що з економічним зростанням відбувається збільшення номінальних та реальних доходів населення. Необхідно забезпечити зростання середньорічних темпів ВВП. Водночас мають залишатися високими темпи зростання інвестицій в основний капітал. Середньорічний рівень інфляції має бути знижено [5, с. 16].

До того ж треба брати до уваги, що зростання вартості робочої сили можна досягти не при безробітті, а при надлишку робочих місць. Слід зазначити, що в Україні існує потужний попит на

послуги, який має мотивацію до подальшого розвитку [6, с. 4]

Потрібно, щоб продовжувався подальший прогрес у створенні повністю функціонуючої ринкової економіки, включаючи ціноутворення, контроль за державною допомогою, законодавче середовище, яке забезпечує чесну конкуренцію між суб'єктами господарювання [7, с. 56].

Щодо покращення соціального становища, то в основі державної політики подолання бідності та підняття соціального становища має бути визнання того, що цієї мети не можна досягти виключно шляхом підтримки нездолених. Необхідні комплексні підходи, орієнтовані як на бідні, так і на відносно забезпечені верстви суспільства. Зусилля держави щодо підвищення рівня життя всіх верств населення незалежно від їх матеріального положення мають спиратися на забезпечення сталого економічного зростання, всебічний розвиток і максимально повне використання трудового потенціалу країни, поліпшення ситуації на ринку праці.

Однак саме по собі економічне зростання ніде і ніколи не вирішувало соціальних проблем.

Необхідно подолати вкрай негативну тенденцію соціальної поляризації суспільства, забезпечити зниження економічної нерівності шляхом запровадження гнучкої податкової політики, раціональних соціальних трансфертів, стимулювання малого та середнього бізнесу, захисту прав дрібних акціонерів, легалізації тіньової діяльності і незареєстрованих доходів. Наслідком стане не тільки зростання рівня життя основної маси населення, а і зниження масштабів, рівня та глибини бідності. Другий напрям має стосуватися безпосередньо соціально вразливих верств населення.

Передусім, необхідно запровадити дієву систему соціального страхування, яка запобігатиме втраті доходу внаслідок безробіття, захворювання чи старості. В цьому контексті першочерговим завданням є проведення повномасштабної пенсійної реформи, оскільки тільки так можна докорінно поліпшити становище сьогоденних пенсіонерів при стимулюванні економічної активності населення працездатного віку. Необхідно запровадити спочатку добровільну, а через кілька років і обов'язкову – накопичувальну систему пенсійного забезпечення. Це буде стимулювати населення реєструвати свої доходи і сплачувати внески до пенсійних фондів, забезпечить необхідний зв'язок між характером трудової діяльності (тривалістю стажу і сумою внесків до пенсійних фондів) та матеріальним забезпеченням на старість, і, врешті-решт, не тільки запобігатиме бідності населення похилого віку, а й забезпечить входження значної частини пенсіонерів до середнього класу.

Необхідна також реформа системи соціальної підтримки вразливих верств населення. Говорячи про ефективність надання соціальної допомоги, необхідно підкреслити два основних її прояви: максимальне охоплення всіх нужденних і мінімальне надання допомоги тим, хто на них не потребує. Мова йде не про порушення чинного

законодавства і випадки невинуватого призначення допомоги (субсидій тощо). В умовах існування різноманітної системи підтримки доходів населення (різних критеріїв надання різних видів допомоги і різних порогів доходу сім'ї) важливо забезпечити спрямованість допомоги саме на бідні верстви суспільства [8, с. 4].

Адресність потребує передусім точної ідентифікації бідних, яка в принципі може досягатися кількома способами. Базою ідентифікації є оцінка рівня доходів (споживання) сімей (домогосподарств). Безумовною перевагою такого підходу є максимально точна спрямованість допомоги. Але існує і цілий ряд проблем, пов'язаних насамперед з невідповідністю реального рівня життя доходам. Орієнтація ж на рівень споживання при наданні адресної допомоги ускладнюється тим, що ця характеристика рівня життя не підтверджується документально і відповідно не може використовуватись безпосередньо у процедурі призначення допомоги. Проблема можна вирішити шляхом запровадження показника доходів у поєднанні з бодай вибірковими перевітками реального рівня життя. Але це потребує коригування законодавства, істотного збільшення адміністративних витрат і, як правило, не користується підтримкою населення.

Альтернативний підхід спирається на так звані індикатори ризику бідності, тобто на наявність у сім'ї (домогосподарства) однієї або кількох ознак, що тісно корелюють з бідністю. Прикладом може бути наявність не менше 5 дітей, відсутність у сім'ї осіб молодше 75 років тощо. Переваги такого підходу обумовлені спрощенням процедури надання допомоги і відповідним скороченням адміністративних витрат. Недоліки пов'язані з тим, що всі індикатори ризиків бідності є непрямими і пов'язані з бідністю стохастично, а не функціонально. Відповідно, можливі помилки у забезпеченні адресності: неповнота охоплення бідних або, навпаки, надання допомоги небідним [9].

Значною мірою запобігти розпилю коштів може так званий механізм самоідентифікації або самоадресності. Його ідея зводиться до формування таких видів допомоги, які прагнуть отримувати тільки дійсно бідні верстви населення. Прикладом, прийнятним для працездатних верств суспільства, можуть бути програми громадських робіт з оплатою не вище порогу бідності.

Потребує істотного посилення увага до осіб з обмеженими фізичними можливостями, яким необхідно створити максимально сприятливі умови для адаптації до суспільного життя, професійної реабілітації та зайнятості, запобігання соціальній ізоляції [10].

Таким чином, Україні належить подолати складний шлях до досягнення критеріїв, необхідних для повноправного членства в ЄС. Рух нашої країни має бути підкріплений сподіванням, що двері загальноєвропейського дому насправді відкриті для кожної європейської держави, яка відповідає копенгагенським критеріям. Майбутні

члени повинні не лише забезпечити імплементацію до національного законодавства комплексу європейських правових норм і стандартів, а й застосовувати їх на практиці.

Інтеграція України до Європейського Союзу є складним процесом, який невідомо скільки часу ще буде продовжуватися. Це буде залежати, в першу чергу, від нашої держави – наскільки швидко вона зможе виконати всі умови ЄС, визначені для країн-кандидатів на вступ у Спільноту. Тому Україна повинна чітко і послідовно дотримуватись виконання цих умов, які визначені в її інтеграційній стратегії як основні напрями інтеграційного процесу. Перспектива членства у Євросоюзі є дуже потужним стимулом для проведення радикальних реформ в Україні. Щоб зважитися на кардинальні перетворення у державі, потрібно мати глобальну мету, що може виправдати в очах населення шокову терапію, й досвідчених провідників, що готові розділити з реформаторами відповідальність за наслідки реформ.

Реальність намірів України щодо вступу до ЄС вимагає поглибленого аналізу й порівняння законодавчо-правових, економічних, соціальних, екологічних та інших вимірів нашої країни з параметрами ЄС, а також оцінки їх відповідності євроінтеграційним принципам і проголошеній світовим співтовариством парадигмі сталого розвитку. Об'єктивний аналіз такої відповідності є однаково актуальним як для України, так і для європейського співтовариства, оскільки навіть просте фізичне збільшення системи ЄС ускладнює її, вимагаючи нових додаткових регуляторів, кожний з яких має обмежені можливості. З точки зору керованості системи, її розширення повинно мати розумні межі. Адже економічний зміст

інтеграції полягає у включенні нових елементів до старої, усталеної системи та в її кооперації з цими елементами для поліпшення її ж життєдіяльності. З огляду на це, необхідні переконливі докази, які б продемонстрували роль нових країн – кандидатів (у тому числі України) у відповідному процесі, а також міру їх наближеності та адаптованості до основних вимірів сталого розвитку країн ЄС.

Відсутність адекватної системи показників не дозволяє визначити реальний якісний стан рівня життя різних соціальних верств населення та здійснити їх структурне ранжування. Ефективна державна політика, спрямована на забезпечення досягнення відповідного життєвого рівня населення, може бути реалізована лише за умови всебічного врахування системної дії комплексу соціально-економічних чинників та застосування повної та репрезентативної системи показників оцінки рівня життя.

В умовах ринкової економіки підґрунтям соціального захисту населення може стати система соціальних нормативів, які одночасно відображають особливості соціальної системи та виступають інструментом регулювання тих чи інших процесів у суспільстві. Розробка та впровадження державних мінімальних соціальних стандартів має бути спрямована на фінансове забезпечення основних конституційних прав громадян, зміцнення фінансової бази та збереження єдиного соціального простору у всіх регіонах країни, тобто державні мінімальні стандарти повинні знайти своє відображення в державному та місцевих бюджетах і сприяти вирівнюванню соціального забезпечення громадян у розрізі областей, районів та інших адміністративних одиниць.

ЛІТЕРАТУРА

1. Карасев В. Лучший «якорь» – евроидеология : [текст] / В. Карасев // День. – 2005. – 17 июня. – С. 7.
2. Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України : [текст] / І. І. Жовква, Г. М. Немиря, Г. М. Перепелиця, В. Р. Сіденко. – К. : Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2007. – 86 с.
3. Друзенко Г. Європейська інтеграція України: оцінка в загальноєвропейському контексті : [текст] / Г. Друзенко // Часопис Парламент. – 2005. – №8. – С. 2–11.
4. Чужиков В. Модернізація регіональної політики в ЄС : [текст] / В. Чужиков // Економіст України. – 2008. – № 9. – С. 51–53.
5. Чухно А. Актуальні проблеми стратегії економічного і соціального розвитку на сучасному етапі : [текст] / А. Чухно // Економіка України. – 2004. – № 5. – С. 14–23.
6. Буравльов Є. Шляхи для сталого розвитку : [текст] / Є. Буравльов // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 23. – С. 4.
7. Гражевська Н. Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в глобальному постіндустріальному вимірі : [текст] / Н. Гражевська // Економіст України. – 2008. – № 9. – С. 54–62.
8. Пріоритети у соціальній політиці : [текст] // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 195. – С. 4.
9. Бідність та нерівні можливості дітей в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/ukraine/ukr/2_Bidnist_i_nerivni_mozlyvosty_NEWDESIGN.indd.pdf.
10. Лібанова Е. Бідність в Україні: діагноз поставлено – будемо лікувати? : [текст] / Е. Лібанова // Дзеркало тижня. – 2001. – № 13 (337). – С. 4–5.

Рецензенти: Багмет М. О., д.і.н., професор;
Свтушенко О. Н., к.політ.н., професор.

© Міхель Д. О., 2010

Стаття надійшла до редколегії 14.09.2010 р.