

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-88>

УДК 341.23(4-672ЄС+477)

Солодкава К.А., Бойчук Д.С.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## КОПЕНГАГЕНСЬКІ ТА МАДРИДСЬКІ КРИТЕРІЇ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Анотація.** У науковій статті висвітлена проблема вступу України в членство до Європейського Союзу, так як наша держава протягом багатьох років є лише кандидатом на такий вступ і дане питання є досить актуальним для нашої країни. Саме тому перед нами постає мета дослідити основні критерії такого вступу і визначити наскільки Україна готова до цього. Так, відповідно до Копенгагенських критеріїв, країна-кандидат повинна реалізовувати гарантії забезпечення прав кожної людини, верховенство права і демократизм, економічну стабільність країни, а також брати на себе обов'язок по виконанню всіх вимог Європейського Союзу. За вимогами Мадридських критеріїв країна повинна володіти наявністю публічних інституцій, а також судових органів, які забезпечать реалізацію прав і свобод людини та громадянина, демократизм і верховенство права. Зараз в Україні можна спостерігати початок нової доби на шляху до євроінтеграції. Проведено реформи, які повинні допомогти нашій країні відповідати цим критеріям, проте, важливим є не просто провести реформу, а й зробити все можливе для її ефективної реалізації.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Копенгагенські критерії, Мадридські критерії, вимоги, країна-кандидат, повноваження, реформа, євроінтеграція, розширення.

Solodkova Kateryna, Boychuk Dmytro

Yaroslav Mudryi National Law University

## COPENHAGEN AND MADRID ENTRY CRITERIA TO THE EUROPEAN UNION: PROSPECTS FOR UKRAINE

**Summary.** The scientific article highlights the problem of Ukraine joining the European Union, as our state has for many years been only a candidate for such an entry. That is why we are faced with the goal of exploring the basic criteria for such an entry. Thus, in accordance with the Copenhagen criteria, the candidate country must implement guarantees for ensuring the rights of every person, the rule of law and democracy, the country's economic stability, which should serve as a pivot in the market and ensure competitiveness among other countries of the European Union, as well as take over the obligation to fulfill all the requirements of the European Union, putting in the first place the interests of the community, and not their own national ones. According to the requirements of the Madrid criteria, a country that can become worthy of joining the European Union is the presence of public institutions, as well as judicial bodies that will ensure the implementation of the human rights and freedoms specified in the Constitution of Ukraine, democracy and the rule of law in the country. In addition, in accordance with the SIGMA program, the main institutions that must exist in the candidate country in joining the European Union were identified. So they relate to, the effective interaction of the three branches of government (executive, legislative and judicial), which have clearly defined powers and limits of competence, as well as the presence of local governments that will ensure the interaction of citizens with the authorities, the existence of independent media, political institutions that will ensure the realization of human rights and freedoms, the rule of law and democracy. Now we are witnessing the beginning of a new era on the way to European integration in Ukraine. Reforms have been implemented to help our country meet these criteria. However, it is important not only to carry out the reform, but also to do everything possible to implement it effectively. Ukraine has not yet solved the objectives and goals for the Copenhagen and Madrid criteria, and the speed of their solution depends on the effectiveness of the state-managed means.

**Keywords:** European Union, Copenhagen criteria, Madrid criteria, requirements, candidate country, powers, reform, European integration, expansion.

**Постановка проблеми.** Питання вступу України до Європейського Союзу (далі – ЄС) є актуальними вже протягом багатьох років. На сьогоднішній день Україна має реальні шанси вступу до ЄС у зв'язку з його розширенням. Розширення ЄС представляє собою досить складний процес, який суттєво змінить низку сфер життєдіяльності суспільства, а саме: структуру торговельного, підприємницького та інвестиційного клімату в регіоні Центрально-Східної Європи. Так, як низка країн, в тому числі і Україна будуть сусідами міжнародної спільноти, це означає реальні шанси на успішну реалізацію євроінтеграційної політики. Однак, через військові конфлікти на Сході України, складні економічні, політичні та соціальні процеси на теренах нашої держави, Європейський Союз

бажає мати з нами відносини тільки у рамках співпраці у статусі «сусідів». Це пов'язано із тим, що Європейський Союз проголошує демократизм, правовий порядок, дотримання прав громадян та національних меншин. Для того щоб наміри України до вступу в ЄС мали позитивні результати, наша держава повинна провести поглиблений аналіз усіх законодавчих актів та інших вимірів нашої країни з параметрами ЄС, а також оцінки їх відповідності євроінтеграційним принципам і проголошеній світовим співтовариством парадигмі сталого розвитку. Саме тому, дотримання Україною копенгагенських та мадрридських критеріїв вступу до ЄС має суттєве значення для реалізації євроінтеграційної політики до якої Україна крокує вже досить тривалий час.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед найбільш відомих вітчизняних фахівців, що займаються питаннями європеїзації систем державного управління, її підготовки до функціонування в умовах європейського врядування, слід згадати: А. Романюка, І.І. Жовка, В. Авер'янова, А. Бояра, І. Грицяка, О. Дергачова, В. Дзюдзюка, Н. Колісніченко, В. Копійку, І. Кравчука, Я. Малика, Л. Прокопенка, А. Пухтецьку, О. Рудіка, Н. Рудік, В. Посельського, Є. Топалову, С. Ситник, В. Стрельцова, В. Чужикова, П. Шевчука та ін.

**Мета.** Метою наукової статті є розкриття основних Копенгагенських та Мадридських критеріїв та визначення відповідності України цим критеріям.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що відносини між Україною та Європейським Союзом започаткували свою історію ще у грудні 1991 року, коли Міністр закордонних справ Нідерландів, як головної в ЄС країни, у своєму листі від імені Євросоюзу офіційно визнав незалежність України. Але, на жаль, незважаючи на тривалий політичний діалог України з Європейським Союзом, наслідками для нашої держави є лише розчарування та невизначеність. Так, прийняття Європейською Комісією у березні 2003 року документа «Розширена Європа – сусідство: новий вимір відносин зі східними та південними сусідами» [1] викликало в Україні нову хвилю обурення: замість очікуваної пропозиції підписати Угоду про асоціацію, Євросоюз пропонує Україні лише статус сусідства. Така криза взаємовідносин пов'язана з цілою низкою чинників: певним погіршенням міжнародного іміджу України, внутрішньо-політичними проблемами в Україні та їх сприйняття на Заході, різне розуміння поняття «інтеграція» країнами-членами Європейського Союзу та України.

Пропонуємо розглянути критерії вступу до ЄС дотримання яких може слугувати основою вступу до спільноти. Так, 21-22 червня 1993 року на засіданні Європейської Ради у Копенгагені, були прийняті Копенгагенські критерії вступу до Європейського Союзу, які з часом були поглиблені та розширені Мадридськими, так би мовити, інституційними критеріями. Відповідно до яких вступ до ЄС можливий тільки у тому випадку, коли держава зможе взяти на себе обов'язки членства, реалізуючи низку економічних та політичних вимог.

Копенгагенські критерії складаються з декількох категорій. Так, Б.В. Зажигаєв виокремлює три критерії. Перший критерій (політичний) полягає у стабільності всіх інститутів, які є гарантами реалізації прав людини, поваги та захисту прав меншин. Однак, в Україні на сьогоднішній день, на жаль, політична сфера зазнала значного краху. Адже, з 2014 року на Донбасі відбуваються військові конфлікти, які є небезпечними не тільки для здоров'я, але й для життя людей. Таким чином, порушується низка прав і зовсім не можна стверджувати про демократизм та верховенство права.

Другий критерій (економічний) полягає в існуванні ефективної ринкової економіки, а також спроможність впоратись з конкурентним тиском та ринковими силами в межах Європейського Союзу.

Третій критерій (критерій членства), дотримання даного критерію є обов'язком для кожної країни-члену Європейського Союзу та полягає у здатності взяти на себе обов'язки членства, включно з дотриманням цілей політичного, економічного та валютного союзу» [2; 12, с. 283–289].

До того ж, особливістю даних критеріїв є те, що вони не можуть існувати окремо. Так, відомий Даніель П'яцоло висловив свою думку, щодо цього: «Зазначені сфери реформування взаємопов'язані, оскільки успіх в одній з них буде досягатися тільки при наявності достатнього прогресу в двох інших. Крім того, успішне просування у всіх сферах необхідно для забезпечення надійності економічних реформ» [3].

Щодо дотримання даних критеріїв Україною існує низка протилежних поглядів. Так, на думку, В. Копійки: «Україна на сьогодні при наявності політичної волі ЄС може бути визнана кандидатом, причому кандидатом, який досить успішно виконує вимоги Євросоюзу. Копенгагенські критерії вступу до ЄС мають дуже загальний формат, але на сьогодні Україна теж на них орієнтується» [4].

На думку І.І. Жовка, Україна вже виконала низку політичних критеріїв, до яких слід віднести наступні: закріплення в Основному Законі України гарантії захисту політичних, економічних та соціальних прав [5]. До того ж відповідно до норм Конституції України, встановлено незалежність органів правосуддя і на вимогу даної норми нещодавно були прийняті зміни до процесуальних кодексів України, Кодексу про адміністративне судочинство та підзаконних актів. Метою даних змін було розширення способів судового захисту, забезпечення відкритості та прозорості судового процесу, добросовісне користування процесуальними правами, розумні строки розгляду справ, правову визначеність тощо.

Крім зазначеного, Україною ратифіковано низку міжнародних нормативних актів, наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права; схвалено низку нових законів, що стосуються вдосконалення виборчого процесу; скасовано смертну кару; ухвалено Закон України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини»; проведено реформу прокуратури щодо обмеження повноважень та ін.

Таким чином, можна спостерігати початок нової доби в історії України на шляху до євроінтеграції, за допомогою реформ мають бути змінені всі сфери державної влади. До цієї діяльності залучено досить велику кількість людей, включаючи представників Ради Європи. Основною ціллю даної діяльності є підвищення довіри населення, подолання корупції та побудова демократичного суспільства на принципі верховенства права. Тим самим реалізуючи політичний критерій та положення статті 49 Договору про Європейський Союз «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в ст. 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі». Відповідно до статті 2 зазначеного договору: «Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб,

що належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів в рамках суспільства, характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок та чоловіків» [6].

На нашу думку, для повної реалізації політичного критерію, наша держава повинна запровадити ефективні засоби гарантії забезпечення дотримання прав громадян, адже у багатьох випадках вони існують лише формально, створити ефективну систему у боротьбі з корупцією або дати життя «старій», наприклад створити додатковий контроль за діяльністю державних службовців та інших чиновників, усунути існуючі розбіжності між різними законодавчими актами, наприклад, між Цивільним і Господарським Кодексами України та багато іншого.

Що стосується економічного критерію то наша держава провела вже низку реформ завдяки яким в Україні простежується зростання ринкової економіки, до того ж, Україна отримала від США та ЄС статус країни з ринковою економікою, адже в нашій державі є потенціал, сприятливе географічне положення та клімат, що забезпечують ефективний розвиток сільського господарства, рослинництва тощо. Також внесено зміни до відповідних законів України з метою приведення законодавства у відповідність до законодавства ЄС; у сфері фінансових послуг Національним банком України прийнято постанови з метою вдосконалення процесу аудиту та нагляду у банківському секторі; схвалено відповідне законодавство щодо врегулювання ринків цінних паперів; реформовано систему щодо порядку проведення аудиту та створення комп'ютерних реєстрів податкових накладних і відповідної автоматизованої системи; у сфері прав ін-телектуальної власності досягнуто значного успіху у вдосконаленні відповідного законодавства та інші [5].

Третій критерій є найбільш складним для виконання, цей факт підтверджує переговори країн-кандидатів на вступ до ЄС. Копенгагенська Європейська рада, зробила висновки, що кожна країна повинна бути здатна взяти на себе усі зобов'язання членів ЄС та дотримуватися їх, ставити в пріоритет не власні національні інтереси, а інтереси спільноти, щоб у майбутньому це не призвело до ситуації, яка на сьогоднішній день існує між Великобританією та ЄС.

На нашу думку, досить доцільною ідеєю яку запропонувала Європейська комісія, було подання кожним із кандидатів-членів до ЄС звітів про їх досягнення. У них Комісія аналізує відповідність реформ, що проводяться у країнах-кандидатах з 1997 р., Копенгагенським критеріям. До того ж, Європейський Союз аналізуючи такий висновок бере до уваги лише ті реформи, які вже діють в країні, а не лише запропоновані.

### Список літератури:

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels. 11.3.2003. COM (2003) 104 final. P. 26.
2. Зажиґаєв Б. В. Украина: уровень соответствия критериям для кандидатов на вступление в Европейский Союз (Куда идет Украина?). URL: <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/p05/ar006034.pdf> (дата звернення: 10.11.2019).
3. Пьяцоло Д. Восточная Европа между трансформацией и вступлением в Европейский Союз: анализ реформаторских требований: Экономическая политика: стратегия и тактика. *Проблемы теории и практики управления. Международный журнал*. 2002. № 2. С. 8–14.

На сьогодні, як зазначив А. Романюк, оцінка відповідності вищезазначеним критеріям буде переважно негативною для України. Причинами виступають: внутрішня політична нестабільність; не повна відповідність України формальним критеріям [7].

Особливу роль щодо вступу країн-кандидатів до ЄС відіграє також запровадження Мадридських (інституційних) критеріїв, основна роль яких полягає у створенні належних управлінських інституцій та судових органів, підвищення їх професійності, забезпечення належними кадрами, що буде слугувати не тільки швидкій адаптації національного законодавства до норм та правил ЄС, але й надасть можливість новим членам ЄС на отримання переваг спільноти, на прикладі фінансової допомоги від структурних фондів.

Відповідно до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, для того, щоб стати членом ЄС, необхідна наявність ефективних, стабільних та діючих інституцій, список таких інституцій та вимоги до них визначається за результатами експертних досліджень.

Так, у рамках Програми SIGMA до списку обов'язкових інституцій було включено: 1) ефективно діючі три гілки державної влади з чітко визначеними повноваженнями та межами компетенції; 2) забезпечення децентралізації влади, тим самим забезпечуючи громадянське суспільство; 3) політичні інститути, які забезпечать гарантію верховенства права та демократизм; 4) незалежні засоби масової інформації [8, с. 127].

Як вже зазначалося вище, Європейська комісія запровадила ефективну та важливу систему вступу до ЄС, завдяки якій Європейський Союз зможе визначити, яка країна гідна бути у членстві спільноти. Так, На прохання Європейської Комісії програма SIGMA з 1999 року щорічно проводить оцінку системи державного управління у перехідних країнах. Така оцінка проводилася у країнах-кандидатах на вступ до ЄС та у Балканських країнах у контексті Процесу стабілізації та асоціації. Для проведення оцінки програмою були розроблені базові критерії та система показників по кожному критерію. Ці критерії базуються на стандартах державного управління, що зарекомендували себе добре на практиці в державах-членах ЄС і тому можуть слугувати інструментами для здійснення оцінки державного управління в інших країнах.

**Висновки.** На нашу думку, перед Україною ще залишаються складні, не вирішені завдання та не досягнуті цілі щодо реалізації Копенгагенських та Мадридських критеріїв, а швидкість їх вирішення залежить від ефективності засобів, якими керується держава, їх розв'язанням, наявності бажання крокувати вперед та здійснювати активні дії, як на рівні органів влади, так і на рівні пересічних громадян, які мають допомогти країні стати гідною Європейського Союзу.

4. Експерт про Європейський Союз, Україну, Балкани та копенгагенські критерії. URL: <http://www.unian.ua/society/282074-ekspert-proes-ukrajinu-balkani-ta-kopengagenski-kriteriji.html> (дата звернення: 10.11.2019).
5. Жовква І.І. Критерії членства СОТ, Європейського Союзу та НАТО. Інтеграційні перспективи України / за ред. В.Р. Сіденко, І.І. Жовква, Г.М. Немиря, Г.М. Перепелиця. Київ : Аналітичне дослідження, 2010. 84 с.
6. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029) (дата звернення: 10.11.2019).
7. Україна-НАТО: регіональний вимір. Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Львів, 6 грудня 2008 року. URL: <http://natoua.org/news.php?nid=1> (дата звернення: 10.11.2019).
8. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23. URL: [www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf) (дата звернення: 10.11.2019).

## References:

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels. 11.3.2003. COM (2003) 104 final. P. 26.
2. Zazyhaev, B.V. Ukraina: Uroven' sootvetstviya kriteriyam dlya kandidatov na vstupleniye v Yevropeyskiy Soyuz (Kuda idet Ukraina?). URL: <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/p05/ar006034.pdf> (accessed November 10, 2019). (in Russian)
3. P'yatsolo, D. Vostochnaya Yevropa mezhdru transformatsiyey i vstupleniy v Yevropeyskiy Soyuz: analiz reformators'kikh trebovaniy : Ekonomicheskaya politika: strategiya i taktika. *Problemy teorii i praktiki upravleniya : Mezhdunarodnyy zhurnal*. 2002. № 2. P. 8–14. (in Russian)
4. Експерт про Європейський Союз, Україну, Балкани та копенгагенські критерії. URL: <http://www.unian.ua/society/282074-ekspert-proes-ukrajinu-balkani-ta-kopengagenski-kriteriji.html> (accessed November 10, 2019). (in Ukrainian)
5. Zhovkva, I.I. Kryteriyi chlenstva SOT, Yevropeys'koho Soyuzu ta NATO. Intehratsiyni perspektyvy Ukrayiny / za red. V.R. Sidenko, I.I. Zhovkva, H.M. Nemyrya, H.M. Perepelytsya. Kyiv: Analitychne doslidzhennya, 2010. P. 84. (in Ukrainian)
6. Dohovir pro Yevropeys'kyy Soyuz vid 07.02.1992. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029) (accessed November 10, 2019). (in Ukrainian)
7. Ukrayina-NATO: rehional'nyy vymir. Materialy vseukrayins'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi. L'viv, December 6, 2008. URL: <http://natoua.org/news.php?nid=1> (accessed November 10, 2019). (in Ukrainian)
8. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23. URL: [www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf) (accessed November 10, 2019).