

ВИКОНАННЯ КРАЇНАМИ БАЛТІЇ КРИТЕРІЇВ ЧЛЕНСТВА У ЄС – ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню головних критеріїв членства у ЄС. Розглядається адаптація законодавчої бази ЄС на прикладі країн Балтії. Визначаються можливості вивчення Україною досвіду Латвії, Литви та Естонії.

Європейська інтеграція в останні роки стала одним з найважливіших напрямів зовнішньої політики для багатьох країн Східної Європи. Україна також має наміри отримати повноправне членство у Європейському Союзі. Якщо все-таки буде отримане зелене світло від керівництва ЄС на вступ нашої держави, виникне необхідність виконати критерії членства у цій організації, які є доволі складними. Звісно, доцільним буде залучення позитивного та врахування негативного досвіду країн, що вже набули повноправного членства у Євросоюзі. Найбільш виправданим буде вивчення євроінтеграції Латвії, Литви та Естонії.

Власне процес інтеграції країн Балтії до Європейського Союзу в українській історичній науці не досліджувався. У зарубіжній історіографії цей процес також мало досліджений, але варто відзначити колективну роботу фінських істориків «Країни Балтії та інтеграція у Європейський Союз», яка вийшла за редакцією К. Ліухто. В монографії досліджено лише початковий етап процесу інтеграції Латвії, Литви та Естонії до ЄС, останньою подією у дослідженні є подання заявок на вступ вищезазначеними країнами [1]. Автори вважають країни Балтії такими, що найшвидше подолали перехідний період серед інших держав Центральної та Східної Європи. У колективній монографії німецьких дослідників К. Малф'єт та В. Кейгнаерта «Країни Балтії у розширенні Європейського Союзу» процес інтеграції Латвії, Литви та Естонії досліджений з 1991 по 1998 роки [2]. У цій роботі події процесу інтеграції розглядаються з точки зору виконання Копенгагенських критеріїв членства у ЄС. Одним із суттєвих недоліків цих досліджень є відсутність періодизації процесу інтеграції та ігнорування рішень самітів Ради ЄС як важливого джерела у дослідженні цього процесу.

Отже, **метою представленої статті** є дослідження головних критеріїв членства у Європейському Союзі та їх виконання країнами Балтії на шляху до набуття членства у цій організації.

Критерії членства у Європейському Союзі були представлені на Копенгагенському саміті Ради ЄС у 1993 році. Вони полягали у наступному:

- у країні мали бути забезпечені стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство закону, поважання прав людини та захист прав національних меншин (політичний критерій);
- існування функціонуючої ринкової економіки та спроможність впоратися з тиском конкуренції й ринкових сил у межах ЄС (економічний критерій);
- спроможність взяти на себе обов'язки членства, включаючи прихильність цілям політичного, економічного та монетарного союзів (спроможність адаптувати *acquis communautaire* – правові норми ЄС) [3, р. 13].

З точки зору автора, всі ці вимоги виявилися занадто широко сформульованими та складними для виконання. По-перше, не було впроваджено чіткої системи оцінки виконання цих критеріїв, а однозначно визначити, наприклад, ступінь поважання прав людини

або захист національних меншин виявляється дуже складним процесом. По-друге, критерій щодо існування функціонуючої ринкової економіки не містить конкретних показників, за якими визначатиметься ступінь його виконання. По-третє, країнам, що лише кілька років тому поновили незалежність, занадто важко буде адаптувати законодавчу базу до норм ЄС, що створювалися протягом десятиліть.

Одним з головних критеріїв членства у ЄС є адаптація законодавства країни-кандидата до правового доробку Співтовариства (*acquis communautaire*). Йдеться не лише про формальну адаптацію законодавства, а й про створення інституцій, що забезпечують його дотримання й реалізацію на практиці. Виконання даного критерію членства є вирішальним для країни-кандидата, оскільки він є базисом, на основі якого реалізуються економічні та політичні перетворення. У цьому підрозділі автор не ставить за мету зробити детальний аналіз правових норм країн Балтії, що були розроблені згідно з європейськими нормами. Акцент робиться на ключових напрямках, які мали бути узгоджені згідно з критеріями членства. На нашу думку, саме адаптація законодавчої бази виступає одним з найголовніших критеріїв членства у ЄС.

Весь комплекс права ЄС, який країни-кандидати мають прийняти, складається з 31 розділу, він охоплює економічну, політичну та соціальну сфери. У свою чергу ці розділи містять законодавчі акти у тій чи іншій галузі. Весь правовий доробок Європейського Союзу має майже п'ятдесятирічну історію розвитку, тому його імплементація у кожній з країн представляє собою довготривалий процес, який продовжується навіть після набуття повноправного членства. Комплекс *acquis communautaire* ґрунтується на «Договорі про заснування Європейської Спільноти» та доповненнях до нього, саме цей Договір визначає конкретні напрямки, за якими було створено загальноєвропейське законодавство [4, с. 48]. Розглянемо найважливіші напрямки адаптації законодавства.

Перший розділ присвячений законодавчим актам, що забезпечують вільне пересування товарів в межах Співтовариства. Це означає, що кожна країна повинна на законодавчому рівні закріпити принцип безперешкодного доступу товарів з країн ЄС. В першу чергу мають бути скасовані митні платежі, кількісні обмеження та протекціоністські заходи. Технічні, гігієнічні та інші стандарти для товарів також підлягають гармонізації згідно з європейськими стандартами [4, с. 54-56].

Наступний розділ має на меті врегулювання питання вільного пересування мешканців країн-членів у кордонах ЄС. У зв'язку з цим кожна держава, по-перше, має забезпечити можливість вільного переміщення робітників та їхніх сімей, при цьому єдині стандарти соціального захисту повинні бути збережені будь-де у Євросоюзі, по-друге, має бути спрощений режим перетину кордону для громадян ЄС [4, с. 60-65].

З першими двома розділами має тісний зв'язок розділ, що регулює свободу надання послуг всередині ЄС. Згідно з цим, кожна країна має надавати рівні умови як для національних підприємств у сфері надання послуг, так і для закордонних. Цілий комплекс законодавчих актів має бути розроблений у банківській та телекомунікаційній сферах. Особлива увага з боку ЄС приділяється якомога більшій гармонізації законодавства у цьому напрямку в усіх країнах-членах [5, р. 41].

Законодавча база кожної держави-члена має забезпечувати вільне переміщення капіталів. Цей розділ охоплює значну кількість законодавчих актів, що регулюють інвестиційну діяльність, роботу іноземних банків, фінансові потоки закордонних компаній, що працюють на території окремої країни [4, с. 65-67].

Найбільш чутливою галуззю економіки, як ЄС в цілому, так і країн Балтії, є сільське господарство. Задля забезпечення сталого розвитку, введення єдиних з ЄС санітарних норм та стандартів країнам Балтії довелося розробляти законодавчу базу практично з нуля. Адаптація законодавства у цій галузі виявилася одним з найскладніших завдань,

про це свідчать результати моніторингу з боку Європейської Комісії, що були викладені у «Рішеннях Ради Європейського Союзу щодо принципів, пріоритетів, проміжних цілей партнерства зі вступу», проблема недостатніх темпів законотворчої діяльності була характерною для Латвії, Литви та Естонії [6, р. 41].

З переходом до єдиного ринку у 1993 році країни ЄС прийняли єдине законодавство, що стосується оподаткування, це означає використання єдиного податкового режиму як до національних, так і не національних операцій з товарами та послугами на території Співтовариства. Законодавство ЄС щодо ПДВ включає в себе єдині правила обкладання цим видом податку, розміри його у всіх державах-членах – однакові, він складає 18 %. Система акцизних зборів країн Балтії також мала бути врегульована відповідно до стандартів ЄС. Акцизним податком обкладаються три категорії товарів: алкогольна продукція, тютюнові вироби, пальне [5, р. 41].

Окремий розділ присвячений законодавчій базі у галузі створення економічного та валютного союзу в межах ЄС. Нові країни-члени мають бути тісно інтегровані у економічну систему Співтовариства, особливо у банківській сфері, це вимагає розробки спеціального законодавства, яке має відповідати європейським нормам [7, р. 78].

Законодавству в галузі соціального захисту та працевлаштуванню також присвячено окремих розділ *acquis communautaire*. У Європейському Союзі існує єдина правова система, що регулює питання охорони здоров'я, умов та безпеки праці, працевлаштування, соціального захисту людей, що втратили роботу [4, с. 52].

Європейське законодавство в галузі промисловості, яке повинно бути адаптовано у кожній державі, має на меті: підвищити пристосування промисловості до структурних змін, в першу чергу це означає забезпечити її конкурентоспроможність в умовах єдиного ринку; впровадити єдині стандарти у виробництві; забезпечити належний рівень захисту навколишнього середовища. Особливе місце посідають законодавчі акти, які врегульовують торгівлю промисловими товарами між ЄС та країною-кандидатом. До моменту набуття повноправного членства країнами Балтії певні види продукції промисловості могли постачатися на ринок ЄС в обмеженій кількості (в першу чергу це стосувалося вугілля, сталі, продукції текстильної промисловості). Співтовариства зберігали за собою захисні заходи, у зв'язку з цим у країнах Балтії мало бути розроблене спеціальне законодавство, яке або забороняло, або встановлювало об'єми експорту промислових товарів [8, р. 175].

Спільне законодавство Європейського Союзу регулює також науково-дослідну діяльність та освіту. Статті 126 та 127 угоди про створення ЄС закріпили положення, згідно з якими кожна держава-член має впроваджувати високий рівень освіти на своїй території та забезпечити її невідривність від практичних потреб. Система освіти – чи не найперша галузь, яка була приведена у відповідність до європейських стандартів. Ще наприкінці 1990-х років у Латвії, Литві та Естонії у вищих навчальних закладах було впроваджено Болонську систему. Європейському Союзу та державам-членам належить координувати свою наукову та технічну дослідницьку діяльність у такий спосіб, щоб забезпечити сумісність національних політик та політики Співтовариства [4, с. 122].

Єдина сфера, яка не потребує адаптації національного законодавства до норм ЄС, – це культура. Співтовариство лише всіляко підтримує та сприяє розвитку культури кожної держави, не потребуючи при цьому створення спільної законодавчої бази [4, с. 115].

Забезпечення сталого розвитку всіх регіонів ЄС – одна з пріоритетних цілей для Співтовариства. Регіональна політика як Європейського Союзу в цілому, так і кожної країни має бути спрямована на рівномірний розвиток всіх регіонів. Європейська Комісія зазначала, що у країнах Балтії існують області, які відстають за багатьма економічними показниками та мають недостатньо розвинену інфраструктуру, ситуація ускладнюється значними темпами урбанізації населення [9, р. 81]. Саме задля поліпшення ситуації у недостатньо

розвинених регіонах країна-кандидат має впроваджувати законодавство, яке б сприяло подоланню відставання. Цій проблемі і присвячений розділ «Регіональна політика та координація структурних інструментів», що міститься у *acquis communautaire*. Під структурними інструментами розуміється комплекс програм впровадження фінансової, технічної допомоги країні або її окремому регіону. Такими програмами є Фарє (Phare), Сапард (Sapard), Іспа (Ispra) [9, p. 82].

Спільне законодавство Європейського Союзу має потужний потенціал захисту прав споживачів. Під суворим контролем знаходиться інформація, що подається у рекламі товарів, здійснюється постійний моніторинг цін та відповідності товарів екологічним стандартам, контролюється якість продукції, яка постачається до пунктів продажу [4, с. 117].

Однією з визначальних рис Європейського Союзу у порівнянні з іншими міжнародними організаціями виступає система фінансування, яка основана на використанні власних коштів Співтовариства. Фінансування цієї організації здійснюється не лише за рахунок внесків держав-членів, а й за рахунок податків та митних зборів, що надходять у власний бюджет Союзу [4, с. 162-165]. Адаптація законодавчої бази країни-кандидата повинна проходити в руслі формування єдиної фінансової політики всього Співтовариства та створення збалансованої системи взаємодії фінансових інституцій окремої держави з наднаціональними фінансовими установами, що беруть участь у формуванні, розподілі та використанні бюджетних коштів [10, p. 667-669].

Задля адаптації національних законодавчих баз Латвії, Литви та Естонії до правового доробку Європейського Союзу урядами вищезазначених країн були розроблені спеціальні програми. Ці документи в усіх трьох прибалтійських державах мали назву «Національна програма адаптації *acquis communautaire*». Вони представляють собою значні за обсягом документи (близько 700 сторінок кожний), де представлені конкретні заходи з адаптації розділів правового доробку та терміни їх реалізації. В середньому кожній з країн довелося адаптувати близько 2000 законодавчих актів. Згідно з національними програмами з цим завданням прибалтійські республіки мали впоратися до кінця 2003 року [10, p. 13].

Таким чином, однією з найважливіших складових частин інтеграції країн Балтії у ЄС є адаптація законодавства. Напрямки цього процесу, як ми бачимо, охоплюють практично все правове поле. На момент вступу до ЄС країнам Балтії довелося адаптувати велику частину усього комплексу *acquis communautaire*. За цей час докорінні зміни торкнулися економічної, соціальної та політичної сфери життя країн. В економічному плані країнам довелося пристосовуватися до нових умов, що створювалися через впровадження загальноєвропейського торгового, фінансового та митного законодавства. За таких обставин ринок країни відкривався для безперешкодного доступу більш конкурентоспроможних товарів з ЄС, але й Латвія, Литва та Естонія мали змогу просувати свою продукцію на європейські ринки. Адаптація країною соціального, візового та трудового законодавства до правового доробку відкриває більше можливостей для працевлаштування у країнах ЄС, спрощує подорожування Європою, надає значні перспективи у навчанні. Реформування законодавства в галузі транспорту та енергетики дозволило включити цей регіон у єдину європейську мережу товарообігу. Звісно, що процес адаптації усього правового доробку Європейського Союзу у державах Балтії триватиме ще не один рік. Наша держава знаходиться на шляху адаптації законодавчої бази до норм та стандартів ЄС майже 10 років, але цей процес постійно сповільнюється внаслідок нестабільного функціонування політичної системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. The Baltic States and the European Union integration / edited by Kari Liuhto. – Turku: Turku School of Economics and Business Administration, 1997. – 148 p.
2. Malfiet K., Keynaert W. Baltic States in an Enlarging European Union. – Berlin: Coronet, 1999. – 187 p.

3. Presidency Conclusions: Copenhagen European Council (21 – 22 June 1993) // Bulletin of the European Communities. – 1993. – № 6. – P. 7-23.
4. Договір про заснування Європейської Спільноти // Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / За ред. Т. Качки. – Київ: Юстиніан, 2005. – С. 46-183.
5. Council Directive in the fields of free movement of goods, freedom to provide services, agriculture, transport policy and taxation, by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia // Official Journal of the European Union L. – 2004. – Vol. 47, № 168. – P. 35-67.
6. Council Decision of 6 December 1999 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Estonia // Official Journal of the European Communities L. – 1999. – Vol. 42, № 335. – P. 35-41.
7. Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts // Official Journal of the European Communities C. – 2001. – Vol. 44, № 80. – P. 3-85.
8. Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part // Official Journal of the European Communities L. – 1998. – Vol. 41, № 26. – P. 3-255.
9. Agenda 2000 – Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union. – Brussels: European Commission, 1997. – 122 p.
10. National Programme for the Adoption of the Acquis (Estonia). – Tallinn: State Chancellery Office of European Integration, 2000. – 708 p.

В.Н. Завадський

Выполнение странами Балтии критериев членства в ЕС – опыт для Украины

Статья посвящена исследованию главных критериев членства в ЕС. Рассматривается адаптация законодательной базы ЕС на примере стран Балтии. Определены возможности изучения Украиной опыта Латвии, Литвы и Эстонии.

V.N. Zavadsky

Fulfillment of EU Membership Criteria by Baltic States – Experience for Ukraine

The article is devoted to the researching of the main EU membership criteria. The adaptation of the law of EU is given on Baltic States example. The opportunities in using of the Latvia's, Lithuanians and Estonia's experience are determined.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2009.