### Тема 4 Критерії для порівняння політико-адміністративних систем

#### Політико-адміністративна система: визначення та сутність

Упродовж історичного розвитку будь-якого суспільства політика й управління були взаємозалежними суспільними сферами, які могли по- різному співвідноситися, але які завжди об'єднувало уявлення про владу як організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, еко- номічних та особистих відносин [52].

Складність соціально-економічного розвитку та багатогранність су- часного суспільства приводить до того, що системи публічного управлін- ня, як правило, складаються як із політичних державних органів з адміні- стративними функціями, так і адміністративних органів з політичними функціями, тим самим створюючи відповідну політико адміністративну систему.

*Політико-адміністративна система* – це сукупність усталених зв'язків і відносин всередині виконавчої влади, між виконавчою та інши- ми гілками влади в їх динамічному взаємодії з інститутами громадянсько- го суспільства [129].

Можна визначити політико-адміністративну систему також як стійку сукупність відносин і зв'язків, які об'єднують центри прийняття політичних

рішень та органи реалізації політики. Отже, політико-адміністративна си- стема характеризується зчленуванням, яке встановлюється між здійс- ненням публічної політики та функціонуванням бюрократичного апарату.

Ознаки політико-адміністративної системи наведені в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

##### Ознаки політико-адміністративної системи [129]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Ознаки | Характеристики |
| 1 | Цілісність  або незвідність | Властивість, що свідчить про те, що система не до- рівнює сумі складових її елементів. Вона обов'язко- во включає комплекс зв'язків або відносин між еле-  ментами |
| 2 | Впорядкованість | Структура системи, підпорядкована певним поряд-  ком відносин, який може бути виявлений і зафіксо- ваний |
| 3 | Подільність | Властивість системи володіти властивим їй і відповід- ним тільки їй складом (набором) підсистем та частин |

Політико-адміністративна системи кожної держави має свою струк- туру, тобто комплекс стійких взаємозв'язків між основними елементами системи (гілками державної влади, інститутами державного управління та зовнішнього щодо них середовища), які зазвичай формалізуються в праві.

На ефективність структури політико-адміністративної системи впливає ряд факторів:

досконалість правової бази;

урахування соціокультурних особливостей даної країни; матеріально-технічне забезпечення та ін.

Проте головний критерій, за яким можна судити про ефективність чи неефективність структури політико-адміністративної системи, – сту- пінь її відповідності зовнішньому середовищу [129].

Таким чином, ефективна структура – це така структура, яка дозво- ляє системі оптимально взаємодіяти із зовнішнім середовищем, відпові- дає її запитам і викликам.

У теорії прийнято політико-адміністративні системи розрізняти за різними критеріями. Так, Баранов Н. А. [129] наводить таку типологію по- літико-адміністративних систем:

*за критерієм форми територіального устрою держави*. Тради- ційно виділяють три основні форми територіального устрою: федерація, конфедерація, унітарна держава;

*за критерієм форми правління.* Тут можна визначити такі моделі політико-адміністративних систем: монархії, парламентські республіки, президентські республіки, президентсько-парламентські республіки, пар- ламентсько-президентські республіки;

*за критерієм об'єднання країн за групами на підставі спільних ку- льтурних, правових і політичних традицій і практик*: англосаксонська модель; модель "наполеонівських" країн; модель, характерна для північ- них країн; модель "германських" країн.

Політико-адміністративні системи за Барановим Н. А. [129] вклю- чають такі компоненти, як:

"політизація" ("деполітизація") держслужби;

"функціонарізація" ("дефункціонарізація") політики, участь, політич- на орієнтація держслужбовців, політична лояльність держапарату;

політична роль адміністративної еліти та її участь (неучасть) у фо- рмуванні державної політики;

ротація "політичних чиновників" в умовах чергування партій у влади; вплив політичних чинників на рекрутування, підготовку, кар'єрне

просування чиновництва;

ступінь відкритості (закритості), прозорості (непрозорості) держслу- жби, її легітимності (нелегітимності);

рівень довіри і контролю над апаратом управління з боку громадян- ського суспільства;

характер взаємин зі ЗМІ, політичними партіями, групами інтересів і т. д.

Залежно від складу та змісту компонентів формується відповідна модель політико-адміністративної системи кожної держави.

#### Співвідношення політичного й адміністративного (державного) управління

Співвідношення політики та державного управління завжди було однією з ключових проблем як політології, так і науки державного (публі- чного) управління.

Політологічний словник визначає політику (від грецького *politika* – державні або громадські справи) як соціальну діяльність у політичній сфері суспільства, спрямовану головним чином, на досягнення, утри- мання, зміцнення та реалізацію влади [77].

Політолог Боднар А. Д. [17] визначає поняття "політика" як мистец- тво управління державою, тобто відповідний спосіб здійснення мети держави як на її території, так і ззовні; організації суспільства, яке пере- буває під певною владою, насамперед державною. Тобто політика пов'я- зана з формуванням влади та її інститутів, але в її основу закладаються індивідуальні, групові та суспільні інтереси. Представниками цих інте- ресів виступають політичні партії, громадські об'єднання, рухи тощо. Ра- зом із державно-владними інституціями вони утворюють політичну сис- тему суспільства.

В інституціональному аспекті політика становить інституйовану групу інтересів певних політичних суб'єктів (партій, класів, націй, профе- сійних груп, індивідуумів, інших соціальних угруповань), які створюють політичну систему.

Політична система суспільства функціонує в органічній взаємодії з іншими системами: економічною, соціальною, правовою, духовною тощо та взаємно проникає в них. На неї також впливає зовнішньополітичне се- редовище.

Політична система формує відповідну систему державного управ- ління. В Україні становлення нової моделі державного управління відбу- вається з метою формування демократичної, соціальної, правової дер- жави.

Особливим видом суспільного управління є *політичне управління*, що здійснюється органами, які вибрані народом або організацією і прий- мають політичні рішення в сфері реалізації стратегічних суспільних за- вдань, функціонування і розвитку політичних, правових соціально- економічних та культурних інститутів.

Політичне управління здійснюється на рівні державних органів, ре- гіональних структур влади та органів місцевого самоврядування, партій, груп тиску, політичних лідерів, засобів масової інформації тощо.

*Державне управління* – складова політичного управління, яке од- ночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Воно впливає на об'єкти державного сектору – державну власність, державні органи й ор- ганізації, а також суспільні відносини в межах повноважень, необхідних сучасній державі для ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, гарантій захисту прав і свобод громадян та національної без- пеки [151].

У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому –

тільки на виконавчу. В цьому випадку воно розглядається як політико- адміністративна діяльність.

Отже, функціонування будь-якої гілки влади не можливе без такої діяльності, як державне управління. Наприклад, парламентська діяль- ність передбачає управління законодавчим процесом, організацію робо- ти апарату законодавчого органу, процедури контролю за виконавчою владою, а діяльність виконавчої влади пов'язана з реалізацією виконання законодавчих актів під час здійснення державно-управлінських рішень.

У системі судової влади державне управління здійснюється на рівні підбору кадрів для судових органів, організації судового процесу, проце- дур розгляду апеляційних і касаційних скарг, контролю за виконанням судових рішень і вироків.

Судова влада призначена забезпечити реалізацію принципу верхо- венства права і тому вона меншою мірою, ніж парламентська, здійснює державне управління суспільством, однак вагомо впливає на його ефек- тивність. Це пояснюється тим, що коли в суспільстві через механізми су- дової системи створені умови для надійного захисту прав громадян, тоді органи влади змушені дбати не про привілеї бюрократії (як це прийнято у слаборозвинутих країнах), а про суспільні інтереси, опираючись на су- часну цивілізовану систему державного управління.

Державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій дер- жави, які випливають з її конституції.

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично ралізуються, засобів і методів, які у ході цього використовуються, відо- бражають сутність держави. Їх формування, правове закріплення здійс- нюється політичною системою та виражається державною політикою.

Основні елементи державної політики надані в табл. 4.2.

Таблиця 4.2

##### Основні елементи державної політики [34]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Елементи державної політики |
| 1 | 2 |
| 1 | Практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалі- зації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних  цілей |
| 2 | Сукупність сформованих та законодавчо (конституційно) закріплених цілей, завдань, функцій, інтересів, якими керуються органи державної влади під час здійснення державного управління всіма сферами суспільного життя |

Закінчення табл. 4.2

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 3 | Політичне усвідомлення, тобто усвідомлення політичними суб'єктами своїх політичних інтересів, цілей, що спонукають їх до конкретної політичної дія-  льності |
| 4 | Політична організація суспільства як сукупність органів управління в державі (законодавчих, виконавчих, судових, органів місцевого самоврядування), партійно-політичних та суспільно-політичних інститутів, певним чином кон- фесійних об'єднань, засобів масової інформації тощо |
| 5 | Політичні відносини: взаємовідносини політичної еліти та електорату, полі-  тичної влади та опозиції, соціальних угруповань, політичних інститутів тощо |

Засоби реалізації державної політики досить різні: від запрова- дження та ефективного використання різноманітних форм власності, ри- нкової економіки до вдосконалення систем інформації, освіти і виховання тощо. Політика щільно та діалектично пов'язана з мораллю, духовною, релігійною та іншими сферами суспільного життя.

Основні напрями загальної державної політики за [34]: економіч- ний, соціальний, демографічний, аграрний, культурний, військовий, які спрямовані на здійснення цілевизначального, організуючого, регулюючо- го впливу не все суспільство, тобто реалізацію державної влади.

Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

*Адміністративний аспект* державного управління полягає у вико- навчій та розпорядчій діяльності, що реалізується виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів.

*Виконавчий характер* діяльності органів виконавчої влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та ди- намічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також дер- жавно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа).

*Розпорядчий характер* державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Це дає змогу забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, нормативно- правових актів Президента та ефективно управляти галузями суспільно- го життя.

#### Еволюція підходів щодо вибору критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем

Соціально-політичні, соціокультурні та економічні чинники визна- чають основні риси кризи керованості сучасних політико-адміністра- тивних систем: занепад соціальної дисципліни, дезінтеграцію громадсь- кого порядку, посилення відчуження і самовідчуження громадян від полі- тики, невизначеність розвитку і т. д.

Подолати кризовий стан, на думку Баранова Н. А. [129], можна створенням таких умов, які забезпечили б безперешкодну, рівноправну комунікацію, незалежно від соціального статусу чи матеріального стано- вища її суб'єктів. Це:

демократичні права і свободи;

усунення недоліків ринку (монополій, недобросовісної конкуренції тощо); рівноправний доступ до отримання суспільних благ (освіти, соціа-

льної допомоги, медичного обслуговування та ін.);

визнання рівноправності різних етнічних і релігійних цінностей. Перераховані умови покликані забезпечити ефективне функціону-

вання сучасної держави в ході здійснення адміністративних і політичних реформ.

Ці зміни в багатьох державах Заходу вимагали створення *політи- ко-адміністративної системи* нового *антрепренерський типу*, що ґрун- тується на принципах відокремлення політики від обслуговування, пере- вірки якості та ефективності роботи ринком, орієнтації на потреби клієн- та, перенесення контролю з процедури виконання на якість результатів роботи, контрактної системи найму та оплати за результатами [129].

У політико-адміністративній системі нової антрепренерської моделі уряд відіграє роль своєрідного каталізатора. Він передає виконавчі фун- кції (забезпечення послуг) некомерційним громадським організаціям, за- лишаючи за собою функції контролю і вироблення загального напряму робіт.

Нова модель передбачає *децентралізацію управління*. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим громадам можли- вість вирішувати свої проблеми самостійно і проконтролювати ступінь задоволення потреб місцевого населення.

Створюється конкурентне середовище за рахунок подолання дер- жавної монополії на деякі види послуг населенню. У ході цього ефектив- не конкурентне середовище (що заохочує інновації, стимулює віддачу співробітників, підвищує якість послуг) може бути створене тільки в жор-

стких нормативних рамках, тобто правила конкуренції повинні бути чітко сформульовані, а сам процес – знаходитися під постійним контролем. Тому, як вважає Баранов Н. А. [129], потрібне створення моделі обмеже- ною або регульованою конкуренції.

Антрепренерська модель передбачає переважну орієнтацію дер- жавного управління не на бюрократичні правила і власний бюджет, а на конкретні цілі. Це означає, що на першому етапі організація чітко визна- чає мету або, частіше, комплекс цілей, а потім розробляє систему пра- вил і відповідний досягненню мети (цілей) бюджет.

Нова модель політико-адміністративної системи орієнтує управлін- ців не на зростання фінансових вкладень в організацію, а *на кінцевий результат діяльності*. Розглядаючи чиновників як раціональних індиві- дів, автори цієї моделі справедливо вважають, що кінцевий результат їх діяльності (наприклад, кількість вилікуваних хворих) неминуче вступить у протиріччя з вимогою додаткових бюджетних вливань (чим більше паціє- нтів у лікарнях, тим вище фінансові вимоги управляючої організації). Уряд повинен не стільки розподіляти кошти і контролювати витрачання, скільки прагнути заробляти їх.

Антрепренерська модель політико-адміністративної системи не є єдиною і, тим більше, ідеальною, відповіддю на виклики сучасності. Од- нак саме вона стала головним питанням порядку денного адміністратив- них реформ, що відбуваються повсюдно. У ході цього орієнтація на рин- кові механізми не усуває необхідності вирішення питання щодо ефектив- ної організації процесу взаємодії елементів політико-адміністративної системи між собою і зовнішніми агентами.

Ускладнення соціальної структури суспільства, поява безлічі гро- мадянських рухів, формування щільної мережі комунікацій, нарешті, гло- балізація культурного та економічного простору потребують пошуку но- вих механізмів взаємовідносин між державою і громадянським суспільством. Загальний напрям створення цих механізмів можна визначити як розширення практики залучення громадян до процесу прийняття та реа- лізації державних рішень. Прозорі і загальнодоступні способи зворотного зв'язку, в свою чергу, призначені забезпечити ефективне використання ресурсів для вирішення соціально-економічних проблем і більш точно

визначити пріоритети державної політики [129].

Одночасно зі зміною механізмів зворотного зв'язку змінюються ор- ганізаційні структури всередині політико-адміністративної системи. Стра- тегічним напрямом змін стала децентралізація, а перспективною метою –

формування горизонтальної управлінської мережі, куди, поряд з держав- ними організаціями, увійдуть організації приватного сектору і різні суспі- льні групи.

#### Основні критерії для порівняння моделей розвитку виборчого права та виборчого процесу

Одним із важливих інститутів конституційного права будь-якої де- мократичної держави є виборче право, яке включає систему правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів держави й місцевого самоврядування.

В умовах демократії ідея виборів і виборності влади пов'язує між собою державні інституції, ідею суверенітету народу (нації), інститут гро- мадянства і фундаментальні особисті та політичні права і свободи. За результатами загальнонародних виборів влада отримує законну силу; це народне волевиявлення є актом, у якому політична воля нації безпосе- редньо втілюється у владні політичні інститути, легітимізує їх, стає дер- жавною волею. Саме в цей момент нація реалізується як суверен, а її члени – як громадяни держави. Отже, через інститут виборів демократія про- являє себе як взаємозв'язок і взаємопроникнення держави та суспільства, які не протистоять одне одному (що виключало б стабільне їх існування й озна- чало б глибоку кризу нації) і не зливаються (як в умовах тоталітарного режи- му), а формують політичну єдність громадян – політичну націю [133].

Сукупність виборчих процедур, передбачених законом і пов'язаних з формуванням органів влади складають *виборчу систему* [190].

*Виборча система* – це впорядковані суспільні відносини, зв'язані з виборами органів державної влади або органів місцевого самоврядуван- ня, що складають порядок виборів. Це спосіб розподілу мандатів у вибо- рних органах відповідно до результатів голосування. Виборчий процес в Україні здійснюється виключно на підставі Конституції України та вибор- чого законодавства України, а отже, головною його засадою є законність [47].

Виборча система функціонує на принципах *всезагальності, рівно- сті* і *таємного голосування*.

Проте виборчим законодавством передбачений ценз осідлості і ві- ковий ценз.

*Віковий ценз* буває різний для активного (право вибирати) і пасив- ного (право бути обраним) виборчого права. Крім цього, в деяких країнах (Австрія, Бельгія, Нідерланди) передбачене обов'язкове голосування [190].

Виборчі системи поділяються на чотири типи: *представницьку (ку- ріальну), мажоритарну, пропорційну, змішану* (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

##### Типи виборчих систем

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Тип виборчої системи | Характеристика |
| 1 | Представницька | Передбачає виділену в представницькому органі квоту від певних соціальних груп. Така система існувала в де-  яких країнах Європи на початку XX ст. |
| 2 | Мажоритарна | Передбачає вибори, як правило, за одномандатними округами і визначення переможця за більшістю голосів, отриманих в окрузі. Поділяється на такі види:  абсолютної більшості (для перемоги в першому колі необхідно набрати більше 50 % голосів виборців);  відносної більшості (для перемоги достатня прос- та більшість);  преференційна (переможець визначається шля- хом складного механізму відбору, який передбачає ви- ключення кандидатів, що набрали найменшу кількість  перших місць) |
| 3 | Пропорційна | Передбачає вибори за партійними списками і розподіл мандатів між партіями пропорційно до кількості голосів, набраних кожною із них у межах виборчого округу. Поді- ляється на такі види:  з жорсткими списками (виборці голосують за цілий список);  з преференціями (виборець у списку вибирає свого кандидата);  пропорційна система з напівжорсткими списками  (виборці голосують за список або за окремого кандидата) |
| 4 | Змішана | Передбачає вибори за мажоритарними і пропорційними  принципами |

Виборча система в Україні ґрунтується на законодавстві про вибо- ри Президента, Верховної Ради і місцевих органів влади.

Нове виборче законодавство закріпило:

змішану систему для виборів до парламенту;

мажоритарну відносної більшості, а також преференційну для ви- борів до органів місцевого самоврядування.

Міжнародні стандарти щодо демократичності проведення виборів надані у цілому ряді офіційних документів (табл. 4.4)

Таблиця 4.4

##### Офіційні документи, в яких надані Міжнародні стандарти щодо демократичності проведення виборів [139]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Документи |
| 1 | Загальна Декларація Прав Людини – Резолюція Генеральної Асамблеї 217 Ф (ІІІ), прийнята 10.12.1948 р. |
| 2 | Міжнародний пакт про громадські і політичні права, який був ратифікова- ний Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08)  від 19.10.1973 р. |
| 3 | Конвенція про заборону всіх форм дискримінації жінок – Резолюція ГА  34/180, прийнята 18.12.1979 р. |
| 4 | Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини; Євро- пейська хартія місцевого самоврядування |
| 5 | Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Конве-  нції з безпеки та співробітництва у Європі (КБСЄ) |

Країни Західної Європи на підставі застосування їхнього досвіду виробили *базові критерії* оцінювання рівня демократичності виборів, ос- новні з яких наведені в табл. 4.5.

Таблиця 4.5

##### Базові критерії оцінювання рівня демократичності виборів [119]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Документи |
| 1 | Виборчі права повинні належати всьому дорослому населенню – незалежно  від етнічного походження, раси або релігійних переконань |
| 2 | Голосування повинне бути вільним і таємним, без залякувань або подаль-  ших переслідувань |
| 3 | Вибори повинні відбуватися регулярно у межах передбачених часових лімі- тів та відповідно до чинних конституційних норм |
| 4 | Усі верстви суспільства без винятку повинні мати змогу вільно висувати сво-  їх кандидатів і кандидатів від політичних партій, вільно проводити передви- борчу компанію |
| 5 | Передвиборчий період повинен бути досить довгим, щоб дати змогу усім партіям і кандидатам ознайомити громадськість із своїми програмами. По- винна бути гарантована рівність доступу та використання державних засобів  масової інформації |
| 6 | Голосування та підрахунок голосів повинна контролювати незалежна адмі-  ністрація на чолі з органом, який здатний вирішувати виборчі суперечки |
| 7 | Усі партії та кандидати повинні мати доступ до отриманих результатів, очо- лювати владу повинна партія-переможець, або партії, які мають потрібну підтримку у парламенті |

Значення досвіду країн Західної Європи щодо застосування вибор- чих систем, на думку вітчизняних фахівців [139], полягає не в тому, як від-

буваються вибори (вони відбуваються відповідно до наперед визначених суспільством норм), а у напрацюванні стійких демократичних стандартів виборчих процесів та інститутів, на яких фактично базується ціла інсти- туційна конструкція демократичних політичних систем.

#### Копенгагенські критерії – критерії вступу країн до Європейського Союзу

Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Єв- ропейського Союзу (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 року (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

##### Базові принципи Копенгагенських критеріїв [169]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Принципи |
| І | Стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права,  повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії) |
| ІІ | Наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний  тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії) |
| ІІІ | Здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС,  включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютно- го союзу (інші критерії) |

Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), поділені на таки види: політичні, економічні, здатність витримувати конкурентний тиск і дію рин- кових сил у рамках ЄС, інші (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

##### Основні види Копенгагенських критеріїв [169]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Види критеріїв | Коментарі |
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Політичні | Членство в ЄС з точки зору політичних стандартів ви- магає від країни-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу і за- хист меншин. Статтею 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що "Союз базується на принципах сво- боди, демократії, поваги до прав людини і основних сво- бод та верховенства права" |

Продовження табл. 4.7

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 |
|  |  | Країни, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства пра- ва у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції країн-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичній плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють де- мократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, прове- дення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.  З метою оцінювання виконання країнами-кандида- тами умов членства Європейська Комісія (ЄК) у кожному своєму Висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реаль- ний характер. У ході цього перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій  і засобів масової інформації |
| 2 | Економічні | Відповідно до Копенгагенських критеріїв, вимоги до членства у сфері економіки полягають "у наявності як ді- євої ринкової економіки, так і здатності витримувати кон- курентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС".  Наявність дієвої ринкової економіки характеризується такими елементами:  рівновага між попитом і пропозицією як результат ві- льної взаємодії ринкових сил;  лібералізація цін і торгівлі;  відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього;  наявність достатньої правової бази, включаючи регу- лювання права власності, виконання законів і контрактів;  досягнення макроекономічної стабільності, включаю- чи цінову рівновагу, стабільність державного фінансу- вання та платіжного балансу;  суспільний консенсус щодо найважливіших питань економічної політики;  достатня розвиненість фінансового сектору для спря-  мування збережень на інвестування виробництва |
| 3 | Здатність витримувати конкурентний | Передбачає:  наявність дієвої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної стабільності, що дає змогу суб'єктам |

Закінчення табл. 4.7

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 |
|  | тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС | ринку приймати рішення в атмосфері стабільності й пе- редбачуваності;  достатню кількість людських і матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру (енергопостачання, телеко- мунікації;  транспорт і ін.), рівень освіти і дослідницької діяльності; ступінь впливу урядової політики і законодавства на  конкуренцію шляхом проведення торговельної політики, політики конкуренції, надання державної допомоги;  рівень і темпи інтеграції держави в ЄС перед його ро- зширенням;  достатня частка малих фірм у структурі економіки, оскільки малі фірми отримують вигоду від спрощеного  доступу на ринок |
| 4. | Інші | Копенгагенська Європейська Рада дійшла висновку, що країни-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності ці- лям Договору про ЄС, включаючи політичний, економіч- ний і валютний Союз. Спільна зовнішня політика і політи- ка у сфері безпеки є головними складовими політичного  союзу ЄС |

Важливим сегментом ЄС є Європейський економічний і валютний союз (ЕВС).

Однак у [169] підкреслюється, що слід розрізняти участь у валют- ному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валю- ти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС. Участь у ньому сприятиме ро- звитку країн-кандидатів, прийняттю у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС.

*Входження у ЕВС передбачає три стадії*:

1. стадія підготовки до приєднання – період до приєднання;
2. стадія приєднання – період від приєднання до прийняття єдиної валюти;
3. остання стадія – упровадження євро.

Дії країн, що планують входження у Європейський економічний і валютний союз (ЄВС), на кожній стадії наведені в табл. 4.8.

Таблиця 4.8

##### Європейський економічний і валютний союз (ЄЕВС) на кожній стадії [169]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| №  п/п | Стадії | Дії країн, що планують входження у ЄВС |
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Підготовка  до приєднання | На цій стадії країни-кандидати реформують свою еконо- міку з метою її приведення відповідно до Копенгагенських економічних критеріїв щодо дієвої ринкової економіки і здат- ності витримати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рам- ках ЄС. Окрім згаданого, на цій стадії повинна бути адапто- вана спеціальна частина права ЄС (*acquis*), що стосується ЄВС, а саме:  завершення лібералізації руху капіталів;  заборона будь-якого прямого фінансування державного сектору через центральний банк чи шляхом надання приві- лейованого доступу державного сектору до фінансових ін- ститутів;  відповідність статуту центрального національного банку країни-кандидата Договору про ЄС, включаючи положення про незалежність органів валютного контролю і підтримання стабільності цін.  Виконання цих вимог разом із постійним здійсненням на- лежної економічної політики і проведення економічних ре- форм дасть змогу країнам-кандидатам брати участь у ЄЕВС  без запровадження євро |
| 2 | Приєднання | На момент приєднання нові держави-члени будуть учас- никами ЄЕВС і повинні діяти відповідно до Розділу VII Дого- вору про заснування Європейського співтовариства. Ці зобо- в'язання полягають у:  суворому дотриманні цілей ЄЕВС;  проведенні політики контролю курсів валют, ураховуючи, що вона належить до сфери спільних інтересів, і подальша участь у механізмі контролю за курсом валют ЄС;  проведенні економічної політики, враховуючи, що вона належить до сфери спільних інтересів і координації економі- чної політики між країнами-членами через участь у процеду- рах співтовариства;  уникненні високого бюджетного дефіциту і суворому до- триманні відповідних положень Пакту про стабільність і зрос- тання (ухвалений Європейською Радою у червні 1997 році);  подальшій адаптації статутів національних центральних  банків з метою їхньої інтеграції в європейську систему цент- ральних банків; |

Закінчення табл. 4.8

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 |
|  |  | прогресі у виконанні маастрихтських критеріїв зближення (конвергенції).  Виконавши маастрихтські критерії зближення (конверге- нції), які стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та від- соткових ставок, країни-кандидати можуть вважатись повно- цінним учасниками ЄЕВС.  Критерії зближення полягають в тому, що:  відношення державного дефіциту до ВВП не повинне перевищувати 3 %;  відношення державного боргу до ВВП не повинне пере- вищувати 60 %;  достатній рівень стабільності цін і сталість середніх тем- пів інфляції (цей показник не повинен перевищувати три кращі показники держав-членів більше, ніж на 1,5 %);  довгострокова номінальна відсоткова ставка не повинна перевищувати три кращі показники стабільності цін держав- членів більше, ніж на 2 %;  протягом щонайменше двох років і без значного напру- ження з боку відповідної країни нормальне відхилення вели- чини обмінного курсу національної валюти не повинне вихо- дити за граничні значення, передбачені механізмом обмінно-  го курсу країн-членів |
| 3 | Остання (упровадження євро) | Участь держав у зоні євро вирішується у світлі виконання країнами необхідних умов для прийняття єдиної валюти після перевірки досягнення високого рівня зближення.  Комісія у своїй Доповіді за 2001 р. дійшла висновку, що країни-кандидати можуть виконати свої зобов'язання у цій сфері. Але щодо цілей економічного валютного союзу, Комі- сія вважає, що входження нових країн-членів у зону євро після приєднання є передчасними. Головна причина, як підкрес- люється в [169], полягає в тому, що необхідне подальше роз- гортання структурних реформ перед тим, як держави будуть здатні підтримувати стійку макроекономічну стабільність.  Держави-кандидати повинні будуть адаптувати *acquis* на стадії приєднання до ЄЕВС. Це означатиме встановлення незалежності центрального банку, координацію економічної політики, суворе дотримання відповідних положень Пакту про стабільність і зростання. Нові держави-члени повинні лі- беразувати рух капіталів. Передбачає, що вони братимуть участь у механізмі контролю за курсом валют в ЄС й уника-  тимуть різких коливань валют |

Виконання державами-кандидатами Копенгагенських критеріїв здійснюється згідно з рішенням Європейської Ради у Люксембурзі в 1997 р., відповідно якому ЄК було запропоновано подавати щорічні звіти про досягнутий прогрес країн-кандидатів у процесі приєднання з відпові- дними висновками.

У щорічних звітах країн-кандидатів Комісія аналізує відповідність реформ, що проводяться у цих країнах з 1997 р., Копенгагенським кри- теріям. У ході цього ЄК бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що го- туються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес країн на шля- ху вступу до ЄС [169].

Оцінювання реального прогресу проводиться на підставі різних джерел інформації (табл. 4.9).

Таким чином, Копенгагенські критерії ставлять перед країнами- кандидатами досить складні завдання, швидкість виконання яких зале- жить від ефективності засобів їх розв'язання, які будуть використані краї- нами, які намагаються стати членами ЄС. У той же час центральні орга- ни ЄС не тільки контролюють процес досягнення відповідності критеріям вступу, але й намагаються розробляти ефективні програми для цих цілей.

Таблиця 4.9

**Види інформації для оцінювання реального прогресу країн-кандидатів щодо вступу до ЄС** [169]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Види інформації |
| 1 | Інформація, наданої країнами-кандидатами з метою внесення коректив до  Висновків Комісії |
| 2 | Інформація, отриманої під час зустрічей у рамках Європейських угод і пе- ревірки адаптації законодавства |
| 3 | Звіти Європейського парламенту, оцінки держав-членів, роботі міжнарод- них організацій, зокрема Ради Європи і ОБСЄ, міжнародних фінансових  інститутів і неурядових організацій |