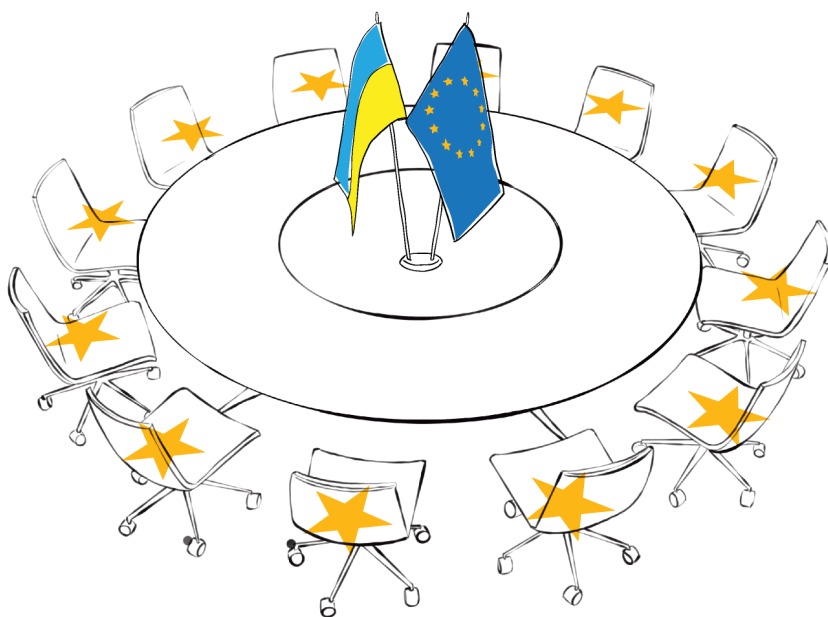
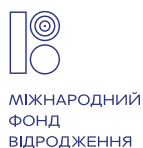


ГОТУЮЧИСЬ ДО ВСТУПНИХ ПЕРЕГОВОРІВ З ЄС:

ЩО ВАЖЛИВО ЗНАТИ УКРАЇНІ З ДОСВІДУ ІНШИХ КРАЇН?

Альона Гетьманчук,
Лео Літра





Дискусійна записка видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій дискусійній записці є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

ДИСКУСІЙНА ЗАПИСКА

ГОТУЮЧИСЬ ДО ВСТУПНИХ ПЕРЕГОВОРІВ З ЄС:

ЩО ВАЖЛИВО ЗНАТИ УКРАЇНІ З ДОСВІДУ ІНШИХ КРАЇН?¹



Альона
ГЕТЬМАНЧУК



Лео
ЛІТРА

Центр «Нова Європа»

Київ, грудень 2022

¹ Аналіз базується на 37 інтерв'ю та зустрічах, проведених з урядовцями, колишніми переговорниками та представниками профільних аналітичних центрів в Празі, Варшаві, Берліні, Ризі, Загребі, Скоп'є та Подгориці.

ЗМІСТ

3	Вступ
5	Переговорна рамка: що змінила нова методологія?
8	Чи є переговори справді переговорами?
10	Як організувати процес переговорів?
13	Люди на чолі і в процесі переговорів
15	Інституції для вступу
17	Консенсус щодо ЄС
19	Адвокація в країнах-членах
21	Спеціальні елементи, які можуть супроводжувати вступні переговори
24	РЕЗЮМЕ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ
27	ACKNOWLEDGEMENT LIST

ВСТУП



Хоча Україна лише в червні 2022 року отримала статус кандидата в Європейському Союзі, вона вже певною мірою готується до початку вступних переговорів з ЄС. Робить Київ це двома шляхами. По-перше, виконує 7 рекомендацій, які отримав разом з кандидатством. Навіть якщо в деяких столицях ЄС ці рекомендації можуть більше сприйматись як постулови до статусу кандидата, у Києві вони вбачаються передусім як передумови до відкриття вступних переговорів. Наразі є позитивна динаміка² з імплементації багатьох рекомендацій, що свідчить про наявність політичної волі до виконання взятих на себе зобов'язань, хоча є і певні проблеми на окремих напрямках. По-друге, Україна напрацьовує відповідну структуру для переговорів та активно вивчає досвід інших країн, які вже стали членами Європейського Союзу.

Враховуючи критичну важливість відкриття переговорів про вступ та безпрецедентні умови, в яких Україна вимушена здійснювати процес вступу до ЄС, Центр «Нова Європа» вирішив зробити свій аналітичний внесок у підготовку України до цього надважливого процесу. Для цього ми провели низку інтерв'ю безпосередньо з тими, хто був задіяний в процес переговорів в окремих країнах Центральної Європи, а саме — Польщі, Чехії та Латвії, а також здійснили навчальний візит до трьох країн Західних Балкан, лише одна з яких вже є членом Європейського Союзу (Хорватія), інші дві — Чорногорія та Північна Македонія — багато років є кандидатами на членство в Європейському Союзі. Досвід Західних Балкан для України на сьогодні є особливо показовим і з точки зору часових рамок (у країнах Центральної Європи постійно повторюють, що їхній досвід є вже нерелевантним чи «застарілим» (*outdated*) для України), і з точки зору нової методології ведення вступних переговорів, якою вже користаються нинішні західнобалканські кандидати, і з точки зору інших викликів (білітералізація євроінтеграції), які виникають у процесі вступу.

² Кандидат чек-2: де Україна перебуває у виконанні семи рекомендацій ЄС щодо кандидатства?, Аналіз на базі незалежного моніторингу, здійсненого за ініціативою Центру «Нова Європа» з залученням провідних секторальних експертів, 15 листопада 2022, <http://neweurope.org.ua/analytics/kandydat-check-2-de-ukrayina-perebuvaє-u-vykonanni-semy-rekomendatsij-yes-shhodo-kandydatstva/>

Цей досвід також показує, що навіть, якщо країни регіону стартують у процесі вступу в один і той же час, необов'язково, що вони фінішуватимуть теж разом. Скажімо, такі країни, як Хорватія та Північна Македонія, які разом починали рух до ЄС у 2002 році (про що постійно наголошують в Скоп'є), зрештою опинились зовсім в інших позиціях у контексті вступу до ЄС. Хорватія стала членом ЄС (останнім на сьогодні) у 2013 році, Північна Македонія лише починає переговори про вступ разом з Албанією. Повчальним також є досвід Чорногорії та Сербії, які вже ведуть переговори про вступ десять та вісім років відповідно.

Досвід Західних Балкан демонструє, що процес вступу до кризи 2008 року та після — це два різні процеси. Хорватія, якій вдалось вступити до Європейського Союзу, сприймається в інших столицях регіону швидше як позитивний виняток, аніж правило чи логічне завершення переговорів про вступ.

Що спільного між процесами вступу і країн Центральної Європи, і Західних Балкан і в майбутньому України — це те, що ці процеси будуть однаковою мірою політичними та технічними. І хоча ті, хто були в цьому процесі, стверджують, що політичний компонент є визначальним, Києву доведеться фокусуватись однаковою мірою та одночасно на обох елементах, аби рухатись вперед. Перемога у війні є безумовним пріоритетом, який гарантує виживання України як держави та українців як нації, однак входження до ЄС гарантує розвиток України, оскільки процес входження до ЄС, поміж іншого, це також і процес державотворення (statebuilding) та більші можливості для забезпечення достойного життя для українців.

У той же час, переговори про вступ допоможуть Україні в умовах після війни переключитись з героїчно-ідентичної політики та постійного пошуку ворогів і друзів чи зради й перемоги, до дуже практичних речей, націлених на зміцнення інституцій та покращення життєвих стандартів. Принаймні, так відбувалось у більшості країн, які розпочинали цей процес.

ПЕРЕГОВОРНА РАМКА: ЩО ЗМІНИЛА НОВА МЕТОДОЛОГІЯ?



Під час процесу безпрецедентного за своїми масштабами розширення ЄС (*Big Bang enlargement* у 2004 році), процес вступу був побудований за принципом: менше етапів з меншою кількістю бар'єрів. З кожним наступним розширенням ЄС запроваджував все нові правила та передумови. Вже у випадку Румунії та Болгарії ЄС запровадив поствступний моніторинг (механізм координації та перевірки), який би створив додатковий тиск на успішну реалізацію реформ. А у процесі приєднання Хорватії були запроваджені критерії (*benchmarks*) для відкриття переговорів. Ще пізніше, у 2020 році, після опору Франції щодо розширення ЄС за рахунок Західних Балкан, була представлена нова методологія, яка ще більше ускладнила процес вступу. Перегляд методології був концептуалізований президентом Франції Макроном, не в останню чергу через місцеві вибори у Франції, хоча у столицях Західних Балкан існує переконання, що це було зроблено свідомо — аби максимально ускладнити, а то й взагалі зробити майбутнє членство цих країн в ЄС неможливим.

Перегляд методології був концептуалізований президентом Франції Макроном, не в останню чергу через місцеві вибори у Франції. Хоча у столицях Західних Балкан існує переконання, що це було зроблено свідомо – аби максимально ускладнити, а то й взагалі зробити майбутнє членство цих країн в ЄС неможливим

Згідно з цією методологією переговорні глави були поділені на 3 сфери та 6 кластерів, що викликало неоднозначну реакцію серед експертів навіть в країнах-членах ЄС — скажімо, щодо поєднання в одному кластері достатньо різних сфер (сільське господарство та регіональна політика, наприклад).

Однак, основне нововведення стосувалось центральної ролі, яку набували у процесі вступних переговорів так звані основи (*fundamentals*). Йдеться про перший кластер, який має чіткий наголос на побудові демократичних інституцій та впровадженні верховенства права (див. таблицю нижче). На практиці це означає, що країна, яка претендує на вступ не може просунутись вперед, якщо у неї нема сталого прогресу щодо глав 23 та 24. Понад те, навіть якщо конкретна країна має достатній прогрес, підтверджений відповідними оцінками Єврокомісії, і може теоретично закрити багато інших глав, спрацьовує принцип балансу (*balance clause*) і, грубо кажучи, заморожує процес до того моменту, поки суттєвий прогрес не досягнутий саме за главами 23 та 24. Саме цей принцип балансу спрацював відповідно (і негативно з точки зору наближення членства) у випадку Чорногорії, яка все ще має суттєві проблеми з організованою злочинністю та верховенством права.

Промоутери жорсткої прив'язки всього процесу до «*fundamentals*» стверджують, що насправді ЄС у новій методології зафіксував лише те, що вже було відображено в багатьох документах Ради та Єврокомісії щодо Західних Балкан.

Таблиця: Візуалізація розподілу кластерів та переговорних глав згідно з новою методологією

ПЕРЕГОВОРИ ЩОДО ВСТУПУ В ЄС ЗГІДНО З ОНОВЛЕНОЮ МЕТОДОЛОГІЄЮ

ТЕМАТИЧНІ РОЗДІЛИ, ОБ'ЄДНАНІ В 6 КЛАСТЕРІВ

 <p>КЛАСТЕР 1 Основи вступного процесу</p> <p>Функціонування демократичних інституцій Реформа публічного адміністрування Економічні критерії</p> <p>Розділ 23: Судова система й основоположні права Розділ 24: Правосуддя, свобода й безпека Розділ 5: Державні закупівлі Розділ 18: Статистика Розділ 32: Фінансовий контроль</p>	 <p>КЛАСТЕР 2 Внутрішній ринок</p> <p>Розділ 1: Вільне пересування товарів Розділ 2: Вільне пересування робочої сили Розділ 3: Право ділового заснування та свобода надання послуг Розділ 4: Вільне пересування капіталу Розділ 6: Корпоративне право Розділ 7: Право інтелектуальної власності Розділ 8: Конкурентна політика Розділ 9: Фінансові послуги Розділ 28: Охорона здоров'я й захист прав споживачів</p>	 <p>КЛАСТЕР 3 Конкурентоздатність та інклюзивне зростання</p> <p>Розділ 10: Інформаційна безпека й ЗМІ Розділ 16: Оподаткування Розділ 17: Економічна й монетарна політика Розділ 19: Соціальна політика та зайнятість Розділ 20: Підтримка підприємництва й промислової політика Розділ 25: Наукова й дослідницька діяльність Розділ 26: Освіта й культура Розділ 29: Митний союз</p>
 <p>КЛАСТЕР 4 Зелений порядок денний та екологічно відповідальне сполучення</p> <p>Розділ 14: Транспорт Розділ 15: Енергетика Розділ 21: Транс'європейські мережі Розділ 27: Довкілля й зміни клімату</p>	 <p>КЛАСТЕР 5 Ресурси, сільське господарство та згуртованість</p> <p>Розділ 11: Сільське господарство й розвиток сільських територій Розділ 12: Продовольча безпека, ветеринарна й фітосанітарна політика Розділ 13: Рибна політика Розділ 22: Регіональна політика й координування структурних інструментів Розділ 33: Фінансові й бюджетні положення</p>	 <p>КЛАСТЕР 6 Зовнішні відносини</p> <p>Розділ 30: Зовнішні відносини Розділ 31: Зовнішня, безпекова й оборонна політика</p>

Критичні голоси щодо аж такої прив'язки до основ (*fundamentals*) звертають увагу, що навіть найбільший наголос на верховенстві права у процесі переговорів не гарантує відкатів у цій сфері, коли країна приєднується до ЄС³. Мовляв, у Польщі та Угорщині були найвищі показники у цій сфері, але саме проблеми у цих країнах спровокували те, що в ЄС отримало назву «кризи верховенства права». Інше питання щодо кластеру «fundamentals» стосувалось того, наскільки глави «фінансовий контроль» та «статистика» можуть бути частиною цього кластеру.

Критичні голоси щодо аж такої прив'язки до основ (*fundamentals*) звертають увагу, що навіть найбільший наголос на верховенстві права у процесі переговорів не гарантує відкатів у цій сфері, коли країна приєднується до ЄС

Понад те, за новою методологією країна, яка вступає в ЄС, отримує вступні та заключні критерії (*benchmarks*) для більшості глав, які є предметом переговорів. На додаток до цього, для глав 23 та 24, а також для деяких інших глав, запроваджуються також проміжні *benchmarks*, які мають бути досягнуті для того, аби зафіксувати прогрес. Наприклад, в Чорногорії процес загальмувався, поміж іншим, через імплементацію

проміжного критерія глави 23, оскільки в Подгориці не були спроможні призначити 4 суддів з 2/3 більшості.

І, нарешті, ще одна додаткова зміна, на жаль, для країни, яка вступає, пов'язана з тим, що нова методологія дозволяє Комісії і будь-якій країні-члену заблокувати переговорний процес, чим вже почали зловживати окремі з них. Для порівняння, «стара» методологія дозволяла заблокувати процес на запит Комісії, або за вимогою 1/3 країн-членів.

³ Can the EU overcome its enlargement impasse?, Marek Dabrowski, 27 February 2020, Bruegel, <https://www.bruegel.org/comment/can-eu-overcome-its-enlargement-impasse>

ЧИ Є ПЕРЕГОВОРИ СПРАВДІ ПЕРЕГОВОРАМИ?



Процес вступних переговорів з ЄС у країнах, які відносно недавно стали членами ЄС, або тривалий час є кандидатами, досить часто змальовується як доволі однобічний, який насправді має не багато спільного справді з переговорами у традиційному розумінні цього слова. Процес переговорів про вступ — це процес впровадження (transposition) ақіс Європейського Союзу до законодавства країни, яка вступає до ЄС. Відповідно, єдине, про що насправді йдуть переговори — це про часові рамки, впродовж яких та чи інша країна спроможна впровадити ті чи інші ақіс у власне законодавство. Що може бути ще більшим розчаруванням для кандидатів, які лише готуються до відкриття вступних переговорів, що підхід, заснований на заслугах (merit-based approach), не завжди відображений у цьому процесі. Пояснюється це з боку країн-членів гранично просто: країна-кандидат має намір вступити до ЄС, а не ЄС приєднується до певної країни-члена.

На основі досвіду Західних Балкан в процесі приєднання можна також зробити висновок, що переговорам підлягають і окремі з критеріїв — у тому сенсі, що саме у діалозі з ЄС досягається їх краще/більш точне формулювання.

Нарешті, найважливішою частиною того, щодо чого можна вести переговори, є питання тривалості перехідних періодів на набуття чинності певного законодавства ЄС, а також певних квот і, можливо, деяких винятків для традиційних виробників. Щодо перехідних періодів, одним із найбільш важливих елементів є увага до послідовно-

сті впровадження (sequencing of enforcing the transitions). Водночас, Україна може зіштовхнутись тут з перешкодами, пов'язаними з різним баченням перехідного періоду в уряді та бізнесу: цілком можливо, що уряд буде зацікавлений рухатись швидше і домовитись про перехідні періоди в більш стислі терміни, у той час, як бізнес буде зацікавлений у більш поступовому входженні до ЄС з огляду на ціну впровадження відповідних стандартів. Принаймні, це те, що трапилось в багатьох випадках на Західних Балканах.

Переговірники з країн Центральної Європи та Балтії також звертають увагу на те, що в цьому процесі потрібно поспішати повільно — важливо переконатись, щоб був збережений не лише темп, але й інтереси бізнесів. Саме тому у деяких країнах-членах перехідні періоди по окремих напрямках тривають досі. Скажімо, у Хорватії це стосується переробки сміття. У Латвії знадобилось чимало часу, аби поміняти всі труби в країні для питної води.

**Переговірники з країн
Центральної Європи та Балтії
звертають увагу, що потрібно
поспішати повільно – важливо
переконатись, щоб був
збережений не лише темп, але й
інтереси бізнесів**

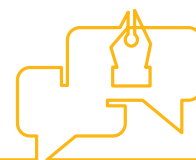
Водночас, з огляду на розмір України, розвинений сільськогосподарський сектор та

масштаби руйнувань під час війни, цілком ймовірно, що у випадку України переговори про вступ дійсно можуть нагадувати переговори.

Крім того, важливо зрозуміти: бути членом ЄС і бути навіть більш просунутим кандидатом на членство — дві дуже різні речі. Членство, як доводилось чути у Загребі, здатне зробити найважливіше: «захистити нас від нас самих», маючи на увазі свідомі чи інерційні рухи в напрямку підриву демократичних інституцій, боротьби з корупцією, верховенством права, правами людини та іншими фундаментальними питаннями. Також фонди, доступні для країни-члена і для країни-кандидата, теж є абсолютно відмінними. Відтак, мотивація стати членом ЄС швидше все ж повинна зберігатись. У випадку України, яка перебуває під безпрецедентною атакою після Другої світової війни, це, поміж тим, не повинно означати зниження якості реформ.

З кожною новою країною, яка вступила у процес переговорів з ЄС, процес набуття членства стає все більш і більш складним — те, що відбувається фактично з моменту великого розширення у 2004 році — останнього, коли прийняттю нових членів однаково раділи і в країнах-членах, і в столицях ЄС. Що може зробити Україна, щоб посилити свою переговорну позицію, це повною мірою використовувати перевагу, яку вона має, володіючи помітним обсягом сировини, землі, спроможності виробляти та експортувати великі обсяги електроенергії тощо.

ЯК ОРГАНІЗУВАТИ ПРОЦЕС ПЕРЕГОВОРІВ?



Немає універсального рецепту успіху, якою має бути інфраструктура переговорного процесу — у кожного був свій шлях. На основі досліджуваних країн можна лише зробити висновок, що процес буде рухатись більш злагоджено, якщо переговори матимуть більш інклюзивний та скоординований характер.

Центральним елементом, за яким великою мірою оцінюватиметься успіх в переговорах будуть питання так званих основ (*fundamentals*) — передусім переговорні глави — 23 та 24, які в ЄС часто називають «матір'ю всіх інших глав», оскільки крім того, що вони є центральними в переговорному процесі, питання, які покриваються цими главами — верховенство права, незалежність судової реформи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, свобода медіа стали основою не лише для кандидатів, але і для ЄС.

Центральним елементом, за яким великою мірою оцінюватиметься успіх в переговорах будуть питання так званих основ (*fundamentals*) – передусім переговорні глави – 23 та 24, які в ЄС часто називають «матір'ю всіх інших глав». Йдеться про верховенство права, незалежність судової реформи, боротьбу з корупцією та організованою злочинністю, свободу медіа

Європейська Комісія з 2020 року почала публікувати власні звіти, які описують ситуацію з верховенством права в самих країнах-членах. Зрештою весь процес переговорів, як його описують досвідчені переговорники зі вступу країн Центральної Європи — це постійні зусилля з того, аби переконливо довести ЄС, що в неї працюють демократичні інституції та ринкова економіка.

Готуючись до успішних переговорів, Україні варто адресувати «*fundamentals*» в більш проактивний та структурований спосіб. Це вже дозволяють зробити 7 рекомендацій, де окремі позиції безпосередньо перегукуються з «*fundamentals*», і саме на них має бути зроблений особливий акцент — без постійних відкатів у вже проведених реформах.

Судячи з досвіду Західних Балкан, додатково можуть бути запроваджені допоміжні інструменти — скажімо, в деяких країнах була прийнята Стратегія верховенства права (*Rule of Law strategy*), яка віддзеркалює питання, відображені в переговорних главах 23 та 24, а також відповідний план дій з фокусом на вирішення найбільш проблемних питань.

Щоб зрозуміти, наскільки складний процес із виконанням основ (*fundamentals*), достатньо лише перерахувати етапи, з яких він складається. З відкриттям глав 23 та 24, щодо яких, нагадаємо, згідно з новою методологією, переговори розпочинаються першими, Україна отримує критерії для відкриття глав (*opening benchmarks*) — і то не автоматично, а внаслідок перемовин із ЄС, — виконання та позитивна оцінка яких дасть можливість отримати проміжні критерії (*intermediary benchmarks*).

Після позитивної оцінки проміжних критеріїв, країна отримує заключні критерії (closing benchmarks). І лише після імплементації їх і виконання інших переговорних глав з відповідною позитивною оцінкою, можливо буде закрити глави по основам (fundamentals).

Тут варто окремо зупинитись на прикладі Чорногорії, яка, власне, «застрягла» в переговорному процесі через виконання «fundamentals». Подгориця наразі виконує проміжні критерії (benchmarks) переговорної глави 23. Загалом йдеться про 48 (!) проміжних критеріїв для цієї переговорної глави і лише після позитивної оцінки виконання цих проміжних критеріїв країна отримує заключні критерії. Чорногорія веде вступні переговори з ЄС вже впродовж десяти років і, в певному сенсі, вона лише на пів дорозі виконання глави 23. Це не означає, що наступна половина дороги забере стільки ж часу — залежить від швидкості та якості — це може бути і два роки, а може бути й більше. Але що важливо в цьому контексті для України — це те, що вона має вимагати від ЄС дуже чітко сформульованих benchmarks, які не містять загальних формулювань. На Західних Балканах, у більшості випадків, саме ті критерії (benchmarks), які сформульовані розмито, найважче імплементувати. Україна, очевидно, буде більш підготовлена до виконання цієї рекомендації, оскільки вже зіштовхнулася з проблемою нечітких — а відповідно і таких, які можуть по-різному бути інтерпретовані та зрештою складно виконуваних — формулювань у випадку з 7 рекомендаціями ЄС щодо кандидата.

На Західних Балканах ті критерії (benchmarks), які сформульовані розмито, найважче імплементувати. Україна, очевидно, буде більш підготовлена до виконання цієї рекомендації, оскільки вже зіштовхнулася з проблемою нечітких формулювань у випадку з 7 рекомендаціями ЄС щодо кандидата

Окрім fundamentals, дуже важлива частина переговорного процесу — це кластер номер 4, який включає транспорт, енергетику та навколишнє середовище. Враховуючи поточний контекст, цілком ймовірно, що важливість цих глав зросте навіть більше, особливо, що стосується енергетики. Як і у випадку з основами (fundamentals), для того, аби мати добре структурований та послідовний процес реформ, Україна повинна буде розробити дорожні карти та плани дій ще до початку процесу скринінгу ЄС — перший етап після рішення щодо відкриття переговорів, але до, власне, їх початку (на цьому етапі перебувають наразі Північна Македонія та Албанія, рішення щодо відкриття вступних переговорів з якими було ухвалено в липні 2022 року). Такий підхід дозволив би Україні не просто відстоювати свою позицію, але відстоювати її з аргументами. Без переконливих аргументів відстоювати свою позицію на переговорах фактично неможливо — один з найбільш важливих уроків країн, які були в цьому процесі.

Для переговорного процесу Україна постійно матиме справу з пріоритизацією певних законів. Дуже добре, що Україна вже почала цей процес та має спеціальні процедури з подання та ухвалення в парламенті законодавчих актів, потрібних для європейської інтеграції (у деяких країнах ці законодавчі акти позначені прапорцем Європейського Союзу). Водночас, як свідчать приклади з низки країн, досить часто бувають випадки зловживання процедурою, коли вона використовується для проведення у парламенті законів, які насправді не стосуються ЄС. Такі випадки зафіксовані на Західних Балканах. Загалом, експерти на Західних Балканах застерігають, що протягом переговорів багато законів та реформ будуть зроблені «в ім'я вступу до ЄС» і саме тому головним переговорником (chief negotiator) має бути особа, яка зможе захистити справжній порядок денний входження до ЄС від політичних чварів та відкатів.

У низці країн досить часто траплялися випадки зловживання процедурою, коли через парламент намагалися провести закони, які насправді не стосувалися ЄС

Процес реформ сам по собі теж може бути симульований окремими політичними фігурами. Як показує досвід окремих країн Центральної Європи та Західних Балкан, в окремих випадках ЄС сам якийсь час толерує симуляцію реформ, що зрештою лише шкодить країні-кандидату. Відповідно, в інтересах країни-кандидата, щоб ЄС був вибагливим та чесним від початку. Окремі урядовці, зацікавлені в більш швидкому руху до членства в ЄС в країнах Західних Балкан, згадували у своїх розмовах, що вони б бажали, щоб позиція Брюсселя була більш чітко проартикульована щодо певних сумнівних рішень в їхніх країнах.

Протягом переговорів, також важливо, аби країна спрямувала та займалась менеджментом своїх ресурсів у відповідний спосіб. Досвід країн Західних Балкан підказує, що важливо не розпорошувати увагу на різні регіональні ініціативи, які можуть постійно з'являтися у процесі, а фокусуватись цілковито на майбутньому членстві в ЄС або ж етапах, які можуть це членство наблизити. Доступ до внутрішнього ринку (*internal market*) є одним з найбільш серйозних досягнень, що може прискорити процес вступу. Згідно з новою методологією, цей розділ має окремий кластер та складається з 9 переговорних глав. Водночас, в деяких столицях ЄС є побоювання, що включення окремих країн-кандидатів до внутрішнього ринку ЄС ще до членства може означати призупинку реформ з кластеру основ (*fundamentals*), хоча на практиці навряд чи можливо інтегруватись у внутрішній ринок ЄС без реформ в «*fundamentals*». На Західних Балканах також є багато скепсису щодо такого поетапного вступу до ЄС — спочатку повноцінне входження у внутрішній ринок, а потім, власне, членство. Існують побоювання, що проміжний етап до членства — входження

до внутрішнього ринку ЄС — може стати фінальним етапом.

Водночас сам ЄС зараз розглядає проміжні етапи на шляху до членства, які могли б прискорити вступ. Президент Єврокомісії зазначала, що ЄС хоче інтегрувати Україну в внутрішній ринок. Існуюча Угода про асоціацію між ЄС та Україною вже передбачає високий рівень інтеграції до внутрішнього ринку. Крім того, нова методологія розширення передбачає прискорену інтеграцію та «поступове впровадження» (*phasing-in*) в окремі політики ЄС, що фактично означає: можна отримати елементи членства до того, як країна стане членом. Проте жодній країні поки не вдалося успішно використати механізм «поетапного впровадження», оскільки ця можливість з'явилася досить недавно. Проте, судячи з того, що відбувається у відносинах Україна-ЄС, наприклад, в енергетичній сфері, можна сказати, що «поетапне впровадження» вже відбувається.

ЛЮДИ НА ЧОЛІ І В ПРОЦЕСІ ПЕРЕГОВОРІВ



У багатьох країнах, які проходили через процес вступу до ЄС, або ж досі перебувають у ньому акцентують увагу на тому, що не може бути успішного процесу вступу без правильних людей, які ведуть переговори. Уроки країн Центральної Європи та Західних Балкан різняться щодо того, кого саме і на якій основі потрібно залучати до процесу переговорів. Однак, існує переважна думка, що процес повинен бути достатньо інклюзивний, а переговорні команди лише виграють, коли до них будуть запрошені фахівці з різним досвідом та бекграундом, не лише, скажімо, держслужбовці. Наприклад, у більшості досліджуваних країн до переговорних команд входили (чи входять) представники університетів, аналітичних центрів, громадських організацій, профспілок etc. Понад те, деякі переговорні глави в Хорватії, як-то освіта, рибальство і сільське господарство, очолювали не держслужбовці (за рибне господарство, яке у випадку Хорватії як морської держави має дуже важливе значення, взагалі відповідав керівник однієї з профільних компаній, який добре розумів специфіку галузі та знав, в яких умовах вона може залишитись конкурентною; на переговорах, наприклад, точились запеклі дискусії щодо розміру рибачьких сіток).

У багатьох країнах, які проходили через процес вступу до ЄС або ж досі перебувають у ньому, акцентують увагу на тому, що не може бути успішного процесу вступу без правильних людей, які ведуть переговори

Включення експертів та представників громадянського суспільства викликає більшу довіру до процесу як всередині країни, так і з боку ЄС. Яскравим прикладом такого включення є Чорногорія, де складно знайти аналітичний центр, представники якого б не входили до тих чи інших переговорних груп на основі достатньо структурованого відбору, з чіткими критеріями для участі (нинішня віцепрем'єрка та міністерка європейських справ Чорногорії теж раніше працювала в одному з таких аналітичних центрів). Водночас, саме в цій країні спостерігається і зворотній тренд — серед окремих експертів та громадських діячів помітні певні сумніви щодо подальшого перебування їх у переговорних групах, оскільки, за словами представників деяких центрів, у них є відчуття, що їхньою присутністю в групах влада намагається легітимізувати ті чи інші спірні з точки зору реформ рішення.

Включення експертів та представників громадянського суспільства викликає більшу довіру до процесу як всередині країни, так і з боку ЄС

Пріоритетом під час переговорного процесу має бути те, як утримати людей, які перебувають у ньому. І йдеться не тільки про фінансову винагороду. У нових країнах-членах та інших країнах-кандидатах дуже популярними були різні освітні та тренувальні програми в країнах-членах та інституціях ЄС. За оцінками деяких переговорників, щоб підготувати «нову» людину до участі в переговорному процесі, потрібно щонайменше 6 місяців. Відповідно,

як тільки хтось із переговорників залишає процес, це позначається на його динаміці. Північна Македонія, яка впродовж багатьох років не могла розпочати переговори про вступ, втратила впродовж останніх 10 років біля 90% людей, які були залучені в процес підготовки до переговорів і дуже добре володіли специфікою процесу. Чим довший переговорний процес, тим більший ризик втрати людей.

Пріоритетом під час переговорного процесу має бути те, як утримати людей, які перебувають у ньому. І йдеться не тільки про фінансову винагороду

Ідеальний варіант — мати одного і того ж керівника переговорної команди та керівників робочих груп впродовж всього процесу переговорів. Це означає, що принаймні керівники робочих груп мають бути не політичними призначеннями, які будуть змінюватись щоразу при зміні влади, а професіонали без партійної афіліації.

Коли загалом виходить з того, які люди мають рухати процес переговорів, то у всіх країнах радять робити ставку на молодих людей, в яких менше досвіду і знань, але які віддані справі входженню їхньої країни в ЄС, є в позитивному сенсі фанатиками ідеї членства їхньої країни в Європейському Союзі, і для кого переговори про вступ до ЄС будуть місією їхнього життя — так, як вони були, за їхнім же зізнанням, для низки переговорників з країн Центральної Європи та Балтії. Можливо саме тому середній вік переговорників у деяких країнах-нових членах (скажімо, Хорватії) становив 27 років. Також — дружня порада від переговорників з досвідом — залучати якомога більше фахівців з точних наук: процес переговорів — це, за їхніми словами, суцільні таблиці та цифри.

Дружня порада від переговорників з досвідом — залучати якомога більше фахівців з точних наук: процес переговорів — це, за їхніми словами, суцільні таблиці та цифри

Крім того, потрібно чітко розуміти, що для забезпечення успішного процесу мають бути залучені фахівці двох категорій. Перша категорія — це секторальні фахівці з міністерств, які глибоко розуміються на тій чи іншій тематиці, можуть надати фахові пропозиції до переговорів, але беруть участь переважно лише у «внутрішніх» переговорах — коли обговорюються та відточуються позиції на національному рівні, а не в переговорах, власне, з Брюсселем. Інша категорія — це фахівці з розумінням того, як працюють структури ЄС, з чудовим володінням не лише англійської мови, але й того, що наші співрозмовники в різних столицях називали «мовою Брюсселя» (*Brussels language*) і здатні «перекласти» позиції секторальних експертів з міністерств на цю мову.

Окремої уваги заслуговує питання залучення консультантів та радників з країн ЄС під час переговорів. Досвід нових країн-членів та нинішніх кандидатів на вступ демонструє, що до залучення таких консультантів потрібно підходити дуже вибірково, не погоджуватись на всіх запропонованих і відібраних через профільні міжнародні агентства кандидатів. Крім того, неодноразово доводилось чути, що справді слушні поради можуть давати консультанти з тих країн, які самі проходили через процес вступу (не країни-засновниці ЄС), і чим більш свіжий досвід вони мають — тим більш корисно.

Цікава також модель була розроблена в цьому контексті у випадку Балтійських країн. Фактично, йдеться про модель певного супервайзерства, коли три скандинавські країни взяли на себе опіку — зокрема, й дорадчу та консультативну — в процесі вступу над трьома балтійськими країнами (Фінляндія над Естонією, Данія над Латвією, Швеція над Литвою). Щойно в балтійських столицях потрібна була якась допомога в процесі переговорів, можна було її отримати в інституціях відповідної скандинавської країни.

ІНСТИТУЦІЇ ДЛЯ ВСТУПУ



Інституційна структура для переговорів — якщо вона добре продумана та чітко організована — це те, що допоможе пройти процес переговорів значно безпроблемніше. Низка переговорників країн Центральної Європи наголошують, що результатом процесу входу до ЄС стають інституції, яких та чи інша країна ніколи не мала раніше. Країні варто відразу визначитись і яка інституція відповідатиме, власне, за процес переговорів з ЄС. Найбільш поширеними моделями були, коли вступними переговорами опікувався офіс/бюро при прем'єр-міністрові або ж Міністерство закордонних справ. В окремих випадках йшлося про створення окремого Міністерства європейської інтеграції.

Деякі країни відразу знаходили модель, якої притримувались. У Північній Македонії, скажімо, модель координації була розроблена ще в 1996 році і жодного разу не піддавалась змінам, чим у Скоп'є помітно пишаються, однак країна лише починає вступні переговори і не мала можливості випробувати цю модель на практиці. У Чорногорії навпаки — за десять років спробували, мабуть, всі наразі існуючі моделі. Кожна зміна моделі — це потенційна втрата часу і людей.

Більшість із опитаних переговорників скептично ставляться до ідеї окремого міністерства європейської інтеграції, переконуючи, що в процесі переговорів кожне міністерство має бути європейським. При наявності міністерства європейської інтеграції інші міністерства будуть просто перекладати на нього відповідальність за весь процес переговорів, апелюючи до більш нагальних, «внутрішніх» питань (з розряду: «у нас немає часу на вашу Європу»).

Більшість із опитаних переговорників скептично ставляться до ідеї окремого міністерства європейської інтеграції – у процесі переговорів кожне міністерство має бути європейським. При наявності міністерства європейської інтеграції інші міністерства будуть просто перекладати на нього відповідальність

Також є різні думки щодо кількості переговорників, які мають так чи інакше бути задіяні до процесу. Загалом досвід інших країн показує, що ядро переговорної команди — власне ті, хто буде вести перемовини з Брюсселем — має бути невелике (до 20 осіб), але загалом можуть бути задіяні сотні фахівців. Скажімо, у Чорногорії до останнього було залучено до переговорного процесу 700 фахівців, зараз є намір скоротити цю кількість до 300–400.

На чому в своїх оцінках сходяться всі — це на тому, що топ-переговорник (*chief negotiator*) повинен/повинна мати належні ресурси та повноваження, аби просувати порядок денний входу до ЄС через інші міністерства та парламент і загалом бути авторитетною особою. Ідеально, топ-переговорником має бути хтось, хто зможе пробути на цій посаді від початку переговорів і до кінця.

Топ-переговорником має бути хтось, хто зможе пробути на цій посаді від початку переговорів і до кінця

свій запит в «євросоюзівський спосіб» (in "very EU way") — готуючи аргументовану оцінку потреб, бажано незалежну.

Як свідчить досвід окремих країн, кожен раз, коли країна втрачала топ-переговорника вона втрачала близько року, аби «наздогнати» потім переговорний процес. У Польщі, скажімо, за весь час переговорів було лише два топ-переговорники, але другий, після призначення внаслідок зміни уряду та обрання нового прем'єра, мав великий досвід ведення переговорів, тому що був заступником попереднього топ-переговорника, очолював місію Польщі при ЄС. Відтак, був глибоко і детально обізнаний з ходом переговорів, що дозволило забезпечити безперервність процесу.

Окрім, власне, переговорників, які перебуватимуть у столиці країни-кандидата, потрібно суттєве посилення місій при ЄС, а також у ключових країнах-членах. Скажімо, Північна Македонія — за українськими мірками дуже мала країна, має в своєму розпорядженні близько 40 дипломатів у своїй місії при ЄС.

Разом із розвитком інституцій, зростатимуть і можливості для фінансування з боку ЄС чи окремих країн. Однак порівняно з попередніми хвилями розширення ці можливості можуть бути іншими. Загалом у нових країнах-членах вважається, що період щедрості в ЄС завершився, коли наступила криза 2008 року. Однак, враховуючи унікальну ситуацію України, окремі кошти для підтримки в процесі переговорів та відповідних навчальних програм можуть надходити у формі бюджетної підтримки. На жаль, фонди IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance, або ж Інструмент передвступної допомоги) — навряд чи будуть доступними для України ще певний час, орієнтовно до 2027 року, коли запрацює новий бюджетний період). Але в будь-якому випадку шанси на вступ до ЄС зростають, якщо країна робить

КОНСЕНСУС ЩОДО ЄС



Консенсус щодо майбутнього членства в ЄС — і політичний, і суспільний — є своєрідним «*must have*» у процесі вступу. Наразі в Україні — зокрема під впливом військової агресії Росії — викристалізувалась політична та суспільна переважна більшість, яка бачить рух до ЄС безальтернативним та підтримує майбутнє членство. Рівень підтримки членства в ЄС є безпрецедентно високим — близько 86% за результатами різних опитувань.

Консенсус щодо майбутнього членства в ЄС — і політичний, і суспільний — є своєрідним «*must have*» у процесі вступу

Членство в ЄС — це також ідея, яка користується підтримкою переважної кількості українців у всіх без винятку регіонах України, включно з Донецькою та Луганською областями. Але завдання в тому, щоби зберегти консенсус впродовж всього процесу — аж до набуття повноцінного членства в Європейському Союзі. Тим більше, якщо політики будуть «списувати» всі непопулярні рішення та кроки на «тиск із Брюсселя», чим поступово провокуватимуть ерозію підтримки членства в ЄС. У країнах нових членах радять українським політикам не вдаватись до подібних трюків, оскільки потім вони битимуть рикошетом по всьому процесу входження до ЄС. Адже це незадоволення може на різних ета-

пах бути підхоплене популістичними силами і використане проти входження до ЄС.

Суспільна підтримка у процесі входження до ЄС відіграє важливу роль ще й тому, що у випадку реформ, де бракуватиме політичної волі, цю волю можна згенерувати саме публічним тиском. Саме підтримка членства в ЄС з боку суспільства в Чорногорії на рівні близько 70% — і це після 10 років не надто вдалих переговорів про вступ — звузила політичний спектр у цій країні до «проєвропейських» та «номінально проєвропейських» партій. Відкрито жодна з популярних політичних сил не кидає виклик європейському курсу країни⁴.

Хоча, звісно, не варто виключати, що суспільна підтримка може бути ослаблена і певними вимогами з боку Брюсселя, які є нейприйнятними для більшості громадян. Особливо показовий тут досвід країн, які вели переговори про вступ після війни. Уроки з Хорватії, яка пройшла свою війну незадовго до початку вступних переговорів, особливо корисні для нас. Категорична вимога ЄС видати військових генералів, які вчиняли воєнні злочини, але водночас вважались національними героями в самій Хорватії, серйозно підірвала суспільну підтримку щодо членства. Якщо на момент вступних переговорів рівень підтримки вступу сягав 82%, то у процесі вступних переговорів на фоні вимог щодо видачі військових генералів він впав до 39%. Отож, якби не була змінена стаття в Конституції щодо мінімальної явки на

⁴ Смуга перешкод на шляху до ЄС: досвід Західних Балкан, що має допомогти Україні, Центр «Нова Європа», 14 жовтня 2022 року, <http://neweurope.org.ua/analytics/smuga-pereshkod-na-shlyahu-do-yes-dosvid-zahidnyh-balkan-shho-maye-dopomogty-ukrajini/>

референдумі, то найбільш вірогідно, що членство Хорватії в ЄС могло б не відбутись через недостатній рівень підтримки на момент проведення плебісциту.

Медіа та громадянське суспільство також важливо залучати до всього процесу переговорів — постійний діалог між ними та переговорною командою дуже важливий. Саме завдяки медіа та громадянському суспільству поширюються не лише відповідні наративи, але й створюється відповідна атмосфера, в якій переговори відбуваються і сприймаються на рівні суспільства тієї чи іншої країни-кандидата. Надмірна втаємниченість та незалучення зазвичай призводять до недовіри до всього процесу та поляризації.

АДВОКАЦІЯ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ



Оскільки у ЄС щодо нових хвиль розширень вже немає того ентузіазму та того рівня впевненості, який був у випадку з історичним розширенням 2004 року, а також відсутній зрозумілий графік приєднання тих чи інших кандидатів до ЄС, потреба адвокації майбутнього членства тієї чи іншої країни-кандидата в ключових (і, зазвичай, вони ж найбільш скептичні та вибагливі щодо розширення) країнах ЄС суттєво зросла. Вже під час вступу до ЄС Хорватії тамтешні переговорники вимушені були відвідати парламенти всіх без винятку 27 країн Євросоюзу, зустрінись з представниками усіх політичних партій, аби на етапі набуття членства не виникало жодних сюрпризів.

Урок, яким охоче діляться країни Західних Балкан, — важливо не просто реформува- тись у процесі входження в ЄС, важливо, щоб про це знали в столицях ЄС. Має бути постійна адвокація в ключових — і найбільш скептичних — столицях Європейського Союзу. У столицях Західних Балкан скар- жаться, що в найбільш скептично налашто- ваних країнах Європейського Союзу досі дуже обмежені знання навіть про Західні Балкани, незважаючи на те, що ці країни, на відміну від України чи Молдови, давно перебувають на політичних радарх у кон- тексті майбутнього розширення ЄС. Опиту- вання громадської думки в Нідерландах та Франції продемонстрували, що лише дещо більше 40% опитаних у принципі змогли по- казати на карті Європи, де географічно зна- ходяться Західні Балкани (не окремо взята країна, а весь регіон).

Серед найбільш скептичних (і найважчих в плані вступу) у столицях Західних Балкан вважають Францію, Нідерланди та Данію. На відміну від України, Німеччину не зара- ховують до числа найбільш скептичних кра- їн. Також важливо працювати Україні з гру- пою так званих «мовчазних країн» — ті, які загалом прихильні до розширення, однак дуже рідко висловлюють вголос свою пози- цію на засіданнях Рад ЄС. Для України було б важливо розглянути план спільних адво- каційних дій в країнах-скептиках, оскільки переважно йдеться про одні і ті ж країни.

Серед найбільш скептичних у столицях Західних Балкан вважають Францію, Нідерланди та Данію. На відміну від України, Німеччину не зараховують до числа найбільш скептичних країн

Важливим є також визначення особи відпові- дальної за адвокацію в країнах-членах. Дос- відчені переговорники з досліджуваних кра- їн переконані, що це має бути інша особа, аніж та, яка опікується переговорами з ЄС. Умовно кажучи, хтось повинен координува- ти процес переговорів всередині країни, а хтось має комунікувати його з Брюсселем та найскладнішими столицями. Одна людина не зможе ефективно опікуватись двома цими пи- таннями.

**Важливим є також визначення
особи відповідальної за
адвокацію в країнах-членах.
Досвідчені переговорники
з досліджуваних країн
переконані, що це має бути інша
особа, аніж та, яка опікується
переговорами з ЄС**

У випадку України таку адвокацію потрібно робити вже сьогодні — щоб симпатію та солідарність, яка є в європейських столицях, трансформувати у підтримку на рівні європейських суспільств щодо якомога швидшого відкриття переговорів з Україною. Зокрема, важливо активно комунікувати — особливо, в Парижі, Гаазі, Берліні, Копенгагені, Стокгольмі — прогрес, якого досягаємо в рамках 7 рекомендацій, котрі Україна отримала разом із статусом кандидата в ЄС. Під час вступних переговорів потреба такої адвокації виросте в рази: відкриття та закриття *benchmarks* — це більш технічні питання, але рішення, на основі яких цей процес відбувається — політичний, після виконання відповідних критеріїв (*benchmarks*).

Дуже важливо розуміти, які країни, але також які індивідуальні представники з цих країн — авторитетні політики, дипломати, інтелектуали — можуть бути союзниками України в цій адвокації.

Важливим союзником для багатьох країн була Єврокомісія, котра виконувала роль «строного, але чесного брокера» у всьому процесі вступу. Однак, звісно, все залежить від конкретних персоналій, які перебувають на тих чи інших посадах у ЄК.

СПЕЦІАЛЬНІ ЕЛЕМЕНТИ, ЯКІ МОЖУТЬ СУПРОВОДЖУВАТИ ВСТУПНІ ПЕРЕГОВОРИ

Коли ми говоримо про вступні переговори в ЄС, ми також маємо розуміти, що є речі, які напряду начебто не пов'язані з цим процесом, але можуть мати суттєвий вплив на хід та динаміку входження в Євросоюз. Ми їх виділили як два спеціальні елементи. У першому випадку йдеться про білатералізацію євроінтеграції, у другому — про поствоєнний процес відбудови України, який так чи інакше супроводжуватиме процес входження України до ЄС.

Спеціальний елемент 1. **БІЛАТЕРАЛІЗАЦІЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.**



Останні кейси вступних переговорів свідчать про те, що білатералізація євроінтеграції — коли та чи інша країна-член, переважно сусідня, починає користуватись переговорним процесом, аби вирішити певні двосторонні питання — стають новим трендом процесу вступу. Нова методологія надала новий поштовх цьому процесу.

Найяскравішим втіленням проблеми з білатералізацією євроінтеграції є Північна Македонія. У Скоп'є постійно підкреслюють: вони почали процес руху до членства в ЄС разом із Загребом, але 20 років потому Хорватія вже є членом ЄС, а Північна Македонія лише починає вступні переговори. І причиною цьому є саме двосторонні претензії сусідніх країн. Спочатку це була Греція, яка вимагала змінити назву країни, що стало також причиною відтермінування членства Північної Македонії в НАТО. Як тільки ім'я країни було змінено, Болга-

рія заблокувала процес початку вступних переговорів через питання, пов'язані з історією та ідентичністю македонців (зокрема, болгари не визнають македонську мову, вважаючи її болгарською).

Подібний кейс, який загальмував вступні переговори майже на два роки, був між Хорватією та Словенією. Остання мала питання щодо делімітації кордону з Хорватією. Нещодавно, Греція та Албанія не змогли досягнути консенсус щодо морського кордону, але вирішили йти до Міжнародного суду в Гаазі, що допомогло Тірані уникнути блокування вступних переговорів.

У випадку білатералізації євроінтеграції виклики для України є достатньо високими. Перші елементи такого підходу проявились ще на етапі укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, коли референдум в Нідерландах загальмував весь процес ратифікації. Кейс історичної та ідентичної політики також добре відомий в Україні. Як демонструє нещодавній досвід, потенційні тертя щодо питань історії та ідентичності можуть потенційно супроводжувати процес переговорів через питання з боку Угорщини, але також на якомусь етапі це може стати предметом тертя з Румунією та/чи Польщею і таким чином негативно вплинути на весь переговорний процес.

У випадку білатералізації євроінтеграції виклики для України є достатньо високими. Перші елементи такого підходу проявились ще на етапі укладення з ЄС Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, коли референдум в Нідерландах загальмував весь процес ратифікації

Додаткову важливість ці питання мають, враховуючи, що з початку процесу входу країн Західних Балкан до ЄС регі-

ональна співпраця стала одним із важливих критеріїв у вступних переговорах з Європейським Союзом. У випадку України вже можна почути чимало критичних зауважень у країнах-членах та Брюсселі з приводу дещо зверхнього підходу та спроможності налагодити регіональну співпрацю з іншими країнами-кандидатами регіону — передусім Молдовою. Зрештою, головне правило, якому слідують в ЄС у цьому контексті звучить як «ви не можете приносити свої проблеми з сусідами в Європейський Союз».

У випадку України ще до моменту відкриття вступних переговорів може виникнути інше питання — про доцільність початку процесу з країною, частини території якої є тимчасово окупованими (якщо, звісно, до початку цього процесу Україна не поверне всі свої території у межах міжнародно визнаних кордонів). Саме тому в окремих столицях ЄС рекомендують Україні уважно вивчити досвід Кіпру — єдиної наразі країни, яка проходила процес вступу, не контролюючи частину власної території.

Спеціальний елемент 2. ПОВОЄННА ВІДБУДОВА УКРАЇНИ.



На додаток до «традиційних» бар'єрів в переговорному процесі Україна матиме одну суттєву відмінність порівняно з іншими країнами: масштаби повоєнної відбудови. Допомога та фінансова підтримка, яку Україна отримуватиме в процесі, це можливість для Києва не лише відбудувати Україну після війни, але також реформувати країну вже відповідно до май-

бутнього членства в ЄС, особливо в тому, що стосується реформи верховенства права, закупівель, боротьби з корупцією. Фонди, які надходитимуть, очевидно міститимуть механізми нагляду, що також є позитивним для процесу вступу.

Найбільш важливий елемент стосується того, наскільки ефективно Україна зможе витратити кошти. Якщо Україна буде достатньо успішною в тому, аби мати транспарентну, позбавлену корупційних схем повоєнну реконструкцію, це суттєво посилить довіру до неї як до майбутнього члена ЄС. Повоєнна відбудова стане, по суті, широкомасштабним тренуванням для України з точки зору витрачання фондів ЄС і може, насправді, прискорити процес вступу.

Повоєнна відбудова стане, по суті, широкомасштабним тренуванням для України з точки зору витрачання фондів ЄС і може, насправді, прискорити процес вступу.

РЕЗЮМЕ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ:



Хоча Україна наразі активно вивчає досвід інших країн у процесі підготовки до переговорів, кожний кейс входження до ЄС — дуже індивідуальний, універсальних рецептів успіху не існує. Тим паче, у випадку України, щодо якої Росія здійснює безпрецедентну військову агресію, якої Європа не бачила з часів Другої світової війни, процес входження до ЄС може бути зовсім іншим, аніж він був не лише для країн Центральної Європи чи Балтії, але й для Західних Балкан. Спільним знаменником є те, що як і у випадку попередніх кейсів, процес складатиметься з однаково важливих політичного та технічного компонентів з наголосом все ж на політичний.

Також, як би парадоксально це не звучало, у випадку України переговори з ЄС щодо вступу можуть дійсно нагадувати переговори, а не доволі технічний процес впровадження *aquis* Євросоюзу у національне законодавство, який мав місце у випадку низки країн. Так може скластись як через розмір України, загалом розвинений сільськогосподарський сектор, так і, на жаль, через масштаби втрат і руйнувань внаслідок війни.

На основі досліджуваних країн, можна зробити висновок, що ключовими елементами для успішного ведення переговорів є консенсус, люди, інституції та адвокація. Якщо люди та інституції будуть з'являтися «*by default*», оскільки це є невід'ємною частиною переговорів, то консенсус — як політичний, так і суспільний, а також адвокація можуть вимагати екстразусиль, до яких потрібно бути готовими вже сьогодні.

Варто пам'ятати, що процес входження до ЄС — це постійні зусилля, аби довести Євро-

пейському Союзу, що в країні належним чином функціонують демократичні інституції та ринкова економіка.

НА ЧОМУ ВАЖЛИВО ЗВЕРНУТИ УВАГУ ВЖЕ СЬОГОДНІ?

- Структура переговорів має бути продумана якомога раніше, бо кожна зміна в процесі переговорів шкодитиме безперервності процесу та його якості. Ключові переговорники в ідеалі мають бути людьми, які зможуть залишатись в процесі впродовж тривалого часу — найкраще від початку до кінця, хоча зрозуміло: чим довший процес переговорів — тим більший ризик втратити людей. Питання збереження фахівців, долучених до переговорного процесу, одне з ключових для входження в ЄС. Хоча саме ядро переговорної команди має бути невеликим, загалом до процесу на національному рівні можуть бути долучені сотні фахівців.
- Оскільки саме люди є одним із найбільших секретів успіху вдалих переговорів з боку країни-кандидата, у всіх країнах, які пройшли процес переговорів, радять робити ставку на молодих людей, в яких менше досвіду і знань, але які віддані справі входженню їхньої країни в ЄС, в позитивному сенсі є фанатиками ідеї членства їхньої країни в Європейському Союзі, а переговори про вступ до ЄС сприйматимуть місією свого життя. У Хорватії, скажімо, середній вік учасників переговорних команд був 27 років. Також потрібно розуміти, що потрібні фахівці двох категорій:

секторальні експерти, а також ті, хто знає, як те чи інше питання прокомунікувати з ЄС — володіє «брюссельською мовою» (Brussels language), на яку потрібно буде «перекладати» позиції секторальних міністерств.

- Кожне міністерство в процесі вступних переговорів до ЄС має стати європейським. Підхід, при якому створюється окреме міністерство з європейської інтеграції, зазвичай не спрацьовує, оскільки інші відомства саме в ньому бачать «відповідального за ЄС» в той час, як вони можуть опікуватись іншими, внутрішніми питаннями. Ключовим є належні повноваження у топ-переговорника та наявність важелів впливу на інші міністерства і парламент.
- Вже на цьому етапі потрібно демонструвати і доводити конкретними кроками та рішеннями серйозність щодо питань, які згідно з новою методологією мають назву в ЄС «основи» (fundamentals) і стосуються належного функціонування демократичних інституцій та верховенства права. Саме переговорні глави 23 та 24, в яких зафіксовані ці питання — відкриватимуться у переговорному процесі першими і закриватимуться останніми. Чим більше «домашньої роботи» у цьому напрямку буде зроблено до вступних переговорів, тим менше залишиться на їхній період. Саме тому Україна має сьогодні продемонструвати помітний і сталий прогрес у виконанні 7 рекомендацій щодо кандидатства, які безпосередньо перегукуються з главами 23 та 24. Також важливо й надалі пропонувати ЄС започаткувати скринінг впровадження Україною *aquis* ще до відкриття переговорів.
- Ще до відкриття переговорів важливо прораховувати і превентивно попереджувати ризики білатералізації євроінтеграції — коли процес вступу до ЄС буде використаний окремими країнами-членами (особливо сусідніми) для вирішення двосторонніх проблемних питань із Україною. Північна Македонія, перебуваючи впродовж 17 років у статусі кандидата на вступ до ЄС, не могла розпочати вступні переговори саме через білатералізацію євроінтеграції. У цьому відношенні вкрай важливо переглянути методологію розширення таким чином, щоб жодна країна не могла блокувати весь процес вступу на основі двосторонніх суперечок. Право вето має бути замінено на ухвалення однією третиною голосів у ЄС або ж має відбутися посилення повноважень Європейської Комісії. Це може здійснюватися одночасно з зусиллями щодо реформування процесу ухвалення рішень в ЄС.
- Важливою є адвокація майбутнього членства України в ЄС та кроків, які вживає Україна для руху в цьому напрямку у найбільш скептичних та/або найбільш вимогливих в контексті майбутніх розширень країнах-членах (передусім, Франції, Нідерландах, Німеччині, Данії, Швеції). Ідеальним варіантом є номінування окремого представника/представниці, відповідального за комунікацію з Брюсселем та столицями та залучення окремих країн/авторитетних індивідуальних представників для промотування українського євроінтеграційного досвіду.
- Окремої уваги заслуговує питання залучення консультантів та радників з країн ЄС під час переговорів. Досвід нових країн-членів та нинішніх кандидатів на вступ демонструє, що до залучення таких консультантів потрібно підходити дуже вибірково, не погоджуватись на всіх запропонованих і відібраних через профільні міжнародні агентства кандидатів. Як свідчить досвід країн Західних Балкан, справді слушні поради можуть давати консультанти з тих країн, які самі проходили через процес вступу (не країни-засновниці ЄС), і чим більш свіжий досвід вони мають — тим більш корисно.
- Процес вступу України до ЄС буде унікальним з точки зору обсягів повоєнної відбудови. Саме повоєнна відбудова стане для України не лише можливістю відбу-

дувати Україну вже з огляду на її майбутнє членство в Європейському Союзі, але й своєрідним масштабним тренуванням для ефективного й транспарентного використання фондів ЄС та може суттєво посилити позицію Києва як майбутнього члена ЄС.

- Суспільна підтримка слугує важливим підґрунтям всього процесу вступних переговорів. Саме вона спроможна згенерувати політичну волю у тих питаннях, де її бракуватиме у вищого керівництва. Політикам варто уникати публічного списування всіх непопулярних рішень на «тиск Брюсселя», оскільки цим можуть скористатись популістичні сили для підриву довіри до ЄС і ускладнити процес входження до нього загалом. Саме підтримка членства в ЄС з боку суспільства в Чорногорії на рівні близько 70% — і це після 10 років не надто вдалих переговорів про вступ — звузила політичний спектр у цій країні до «проєвропейських» та «номінально проєвропейських» партій. Відкрито жодна з популярних політичних сил не кидає виклик європейському курсу країни.

ACKNOWLEDGEMENT LIST

Центр «Нова Європа» висловлює подяку Андреї Метелко Згомбіч (Andreja Metelko-Zgombic), Джовані Маровіч (Jovana Marovic), Домагою Хайдуковичу (Domagoj Hajdukovic), Бранці Босняк (Branka Bosnjak), Весні Пусич (Vesna Pusic), Огняну Златеву (Ognian Zlatev), Геральду Кнаусу (Gerald Knaus), Драгану Тілеву (Dragan Tilev), Астрі Курме (Astra Kurme), Еві Гореловій (Eva Horelova), Ніколі Дімітрову (Nikola Dimitrov), Лешеку Єшеню (Leszek Jesien), Маріні Скрабало (Marina Scrabalo), Зорану Нечеву (Zoran Nechev), Сімоніди Касарській (Simonida Kasarska), Дубравці Смоліч Влаіч (Dubravka Smolic Vlaic), Даліборці Уляревіч (Daliborka Uljarevic), Мілені Мук (Milena Muk) та іншим, хто поділився своїми думками та рекомендаціями щодо того, яким чином Україні краще підготуватись до вступних переговорів з ЄС.



ПРО ЦЕНТР «НОВА ЄВРОПА»

Центр «Нова Європа» (ЦНЕ) заснований у 2017 році як незалежний аналітичний центр. Попри новий бренд, він базується на досвіді команди, яка разом працює з 2009 року (раніше в рамках Інституту світової політики). Аналітики Центру «Нова Європа» стали впізнаваними, адже запропонували якісний аналітичний продукт із питань зовнішньої політики України та безпеки в регіоні, поєднавши його з активними та ефективними зусиллями з адвокатування.

Бачення Центру «Нова Європа» максимально наближене до бачення майбутнього Української держави більшістю громадян: Україна повинна бути інтегрованою в Євросоюз і НАТО. Під інтеграцією ми вбачаємо не стільки формалізоване членство, скільки запозичення найкращих стандартів і практик для фактичної належності України до євроатлантичного ціннісного простору.

Докладніше про Центр «Нова Європа»: neweurope.org.ua



-  <http://neweurope.org.ua/>
-  info@neweurope.org.ua
-  <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
-  https://twitter.com/NEC_Ukraine