



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

ШЛЯХ ЗАХІДНИХ БАЛКАН ДО ВСТУПУ ДО ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Дмитро Науменко

Олександра Булана

Сніжана Дяченко

Дмитро Науменко

Олександра Булана

Сніжана Дяченко

ШЛЯХ ЗАХІДНИХ БАЛКАН ДО ВСТУПУ ДО ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Рецензенти:

Борха Ласерас (старший науковий співробітник-нерезидент програми Трансатлантичної оборони та безпеки Центру аналізу європейської політики (СЕРА))

Адам Лазовскі (Університет Вестмінстера)

Експертна оцінка:

Флоріан Бібер (директор Центру досліджень південно-східної Європи університету Граца, координатор Консультативної групи з питань політики щодо Балкан у Європі (BiEPAG))

Тобі Фогель (політолог, Центр досліджень європейської політики)

Стівен Блокманс (директор з досліджень, Центр досліджень європейської політики)

Віола фон Крамон (депутат ЄП, Фракція Зелених/Європейський вільний альянс)

Срджан Цвіїч (старший аналітик з питань політики, Інститут європейської політики відкритого суспільства в Брюсселі)

Зміст

4

Резюме

7

Вступ

9

Розділ 1. Політичні передумови розширення ЄС та його вплив на входження Західних Балкан до ЄС

17

Розділ 2. Процедурні рамки переговорів про вступ: нова методологія ЄС для Західних Балкан

31

Розділ 3. Уроки, отримані Західними Балканами на шляху до вступу до ЄС: поступ у ключових розділах законодавства ЄС

38

Розділ 4. Основні висновки для України з досвіду Західних Балкан

44

Література

Лютий 2022 року став поворотним моментом в новітній історії України – вона подала заявку на вступ до Європейського Союзу, перебуваючи у найгарячішій фазі російської збройної агресії. Оперативне надання Україні статусу кандидата на засіданні Ради ЄС 23–24 червня відкрило їй двері для вступу до ЄС, порушивши низку питань щодо можливого шляху країни до членства з огляду її (гео)стратегічні положення і важливість, географічний розмір та економічне значення.

Досвід Західних Балкан містить чимало потенційно корисних уроків для України, яка щойно почне свій непростий шлях до вступу після виконання семи вимог, висунутих Європейською комісією¹. До того ж швидка (і багато в чому несподівана) поява України на порозі ЄС вимагає критичного переосмислення і переформатування самої політики розширення Союзу з урахуванням геополітичних чинників (напр., чи слід Україну, Молдову і шість балканських держав розглядати вкупі?), процедурних новацій (чи варто додатково удосконалити підхід «батога і пряника», що його застосовують у процесі вступу?) і навіть необхідності проведення низки глибоких структурних реформ у самому ЄС для забезпечення достатньої інтеграційної спроможності та внутрішньої згуртованості блоку. Що більше, отримання Україною статусу кандидата надало нового поштовху давнім дебатам щодо майбутнього ЄС загалом.

Отож основною метою цього документа є вивчення відповідного досвіду й уроків, отриманих чотирма країнами Західних Балкан на шляху до членства в ЄС, та випрацювання низки рекомендацій для України відповідно до її поточної позиції та конкретних обставин.

У цій публікації йдеться про чотири ключові країни Західних Балкан (Сербію, Чорногорію, Албанію та Північну Македонію), натомість інші дотичні приклади розширення (Боснію і Герцеговину та Косово) не взято до уваги з огляду на низку засадничих критеріїв.

У роботі описано суть та останні події, пов'язані з розширенням ЄС, зокрема пояснено, як відбувається процес розширення та які його останні тенденції, а також визначено основні перешкоди, які країнам-кандидатам доводиться долати на шляху до підписання договору про приєднання. Детально розглянуто такі питання, як вплив конфліктів із сусідніми країнами-членами ЄС та країнами-кандидатами на вступ до ЄС, схильність ЄС дотримуватися так званої політики «стабілократії» щодо Західних Балкан, віддаючи перевагу стабільності над демократичними змінами, та новий геополітичний імпульс, що його політика розширення ЄС зазнала у зв'язку з наданням статусу кандидата охопленій війною Україні.

У звіті висвітлено нещодавні дебати щодо внутрішньої реформи ЄС з акцентом на основних «перепонах», таких як вимога однакості, баланс представництва в субнаціональних органах влади ЄС та нові ініціативи, такі як нова французька пропозиція щодо створення «Європейської політичної спільноти» тощо. Також тут розглянуто консенсус щодо розширення серед окремих країн-членів ЄС як важливий фактор успіху країн-кандидатів, а пояснено його на прикладі неспроможності ЄС відкрити переговори про вступ з Північною Македонією та Албанією у 2019 році.

¹ Зокрема належні процедури відбору та перевірки суддів високого рівня, посилення боротьби з корупцією, дотримання регламенту ЄС щодо боротьби з відмиванням грошей, обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне і суспільне життя (в т. ч. ЗМІ), а також завершення реформи законодавчої бази щодо національних меншин.

У другому розділі йдеться про «бюрократичні» (або процедурні) аспекти шляху кандидатів до членства в ЄС. Описано етапи процесу переговорів, різні елементи переговорів, розтлумачено плюси та мінуси нової методології розширення та показано її інтеграцію в переговорну базу на прикладі Північної Македонії, а також окреслено імпліцитний політичний вплив найавторитетніших держав-членів ЄС на переговорний процес та їхню здатність блокувати весь процес вступу країни-кандидата. Щоб показати офіційний переговорний процес на практиці, описано випадки Сербії та Чорногорії (в окремому блоці), оскільки вони досягли прогресу у виконанні кластера «Фундаментальні питання».

У Розділі 3 розглянуто конкретні уроки з досвіду чотирьох обраних нами ключових країн Західних Балкан на шляху до приєднання до ЄС – і досвід цей істотно різниться залежно від їхніх історичних умов, політичного середовища та співпраці з ЄС. На основі уроків, які відповідають українському контексту, ми сформулювали ключові рекомендації для України щодо того, як уникнути найпоширеніших помилок західнобалканських країн і яких кроків варто вжити, щоб не збитися зі шляху, прямуючи до вступу. Десять основних рекомендацій такі:

1. Зараз Україна користується безпрецедентним рівнем громадської підтримки в ЄС, тож має виняткову нагоду зробити величезний крок вперед до членства в ЄС. Стратегічно правильним варіантом для України було б скористатися цим шансом для впевненого вступу, за будь-яку ціну уникаючи «втоми від розширення».
2. Розділи законодавства ЄС щодо верховенства права повинні бути найвищим пріоритетом для політичних еліт, громадянського суспільства і простих громадян.

3. Необхідне довгострокове підтримання політичного консенсусу щодо стратегічного курсу України на європейську інтеграцію та стале політичне середовище як основа для технічного процесу приєднання.
4. Україна повинна організувати пряму, постійну інформаційну роботу зі скептично налаштованими країнами-членами ЄС і докласти цілеспрямованих дипломатичних зусиль, щоб запобігти можливому зриву відкриття переговорів про вступ та подальшого відкриття кластерів через вето з боку країн-членів.
5. Сильні українські інституції, узгодження технічних процесів з Комісією та урядами країн-членів ЄС, а також розвиток позитивного іміджу України як успішного кандидата на членство в ЄС матимуть вирішальне значення для подолання перешкод, пов'язаних із новою методологією розширення ЄС.
6. Розвиток адміністративного потенціалу є спільним цільовим індикатором для різних розділів переговорного процесу. Саме тому Україна повинна бути готова інвестувати кошти та зусилля в покращення інституційної спроможності: освіту та підготовку державних службовців, модернізацію функцій органів державної влади, технічні засоби та обладнання, розробку ІТ-систем.
7. Нехтуючи пов'язаними зі вступом формальностями та саботуючи реформи, яких вимагає ЄС, Україна може зробити собі погану послугу. Вона повинна бути рішуче налаштована на реалізацію порядку денного *acquis* ЄС та якнайшвидше досягти відчутних результатів. Щонайменше необхідно поліпшити ситуацію з інститутами демократії, питаннями верховенства права, боротьби з корупцією на високому рівні та посилення спроможності державної служби.

8. Будь-які недемократичні практики, навіть з урахуванням надзвичайних обмежень воєнного часу заради національної безпеки, слід максимально обмежити, щоб не посилювати позицію скептиків щодо розширення ЄС.
9. Реалізація антикорупційної та судової реформ повинна продемонструвати (відносно) швидкі здобутки, щоб переконати ЄС у тому, що Україна серйозно налаштована на початок переговорів про вступ (особливо з огляду на її попередній негативний досвід і європейське розчарування ходом цих реформ). Істотний прогрес у розділах 23 та 24 на самому початку процесу приєднання надзвичайно сприятиме безперешкодному проходженню інших етапів й отриманню належної фінансової та технічної підтримки з боку ЄС.
10. Інституційний та адміністративний потенціал урядових і парламентських органів, які зараз займаються євроінтеграційними реформами слід належним чином посилити для розв'язання пов'язаних із переговорами про вступ проблем на політичному та технічному рівнях.

Після отримання статусу кандидата в ЄС у червні 2022 року Україна ступила на шлях до можливого отримання членства в ЄС. Однак наразі ця перспектива доволі туманна як для українських зацікавлених сторін, так і для ЄС, з огляду на нинішні надзвичайні обставини в Україні, а саме руйнівну війну з Росією та необхідність шукати ресурси, щоб утримувати свою економіку на плаву. Та навіть якщо не брати до уваги цих чинників, Україна завжди була особливим випадком для розширення ЄС, враховуючи її (гео)стратегічне положення та важливість, географічний розмір й економічне значення (яке можна порівняти, ймовірно, лише з Польщею кінця 90-х років) та те, що вона є найбільшою країною в рамках Ініціативи Східного партнерства ЄС.

Офіційне прагнення України приєднатися до ЄС отримало новий імпульс після того, як здійснилася мрія країни про кандидатство внаслідок її відважного опору повномасштабному вторгненню Росії 2022 року. Після того, як Україна отримала довгоочікуваний статус країни-кандидата у члени ЄС, знову розгорілися попередні дискусії щодо можливих термінів її вступу. Українські чиновники (зокрема віцепрем'єр-міністр із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України) висловили оптимізм щодо приєднання України, при цьому чітко усвідомлюючи, що статус кандидата є лише першим кроком на складному та сповненому викликів процедурному шляху, але тепер вступ України набув чітких геополітичних та історичних рамок, що вирізняють її з-поміж інших прикладів розширення ЄС. Українською стороною було заявлено про 3 роки як можливий термін набуття членства (що є надзвичайно оптимістичним припущенням, на нашу думку, з огляду на досвід інших кандидатів, навіть найуспішніших), а офіційний початок переговорів прогнозують

на 2023 рік² (ЄС, зі свого боку, за словами голови Представництва ЄС³ очікує у другій половині 2023 року результатів виконання відповідних вимог). Україна вважає себе «просунутим» гравцем на переговорах з ЄС, коли йдеться про виконання розділів Договору про приєднання. Уряд, схоже, усвідомлює важливість думки окремих країн-членів ЄС і має намір проводити систематичну роботу з основними столицями ЄС, щоб домогтися сприяння зусиллям України щодо приєднання до Союзу. Однак навіть виконання семи встановлених Європейською комісією⁴ вимог щодо верховенства права, прав людини та боротьби з корупцією як передумови для відкриття переговорів про вступ є складним завданням для України, не кажучи вже про труднощі, пов'язані зі вступом і балансуванням між різноманітними (а часто й суперечливими) інтересами країн-членів ЄС.

Тому, у світлі переконання, що Україна рано чи пізно таки розпочне переговори про вступ до ЄС, основна мета цього документа – вивчення відповідного досвіду та уроків, що їх чотири країни Західних Балкан здобули на шляху до членства в ЄС, з яких:

- Сербія та Чорногорія мають близько десяти років досвіду переговорів про вступ до ЄС;
- Албанія та Північна Македонія мають багаторічний досвід перебування у статусі країн-кандидатів (переговори про вступ з ними було відкрито зовсім недавно – у липні цього року).

Досвід інших чинних і потенційних кандидатів на вступ до ЄС у цьому звіті не взято до уваги через причини, які викладено у Блоці 1 (далі).

2) <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2022/08/29/7145770/>

3) <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/08/24/7145507/>

4) https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recitations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232

Попри очевидні історичні та геополітичні відмінності між країнами Західних Балкан та Україною, шлях перших до членства в ЄС має низку схожих особливостей та демонструє безліч уроків, що допоможуть чіткіше зрозуміти, які кроки наближали ці країни до ЄС, а які перешкоджали процесу вступу та блокували його. Порівнюючи ці уроки з досвідом, який Україна отримала під час виконання Угоди про асоціацію з ЄС, ми дійшли комплексних висновків, які є актуальними для України, та розробили практичні рекомендації щодо того, як Україні вибудувати свою стратегію, щоб стати успішним кандидатом на членство в Європейському Союзі та щоб процес приєднання був швидким і безпроблемним, завдяки застосуванню успішних практик Західних Балкан та униканню глухих кутів, в яких вони опинялися. Хоч і визнаючи те, що значний вплив на хід приєднання Західних Балкан мали геополітичні та внутрішньополітичні міркування ЄС, цей звіт все ж передусім зосереджується на вивченні «бюрократичного» досвіду шляху цих країн до членства, а також впливу внутрішньої політики та засадничих, пов'язаних із приєднанням реформ на прогрес у цьому напрямку в рамках методології приєднання до ЄС.

Блок 1. Боснія і Герцеговина та Косово: статус-кво євроінтеграційного поступу і причини, чому досвід цих країн не враховано в аналізі

Боснія і Герцеговина (БіГ) та Косово є потенційними країнами-кандидатами, а їхній прогрес на шляху до статусу кандидата на членство в ЄС наразі зупинився через погане урядування та конфлікти з сусідами. У випадку БіГ зміщення фокуса на економічне управління уможливило укладення 1 червня 2015 року Угоди про стабілізацію та асоціацію (УСА). А 15 лютого 2016 року БіГ подала заявку на вступ до НАТО. У травні 2019 року Комісія опублікувала

свій висновок (в тому числі перелік 14 ключових пріоритетів) на основі відповідей БіГ на комплексну анкету. 12 жовтня 2022 року, завершивши оцінку прогресу БіГ (і Туреччини), Європейська комісія рекомендувала Раді надати БіГ статус кандидата, з розумінням того, що країна вживає кроків для зміцнення демократії, поліпшення роботи державних інститутів, посилення верховенства права, боротьби з корупцією та організованою злочинністю, гарантування свободи ЗМІ та управління міграцією⁵, але цю оцінку було оприлюднено вже після укладення цього звіту.

УСА між ЄС та Косово набула чинності 1 квітня 2016 року. Основною проблемою Косово є те, що п'ять держав-членів ЄС досі не визнають його як незалежну державу через незалагоджений статус конфлікту із Сербією, а також через сам конфлікт. Косово зараз залучено до діалогу із Сербією за посередництва ЄС, метою якого є досягнення юридично зобов'язуючої комплексної угоди про нормалізацію відносин між цими країнами, що є необхідною передумовою для успішної інтеграції до ЄС як Сербії, так і Косово.

Варто також зазначити, що Україна (і Молдова) є відносно новими фігурантами у розширенні ЄС, адже змогли стати кандидатами багато в чому завдяки новому імпульсу, що його стратегічні відносини ЄС та України зазнали унаслідок повномасштабного вторгнення Росії в Україну та зазіхання на демократичну Європу в широкому розумінні. Ми вважаємо, що цей документ сприятиме розробці прагматичної та збалансованої позиції ключовими українськими зацікавленими сторонами, які відповідають за шлях країни до членства в ЄС та відповідні внутрішні реформи.

5) Докладніше див. тут: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6082

Розділ 1

Політичні передумови розширення ЄС та його вплив на входження Західних Балкан до ЄС

Попередні хвилі розширення ЄС

З моменту свого створення 1958 року ЄС (ще тоді Європейські Спільноти) було задумано як союз, готовий до розширення, двері якого є відкритими для європейських країн, що поділяють його, закріплені у відповідних договорах, цінності та можуть швидко перейняти стандарти єдиного ринку і відповідні *acquis*. Відтак розширення блоку слугувало передусім геополітичній місії ЄС – а саме консолідації країн Європейського континенту в мирному, демократичному, стабільному та квітучому політичному й економічному об'єднанні, заснованому на цінностях Союзу. Це розширення справляє величезний трансформаційний ефект на країни, які прагнуть до членства, оскільки заохочує їх здійснювати глибокі політичні, економічні та соціальні реформи за підтримки ЄС, а отже наближає їх до середньоевропейського рівня.

Що стосується правової бази у Договорі про Європейський Союз (ДЄС) визначено чіткий перелік умов, які повинна виконати країна, що прагне приєднатися:

- у статті 49 просто зазначено, що «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в статті 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі»,
- у статті 2 вказано спільні для всіх країн-членів цінності ЄС (свобода, демократія та верховенство права).

На початку переговорного процесу, тобто з моменту подачі заявки на членство, виникають додаткові вимоги. У широкому сенсі, країна-кандидат повинна відповідати трьом ключовим умовам, відомим як «Копенгагенські критерії» (прийняті 1993 року), за якими перевіряють прогрес щодо наявності (1) стабільних і демократичних інституцій, (2) дієвої ринкової економіки та (3) імплементації сукупності законодавчих актів Європейського Союзу («*acquis communautaire*»). Згідно зі статтею 49 ДЄС, Європейська Рада може надалі розвивати ці критерії.

Окрім цього суто регуляторного аспекту, розширення також значною мірою залежить від інтеграційного потенціалу ЄС, оскільки Союз мусить адаптувати свої інституції та процеси прийняття рішень до входження нових держав-членів і запевнитись, що розширення не позначиться на внутрішній згуртованості ЄС⁶.

До цього часу відбулося 7 хвиль розширення ЄС⁷, найбільша з яких мала місце 2004 року, коли до ЄС приєдналися вісім східноєвропейських країн із колишнього радянського блоку плюс Мальта і Кіпр. У 2007 році ЄС ще мав достатній імпульс для розширення для інтеграції Болгарії та Румунії, хоча вже з такими поствступними умовами, як «механізм співробітництва та перевірки» у ключових сферах – судова реформа, боротьба з корупцією та боротьба з організованою злочинністю (остання

6) https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

7) До тепер Європейський Союз пережив сім хвиль розширення: 1973 рік (Данія, Ірландія, Великобританія), 1981 рік (Греція), 1986 рік (Іспанія, Португалія), 1995 рік (Австрія, Фінляндія, Швеція), 2004 рік (Кіпр, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія), 2007 рік (Болгарія, Румунія) та 2013 рік (Хорватія).

стосується Болгарії та Румунії)⁸. Після цього умови вступу стали набагато суворішими (у грудні 2006 року Європейська Рада погодилася «оновлений консенсус щодо розширення»). Їх змогла виконати лише Хорватія, ставши 2013 року 28-ю державою-членом Європейського Союзу (27 після виходу Великої Британії).

Новий імпульс для Західних Балкан

Відносини з Західними Балканами протікають у рамках Процесу стабілізації й асоціації (ПСА), розпочатого 1999 року на основі двосторонніх угод про стабілізацію та асоціацію (УСА) та Пакту стабільності, ширшої ініціативи, що залучає всіх ключових міжнародних гравців. У 2008 році на зміну Пакту стабільності прийшла Рада регіонального співробітництва. А 2003 року Європейська Рада в Салоніках підтвердила, що всі країни Західних Балкан є потенційними кандидатами на членство в ЄС. Цю «європейську перспективу» було ще раз підтверджено у Стратегії Комісії щодо Західних Балкан від лютого 2018 року та в деклараціях низки самітів ЄС і Західних Балкан.

Кожною УСА було створено постійні структури співробітництва. Рада зі стабілізації та асоціації, яка збирається щорічно на рівні міністрів, здійснює нагляд за застосуванням і виконанням відповідної угоди. Їй допомагає Комітет зі стабілізації та асоціації. Нарешті, Парламентський комітет зі стабілізації та асоціації (ПКСА) забезпечує співпрацю між парламентами країн Західних Балкан і Європейським парламентом. З набуттям чинності УСА з Косово у квітні 2016 року, такі УСА тепер діють з усіма нинішніми та потенційними країнами-кандидатами Західних Балкан. У випадку Косово УСА є договором тільки з ЄС, тож державам-членам не потрібно її ратифікувати. Такі аспекти УСА як торгівля та питання, пов'язані з торгівлею, входять до проміжних угод. Вони, як правило, набували чинності невдовзі після підписання, оскільки політика щодо торгівлі є винятковою компетенцією ЄС. Набувши чинності, УСА також замінили тимчасові угоди між ЄС та країнами Західних Балкан.

Приєднання Хорватії до ЄС 1 липня 2013 року стало потужним стимулом для інших країн регіону. Спираючись на досвід роботи з Хорватією, Комісія запропонувала подальше вдосконалення свого підходу до переговорів у «Стратегії розширення на 2011–2012 роки», що передбачає посилення акценту на питаннях верховенства права. Це означає, що у всіх майбутніх переговорах розділи про судову реформу та основні права (розділ 23 *acquis* ЄС) та про правосуддя, свободу і безпеку (розділ 24) відкриваються першими, а закриваються останніми. Цей підхід було підтверджено та закріплено у повідомленні Комісії від 5 лютого 2020 року під назвою «Вдосконалення процесу вступу – надійна європейська перспектива для Західних Балкан»⁹, яким було запроваджено нову методологію розширення для Західних Балкан. Вона також є частиною Економічного та інвестиційного плану (ЕІП) для Західних Балкан, який було опубліковано в рамках пакета розширення Комісії 2020 року.

Чорногорія та Сербія стали офіційними кандидатами на вступ до ЄС 2010 та 2012 року (відповідно), переговори про вступ досі тривають. У червні 2018 року Рада погодилася можливе відкриття у червні 2019 року переговорів про вступ як із Північною Македонією, так і з Албанією за умови виконання необхідних умов. Однак ні в червні 2019 року, ні в жовтні 2019 року Раді не дала «зеленого світла» для відкриття переговорів про вступ. У березні 2020 року Рада нарешті таки відкрила переговори про вступ з обома країнами (за низки умов для Албанії). У липні 2020 року Комісія представила державам-членам проект переговорних рамок – перший ґрунтований на новій методології розширення для Західних Балкан.

Далі через Брекзит і вихід Великої Британії з ЄС 31 січня 2020 року в поєднанні з економічними негараздами, спричиненими пандемією COVID-19, апетит ЄС до розширення значно знизився, зокрема й щодо Західних Балкан.

8) https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

9) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

На жаль, процес вступу до ЄС застопорився і дедалі більше політизується. Набуття членства Сербією та Чорногорією сходять нанівець і з політичних, і з економічних причин. Прогрес цих країн особливо незадовільний на тлі Північної Македонії, яка приєдналася до процесу пізніше, але розв'язавши суперечку щодо своєї назви з Грецією, змогла подолати перешкоду на шляху до євроатлантичної інтеграції (а невдовзі після цього їй довелося зіткнутися зі ще одним конфліктом – цього разу з Болгарією щодо історичних та мовних питань – однак і ця проблема має всі шанси на швидке розв'язання). Албанія також опинилася в заручниках цієї ситуації, адже ЄС пов'язав потенційне членство обох країн задля збереження регіональної стабільності, хоч офіційно критерієм прогресу залишаються індивідуальні досягнення (кожну країну мають оцінювати за її чеснотами). Важливим уроком для України тут є те, що суперечливі двосторонні питання (навіть найбільш абсурдні) з сусідніми державами-членами можуть суттєво підважити або уповільнити прогрес вступу та фактично заблокувати схвалення від інших держав-членів (для України як країни-кандидата таку роль може зіграти нерозв'язана суперечка з Угорщиною щодо мовних та освітніх питань угорської меншини в Закарпатській області).

Причиною поблажливості Заходу до усталених лідерів на Балканах, які за два десятки років відчутно посилили свої мережі впливу, частково є стратегічна конкуренція з глобальними потугами поза межами ЄС (наприклад, Китаєм та Росією). Ці лідери опанували «мову Заходу» – на словах вони палко обстоюють необхідність реформ, однак ті слова розходяться з ділом. Так вони забезпечують собі надходження допомоги, водночас уповільнюючи або зриваючи реформи, які суперечать їхніми інтересами (належне управління та заходи щодо верховенства права загрожують корупційним практикам та кумівству). А західні лідери, хоч і визнають наявність цієї проблеми, часто отримують критику за те, що надають вищого пріоритету стабільності, яку ці лідери начебто

гарантують, не кажучи вже про декларативну підтримку проти стратегічних конкурентів. Як наслідок, процес розширення для всіх шести західнобалканських країн поступово втратив як ефективність, так і політичний імпульс, досягнувши діаметрально протилежного результату – ці країни закріпили свої очевидні недоліки у плані демократії, водночас запевняючи, що працюють над реформами та торгуючи «регіональною стабільністю» задля компромісу з ЄС. Нещодавнє дослідження Інституту «Клінгендаль» (Wouter Zweers et al)¹⁰ виявило такі недоліки в підході ЄС, які сприяють формуванню так званої «стабілократії»:

1. Надмірно технічний підхід ЄС до розширення не сприяє глибоким політичним і суспільним перетворенням.
2. Брак чіткості у визначеннях верховенства права перешкоджає належному транспонуванню цінностей ЄС.
3. Неналежна звітність про хід реформ розмиває фактичні політичні реалії у шести західнобалканських країнах (ЗБ6).
4. ЄС часто не в змозі виступити або вжити заходів проти бездіяльності або відкочування назад, надаючи таким чином мовчазну підтримку автократичним тенденціям.
5. ЄС регулярно виявляється не в змозі винагороджувати країни за прогрес через неспроможність досягнути порозуміння серед держав-членів, тим самим завдаючи шкоди своєму авторитету.
6. Надмірно лідеро-орієнтований підхід до ЗБ6 зміцнює і легітимізує позиції політичних еліт цих країн, які використовують публічне схвалення ЄС для посилення свого контролю над суспільством.

10) Wouter Zweers et al (2022). «The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?» («ЄС як популяризатор демократії чи "стабілократії" на Західних Балканах?»), доповідь Інституту «Клінгендаль» та Мережі «Думай для Європи» (TEN).

7. Партійні зв'язки між політичними сім'ями в ЄС та їхніми колегами у ЗБ6 призводять до надмірної підтримки партій ЗБ6, навіть коли ті демонструють недемократичну поведінку.
8. Через відсутність проміжних часових рамок ЄС не може відстежувати прогрес із реформами та притягувати уряди регіону до відповідальності за непроведення необхідних демократичних реформ.

Однак, відданість «стабілократії» – це короткострокове мислення; довготривала стагнація в регіоні врешті-решт призведе до ще більшої нестабільності та створить ґрунт для зловмисного зовнішнього впливу.

У жовтні 2021 року ЄС та країни Західних Балкан намагалися запустити переговорний процес у Брдо-при-Кранью (Словенія), де було підписано декларацію Брдо, але це також не дало значного імпульсу переговорам про вступ. Однак у цій заяві ЄС підтверджує свої наміри щодо розширення, оприлюднивши детальніший набір очікувань від країн Західних Балкан для досягнення прогресу з приєднанням до ЄС. Основну увагу зосереджено на належному функціонуванні демократичної системи (в тому числі сильного громадянського суспільства і засобів масової інформації), а також на дотриманні верховенства права й основоположних прав і цінностей де-юре та де-факто (з особливим наголосом на належному впровадженні реформ і вагомих результатах). На цих вимогах наполягають передусім через усвідомлення попередніх вад залучення шляхом розширення (наприклад, що «реформи на папері» не тягнуть за собою демократичних перетворень) та згортання демократії у деяких країнах-кандидатах, а також обмежень у контролі політичної поведінки після приєднання країни (як у випадку Польщі та Угорщини).

Лютий 2022 року вніс різкі зміни в динаміку розширення ЄС у зв'язку з брутальним повномасштабним вторгненням Росії в Україну. Заявка України та подальше надання статусу кандидата на членство в ЄС країні, що воює, стали радикальним зсувом у підході Європейського Союзу до розширення. Завдяки Україні геополітичний вимір політики розширення ЄС, яке давно вважають суто технічним і позбавленим політичної волі, знову посилився та, як очікується, надихне ЄС стати справді геополітичною потугою, знайшовши належні розв'язки для численних викликів миру, стабільності й економічному процвітанню всього європейського регіону.

Швидка заявка України на вступ до блоку також підштовхнула до дій інші країни; Молдова та Грузія і собі подали заявки (Молдова також отримала статус кандидата, натомість Грузія ще не отримала), а очікування Західних Балкан щодо прогресу після багатьох років патової ситуації знову активізувалися. Тепер ЄС відчуває величезний тиск щодо задоволення цих поновлених очікувань, одночасно даючи зрозуміти, що розширення вимагає амбітних реформ з боку країн-кандидатів.

Щодо ситуації на Західних Балканах ЄС зрештою вирішив продовжити переговори (з Албанією та Північною Македонією)¹¹ і послав чіткий сигнал, що членство балканських країн досі стоїть на порядку денному, хоч перспективи й непевні. Як підсумок, можна сказати, що навіть на ті країни регіону, які досягли найкращих результатів, досі чекає довгий шлях до повноправного членства, навіть враховуючи помітний прогрес у численних реформах у сфері верховенства права, свободи преси та боротьби з корупцією, якого обидві країни досягли для початку переговорів. Утім нещодавно Боснія також отримала позитивну оцінку Комісії щодо отримання статусу кандидата¹².

11) <https://www.euronews.com/my-europe/2022/07/19/historic-moment-eu-opens-accession-negotiations-with-albania-and-north-macedonia>

12) Детальніше див. тут: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6082

Цей зсув значною мірою було спричинено війною в Україні, яка підштовхнула ЄС до дій через побоювання щодо можливих кроків Росії на Західних Балканах, спрямованих на дестабілізацію регіону, які можуть спиратися на відчуття глибокого розчарування у самому регіоні через злети та падіння на шляху до ЄС вкупі з занепокоєнням через те, що Західні Балкани опустилися вниз на порядку денному ЄС, поступившись пріоритетністю Україні. Як наслідок, відомі своїми сумнівами Париж і Берлін вже дали потужний сигнал щодо цього питання – канцлер Олаф Шольц закликав Європейський Союз підтримати Західні Балкани у їхньому прагненні приєднатися до блоку «якомога швидше», а президент Макрон виступив за «надання їм чіткої перспективи вступу до Європейського Союзу». Франція сьогодні є рішучим прихильником роз'яснення європейських перспектив Балкан, реінвестування в регіон та визначення справжніх спільних прагнень на наступні десятиліття, як зазначив французький президент¹³. Відродження інтеграційних процесів сприятиме поступові в реформуванні урядування та верховенства права в цих країнах, а також може служити додатковим важелем для того, щоб підштовхнути Сербію почати узгоджувати свою зовнішню політику з ЄС, зокрема щодо санкцій проти Москви, які наразі є яблуком розбрату у відносинах Белграда з ЄС.

Загадка внутрішньої реформи ЄС

Нещодавнє опитування Євробарометра продемонструвало значний консенсус серед громадян усіх держав-членів ЄС щодо схвалення реакції Союзу на вторгнення Росії в Україну. Більшість європейців вважає, що з початку війни ЄС проявив солідарність (79%) і був згуртований (63%) та швидкий (58%) у своїй реакції. Респонденти здебільшого виступають за непохитну підтримку України та її народу і, серед іншого, 66% респондентів погоджуються з тим, що «Україна повинна приєднатися до ЄС, коли буде готова»,

71% вважають, що Україна є частиною європейської сім'ї, а 89% співчують українцям.

Однак попри активізацію зусиль із розширення ЄС, знову поставо питання про давно назрілу необхідність реформ у самому Союзі, щоб зберегти здатність керувати блоком, якщо він розшириться до 30 або навіть 36 країн-членів загалом. Ініційоване Францією (французьким президентом Еммануелем Макроном) обговорення реформи ЄС в рамках конференції «Майбутнє Європи»¹⁴ набуло нового імпульсу після того, як 29 серпня 2022 року канцлер Німеччини Олаф Шольц поділився своєю думкою щодо основних елементів такої реформи. Зокрема, німецька позиція внесла більше ясності щодо того, як потрібно реформувати ЄС, щоб дозволити собі нову велику хвилю розширення. Тут йдеться про давню політичну напруженість між розширенням ЄС і його поглибленням (зростанням його мандату і повноважень) і про те, чи здійснювати одне коштом іншого, чи паралельно. Наразі, схоже, подальші хвилі розширення будуть супроводжуватися внутрішніми реформами інституцій ЄС, що дозволили би безпечно інтегрувати нові держави-члени, зберігаючи при цьому стійкість Союзу в різних вимірах.

Заклик до реформ свідчить про сумніви щодо поглинальної здатності ЄС або спроможності задовольнити четвертий копенгагенський критерій для нової хвилі розширення. Очікується, що ця хвиля охопить до дев'яти нових членів на східному фланзі ЄС, а саме – шість західнобалканських країн, а також спустошену війною Україну, сусідню Молдову та ізольовану Грузію. Однак існують побоювання, що таке розширення, принісши мільйонів нових громадян, може спричинити хаос у й без того складному процесі прийняття рішень ЄС, який ґрунтується на консенсусі, унеможлививши компроміси щодо широкого спектра питань – від зовнішньої політики до оподаткування.

¹³) Однак, попри висловлені Францією заперечення, досі залишається незрозумілим, чи це свідчить про формування нової французької позиції, чи просто нову зміну думки Макрона.

¹⁴) <https://futureu.europa.eu/en/>

Для початку, формується консенсус з приводу того, що ЄС повинен переглянути свою вимогу одностайності для ухвалення багатьох ключових рішень, не тільки щодо зовнішньої політики та податків, але і щодо того, як притягнути до відповідальності такі країни, як Угорщина та Польща за потенційне згортання демократії. До того ж великі нові члени, такі як Україна, суттєво змістять баланс представництва в інституціях ЄС, тож необхідно обговорити нову модель такого представництва. Канцлер Шольц, наприклад, вважає, що Європейський парламент не мав би зростати кількісно – зараз він налічує 751 члена, як встановлено в договорах ЄС. Канцлер не вважає за потрібне «роздувати» розміри Європарламенту, просто додаючи депутатів із приєднанням нових країн. ЄС також варто стежити за тим, як на розширення відреагує виконавча гілка влади блоку, тобто Європейська комісія. Наразі Комісія налічує 27 уповноважених членів (стільки ж, скільки країн ЄС), кожен із яких контролює один політичний портфель. Шольц заявив, що додавати нові політичні портфелі щоразу, коли приєднується нова країна, було б «кафкіанством». Натомість, сказав він, ЄС може перейти до практики, коли два уповноважених члени відповідають за контроль над однією сферою – наприклад, сільським господарством або рибальством.

Була також пропозиція президента Франції Еммануеля Макрона сформувати «Європейську політичну спільноту», яка існувала б окремо від ЄС і була відкритою як для претендентів на вступ до ЄС, так і для Великої Британії після виходу з ЄС. Такий форум уможливив би «... регулярний обмін думками на політичному рівні... де ми, як лідери ЄС, і наші європейські партнери, можемо один або два рази на рік обговорювати важливі питання, які впливають на наш континент в цілому». Цю ініціативу, паралельно з процесом розширення, було запущено в Празі 6 жовтня, поміж інших учасників вона залучила Україну, Велику Британію та Туреччину.

Ми вважаємо, що кристалізація внутрішньої реформи ЄС буде одним із вирішальних чинників у спрямуванні зусиль ЄС на розширення на схід як справді глобальної потуги. Вона також істотно допомогла б прояснити те, як Західним Балканам і 3 членам Східного партнерства, зокрема й Україні, продовжувати свій шлях до членства в ЄС.

Консенсус щодо розширення між країнами-членами ЄС

Консенсус ЄС щодо розширення, ясна річ, формується під впливом різноманітних (і часто суперечливих) національних інтересів окремих країн-членів ЄС. Для кожного періоду, коли ЄС ухвалює стратегічні рішення, цей баланс є надзвичайно фрагментарним і хистким, навіть попри посередництво Європейської комісії з її функціями арбітражу та стимулювання. Різні геополітичні інтереси країн-членів, їхній неформальний рівень впливу всередині ЄС і навіть прагматичні економічні інтереси також суттєво впливають на рішення щодо розширення ЄС.

Держави-члени ЄС у контексті їхнього ставлення до розширення ЄС можна умовно розділити на такі три групи:

- 1. «Активісти»:** активні прихильники розширення в ЄС, як-от країни ЦСЄ, а також Австрія, Фінляндія, Італія та Угорщина (хоча вона фактично є відкритим союзником Росії в ЄС), які ведуть перед в ініціативах щодо його просування.
- 2. «Блокувальники» або «гальмувальники»:** країни, які не надто схвально ставляться до розширення з різних причин, як-от, національні інтереси, пріоритетність внутрішньої згуртованості в намаганні захистити ЄС від «імпорту недобросовісних практик» (особливо щодо верховенства права та демократії) або політичних переваг, часто внутрішнього походження (наприклад, суперечки сусідів через спірні території, мовні або історичні

питання). Це Франція, Нідерланди, Данія, і, останнім часом, Болгарія (зокрема, звісно, щодо Північної Македонії).

3. «Ті, що сидять на двох стільцях»:

загалом вони можуть виступати за розширення, але модифікують свою тактичну позицію залежно від обставин, прагнучи підтримувати консенсус ЄС. До таких країн, як правило, належать Іспанія, Португалія, Швеція та інші менші держави, які зазвичай не є тісно залученими до розробки зовнішньої політики ЄС.

Інші ключові країни, такі як Німеччина схильні позитивно ставитися до розширення, але за дотримання певних умов, і їхня позиція змінюється залежно від обставин. Ці групи не завжди фіксовані, і можуть змінюватися в кожному конкретному випадку, з огляду на політичний контекст. До того ж (гео)політичні позиції країн-членів ЄС можуть відрізнятися (наприклад, «стара Європа» проти «новачків з колишнього радянського блоку»). Ставлення держав-членів до конкретного кандидата також може бути різним з огляду на їхні унікальні підходи та прагматичні інтереси. Показовою ілюстрацією описаних вище суперечностей між країнами-членами ЄС може слугувати неспроможність ЄС відкрити переговори про вступ з Північною Македонією та Албанією 2019 року, зокрема:

• Позиція «блокування»:

[Франція]: Розширення ЄС є елементом її національного політичного порядку денного (починаючи з 2005 року, у Франції навіть проводили референдум, щоб дати «зелене світло» для приєднання всіх претендентів на членство в ЄС). До того ж, на думку Франції, подальше розширення на Західні Балкани можливе не лише за умови:

(а) імплементації та транспонування законодавства ЄС (внутрішня готовність країн-кандидатів);

(b) реформування самого процесу набуття членства; але ще й

(c) реформування інституцій ЄС та процесу ухвалення рішень.

Цей більш ніж обережний підхід Франція застосовує переважно для збалансування суспільних побоювань щодо організованої злочинності західнобалканського походження, в контексті посилення ультраправих партій, які виступають проти імміграції, для мобілізації свого електорату.

[Словенія, Греція, Болгарія]:

тут йдеться про блокування з боку сусідів, які використовують намагання окремих країн здобути членство в ЄС для забезпечення або отримання власної додаткової вигоди. Наприклад, Словенія заблокувала переговори Хорватії про вступ до ЄС через прикордонний конфлікт, а Греція та Болгарія заблокували переговори Північної Македонії з ЄС через назву країни та історичні суперечки.

• «Роз'єднання» Північної Македонії та Албанії:

[Фінляндія, Нідерланди та Данія]:

ця ідея ґрунтувалася на початковій фінській пропозиції роз'єднати Північну Македонію та Албанію та оцінювати прогрес цих країн на основі їхніх власних досягнень, всупереч панівній думці більшості держав-членів ЄС, що ці дві країни Західних Балкан слід розглядати вкупі. Під час жовтневого саміту Європейської Ради 2019 року Нідерланди та Данія підтримали відкриття переговорів про вступ з Північною Македонією, але не з Албанією, посилаючись на постійні побоювання щодо політичної нестабільності, корупції, організованої злочинності та проблем з верховенством права в Албанії.

• Позиція «підтримки» щодо відкриття переговорів про вступ як з Північною Македонією, так і з Албанією:

[Італія, Польща, Словаччина, Чехія та Угорщина]: керуючись переважно такими аргументами як «належний геополітичний

імпульс» та побоюваннями, що «вакуум розширення призведе до посилення впливу інших зовнішніх суб'єктів, таких як Росія, Китай, Туреччина та держави Перської затоки, що може спричинити внутрішню дестабілізацію балканських країн-кандидатів» або навіть «завдати шкоди економічним інтересам ЄС»¹⁵. Австрія, Чехія, Естонія, Латвія, Литва, Мальта, Польща та Словенія, на протипагу Франції, також висловили думку, що внутрішня реформа ЄС не повинна бути вимогою для розширення.

Отож приклад переговорів 2019 року з Північною Македонією та Албанією наочно демонструє, що навіть загалом позитивний імпульс до розширення на рівні Європейської Ради може застопоритися через химерну комбінацію контекстуальних факторів (наростання зневіри в регіоні Західних Балкан загалом, конфлікти між сусідніми державами-членами та кандидатами, загальний скептицизм щодо розширення після Брекзиту), процедурних факторів (посилення впливу внутрішньої політики держав-членів на процес розширення), а також геополітики (побоювань втратити позиції на Західних Балканах у протистоянні з іншими глобальними гравцями, такими як Китай).

15) Niamh Fallon (2020). 'Can EU Enlargement to the Western Balkans be revitalised?' («Чи можливо похавити розширення ЄС на Західні Балкани?»), звіт Інституту міжнародних і європейських відносин (Ірландія).

Розділ 2

Процедурні рамки переговорів про вступ: нова методологія ЄС для Західних Балкан

У цьому розділі окреслено процедуру переговорів про вступ, яку, як очікується, повинні пройти країни-кандидати, щоб отримати повноправне членство в ЄС. У першому підрозділі описано етапи переговорної процедури та різні елементи переговорів. У другому підрозділі розглянуто нову методологію розширення та те, як її інтегровано в структуру переговорів на прикладі Північної Македонії. Оскільки з кожною хвилиною розширення процес переговорів про вступ стає дедалі складнішим і вразливішим до впливу політичного контексту, а також національних інтересів окремих держав-членів, тут також наведено приклади політичного тиску на переговорний процес.

2.1. Етапи та елементи переговорів

Переговори про вступ є наступним етапом після отримання статусу кандидата на членство в ЄС. Цей етап критично важливий, адже країні-кандидату необхідно імплементувати всі *acquis* ЄС у своє національне законодавство. Переговори про вступ не обов'язково починаються відразу після надання статусу кандидата. Як у випадку України та Західних Балкан, початок переговорів може бути прив'язано до виконання певних критеріїв. Після того, як Комісія встановить, що умови виконано, Рада може прийняти рішення про відкриття переговорів про вступ з країною-кандидатом і запропонувати Комісії скласти проект переговорних рамок. Переговори можуть бути відкриті після одностайного схвалення переговорних рамок Радою ЄС та їх остаточного затвердження Європейською Радою. Процес переговорів про вступ до ЄС складається з таких елементів або фаз:

- прийняття переговорних рамок;
- Перша міжурядова конференція (МУК);
- перевірка законодавства;
- відкриття й умовне закриття кластерів розділів *acquis* ЄС (власне переговори);
- підписання та ратифікація Договору про приєднання.

Рамки переговорів

Передумовою проведення першої МУК, що сигналізує про офіційний початок переговорів, є одностайне схвалення державами-членами в Раді розроблених Комісією переговорних рамок. Прийняття переговорних рамок дозволяє Раді призначити дату першої МУК. Цей документ є односторонньо розробленою загальною позицією ЄС з вказівками щодо переговорів про вступ із країною-кандидатом. Він складається з двох частин – вступної заяви ЄС щодо переговорів про вступ і самих переговорних рамок. У першій частині розтлумачено суть переговорних рамок й окреслено їх суттєві моменти. Переговорні рамки для Албанії та Північної Македонії належать до нового покоління, оскільки в них інтегровано вдосконалену методологію розширення, прийняту 2020 року. У цьому випадку у вступній заяві вказано зміни, пов'язані з новою методологією, зокрема «посилення уваги до фундаментальних реформ», хід яких визначатиме загальний темп переговорного процесу¹⁶.

16) Засідання міністрів Міжурядової конференції на завершення відкриття переговорів про вступ Північної Македонії до Європейського Союзу, Загальна позиція ЄС. Режим доступу: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position.pdf

Власне у переговорних рамках окреслено принципи, якими керуються у проведенні переговорів, суть переговорів, переговорні процедури, деталі процесу й організації переговорів (такі як головування, частота проведення зустрічей, облаштування тощо). Вони також містять додаток із переліком розділів, згрупованих у 6 кластерів.

Окрім процедурних елементів, переговорні рамки окреслюють моменти (умови), що стосуються конкретної країни, зазвичай політичного характеру, на тлі яких буде вимірюватися прогрес переговорів. Наприклад, переговорні рамки для Хорватії, Чорногорії та Сербії містили зобов'язання щодо добросусідських відносин, які є частиною Процесу стабілізації та асоціації. У рамках переговорів щодо Сербії додатково вказано нормалізацію відносин із Косово¹⁷. Ситуація з Північною Македонією схожа на сербську, адже проєкт переговорних рамок для цієї країни також містить конкретні положення про добросусідські відносини з Грецією (реалізація Преспанської угоди) та Болгарією (реалізація Договору про добросусідські відносини від 2017 року). Однак, у світлі суперечки між Болгарією та Північною Македонією з питань мови та ідентичності, які охоплюються Договором про добросусідські відносини, це положення видається проблематичним¹⁸. У червні 2022 року Франція виступила посередником у досягненні домовленостей між Болгарією та Північною Македонією, спрямованих на врегулювання суперечки та розблокування переговорів про вступ до ЄС для Північної Македонії. Однак Болгарія скасувала своє вето, вимагаючи включення протоколу

з другого засідання Спільної міждержавної комісії відповідно до статті 12 Договору про добросусідські відносини в рамки переговорів. Ще однією умовою, запропонованою Францією, була поправка до Конституції Північної Македонії, якою болгар було б визнано державотворчим етносом¹⁹. Обидві ці вимоги було схвалено Радою – спочатку було погоджено, що фактичні переговори з Північною Македонією почнуться, щойно країна внесе зміни до своєї Конституції²⁰. По-друге, переговорні рамки прив'язали прогрес переговорів про вступ до виконання Північною Македонією Договору з Болгарією від 2017 року²¹. А що сторони по-різному тлумачать положення Договору, то право вето Болгарії досі ставить під загрозу приєднання Північної Македонії до ЄС²². Ще одна проблема полягає в тому, що тепер Комісії доведеться контролювати виконання двостороннього договору про історичні питання, який не має нічого спільного з критеріями вступу до ЄС. У цьому сенсі це положення суперечить новій методології розширення, в якій чітко вказано: «Усі сторони повинні утриматися від зловживань щодо нерозв'язаних питань у процесі вступу до ЄС»²³.

Випадок з Північною Македонією демонструє один із недоліків процесу вступу до ЄС – будь-яка країна-член ЄС може заблокувати його на будь-якому етапі, і нова методологія розширення не перешкоджає цьому.

Перша міждержавна конференція

Офіційний початок переговорів про вступ між ЄС та країною-кандидатом відбувається на першій Міждержавній конференції.

17) Засідання міністрів Міждержавної конференції з питань вступу Сербії до Європейського Союзу, Загальна позиція ЄС, Брюссель, 21 січня 2014 року. Режим доступу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%2014%202014%20INIT/EN/pdf>

18) Jordanova M., Kacarska S., (2020) 'EU – North Macedonia accession negotiations: the implications of the Bulgarian conditions' («Переговори про вступ між ЄС і Північною Македонією: значення висунутих Болгарією умов»), Європейський політичний інститут, Скоп'є.

19) David L. Phillips, Bulgaria, North Macedonia Should Enhance Relations (Болгарія і Північна Македонія повинні покращити відносини), 21 липня 2022 р. Режим доступу: <https://balkaninsight.com/2022/07/21/bulgaria-north-macedonia-should-enhance-relations/>

20) Висновки Ради щодо розширення – Північна Македонія та Албанія, Брюссель, 18 липня 2022 року. – Режим доступу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>

21) Загальна позиція ЄС щодо вступу Північної Македонії до Європейського Союзу.

22) Elephants in Skopje – Balkan turtle race and Ukraine (Слони в Скоп'є – Балканські черепашачі перегони та Україна), ESI Newsletter 6/2022, 15 липня 2022 р. Режим доступу <https://www.esiweb.org/newsletter/elephants-skopje-balkan-turtle-race-and-ukraine#>

23) Вдосконалення процесу вступу – Надійна перспектива ЄС для Західних Балкан, стор. 5.

Ця подія є важливою політичною віхою у процесі вступу, але носить доволі церемоніальний характер. На першій МУК представники ЄС та країни-кандидата обмінюються своїми Вступними заявами (зокрема ЄС подає Переговорні рамки), представляють переговорні групи та графік наступних зустрічей в рамках процесу скринінгу²⁴. Делегація ЄС складається з представників Ради та Комісії, її очолює Міністр закордонних справ держави-члена, що головує в Раді (Президент ЄС), і Комісар з питань політики сусідства та переговорів щодо розширення. Країну-кандидата представляють прем'єр-міністр, міністр закордонних справ і голова переговорної групи²⁵.

Переговори як такі, тобто відкриття окремих кластерів і умовне закриття розділів, проводяться в рамках таких Міжурядових конференцій, як правило, двічі на рік²⁶.

Процес скринінгу

Скринінг полягає в аналітичній оцінці законодавства країни-кандидата в розрізі його відповідності законодавству ЄС. Мета цього процесу – виявлення сфер законодавства, щодо яких країні-кандидату необхідно вжити додаткових заходів для наближення до *acquis* ЄС. Також за допомогою скринінгу визначають сфери прискореної інтеграції або «поетапного розгортання» окремих політик ЄС, які було запроваджено в рамках нової методології. Це перший, підготовчий етап переговорів про вступ, і він зазвичай ініціюється після проведення першої МУК. Наприклад, інавгураційні зустрічі щодо скринінгу з Албанією та Північною Македонією було організовано одразу після

першої МУК²⁷. Варто зазначити, що в обох випадках перший етап скринінгу проводився кілька років тому, у 2019 році. Хоча ідея сама по собі вдала, через політичну безвихідь із відкриттям переговорів докладені зусилля виявилися марними. Оскільки переговори було офіційно відкрито 2022 року і проводяться вони на основі нової методології, скринінг довелося розпочати знову. Так, 15 вересня 2022 року ЄК розпочала скринінг кластера «Фундаментальні питання» з Албанією та Північною Македонією²⁸. Процес скринінгу передбачає три етапи:

1. пояснювальний скринінг;
2. двосторонній скринінг;
3. звіт про скринінг.

Пояснювальний скринінг проводиться на зустрічі, під час якої ЄК представляє країні-кандидату законодавство ЄС в даному розділі або розділах, згрупованих у кластери відповідно до нової методології. Ця зустріч дає можливість представникам країн-кандидатів дізнатися важливу інформацію про законодавство ЄС у певній сфері²⁹.

Двосторонній скринінг проводиться у формі аналогічної зустрічі, але цього разу вже країна-кандидат представляє своє національне законодавство в певних розділах/кластерах (на основі скринінгових списків і запитань, наданих ЄК) разом з оцінкою рівня наближення правової системи країни до *acquis* ЄС. Делегація країни-кандидата також представляє плани щодо досягнення узгодження з законодавством ЄС до моменту набуття повноправного членства в ЄС.

24) https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Accession_negotiations.pdf

25) Božović D., Babić J., et al. (2015) Guide for Monitoring the EU Accession Negotiations Process, («Настанови щодо моніторингу процесу переговорів про вступ до ЄС»), Белградська відкрита школа, Белград, стор. 19-20.

26) Там само.

27) Перші міжурядові конференції з Албанією та Північною Македонією для початку переговорів про вступ, 19 липня 2022 року. – Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/first-intergovernmental-conferences-albania-and-north-macedonia-kick-start-accession-negotiation-2022-07-19_en

28) Делегація Європейського Союзу в Північній Македонії, «У Північній Македонії в рамках переговорного процесу стартує скринінг кластера "Фундаментальні питання"», 16 вересня 2022 року. Режим доступу: https://www.eeas.europa.eu/delegations/north-macedonia/screening-fundamentals-cluster-part-negotiations-process-kicks-north_en

29) Božović D., Babić J., et al. (2015) Guide for Monitoring the EU Accession Negotiations Process, («Настанови щодо моніторингу процесу переговорів про вступ до ЄС»), Белградська відкрита школа, Белград, стор. 21.

Після проведення скринінгових зустрічей ЄК готує "Звіт про скринінг" для кожного кластера. Цей документ містить оцінку рівня наблизеності правової бази країни до *acquis* ЄС та рекомендації щодо подальших кроків. Представлені у Звіті висновки ЄК значною мірою визначають подальший хід переговорів про вступ. Після одностайного прийняття Звіту Рада діє на основі рекомендацій ЄК і може прийняти рішення про початок переговорів щодо даного кластера, якщо ЄК вирішить, що законодавство країни-кандидата уже достатньо наблизене. Відтак Рада пропонує країні-кандидату представити свою переговорну позицію щодо певного кластера³⁰.

Згідно з іншим сценарієм, Рада, виходячи з оцінки ЄК, доходить висновку, що країна-кандидат не готова розпочати переговори щодо даного кластера і висуває попередні цільові індикатори, виконання яких дозволить відкрити переговори. Попередні цільові індикатори формулює ЄК у розділі рекомендацій Звіту про скринінг; вони можуть передбачати прийняття законодавства, стратегії або плану дій у певній сфері. Після того, як ЄК у Звіті про оцінку попередніх цільових індикаторів (ЗОКВ) повідомляє, що попередні цільові індикатори виконано, вона може рекомендувати розпочати переговори щодо кластера. Переговори відкриваються, коли Рада пропонує країні-кандидату представити свою переговорну позицію щодо даного кластера.

Слід зазначити, що країна-кандидат не може ні впливати на суть попередніх цільових індикаторів, ні домовитися про вилучення будь-яких із них. Якщо прогресу у виконанні країною цих індикаторів не досягнуто, ходен розділ із кластера не може бути відкритий.

Переговори

Згідно з методологією розширення, кластер «Фундаментальні питання»³¹ на переговорах має бути відкритий першим, а закритий останнім. Послідовність відкриття інших кластерів навряд чи можна визначити заздалегідь, оскільки вона залежить від результатів скринінгу та рішення Ради. Відкриття переговорів щодо кластера може відбутися після того, як Рада вирішить, що попередні цільові індикатори виконано, і, відтак, запропонує країні-кандидату представити свою переговорну позицію щодо даного кластера. У цьому документі країна-кандидат демонструє свій поточний рівень наблизення до законодавства ЄС, план подальшого наблизення та надає огляд свого адміністративного потенціалу для імплементації. У своїй Переговорній позиції країна також визначає перехідні періоди, необхідні для транспонування певних законодавчих актів ЄС у своє національне законодавство вже після її повноправного членства в ЄС. Країна може змінювати свою переговорну позицію в ході переговорів шляхом подання ЄС відповідного додатку³².

Після того, як Рада отримає Переговорну позицію країни-кандидата, ЄК приступає до підготовки Спільної позиції ЄС, яку потім приймає Рада. Спільна позиція ЄС готується на основі позиції країни-кандидата та визначає подальший курс дій:

- умовне закриття розділу, якщо виявлено, що країна досягла достатнього рівня сумісності з *acquis* ЄС;
- встановлення заключних цільових індикаторів, якщо країна повинна виконати певні умови для досягнення достатнього рівня наблизення до

30) Там само, стор. 22.

31) Кластер «Фундаментальні питання» охоплює такі переговорні розділи: 23 – Судова влада та основоположні права; 24 – Справедливість, свобода та безпека; Економічні критерії; Функціонування демократичних інститутів; Реформа державного управління; 5 – Державні закупівлі; 18 – Статистика; 32 – Фінансовий контроль.

32) Božović D., Babić J., et al., (2015) Guide for Monitoring the EU Accession Negotiations Process, («Настанови щодо моніторингу процесу переговорів про вступ до ЄС»), Белградська відкрита школа, Белград, стор. 22.

законодавства ЄС, перш ніж закривати розділ;

- встановлення проміжних цільових індикаторів для розділів 23 та 24 для ретельнішого моніторингу процесу реформ та прогресу наближення; заключні цільові індикатори можуть бути встановлені після досягнення проміжних цільових індикаторів³³.

Після прийняття Спільної позиції ЄС Рада організовує Міжурядову конференцію, під час якої відкриваються переговори щодо кластера. Слід підкреслити, що відповідно до переглянутої методології, кластер відкривається в цілому з усіма переговорними розділами, але коли йдеться про умовне закриття, кожен розділ оцінюється окремо. Винятком є кластер «Фундаментальні питання», оскільки всі розділи з цього кластера повинні бути відкриті та закриті разом³⁴.

Договір про приєднання

Завершальним етапом переговорів про вступ до ЄС є укладення Договору про приєднання. Щоб це сталося, Європейська Рада повинна підтвердити, що країна-кандидат виконала всі зобов'язання, переговори щодо всіх кластерів завершено, і країна готова взяти на себе зобов'язання щодо членства в ЄС. Держави-члени ЄС і країна-кандидат укладають двосторонній Договір про приєднання та Акт про приєднання, в якому зазначаються дата приєднання, результати переговорів, перехідні періоди та участь країни в інституціях ЄС. Після підписання сторонами Договір має бути схвалено Європейським парламентом та ратифіковано усіма країнами-членами ЄС³⁵.

2.2. Методологія розширення

Процес набуття членства в ЄС з роками ставав дедалі складнішим і важчим. Наразі він відбувається відповідно до нової методології розширення, прийнятої Радою в березні 2020 року. Пропозиція переглянути методологію розширення ЄС надійшла від Франції в листопаді 2019 року, коли країна виступила з неофіційним документом під назвою «Реформування процесу вступу до Європейського Союзу». Причиною його укладення було те, що «теперішній процес вступу занадто повільний, щоб забезпечити конкретні переваги громадянам держав-кандидатів, і тому сприяє еміграції»³⁶. Однак своєю пропозицією 2019 року Франція фактично заблокувала відкриття переговорів про вступ з Албанією та Північною Македонією. У грудні 2019 року дев'ять держав-членів (Чехія, Естонія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща і Словенія) у відповідь на французьку пропозицію опублікували ще один неофіційний документ. Його основною ідеєю було те, що перегляд процесу розширення не повинен «негативно позначитися на рішеннях про відкриття переговорів про вступ з Албанією та Північною Македонією, які повинні бути прийняті не пізніше березня 2020 року, щоб виконати зобов'язання ЄС»³⁷. У лютому 2020 року ЄК оприлюднила повідомлення про вдосконалену методологію розширення, у якій французькі пропозиції було частково враховано³⁸. У березні 2020 року цей документ було схвалено Радою.

За новою методологією розширення, 35 переговорних розділів структуровано в 6 тематичних кластерів: Фундаментальні питання (5 розділів), Внутрішній ринок (9 розділів), Конкурентоспроможність

33) Там само, стор. 23.

34) Загальна позиція ЄС щодо вступу Північної Македонії до Європейського Союзу.

35) Božović D., Babić J., et al. (2015) Guide for Monitoring the EU Accession Negotiations Process, («Настанови щодо моніторингу процесу переговорів про вступ до ЄС»), Белградська відкрита школа, Белград, стор. 24.

36) Duff A., Setting the bounds of the European Union («Встановлення меж Європейського Союзу»), матеріали для обговорення, Центр європейської політики, 10 березня 2020 р., стор. 6.

37) Barigazzi J., 9 EU countries push back on French enlargement revamp («9 країн ЄС дають відгук на французькі пропозиції щодо розширення»), 13 грудня 2019 <https://www.politico.eu/article/eu-enlargement-reform-pushback/>

38) Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans («Вдосконалення процесу вступу – надійна перспектива ЄС для Західних Балкан»).

та всеохопне зростання (8 розділів), Зелений порядок денний і сталий зв'язок (4 розділи), Ресурси, сільське господарство і згуртованість (5 розділів) та Зовнішні зв'язки (2 розділи), і відтак переговори буде відкрито щодо всього кластера, а не для окремих розділів. Це певною мірою може прискорити процедуру, оскільки Рада може прийняти рішення про відкриття переговорів відразу щодо кількох розділів. Загалом для відкриття всіх розділів потрібно лише 6 рішень замість 35. Метою кластерування розділів було «надати динамічності переговорному процесу та сприяти взаємопосиленню зусиль за межами окремих розділів»³⁹. На практиці передбачається, що це дозволить визначити найважливіші реформи в межах кожного кластера. Метою кластерного підходу було «надати динамічності переговорному процесу».

Ця методологія передбачає сильну орієнтацію на фундаментальні реформи (верховенство права, демократія, економічні реформи). До того ж вона вимагає посилення політичної волі та залученості держав-членів. Зокрема державам-членам пропонується здійснювати моніторинг процесу на місцях через своїх експертів і сприяти підготовці щорічних звітів. Крім того, будь-яка держава-член може вимагати, щоб Комісія запропонувала застосування відповідних санкцій щодо країни-кандидата у разі відкочування реформ або порушення взятих зобов'язань. Мета введення суворішої негативної обумовленості у переглянутій методології полягає в тому, щоб запобігати згортанню реформ або зростанню авторитаризму і реагувати на них, а також уникнути негативного впливу на згуртованість ЄС із приєднанням країни-кандидата. Тісніше залучення держав-членів до процесу розширення має допомогти уникнути несподіваного вето з боку когось із членів у процесі переговорів про вступ. Однак, з іншого боку, існує небезпека політизації процесу вступу.

39) Там само.

Методологією також було запроваджено позитивну обумовленість – щойно країна-кандидат виконує погоджені умови, методологія передбачає:

1. «Тіснішу інтеграцію країни з Європейським Союзом, роботу над прискоренням інтеграції та «поступове розгортання» окремих політик ЄС, ринку ЄС і програм ЄС, забезпечуючи при цьому рівне ігрове поле.
2. Збільшення фінансування та інвестицій – в тому числі за допомогою заснованого на результатах й орієнтованого на реформи Інструменту підтримки на етапі приєднання та тіснішої співпраці з міжнародними фінансовими установами для мобілізації підтримки»⁴⁰.

Негативна обумовленість передбачає:

1. «У разі застою або відкочування реформ у рамках «Фундаментальних питань», держави-члени за пропозицією Комісії можуть прийняти рішення про відтермінування або призупинення переговорів;
2. умовно закриті розділи, а отже й увесь кластер, можуть бути знову відкриті (принцип зворотності), якщо країна не здійснить реформ у даній сфері. Фінансування ЄС може бути зменшено, а доступ країни до програм і ринків ЄС може бути призупинено або скасовано»⁴¹.

Переглянуту методологію розширення ще не застосовували на практиці в повному обсязі. Її повне застосування має бути перевірено на переговорах про вступ Албанії та Північної Македонії. Однак окремі її елементи можна простежити на переговорах про вступ з Чорногорією та Сербією, оскільки обидві країни погодилися, що зміни, внесені новою методологією,

40) Там само, стор. 5.

41) Там само.

можуть бути інтегровані в наявні переговорні рамки⁴². Оскільки на момент затвердження переглянутої методології Чорногорія відкрила 33 з 35 переговорних розділів, а Сербія – 18 з 35 (зокрема всі розділи з кластера «Фундаментальні питання» та деякі розділи з інших кластерів), кластеризація застосовувалася по-різному до кожної країни. У випадку Чорногорії кластеризація стосується лише визначення сфер можливої прискореної інтеграції («поетапного розгортання»). У той час як Сербія продовжує переговори про вступ відповідно до підходу, ґрунтованого на кластерах, а не на розділах. Це означає, що переговори буде відкрито щодо всіх розділів кластера. Так, у грудні 2021 року Рада дала зелене світло відкриттю для Сербії переговорів щодо всього кластера 4 «Зелений порядок денний і сталий зв'язок»⁴³.

Переговорні рамки для Північної Македонії показують, як переглянуту методологію будуть застосовувати на переговорах. Переговори щодо «Фундаментальних питань» проводяться за конкретною процедурою. Попередніми цільовими індикаторами цього кластера повинні бути 3 урядові дорожні карти – щодо розділів про верховенство права, функціонування демократичних інститутів і реформи державного управління, розроблені на основі вказівок, наданих Комісією у скринінгових звітах. Ці дорожні карти повинні містити ключові пріоритети реформ із чіткими термінами. Реалізація цих дорожніх карт підлягає постійному моніторингу з боку ЄС і повинна регулярно розглядатися на міжурядових конференціях.

Після виконання попередніх цільових індикаторів кластер «Фундаментальні питання» має бути відкритий одностайним рішенням Ради. Тим самим рішенням і на основі пропозиції Комісії Рада встановлює

проміжні індикатори щодо розділів про верховенство права. Проміжні індикатори (тісно пов'язані з заходами та етапами реалізації дорожньої карти та Плану дій) можуть передбачати прийняття законодавства, створення та посилення адміністративних структур. Для виконання проміжних індикаторів країна-кандидат повинна продемонструвати проміжні досягнення щодо впровадження реформ. Як зазначено в переговорних рамках, «жоден розділ не буде умовно закрито поки не задоволено ці проміжні індикатори»⁴⁴, а це означає, що темпи впровадження фундаментальних реформ (з кластера «Фундаментальні питання») вплинуть на весь переговорний процес. Після задоволення проміжних індикаторів Рада на основі оцінки Комісії може прийняти рішення про закриття кластера «Фундаментальні питання» в цілому.

Після відкриття кластера «Фундаментальні питання» Рада може прийняти рішення про відкриття переговорів щодо кластерів, попередні цільові індикатори яких країна-кандидат виконала. На відміну від кластера «Фундаментальні питання», переговори щодо інших кластерів не передбачають встановлення проміжних індикаторів, а заключні цільові індикатори встановлюються для кожного розділу окремо. Коли переговори щодо всіх розділів кластера закриваються, кластер автоматично вважається умовно закритим. До того ж відкриття кластера та умовне закриття розділу залежать від «покращення адміністративної спроможності в межах відповідних кластерів та розділів, що до них входять. Що більше, антикорупційну політику буде інтегровано в усі відповідні розділи»⁴⁵. Іншими словами, жоден розділ не може бути закритий без достатньої імплементації антикорупційної політики.

42) Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia («Застосування переглянутої методології розширення до переговорів про вступ з Чорногорією та Сербією»), 6 травня 2021 року. – Режим доступу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>

43) Serbia Opens EU Negotiating Cluster 4 – Green Agenda and Sustainable Connectivity («Сербія відкриває переговорний кластер 4 – Зелений порядок денний та сталий зв'язок»), <https://europa.rs/serbia-opens-eu-negotiating-cluster-4-green-agenda-and-sustainable-connectivity/?lang=en>

44) Загальна позиція ЄС щодо вступу Північної Македонії до Європейського Союзу.

45) Там само.

Як було продемонстровано, переговори про вступ до ЄС є складним процесом, який регулюється встановленим порядком. До завершення переговорів країна-кандидат повинна повністю привести своє національне законодавство у відповідність до законодавства ЄС та продемонструвати досвід його впровадження. До того ж на процес можуть впливати політичні інтереси країн-членів, що може призвести до гальмування переговорів.

Блок 2. Кластер «Фундаментальні питання» – ключова частина переговорів про вступ: приклад Сербії та Чорногорії

«Фундаментальні питання» – це ключовий кластер переговорного процесу щодо розширення ЄС.

Як вже згадувалося, згідно з новою методологією розширення ЄС, цей кластер відкривається першим і закривається останнім. Це фактично означає, що поки країна-кандидат не почне впроваджувати кластер «Фундаментальні питання», жоден інший кластер (в тому числі й кластери, що стосуються вільного переміщення товарів, робочої сили та капіталу) не може бути відкритий. Аналогічно, жоден інший кластер не може вважатися завершеним, поки ЄС не дійде висновку, що кластер «Фундаментальні питання» закрито.

До кластера «Фундаментальні питання» входить п'ять розділів:

- Державні закупівлі (розділ 5);
Статистика (розділ 18);
- Судова влада та основоположні права (розділ 23);
- Справедливість, свобода та безпека (розділ 24);
- Фінансовий контроль (розділ 32).

Цей кластер також охоплює економічні критерії, функціонування демократичних інститутів та реформу державного управління.

Нова методологія розширення зосереджена на найважливіших для приєднання до ЄС реформах. Переговори щодо кластера «Фундаментальні питання» повинні охоплювати попередні цільові індикатори (як-от, підготовка дорожньої карти щодо верховенства права (розділи 23 та 24)). Переговори щодо кластера «Фундаментальні питання» також передбачають розробку дорожньої карти щодо функціонування демократичних інститутів і реформування державного управління, а також виконання програми економічних реформ.

Загалом у цьому кластері можуть бути три типи цільових індикаторів:

- Попередні цільові індикатори (якщо актуально) – їх слід виконати до початку роботи над кластером/розділом;
- Проміжні цільові індикатори (якщо актуально) – їх слід виконати для продовження переговорів та для того, щоб ЄС встановив заключні цільові індикатори;
- Заключні цільові індикатори (обов'язкові для кожного розділу) – необхідні для демонстрації результатів проведених країною-кандидатом реформ.

Зауважмо, що підхід ЄС до процедури переговорів з часом еволюціонував. До найбільш важливих змін належать:

- Комісія ЄС вимагає доказів практичного застосування *acquis* ЄС, а не їх формальної інкорпорації у національне законодавство.
- Кластер «Фундаментальні питання» має пріоритет над іншими кластерами, тобто жоден інший розділ переговорів не буде умовно закритий до виконання цільових індикаторів цього кластера⁴⁶.

46) Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans («Вдосконалення процесу вступу – надійна перспектива ЄС для Західних Балкан»). – Режим доступу: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

○ До переговорного процесу було додано етап проміжних цільових індикаторів. Ці індикатори вперше були запроваджені під час переговорів з Чорногорією, а потім також застосовувалися до Сербії⁴⁷. Нова методологія для Західних Балкан 2020⁴⁸ також встановлює проміжні цільові індикатори для кластера «Фундаментальні питання».

Найімовірніше, це пов'язано з першочерговим значенням розділів з кластера «Фундаментальні питання» для політичного розвитку та забезпечення реформ в інших галузях.

Думки експертів щодо того, чи виправдані жорсткі вимоги ЄС щодо дотримання розділів 23 і 24 (наприклад, питання правосуддя), різняться.

З одного боку, багато хто критикує той факт, що від Чорногорії та Сербії ЄС вимагає вищих стандартів, ніж від країн, які раніше приєдналися до ЄС, і навіть від чинних держав-членів ЄС⁴⁹.

З іншого боку, висувають той аргумент, що поглиблені вимоги ЄС насправді базуються на уроках, отриманих із досвіду розширення ЄС 2007 року (приєднання Румунії та Болгарії, які надалі мали значні проблеми з верховенством права)⁵⁰. Ще одна причина – це тенденції до згортання демократії в інших нових державах-членах (Угорщина та Польща).

47) EU ACCESSION NEGOTIATIONS: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia (ПЕРЕГОВОРИ ПРО ВСТУП ДО ЄС: Аналіз цільових індикаторів для Чорногорії через порівняння з Хорватією та Сербією). – Режим доступу: <https://www.gov.me/dokumenta/03715367-6039-47dd-8da2-0bdf3d3b6162>

48) Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans («Вдосконалення процесу вступу – надійна перспектива ЄС для Західних Балкан»). – Режим доступу: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

49) EU ACCESSION NEGOTIATIONS: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia (ПЕРЕГОВОРИ ПРО ВСТУП ДО ЄС: Аналіз цільових індикаторів для Чорногорії через порівняння з Хорватією та Сербією). – Режим доступу: <https://www.gov.me/dokumenta/03715367-6039-47dd-8da2-0bdf3d3b6162>

50) Lazowski, A. and Vlasic Feketija, M. 2014. The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited («Сьоме розширення ЄС і не тільки: Політика приєднання для Західних Балкан»). Хорватський щорічник європейського права та політики. 10, стор. 1-37.

Для Північної Македонії кластер «Фундаментальні питання» може відіграти вирішальну роль у всьому переговорному процесі. Як згадувалося вище, жоден розділ не може бути умовно закритий поки не буде виконано всі проміжні цільові індикатори у кластері «Фундаментальні питання»⁵¹. А це непросто завданням. Наприклад, Чорногорія навіть після 10 років переговорів не може закрити 7 розділів з інших кластерів (які технічно завершено), через те, що виконала не всі цільові індикатори в кластері «Фундаментальні питання».

Далі ми прокоментуємо окремі розділи переговорного кластера «Фундаментальні питання».

Розділ 5 «Державні закупівлі» охоплює дотримання країною загальних принципів прозорості, рівного ставлення, вільної конкуренції та недискримінації. Крім того, кандидат повинен виконувати конкретні директиви ЄС щодо присудження державних контрактів, розв'язання спорів і засобів правового захисту⁵².

У випадку Чорногорії та Сербії не існує конкретних цільових індикаторів для відкриття щодо цього розділу. Для виконання розділу країни-кандидати повинні дотримуватися таких заключних цільових індикаторів:

○ Приведення внутрішнього законодавства про державні закупівлі (в тому числі концесії, державно-приватні партнерства та оборонні закупівлі) у відповідність до *acquis* ЄС.

○ Забезпечення належної адміністративної та інституційної спроможності органів влади, а також належної імплементації та забезпечення виконання національного законодавства у цій сфері.

51) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_4602

52) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

□ Демонстрація досвіду (тобто періодичний моніторинг і вимірювання змін) функціонування чесної та прозорої системи державних закупівель.

Чорногорія розпочала переговори з ЄС щодо розділу про публічні закупівлі в грудні 2013 року, а Сербія відкрила цей розділ в грудні 2016 року. Жодна з цих країн поки що не відкрила його.

Згідно зі звітами Комісії ЄС, станом на 2021 рік рівень готовності Чорногорії в цьому секторі був «помірним» (попри значний прогрес у 2020 році)⁵³. Для Сербії загальна оцінка також була «помірною» (тоді як попереднього року спостерігався лише обмежений прогрес)⁵⁴.

Розділ 18 «Статистика» вимагає від кандидата наявності сталої статистичної інфраструктури, що гарантує неупередженість, надійність, прозорість, конфіденційність особистих даних, а також належне поширення офіційної статистики.

Також потрібен відповідний інституційний потенціал національних статистичних органів. Acquis ЄС, які підлягають імплементації, охоплюють методологію, класифікацію та процедури збору даних у різних сферах.

У цьому розділі Чорногорія та Сербія не мали попередніх цільових індикаторів. Чорногорія вже отримала заключні цільові індикатори щодо цього розділу. Серед них:

1. Чорногорія подає ключові дані національних рахунків (наприклад, ВВП, фінансові рахунки, баланси тощо) відповідно до Європейської системи національних і регіональних рахунків (ЄСР) від 2010 року та інших відповідних вимог разом із необхідним детальним описом використовуваної методології.

2. Чорногорія надає Комісії дорожню карту з переведення решти таблиць з Програми переходу ЄСР 2010 року і нерозв'язаних методологічних питань.

Водночас Європейська комісія вказала на недостатність статистичної інфраструктури та людських ресурсів статистичних органів Чорногорії (наприклад, фактично залучено лише 50% необхідного персоналу, стан будівлі Монстат незадовільний тощо)⁵⁵. Відповідно, інституційні та технічні вимоги досі не знято з порядку денного.

Зверніть увагу, що недостатня спроможність держави (погане фінансування, відсутність кваліфікованих кадрів, брак юридичних повноважень, низька заробітна плата, неналежний стан інфраструктури) є поширеною проблемою, яка часто фігурує і в інших розділах і кластерах.

Розділ 23 «Судова влада та основоположні права» спрямований на підтримку та подальший розвиток Союзу як царини свободи, безпеки та правосуддя. Комплексним завданням усіх реформ у судовій сфері є створення ефективної, якісної та незалежної системи правосуддя. Відтак держави-члени повинні ефективно боротися з корупцією, оскільки вона становить загрозу стабільності демократичних інститутів та верховенству права. Держави-члени також повинні забезпечити дотримання основоположних прав і прав громадян ЄС, що гарантується *acquis* і Хартією ЄС про основоположні права⁵⁶.

Розділ «Судова влада та основоположні права» є однією з найважливіших частин переговорів ЄС як для Чорногорії, так і для Сербії. З огляду на широкий перелік цільових індикаторів, зобов'язань і

53) Звіт щодо Чорногорії за 2021 рік. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moniterror-report-2021_en

54) Звіт щодо Сербії за 2021 рік. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en

55) Звіт щодо Чорногорії за 2021 рік. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/monCro-report-2021_en

56) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

реформ, поступ із цим розділом впливає на прогрес в інших розділах.

Попередні цільові індикатори для Чорногорії та Сербії в цьому розділі передбачають детальні плани дій із чіткими цілями, часовими рамками та необхідною інституційною структурою в таких сферах:

- Судова влада;
- Боротьба з корупцією;
- Основоположні права.

Для Північної Македонії попередні цільові індикатори також передбачають дорожню карту для розділу «Судова влада та основоположні права».

Цей розділ містить чимало проміжних цільових індикаторів (які доповнюють зобов'язання щодо впровадження *acquis* ЄС). Наприклад, Чорногорія повинна виконати 44 проміжні цільові індикатори (18 у сфері правосуддя, 14 у сфері боротьби з корупцією та 11 у сфері основних прав)⁵⁷. У Сербії їх іще більше – 50 проміжних цільових індикаторів у цьому розділі. Деякі з цих індикаторів стосуються особливостей окремої країни, але більшість однакові для Чорногорії та Сербії.

Отож Україна може очікувати на подібні цільові індикатори у подальших переговорних процесах щодо вступу (див. приклади далі).

До прикладу, проміжні цільові індикатори в судовій сфері передбачають багато кадрових і дисциплінарних вимог до суддів і прокурорів (як-от, єдина, прозора, ґрунтована на заслугах система відбору, оцінки ефективності роботи, службові підвищення, а також ефективно

забезпечення виконання заходів дисциплінарного впливу за порушення правил).

Одним із важливих проміжних цільових індикаторів для Чорногорії та Сербії є зменшення кількості нерозглянутих справ у судах. Разом із тим складається враження, що ця проблема актуальна для судових систем багатьох країн. До прикладу, орієнтовний час розгляду цивільних, комерційних, адміністративних та інших справ у деяких країнах-членах ЄС (Іспанія, Мальта, Італія, Франція, Кіпр) у 2020 році становив понад рік⁵⁸. Це може опосередковано свідчити про високий рівень відставання з розглядом справ у судових системах цих країн.

Також існує вимога посилити адміністративний потенціал судової системи. А Сербії додатково висунуто ряд проміжних цільових індикаторів щодо розгляду воєнних злочинів на її території.

Що ж до антикорупційної політики, цільові індикатори для Чорногорії та Сербії частково перетинаються, зокрема:

- створення або зміцнення антикорупційного органу;
- ефективне впровадження системи декларування та перевірки активів;
- набір та управління кар'єрним зростанням держслужбовців на основі чітких і прозорих критеріїв, орієнтуючись на заслуги та доведені вміння;
- впровадження та оцінка впливу заходів, спрямованих на зменшення корупції у вразливих сферах.

Сфера основоположних прав складається з 11 проміжних цільових індикаторів

57) EU ACCESSION NEGOTIATIONS: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia (ПЕРЕГОВОРИ ПРО ВСТУП ДО ЄС: Аналіз цільових індикаторів для Чорногорії через порівняння з Хорватією та Сербією). – Режим доступу: <https://www.gov.me/dokumenta/03715367-6039-47dd-8da2-0bdf3d3b6162>

58) EU Justice Scoreboard 2022 (порівняльна таблиця систем правосуддя ЄС 2022) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf

для Чорногорії та 15 для Сербії. Вони передбачають імплементацію *acquis* ЄС та ефективно забезпечення прав людини. Поряд із загальними вимогами щодо незалежності засобів масової інформації, захисту представників ЛГБТІ-спільноти, запобігання домашньому насильству і забезпечення необхідного захисту потерпілим, поліпшення умов життя переміщених осіб тощо, існують деякі проміжні індикатори, що стосуються лише однієї з країн, такі як реалізація Стратегії покращення статусу ромів та єгиптян у Чорногорії або поліпшення становища біженців і ВПО шляхом надання постійного житла та покращення житлових умов у Сербії.

Станом на 2020 рік, рівень готовності Чорногорії щодо судової реформи залишається «помірним», з обмеженим прогресом у цій сфері. Сербія демонструє певний рівень підготовки у застосуванні *acquis* ЄС та європейських стандартів у цій сфері.

Розділ 24 Справедливість, свобода та безпека спрямовано на покращення ситуації щодо таких питань як прикордонний контроль, візи, зовнішня міграція, притулок, поліцейське співробітництво, боротьба з організованою злочинністю і тероризмом, співробітництво у сфері наркотиків, митне і судове співробітництво у кримінальних та цивільних справах. Реформи в рамках цього розділу вимагають сильної та добре інтегрованої адміністративної спроможності на рівні правоохоронних органів та інших відповідних відомств, які повинні відповідати необхідним стандартам.

У цьому розділі і Чорногорія, і Сербія мають лише один (але доволі всеосяжний) попередній цільовий індикатор: «один або кілька детальних планів дій, які визначали б відповідні графіки, чіткі цілі та часові рамки, необхідну інституційну структуру,

а також належні оцінки витрат і фінансові асигнування для таких галузей:

- Міграція;
- Притулок;
- Візова політика;
- Зовнішні кордони та Шенген;
- Співпраця судових органів у цивільних і кримінальних справах;
- Поліцейське співробітництво і боротьба з організованою злочинністю;
- Боротьба з тероризмом;
- Співпраця у галузі контролю за наркотиками;
- Митне співробітництво;
- Захист євро від підробки (аспекти кримінального права)».

Для Чорногорії у цьому розділі встановлено 38 проміжних цільових індикаторів, а для Сербії – 44.

Станом на 2020 рік, ЄС оцінив рівень готовності Чорногорії у сфері правосуддя, свободи та безпеки як «помірний», при чому вказано, що законодавчі й інституційні рамки в цілому запроваджено. Тим часом у Сербії ситуація гірша – «певний рівень підготовки».

Економічні критерії. Ці критерії, хоч і не входять до жодного розділу, є невіддільною частиною всього сектора «Фундаментальні питання». Згідно з висновками Європейської Ради, оприлюдненими в Копенгагені у червні 1993 року, вступ до ЄС вимагає існування дієвої ринкової економіки та здатності впоратися з тиском із боку конкурентів і ринкових сил у межах Союзу.

Економічні критерії не викладено у формі конкретних економічних показників. До прикладу, Чорногорія та Сербія мають різні рівні економічних показників (безробіття, загальний державний борг тощо), але згідно зі звітами Комісії ЄС, обидві ці країни демонструють «помірну» готовність і сфері розвитку дієвої ринкової економіки⁵⁹.

Основним документом щодо економічних критеріїв є Програма економічних реформ (ПЕР). З 2015 року всі країни-кандидати та потенційні кандидати на вступ до ЄС готували таку програму. Вона є ключовим елементом підходу, ґрунтованого на пріоритетності «Фундаментальних питань» у стратегії розширення ЄС⁶⁰.

Європейська комісія та Європейський центральний банк готують свої оцінки програм країн-кандидатів. Це становить основу для багатостороннього діалогу з питань економічної політики за участю країн-кандидатів, держав-членів ЄС, Комісії та Європейського центрального банку⁶¹.

Розділ 35 Фінансовий контроль стосується прийняття міжнародно визнаних рамок і стандартів, а також належної практики ЄС щодо державного внутрішнього фінансового контролю (PIFC)⁶². Цей розділ також охоплює захист фінансових інтересів ЄС від шахрайства в управлінні коштами ЄС і захист євро від підробки.

Сербія і Чорногорія не мали жодних попередніх цільових індикаторів щодо цього розділу. При цьому чотири заключні цільові індикатори у цих країн спільні. До них належать:

59) Звіт щодо Чорногорії за 2021 рік. Режим доступу https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/monCro-report-2021_en
Звіт щодо Сербії за 2021 рік. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en

60) <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-05/20180417-erp-factsheet.pdf>

61) <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-05/20180417-erp-factsheet.pdf>

62) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

- реалізація законодавства та засадничих політик PIFC і забезпечення достатньої адміністративної спроможності на центральному і місцевому рівнях, у фондах соціального забезпечення та на державних підприємствах.
- відповідність Державної аудиторської служби стандартам Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI).
- ефективна та дієва координація заходів проти шахрайства для гарантування виконання майбутніх зобов'язань, що впливають зі статті 325(3) ДФЄС та застосування положень Регламенту (ЄС) № 2185/96.
- ратифікація та імплементація Женевської конвенції від 1929 року про боротьбу з підробкою грошових знаків, приведення законодавства у відповідність до законодавства ЄС про медалі та жетони, схожі на монети євро, та забезпечення достатньої адміністративної спроможності центру технічного аналізу.

І Сербія, і Чорногорія мають «помірний» рівень підготовленості щодо цього розділу.

Висновки:

- Чорногорія та Сербія мали попередні цільові індикатори лише для двох розділів (Судова влада та основоположні права (розділ 23); Справедливість, свобода і безпека (розділ 24)). Попередні цільові індикатори зазвичай передбачають плани дій щодо реформ у конкретних секторах та/або впровадження конкретних *acquis* ЄС.
- Для розділів 5 «Державні закупівлі», 18 «Статистика» та 32 «Фінансовий контроль» Чорногорія та Сербія мають лише заключні цільові індикатори.

- Виконання проміжних цільових індикаторів у кластері «Фундаментальні питання» є складним завданням. Чорногорія не може їх задовольнити навіть після 10 років підготовки.
- Деякі проміжні цільові індикатори в розділах кластера «Фундаментальні питання» визначено доволі нечітко, що дозволяє неоднозначні тлумачення/значну свободу дій при оцінці країни-кандидата. Наприклад, формулювання вимоги: «Чорногорія суттєво покращить спроможність Міністерства внутрішніх справ проводити розслідування фінансових злочинів» нечітке, адже незрозуміло, що саме означає «суттєво покращить», а це уможлиблює суб'єктивні судження, ґрунтовані на суто політичних міркуваннях.
- У кластері «Фундаментальні питання» є чимало проміжних цільових індикаторів, які вимагають перевірки «історії досягнень». Виконання таких індикаторів вимагає довгострокового моніторингу. Це стосується свободи слова, ґрунтованого на заслугах управління людськими ресурсами у сфері державної служби та суддівській сфері, впровадження антидискримінаційного законодавства і законодавства про надання притулку.
- Всі розділи містять вимоги щодо покращення адміністративної спроможності. Вони стосуються таких аспектів, як нові будівлі, розробка певних ІТ-рішень, прийняття на роботу та підготовка додаткового персоналу, збільшення бюджету державних організацій або органів влади. Для покращення адміністративного потенціалу уряду зазвичай потрібні додаткові фінансові та інші ресурси.

Розділ 3

Уроки, отримані Західними Балканами на шляху до вступу до ЄС: поступ у ключових розділах законодавства ЄС

СЕРБІЯ



Сербія подала заявку на членство в ЄС 2009 році. У 2012 році Сербія отримала статус кандидата на членство в ЄС. Наступного року ЄС та Сербія підписали Угоду про стабілізацію та асоціацію. А у 2014 році Сербія почала переговори про вступ до ЄС. Станом на зараз країна відкрила 22 переговорні розділи з 35. Згідно зі звітом Комісії від 2021 року, після 8 років переговорів Сербія досягла хорошого рівня підготовки лише в 6 розділах, два з яких було умовно закрито (а саме – розділ 25: Наука та дослідження і розділ 26: Освіта та культура; решта чотири розділи – Розділ 6: Законодавство щодо діяльності компанії, Розділ 7: Законодавство про інтелектуальну власність, Розділ 29: Митний Союз та Розділ 14: Транспорт). В інших розділах Сербія або помірно підготовлена, або має певний рівень підготовки. Це означає, що хід переговорів є повільним, що, ймовірно, є наслідком повільних темпів реформ, навіть попри відкриття всіх чотирьох розділів у кластері 4 наприкінці 2021 року. Як ЄК постійно повторює у своїх щорічних звітах, темпи переговорів про вступ Сербії

залежать, зокрема, від проведення реформ у сфері верховенства права і нормалізації відносин Сербії з Косово⁶³. Однак країна не продемонструвала істотного прогресу в жодній із цих галузей. До того ж темпи переговорів сповільнює брак зацікавленості в процесі розширення як з боку нинішнього націоналістичного керівництва Сербії, так і з боку ЄС⁶⁴.

У своєму звіті за 2021 рік ЄК зазначила, що Сербія виконала попередні цільові індикатори в кластерах 3 і 4 і, таким чином, рекомендувала відкрити переговори щодо цих кластерів⁶⁵. У грудні 2021 року Сербія відкрила лише кластер 4 «Зелений порядок денний та сталий зв'язок», який містить 4 розділи (14: Транспортна політика, 15: Енергетика, 21: Транс'європейські мережі, 27: Навколишнє середовище та зміна клімату). Попри те, що рішення ЄС не стосувалося розділів у рамках кластера 3, відкриття переговорів щодо кластера 4 в цілому ознаменувало похвалення переговорного процесу, оскільки у 2020 році не було відкрито жодного розділу.

Майже дворічна патова ситуація була пов'язана з відсутністю прогресу в реформах у сфері верховенства права та згортанням демократії. Згідно з повідомленнями «Freedom House», відколи Александар Вучич посів пост прем'єр-міністра, рейтинги демократії Сербії знижуються. Протягом звітного періоду 2015–2018 років Сербію в рейтингу демократії класифікували як

63) Звіт щодо Сербії від 2021, стор. 3.

64) Bechev D., What Has Stopped EU Enlargement in the Western Balkans? («Що зупинило розширення ЄС на Західних Балканах?», 20.06.2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/20/what-has-stopped-eu-enlargement-in-western-balkans-pub-87348>)

65) Звіт щодо Сербії від 2021, стор. 3.

напівконсолідовану демократію. У 2019 році позиція країни знизилася до перехідних або гібридних режимів⁶⁶. Така ж тенденція спостерігається в рейтингах щодо політичних прав і громадянських свобод, оскільки за результатами звіту від 2019 року Сербія з категорії «вільних» перейшла до «частково вільних»⁶⁷. У 2021 році ситуація не покращилася, адже тиск на політичну опозицію, незалежні ЗМІ та громадянське суспільство тривав⁶⁸.

Сербські експерти пов'язують відновлення переговорного процесу з прийняттям змін до Конституції щодо незалежності судової влади, що є проміжним цільовим індикатором для розділу 23. Однак реформа далека від завершення, дієвість конституційних поправок і, таким чином, усунення політичного впливу на судову владу може бути забезпечено лише після внесення змін до відповідних законів про судочинство⁶⁹. Експерти розкритикували прискорену процедуру внесення змін до Конституції та остаточного законопроекту, зазначивши, що «йдеться просто про те, щоб поставити галочку заради європейської інтеграції Сербії, без будь-якого наміру реально покращити незалежність судової влади»⁷⁰. До того ж кластер 4 було відкрито на тлі екологічних протестів у Белграді, пов'язаних із проектом у видобувній галузі, який, як вважають, призведе до високого рівня забруднення. Під тиском громадянського суспільства уряд відмовився від цієї ініціативи та відповідного законопроекту про експропріацію майна і видобувні проекти, однак забруднення залишається гострою проблемою в Сербії.

Таким чином, відкриття переговорів щодо кластера 4 можна розглядати як «батіг», що його ЄС використовує, щоб змусити Сербію дотримувалася законодавства і стандартів ЄС у сфері навколишнього середовища⁷¹.

Причиною, чому кластер 3 начебто обійшли увагою під час Конференції з Сербією з питань вступу до ЄС, може бути відсутність прогресу в фундаментальних реформах. Реакція держав-членів на рекомендацію Комісії відкрити два кластери була змішаною. Опоненти виступили проти, посилаючись на зловживання владою правлячою партією, проблеми зі свободою слова і відсутність медіаплюралізму, корупцію та неефективну боротьбу з організованою злочинністю⁷². З огляду на те, що в цих галузях було досягнуто обмеженого прогресу, відкриття лише кластера 4 могло б бути компромісним рішенням держав-членів у відповідь на докладені Сербією зусилля для виконання проміжного цільового індикатора розділу 23.

Ще одна проблема, про яку йдеться у звіті Європейського парламенту, – це низький рівень узгодженості дій Сербії із заявами та позиціями ЄС щодо спільної безпекової та зовнішньої політики та продовження нею співпраці з Росією, Білоруссю та Китаєм. У 2020 році Сербія приєдналася до 56% заяв та позицій ЄС щодо СБЗП, а у 2021 році цей показник збільшився до 61%⁷³. Зокрема Сербія не приєдналася до санкцій ЄС проти Росії та Білорусі після російського вторгнення в Україну, а її президент відверто виступає за нейтралітет між ЄС та Росією, що суперечить суті розширення. Сербія не закрила свій

66) Serbia: Nations in Transit 2019 Country Report (Сербія: Звіт «Націй в перехідному періоді» за 2019 рік), Freedom House. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2019>

67) Serbia: Freedom in the Western World 2019 Country Report (Сербія: Звіт про свободу у західному світі за 2019 рік), Freedom House. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019>

68) Serbia: Freedom in the Western World 2022 Country Report (Сербія: Звіт про свободу у західному світі за 2022 рік), Freedom House. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>

69) Nikola Burazer, Jovana Spremo, Sofija Popović, Serbia's Progress in EU Integration 2020–2022: Constitutional Changes the Only Step Forward? (Прогрес Сербії в інтеграції до ЄС 2020–2022: конституційні зміни – єдиний крок вперед?), Friedrich-Ebert-Stiftung, травень 2022.

70) PREUGOVOR ALARM: REPORT ON THE PROGRESS OF SERBIA IN CLUSTER 1 («PREUGOVOR ALARM: ЗВІТ ПРО ПРОГРЕС СЕРБІЇ В КЛАСТЕРІ 1»), травень 2022 р., стор. 12.

71) Serbia / European Union: new stage in accession negotiations (Сербія / Європейський Союз: новий етап переговорів про вступ), <https://regard-est.com/serbia-european-union-new-stage-in-accession-negotiations>

72) EU–Serbia: A stagnation comfortable for both sides (ЄС–Сербія: Застій, який влаштовує обидві сторони), <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/eu-serbia-a-stagnation-comfortable-for-both-sides/>

73) Там само, стор. 125.

повітряний простір для авіарейсів з і до Росії, створивши лазівку для росіян для поїздок до Європи⁷⁴. ЄП також висловлював занепокоєння щодо економічного та військового співробітництва Сербії з Росією та військових закупівель із Білорусі та Китаю, які ставлять під сумнів зовнішньополітичну орієнтацію країни на ЄС. У зв'язку з цим, депутати Європарламенту рекомендували «відкривати подальші переговорні розділи тільки тоді, коли Сербія вживе необхідних заходів» щодо питань зовнішньої політики поруч із верховенством права⁷⁵. До того ж у березні дев'ять депутатів Європарламенту від групи «Renew Europe» («Оновити Європу») підписали відкритий лист, в якому закликали голову Комісії Урсулу фон дер Ляєн та віцепрезидента Жозепа Борреля заморозити переговори про вступ до ЄС для Сербії, посилаючись на дрейф країни у бік Росії на тлі російського вторгнення в Україну та тенденції до згортання верховенства права і демократії⁷⁶. Однак формально неприєднання Сербії до СБЗП ЄС навряд чи може служити приводом для припинення переговорів про вступ, оскільки розділ 31 (Зовнішня, оборонна та безпекова політика) ще не відкрита. Утім гальмування реформ із кластера «Фундаментальні питання» справді може стати причиною для держав-членів призупинити переговори з Сербією. Загалом, у процесі переговорів про вступ Сербії беруть до уваги і дрейф країни у бік Росії від ЄС, і згортання у ній демократії.

На тлі млявого поступу Сербії до членства в ЄС, суспільна підтримка щодо європейської перспективи країни знижується. Останнє опитування громадської думки показало, що кількість сербів, які виступають за членство країни в ЄС (35%), нижча, ніж кількість тих,

хто проти (44%)⁷⁷. Це означає, що запит на євроінтеграційні реформи низький, що може поставити під загрозу подальший прогрес Сербії в переговорах про вступ.

ЧОРНОГОРІЯ



Чорногорія подала заявку на членство в ЄС у 2008 році, а у 2010 ЄС надав їй статус кандидата. Переговори про вступ почалися в червні 2012 року. Станом на 2022 рік ця країна досягла найбільших успіхів у переговорах щодо інтеграції до ЄС.

До 2021 року Чорногорія вже відкрила всі розділи, але умовно закрила лише 3 (25: Наука і дослідження, 26: Освіта і культура, 30: Зовнішні відносини). Країна демонструє хороший рівень підготовленості в інших 7 розділах (6: Законодавство про діяльність компаній, 7: Законодавство про інтелектуальну власність, 14: Транспортна політика, 15: Енергетика, 20: Підприємницька та промислова політика, 21: Транс'європейські мережі, 31: Зовнішня, безпекова й оборонна політика). Але жоден із цих розділів не може бути закритий, оскільки Чорногорія не виконала проміжних цільових індикаторів для розділів 23 і 24.

74) Russians using Serbian loophole to avoid EU flights ban (Росіяни використовують сербську лазівку, щоб обійти заборону польотів до ЄС), <https://www.theguardian.com/business/2022/mar/11/wealthy-russians-using-air-serbia-loophole-to-avoid-eu-flights-ban>

75) Резолюція Європейського Парламенту від 6 липня 2022 року щодо Звіту Комісії щодо Сербії від 2021 року (2021/2249(INI)).

76) MEPs Call on EU Heads: Freeze EU Accession Negotiations for Serbia Now. Until It Distances Itself From Russia (Євродепутати закликають голів ЄС заморозити переговори про вступ до ЄС для Сербії, поки вона не дистанціюється від Росії), <https://www.schengenvisainfo.com/news/meps-call-on-eu-heads-freeze-eu-accession-negotiations-for-serbia-now-until-it-distances-itself-from-russia/>

77) PRVI PUT U ISTORIJI VEĆINA GRAĐANA SRBIJE PROTIV ULASKA U EU Veliko istraživanje Ipsosa: Ključni razlog za to su PRITISCI IZ BRISELA koje trpimo zbog Rusije, <https://www.blic.rs/vesti/politika/prvi-put-u-istoriji-vecina-gradjana-srbije-protiv-ulaska-u-eu-veliko-istrazivanje/71wlnbr>

Шлях Чорногорії до ЄС є повільним і складним через такі причини:

- Чорногорія – невелика країна з населенням всього 0,6 мільйона жителів. Вона стала незалежною 2006 року, а вже 2008 подала заявку на членство в ЄС. Чорногорія веде переговори про вступ до ЄС паралельно з розвитком власних державних інститутів.
- Процедура вступу стала складнішою і жорсткішою. Чорногорія є першою країною-кандидатом, яка повинна виконати проміжні цільові індикатори в розділах 23 та 24, щоб досягти прогресу в інших розділах.
- Є певні сумніви щодо економічної конкурентоспроможності Чорногорії. ВВП на душу населення в ній становить лише близько 28% від середнього показника ЄС. Чорногорія має велике негативне сальдо торговельного балансу (1,14 млрд дол.), що може бути ознакою низького рівня конкурентоспроможності її економіки⁷⁸. У країні високе співвідношення державного боргу до ВВП (103,28% у 2020 році), так само як рівень безробіття (18,49% у 2021 році, що на 0,59% більше, ніж у 2020 році).
- Прогрес Чорногорії із проведенням євроінтеграційних реформ гальмують політичні тертя. Останній проєвропейський уряд пропрацював всього три місяці.
- Повільні темпи переговорів щодо членства знижують стимули до впровадження євроінтеграційних реформ.

ПІВНІЧНА МАКЕДОНІЯ



Євроінтеграційний досвід Північної Македонії тривалий і складний. Країна підписала Угоду про стабілізацію та асоціацію (УСА) з ЄС ще 9 квітня 2001 року (раніше, ніж Хорватія, яка вже є членом ЄС). Парламент Македонії ратифікував Угоду 12 квітня 2001 року, а 1 квітня 2004 року вона набула чинності. У 2005 році країна стала кандидатом на вступ. Але переговори про розширення розпочалися тільки 19 липня 2022 року.

Спочатку переговори про вступ для Північної Македонії блокувала Греція, незадоволена назвою країни. Далі Болгарія заблокувала офіційний початок переговорів через історичну суперечку. А 2018 року початок переговорів з Північною Македонією та Албанією формально заветував президент Макрон (Франція). Він наполягав на тому, що політику розширення ЄС потрібно реформувати, перш ніж розпочинати переговори.

Серед інших причин затягування переговорів про вступ – політична нестабільність. Гальмували євроінтеграційний прогрес тенденції до згорання демократії та корупція за колишнього прем'єр-міністра Північної Македонії Груєвського і масові протести проти його політики 2016 року.

Попри труднощі з початком переговорів про вступ, Північна Македонія демонструє прогрес у євроінтеграційних реформах. Ця країна видається вже краще підготовленою до членства в ЄС, ніж, наприклад, Сербія,

78) Holzner, M. (2016), 'Policy Options for Competitiveness and Economic Development in the Western Balkans: the Case for Infrastructure Investment' («Варіанти політики задля конкурентоспроможності й економічного розвитку на Західних Балканах: аргументи на користь інвестицій в інфраструктуру»), wiiw Policy Note/Policy Report, No. 16.

хоч ходен із розділів ще не було відкрито⁷⁹. Найбільшого прогресу в реформах досягнуто за урядів Зорана Заєва (2017–2020; 2020–2021), який провів успішні переговори з Грецією та почав налагоджувати співпрацю з Болгарією.

Станом на початок переговорів про вступ, Північна Македонія досягла хорошого рівня підготовки в п'яти розділах (Розділ 6: Законодавство про діяльність компаній, Розділ 12: Про безпеку харчових продуктів, ветеринарну та фітосанітарну політику, Розділ 21: Транс'європейські мережі, Розділ 25: Наука та дослідження, Розділ 29: Митний союз). Однак, згідно з новою методологією розширення, ці розділи можуть бути відкриті тільки після відкриття кластера «Фундаментальні питання» і будуть умовно закриті після виконання всіх проміжних цільових індикаторів з «Фундаментальних питань». Саме тому, попри високий рівень підготовки, Північна Македонія не може очікувати на відкриття цих кластерів у найближчому майбутньому. Комісія ЄС вважає, що ця країна помірно підготовлена у всіх розділах із кластера «Фундаментальні питання» та демонструє хороший рівень підготовки у розвитку дієвої ринкової економіки⁸⁰.

Що ж до кластера 2: Внутрішній ринок, кластера 3: Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання, кластера 5: Ресурси, сільське господарство та згуртованість і кластера 6: Зовнішні відносини, Північна Македонія показує помірну підготовленість у більшості галузей. У кластері 4: Зелений порядок денний і сталий зв'язок країна помірно підготовлена, зокрема у сфері транспортної політики та енергетики; а у сфері навколишнього середовища та зміни клімату вона має певний рівень підготовки.

Позиція ЄС щодо відкриття переговорів про приєднання Північної Македонії встановлює дуже жорсткі умови для прогресу країни⁸¹. Зокрема:

- Європейська комісія може утриматися від рекомендацій щодо відкриття та/або закриття інших переговорних кластерів і розділів у разі тривалої бездіяльності або згортання реформ у кластері «Фундаментальні питання».
- Жоден кластер або розділ не може бути умовно закритий, поки не виконано всі проміжні цільові індикатори в кластері «Фундаментальні питання».
- Умовно закриті кластери можуть бути відкриті знову, якщо Північна Македонія не зможе надалі підтримувати відповідність важливим індикаторам або виконувати свої зобов'язання.
- Рада враховуватиме підвищення адміністративної спроможності в межах відповідних кластерів для закриття розділів.
- Рада може встановлювати нові або оновлені попередні, проміжні та заключні цільові індикатори впродовж усього процесу.

79) Bender, K., 2022. ESI Report – Balkan turtle race – a warning for Ukraine – on Montenegro, European Stability Initiative. (Звіт ЄС щодо Чорногорії – “Балканські черепаші перегони – застереження для України”), Європейська ініціатива стабільності. Режим доступу: <https://policycommons.net/artifacts/2621391/esi-report/3644063/.CID:20.500.12592/ckq3zz>

80) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en

81) https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position.pdf

АЛБАНІЯ



Албанія подала заявку на членство в ЄС 28 квітня 2009 року. Перша заявка була загалом негативною, оскільки Комісія оцінила, що перед отриманням статусу кандидата країна повинна відповідати дванадцятьом умовам. У 2012 році Комісія рекомендувала надати Албанії статус кандидата за умови прийняття відповідних реформ. У жовтні 2013 року Комісія однозначно рекомендувала надати Албанії статус кандидата на членство в ЄС, який та отримала в червні 2014 року. У світлі прогресу країни Комісія рекомендувала відкрити переговори про вступ з Албанією у 2016, 2018 та 2019 роках. У червні 2018 року Рада погодилася можливе відкриття переговорів про вступ з Албанією у червні 2019 року за умови виконання необхідних умов. Однак ні в червні 2019 року, ні в жовтні 2019 року Раді не вдалося дати зелене світло початку переговорів про вступ, головним чином через тиск з боку Франції. У березні 2020 року нарешті було вирішено відкрити переговори про вступ після виконання комплексу умов. У липні 2020 року Комісія представила державам-членам проєкт переговорних рамок – перших, в яких було враховано «переглянуту методологію розширення на Західні Балкани», опубліковану в лютому 2020 року. Нарешті, після півторарічної патової ситуації в липні 2022 року з Північною Македонією та Албанією було розпочато переговори про вступ на знак визнання зусиль країн щодо проведення реформ для отримання згоди ЄС. У вересні того ж року Єврокомісія провела перше роз'яснювальне скринінгове засідання щодо кластера 1 «Фундаментальні питання».

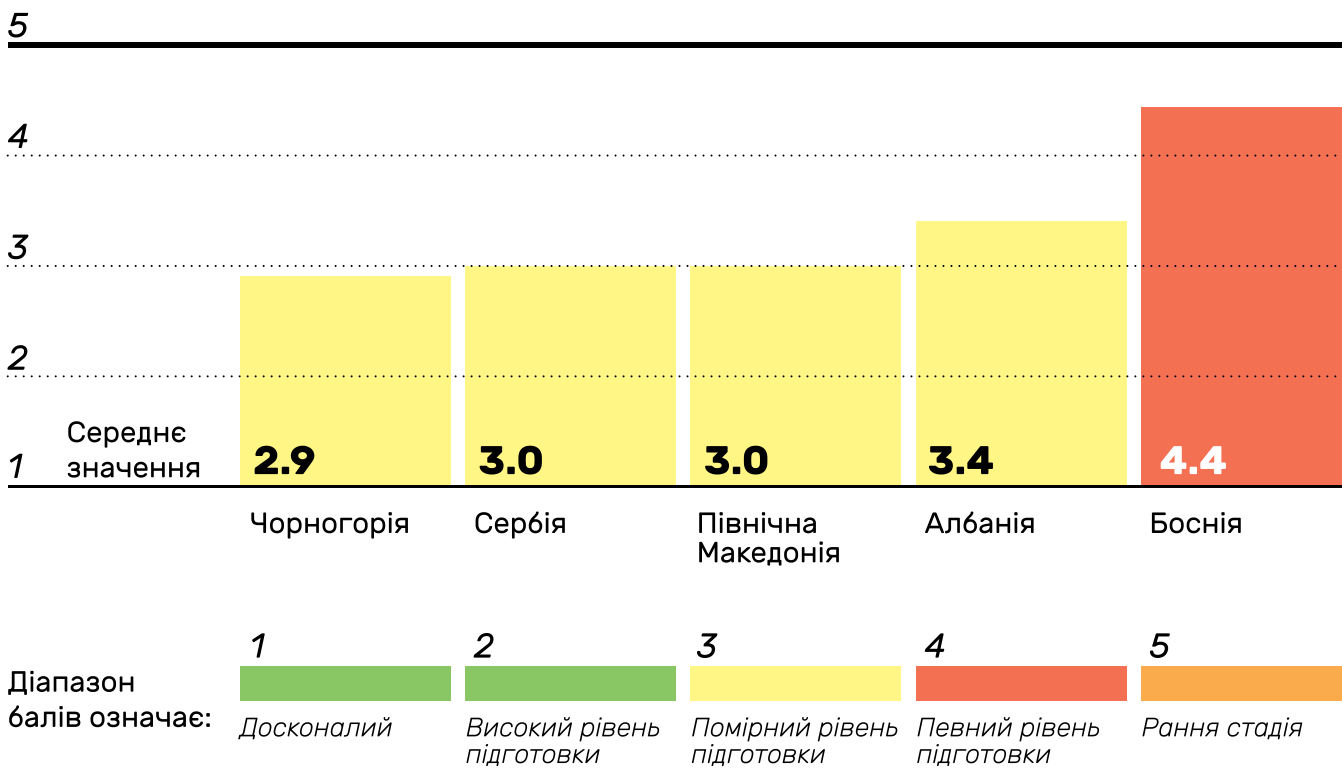
Слід зазначити, що Албанія досягла майже такого ж рівня прогресу у виконанні вимоги імплементації *acquis* ЄС, будучи лише країною-кандидатом, що й інші балканські країни, які розпочали переговори про вступ майже десять років тому.

Примітно, що найбільшого прогресу Албанія досягла поза рамками процесу вступу, а це доволі незвичний прецедент для всього регіону. Особливо це помітно щодо 2 основних розділів, які відповідно до найновішої переглянутої методології ЄС запускають весь прогрес на шляху до вступу – Судова влада та основоположні права (розділ 23) та Справедливість, свобода і безпека (розділ 24). Албанія, яка розпочала переговори лише місяць тому і вже склала плани дій до розділів 23 і 24, сьогодні має такий самий рівень підготовленості щодо «Фундаментальних питань», як Чорногорія, і значно перевершує Сербію і Туреччину.

Отож відкриття самої процедури вступу не гарантує прискорення прогресу в імплементації *acquis* ЄС та отримання кращих оцінок Комісії. Десять років переговорів про вступ з Чорногорією та вісім років переговорів з Сербією на основі підходу «першочерговості "фундаментальних питань"» не мали результатом кращої підготовки, ніж у Північній Македонії та Албанії, з якими в цей час переговори відкрито не було.

Албанія досягла помітних результатів (порівняно з іншими західнобалканськими кандидатами) у реорганізації своїх інститутів правосуддя та реформуванні процедур відбору, що дало змогу призначити нових суддів до Конституційного та Вищого судів і внести зміни до десяти законів про судочинство, спрямованих на подальше підвищення ефективності судової системи та її спроможності боротися з корупцією й організованою злочинністю. За міжнародного моніторингу ці перезавантажені інститути стали повністю функціональними, вони готові протистояти спробам захоплення, їхній

Таблиця 1. Середні оцінки Європейської Комісії щодо імплементації 33 розділів законодавства ЄС у 5 країнах Західних Балкан



Джерело: Звіти Європейської комісії щодо країн Західних Балкан

персонал пройшов ретельну перевірку⁸², вони структурно незалежні від груп інтересів. Після забезпечення їх легітимності відносно очікувань албанських громадян і партнерів ЄС та завершення етапу створення, наступною метою є запровадження механізмів належного управління, налагодження вивірених внутрішніх процесів і досягнення очікуваних результатів. Цей доведений успіх у ключовому розділі *acquis* ЄС значною мірою сприяв позитивній рекомендації Брюсселя відкрити переговори про вступ з Албанією.

Однак 5-річний шлях реформування системи правосуддя Албанії також виявив деякі загрози для її повноцінного функціонування, і ключові висновки в цьому контексті такі: будь-яка реформа, пов'язана з приєднанням до ЄС, повинна закріплювати практики належного управління і підзвітності, щоб забезпечити стійкі результати, водночас не

підважуючи легітимності установ. Орієнтація лише на результати може негативно вплинути на легітимність процесу реформ і призвести до потенційного збою в роботі інституцій.

Разом із тим, Албанія має серйозні недоліки політичної системи, які обмежують політичну конкуренцію та свободу слова, в тому числі й незадовільне регуляторне і робоче середовище для незалежних ЗМІ та журналістів, а також для належного функціонування організацій громадянського суспільства. Недоліки в демократичних інституціях зіграли проти Албанії та послужили одним з основних джерел упередженості проти цієї країни в деяких секторах у ЄС упродовж останнього десятиліття.

82) Один із результатів перевірки – тимчасове повторне оцінювання всіх суддів і прокурорів під наглядом Міжнародної моніторингової операції під керівництвом ЄС, яке дало досить відчутні результати в очищенні системи верховенства права від недобросовісних посадовців. Станом на 15 вересня 2021 року 62% опрацьованих досьє призвели до звільнення, відставки або припинення повноважень.

Розділ 4

Основні висновки для України з досвіду Західних Балкан

У цьому розділі викладено основні висновки з проведеного вище аналізу та деякі відповідні рекомендації, які можна розділити на три основні блоки, а саме:

1. Найновіші тенденції в політиці розширення ЄС та політичні настрої країн-членів ЄС щодо майбутньої хвилі розширення;
2. Вплив нової методології розширення (або процедурних аспектів) на успіх країни-кандидата;
3. Уроки окремих країн Західних Балкан, які можна застосувати до України (актуальні для українських реалій).

4.1 Зміни в настроях ЄС щодо розширення

Основні висновки:

- Після обурливого повномасштабного військового наступу Росії на Україну політика розширення ЄС та підхід ЄС до розширення отримали новий імпульс, ґрунтований на геополітиці (хоч відповідна дискусія щодо Західних Балкан триває з 2015 року). Тепер політика розширення ЄС укріпилася на основі (гео)стратегічних міркувань ЄС, пов'язаних зі здатністю України стримувати Росію на полі бою та належною відповіддю на системні зловмисні напади Росії на цілісність та економічну стійкість ЄС.
- Однак навіть за найбільш пришвидшеним сценарієм вступ вимагає досить багато часу, що робить надміру оптимістичні прогнози для України нереалістичними.

Навіть найшвидше приєднання Австрії, Фінляндії та Швеції 1995 року зайняло від трьох до майже п'яти років. Що ж до хвилі розширення на країни Східної Європи 2004–2007 років, то переговори тривали понад 10 років навіть з урахуванням того, що всі ці ситуації відрізняються від української, а Україна є дуже особливим випадком для розширення ЄС через свої історично унікальні обставини.

- Під час кожного політичного циклу офіційному Брюсселю вдавалося досягнути тонкого балансу між різноманітними інтересами окремих країн-членів ЄС щодо розширення блоку. Завдяки цьому відносний вплив держав-членів на переговорах із країнами-кандидатами постійно зростає як формально (через останні зміни в політиці розширення ЄС), так і неформально (збільшення політичного впливу всередині ЄС найбільших держав-членів ЄС), а їхні рішення були зумовлені переважно політичними міркуваннями та міркуваннями безпеки. Тим часом Європейська комісія займає позицію рівновіддаленого арбітра, який зазвичай виступає «за розширення» та сприяє зусиллям претендента всупереч позиціям блокування окремих держав-членів, на основі переважно технічних оцінок передвступного прогресу кандидатів. Нещодавні процедурні зміни в методології розширення надали в розпорядження Комісії більше «батоїв» для країн-кандидатів, які затягують із реформами або демонструють відкочування у функціонуванні демократичних інститутів.

□ ЄС зробив свій (гео)стратегічний вибір: він готується до подальшого розширення – потенційно до 36 членів. Проте для реалізації поточних зрушень у своїй політиці розширення ЄС, схоже, доведеться пройти складний етап власної внутрішньої реформи. У ЄС ведуться відкриті дебати щодо його здатності де-факто безпечно розширюватися далі без реформ зсередини. Скидається на те, що ідея проведення «спочатку внутрішньої реформи ЄС для забезпечення спроможності Союзу до подальшої експансії на Західних Балканах і східному кордоні, і тільки потім – реалізація розширення» може перемогти в ЄС, адже її підтримують деякі з найвпливовіших держав-членів ЄС. Наріжною проблемою є принцип однаковості, згідно з яким одна держава-член може блокувати приєднання цілого регіону на основі власних політичних міркувань.

□ Деякі з країн Західних Балкан, що перебувають на шляху до приєднання, воліли б застосувати підхід «спочатку швидке політичне приєднання, а болючі внутрішні реформи потім», як це було з Болгарією та Румунією через недоліки методології розширення ЄС (тогочасні). Проте для ЄС цей підхід уже, здається, не прийнятний, принаймні Комісія буде дуже суворо перевіряти наявність результатів реформ у верховенстві права (розділи 23-24), оскільки між країнами-членами існує консенсус щодо суворішого ставлення до кандидатів, щоб уникнути відкочування реформ на пізніших етапах вступу і навіть уже за членства в ЄС, а також шкоди згуртованості ЄС (хоча дискусія з цього приводу досі триває).

□ Сталий політичний консенсус між політичними елітами країн, що приєднуються, та ефективне управління внутрішніми реформами, пов'язаними зі вступом, є ключовим (але не єдиним) чинником для забезпечення позитивного ставлення інститутів ЄС та окремих

держав-членів на шляху до приєднання. Досвід західнобалканських країн доводить, що коли на зміну початковому ентузіазму приходять імітація або навіть відкочування вже розпочатих реформ – це призводить до дуже болісних патових ситуацій.

□ Щоб розчинити двері для переговорів про вступ, успішна країна-кандидат повинна продемонструвати хороший потенціал та знання викликів імплементації *acquis* ЄС у цій країні. Отже, політична воля повинна також підтримуватися відповідною технічною експертизою.

Рекомендації для України:

□ Зараз Україна користується безпрецедентним рівнем громадської підтримки в ЄС, до неї ставляться як до справді європейської країни, яка захищає європейські цінності на полі бою. Україна, безперечно, отримала шанс століття зробити величезний крок вперед на шляху перетворення в сучасну європейську країну, який не можна втратити через невдачі внутрішньої політики. Досвід Західних Балкан досить чітко демонструє, що відкочування реформ у країнах-кандидатах і неспроможність імплементувати законодавство ЄС призводить до «втоми від розширення» як у Брюсселі, так і в державах-членах. І навпаки, зайшовши в політичну безвихідь щодо реформ, можна завдати серйозної шкоди намаганням політиків у країнах-кандидатах популяризувати реформи під проводом ЄС у себе вдома.

□ Розділи про верховенство права *acquis* ЄС повинні бути найвищим пріоритетом для політичних еліт, громадянського суспільства і простих громадян. Такі явища, як захоплення держави олігархами, організована злочинність, політична корупція, упереджені судові рішення, обмеження ЗМІ, а також реформи провалені через слабкість

інститутів є основними перешкодами на шляху до успішного вступу України.

- Довгострокова внутрішньополітична єдність щодо євроінтеграційного стратегічного курсу України та стабільне політичне управління сприяли би позитивному сприйняттю України в Європі та збереженню поточного рівня європейської підтримки вступу України до ЄС.
- Сильні українські інститути та впізнаваність їхніх керівників у Європі мають вирішальне значення для підтримки сталих контактів із зацікавленими сторонами ЄС, оптимізації технічних процесів із Комісією та урядами країн-членів ЄС, а також для формування позитивного іміджу України як успішного кандидата в ЄС. Ступивши на шлях приєднання до ЄС, Україна також мусить дотримуватися Угоди про асоціацію, узгоджувати з ЄС необхідні оновлення порядку денного Угоди та максимально використовувати пов'язані з нею варіанти інтеграції ринку як «інструмент сприяння вступові».
- Україна повинна організувати безпосередню просвітницьку роботу зі скептичними країнами-членами ЄС, які керуються власними політичними й економічними інтересами або не достатньо знаються на українських внутрішніх справах. Це згладить потенційні зони конфліктів, перш ніж скептично налаштовані держави-члени виголосять їх на рівні Брюсселя.

4.2 Питання нової методології розширення

Висновки:

- Порівняно з попередніми хвилями розширення, нинішня методологія розширення ЄС стала більш складною та вимогливою щодо країн-кандидатів і передбачає більшу залученість держав-членів до переговорів з країнами-

кандидатами (окремі держави-члени можуть навіть встановлювати власні цільові індикатори для кожного розділу *acquis*, що є предметом переговорів!). Переговори про вступ до ЄС мають досить технічний характер, однак на них значною мірою впливають політичні та національні інтереси країн-членів. Іншими словами, методологію вступу визначають політичні чинники (часто ґрунтовані на суто внутрішньополітичних проблемах держави-члена), які Комісія часто використовує для балансування інтересів окремих держав-членів. Однак наразі незрозуміло, чи ця складність може сприяти прогресу кандидатів, чи навпаки перетворить переговори про вступ до ЄС на нескінченний процес.

- Нова методологія розширення для Західних Балкан дозволяє офіційному Брюсселю застосовувати негативну обумовленість у разі згорання реформ, але досі незрозуміло, чи буде вона застосовуватися на практиці.
- Розділи про верховенство права (23 і 24) містять значну кількість проміжних цільових індикаторів. Виконати їх неабияк складно. Чорногорія не впоралася з цим завданням навіть після десяти років переговорів.
- Що довше триває переговорний процес, то менше стимулів стає для подальших кроків вступу як для країни-кандидата, так і для ЄС.

Рекомендації для України:

- Щоб уникнути негативного впливу країн-членів ЄС на процес переговорів про вступ, Україна повинна врегулювати всі можливі двосторонні суперечки з країнами-членами ЄС. Слід докласти цілеспрямованих дипломатичних зусиль, щоб запобігти можливому зриву відкриття переговорів про вступ та подальше відкриття кластерів через вето з боку країн-членів. Це може бути

особливо складно з такими країнами, як Угорщина.

- Проміжні цільові індикатори в розділах про верховенство права дійсно важко виконати як через складність цих реформ, так і через розмитість формулювань, що дозволяє неоднозначні тлумачення. Україна повинна докласти всіх можливих політичних і переговорних зусиль, щоб зробити цей список коротшим, а також розпочати пов'язані з верховенством права реформи якнайшвидше (див., досвід Албанії), щоб уникнути перешкод згодом.
- Розвиток адміністративної спроможності є загальним цільовим індикатором для різних розділів переговорного процесу. Саме тому Україна повинна бути готова інвестувати кошти та зусилля в розвиток інституційного потенціалу: освіту та навчання працівників органів державної влади, нові приміщення для органів державної влади, технічні засоби та обладнання, розробку ІТ-систем.

4.3 Основні уроки з досвіду обраних країн Західних Балкан

Висновки:

- Політичні еліти країни повинні бути послідовними у своїй відданості проєвропейському політичному курсу та рішучості проводити складні, тривалі та часто непопулярні внутрішні реформи, спрямовані на імплементацію *acquis* ЄС у країні. Зміна правлячих партій після виборів, що тягне за собою відмову від реформ або зменшення їхніх масштабів і ролі, завдає серйозної шкоди співпраці з Брюсселем та зростанню критики серед країн-членів ЄС. Наприклад, саме через політичну турбулентність Сербія з лідера на шляху до вступу перетворилася на майже авторитарну країну. Тому український уряд повинен розробити належний стратегічний план комунікації, щоб
- гарантувати народну підтримку попри всі злети та падіння.
- Протягом останніх десятиліть **ЄС здебільшого терпимо ставився до стратегії «симулювання», що її використовують деякі балканські країни**, отримуючи зиск від низьких торговельних бар'єрів з ЄС та припливу прямих іноземних інвестицій, водночас дозволяючи собі затримки та прогалини у впровадженні реформ, яких вимагає ЄС (як-от, прийняття законів, які так і не виконувалися), через пов'язані з ними загрози місцевим монополіям і неформальний вплив олігархів. Проте на такий підхід більше не дивитимуться крізь пальці, з ЄС він більше не працює.
- **Порушення наріжних принципів функціонування демократичних систем зазвичай серйозно сповільнює прогрес країни на шляху до вступу.** Досвід Західних Балкан показує, що скочування до автократії, захоплення ЗМІ правлячими елітами, маніпулювання думкою виборців, а також існування інших недемократичних практик у національній політичній системі погано позначається на переговорах з ЄС.
- **Також варто підтримувати постійний діалог з ключовими державами-членами ЄС**, які, виходячи з викладеного вище аналізу, мають суттєвий вплив на рівні Ради ЄС щодо підтримки або призупинення прогресу щодо вступу. Потрібно активно запобігати можливим вето з боку країн-членів ЄС з самого початку появи конфліктних ситуацій. Як показує досвід Балкан, якщо вже якась держава-член ЄС вирішить накласти вето, вкрай важко або навіть неможливо змінити ситуацію, а це призводить до втрати дорогоцінного часу, адже доводиться чекати наступної сприятливої нагоди.
- **Інституційна спроможність державних службовців**, які відповідають за внутрішні реформи, пов'язані з *acquis*, і

переговори про розділи з офіційним ЄС, повинна бути достатньою, щоб слугувати основою прогресу і переговорів з Брюсселем і країнами-членами ЄС на одному рівні. Будь-які структурні слабкості підважують процес вступу зсередини й можуть доволі довго блокувати переговори з ЄС. Зарплатня таких службовців має бути достатньо високою, щоб зменшити плінність кадрів і зберегти інституційну пам'ять.

○ **Демонстрація ефективної боротьби з корупцією на вищому рівні** має важливий вплив на Брюссель і скептичні держави-члени, сприяючи прогресові в процесі вступу. Як показує сербський досвід, арештів лише дрібних фігурантів національних корупційних скандалів не достатньо для ЄС. Будь-який відчутний прогрес на шляху до членства можливий лише тоді, коли місцеві політичні еліти цінують вигоду від вступу більше, ніж доходи від корупційної практики.

○ **Реформа судової системи** є одним із ключових критеріїв, який може блокувати (і розблокувати) поступ на шляху до приєднання. Запроваджуючи обґрунтовані процедури перевірки та залучаючи західних експертів до очищення національних судових систем для усунення недобросовісних суддів і зловмисних практик, країни можуть досягти значного прогресу (Албанія). І навпаки, спроби зберегти поточний статус-кво з незначними змінами (Сербія) перешкоджають прогресу країни-кандидата не тільки в розділах 23-24, але і в інших погоджених розділах.

Рекомендації для України:

○ Україна може і повинна конвертувати нинішнє надпозитивне європейське ставлення до країни та її європейських прагнень у політичну підтримку найвпливовіших держав-членів ЄС на шляху до вступу. Навіть фактор війни може слугувати позитивним важелем для залучення політичної підтримки, щоб

швидко відкрити переговори про вступ із Брюсселем.

○ Однак, нехтуючи пов'язаними зі вступом формальностями та саботуючи реформи, яких вимагає ЄС, Україна може зірвати навіть найоптимістичніший старт переговорів про вступ.

○ Україна повинна бути рішуче налаштована на реалізацію порядку денного *acquis* ЄС та якнайшвидше досягти відчутних результатів, щонайменше необхідно поліпшити ситуацію з інститутами демократії, питаннями верховенства права, боротьби з корупцією на високому рівні та посилення спроможності державної служби.

○ Реалізація антикорупційної та судової реформ повинна продемонструвати (відносно) швидкі здобутки, щоб переконати ЄС у тому, що Україна серйозно налаштована на початок переговорів про вступ (особливо з огляду на її попередній негативний досвід та європейське розчарування ходом цих реформ). Істотний прогрес у розділах 23 та 24 на самому початку процесу приєднання надзвичайно сприятиме безперешкодному проходженню інших етапів й отриманню належної фінансової та технічної підтримки з боку ЄС.

○ Будь-які недемократичні практики, навіть з урахуванням надзвичайних обмежень воєнного часу заради національної безпеки, слід максимально обмежити, активно залучаючи країни-члени.

○ Інституційний та адміністративний потенціал урядових і парламентських органів, які зараз займаються євроінтеграційними реформами слід належним чином посилити для розв'язання пов'язаних із переговорами про вступ проблем на політичному та технічному рівнях. Це робота на роки, тож її слід підтримувати попри всі політичні зміни.

- Центральному уряду слід налагодити ефективний діалог з окремими державами-членами ЄС на всіх рівнях (дипломатичному, урядовому, експертному тощо), щоб уникнути конфлікту між цілями вступу України та питаннями внутрішньополітичного порядку денного держав-членів.
- До українського суспільства слід чітко донести інформацію про складність і гострі кути процесу приєднання до ЄС, щоб уникнути завищених очікувань «швидких і масштабних здобутків» від членства в ЄС та залучати якомога більше активних громадян до процесу модернізації країни.

Література

1. 2022 State of the Union Address by President von der Leyen. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493
2. Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en
3. EU ACCESSION NEGOTIATIONS: Analysis of Benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia. Available at: <https://www.gov.me/dokumenta/03715367-6039-47dd-8da2-0bdf3d3b6162>
4. Lazowski, A. and Vlasic Feketija, M. 2014. The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited. Croatian Yearbook of European Law and Policy. 10, pp. 1-37.
5. Press statement by President von der Leyen with Prime Minister Fiala, Prime Minister Rama and Prime Minister Kovachevski on the start of the accession negotiations process and of the screening of the EU acquis. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_4602
6. Chapters of the acquis. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en
7. Montenegro Report 2021 Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en
8. Serbia Report 2021 Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en
9. EU Justice Scoreboard 2022 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf
10. ECONOMIC REFORM PROGRAMMES WESTERN BALKANS AND TURKEY Factsheet. Available at: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-05/20180417-erp-factsheet.pdf>
11. Holzner, M. (2016), 'Policy Options for Competitiveness and Economic Development in the Western Balkans: the Case for Infrastructure Investment', wiiw Policy Note/Policy Report, No. 16.
12. Bender, K., 2022. ESI Report – Balkan turtle race – a warning for Ukraine – on Montenegro, European Stability Initiative. Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/2621391/esi-report/3644063/> on 14 Sep 2022. CID: 20.500.12592/ckq3zz
13. North Macedonia report 2021. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en
14. Wouter Zweers et al (2022). 'The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?', a report by the Clingendael Institute and the Think for Europe Network (TEN). Available at: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-02/the-eu-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy.pdf>
15. Albania report 2021. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2021_en
16. Brdo Declaration, 6 October 2021, Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/06/brdo-declaration-6-october-2021/>
17. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en
18. Niamh Fallon (2020). 'Can EU Enlargement to the Western Balkans be revitalised?', a report by The Institute of International and European Affairs (Ireland). Available at: <https://www.iiea.com/images/uploads/resources/Can-EU-Enlargement-to-the-Western-Balkans-be-revitalised-compressed.pdf>
19. Gjergji Vurmo (2019). 'The uncertainty of EU Enlargement', analysis by Institute of Democracy and Mediation (Albania). Available at: https://www.academia.edu/39624507/The_uncertainty_principle_of_EU_enlargement_2015-2019
20. Steven Blockmans (CEPS), Ardian Hackaj (CDI). 'Securing the resilience of justice sector reform in Albania', a policy study of Cooperation and Development Institute (Albania), March 2021. Available at: <https://cdiinstitute.eu/wp-content/uploads/2021/03/Securing-the-Resilience-of-Justice-Sector-Reform.pdf>

21. Fjoralba Caka and Ardian Hackaj (CDI). 'Good governance of new justice institutions in Albania', a policy study of Cooperation and Development Institute (Albania), November 2021. Available at: <https://cdiinstitute.eu/wp-content/uploads/2021/11/Good-governance-of-New-Justice-Institutions-in-Albania.pdf>
22. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, General EU Position, Brussels, 21 January 2014. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>
23. Ministerial meeting of the Intergovernmental Conference completing the opening of the negotiations on the accession of North Macedonia to the European Union, General EU Position. Available at https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position.pdf
24. Jordanova M., Kacarska S., (2020) 'EU - North Macedonia accession negotiations: the implications of the Bulgarian conditions', European Policy Institute, Skopje.
25. Council conclusions on Enlargement - North Macedonia and Albania, Brussels, 18 July 2022. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>
26. David L. Phillips, Bulgaria, North Macedonia Should Enhance Relations, July 21, 2022, <https://balkaninsight.com/2022/07/21/bulgaria-north-macedonia-should-enhance-relations/>
27. Elephants in Skopje – Balkan turtle race and Ukraine, ESI Newsletter 6/2022, 15 July 2022, <https://www.esiweb.org/newsletter/elephants-skopje-balkan-turtle-race-and-ukraine#e>
28. Božović D., Babić J., et al., (2015) Guide for Monitoring the EU Accession Negotiations Process, Belgrade Open School, Belgrad.
29. First Intergovernmental Conferences with Albania and North Macedonia to kick-start the accession negotiation, 19 July, 2022. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/first-intergovernmental-conferences-albania-and-north-macedonia-kick-start-accession-negotiation-2022-07-19_en
30. Delegation of the European Union to North Macedonia, Screening of fundamentals cluster as part of negotiations process kicks off with North Macedonia, 16 September, 2022. Available at: https://www.eeas.europa.eu/delegations/north-macedonia/screening-fundamentals-cluster-part-negotiations-process-kicks-north_en
31. Duff A., Setting the bounds of the European Union, Discussion Paper, European Policy Centre, 10 March 2020.
32. Barigazzi J, 9 EU countries push back on French enlargement revamp, December 13, 2019 <https://www.politico.eu/article/eu-enlargement-reform-pushback/>
33. Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia, 6 May 2021. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>
34. Serbia Opens EU Negotiating Cluster 4 – Green Agenda and Sustainable Connectivity, <https://europa.rs/serbia-opens-eu-negotiating-cluster-4-green-agenda-and-sustainable-connectivity/?lang=en>
35. Bechev D., What Has Stopped EU Enlargement in the Western Balkans?, June 20, 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/20/what-has-stopped-eu-enlargement-in-western-balkans-pub-87348>
36. Serbia: Nations in Transit 2019 Country Report, Freedom House. Available at: <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2019>
37. Serbia: Freedom in the Western World 2019 Country Report, Freedom House. Available at: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019>
38. Serbia: Freedom in the Western World 2022 Country Report, Freedom House. Available at: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>
39. PREUGOVOR ALARM: REPORT ON THE PROGRESS OF SERBIA IN CLUSTER 1, May 2022, p. 12.
40. Serbia / European Union: new stage in accession negotiations, <https://regard-est.com/serbia-european-union-new-stage-in-accession-negotiations>
41. EU-Serbia: A stagnation comfortable for both sides, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/eu-serbia-a-stagnation-comfortable-for-both-sides/>
42. European Parliament resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia (2021/2249(INI)).
43. Russians using Serbian loophole to avoid EU flights ban, <https://www.theguardian.com/business/2022/mar/11/wealthy-russians-using-air-serbia-loophole-to-avoid-eu-flights-ban>
44. MEPs Call on EU Heads: Freeze EU Accession Negotiations for Serbia Now, Until It Distances Itself From Russia, <https://www.schengenvisa.info.com/news/meps-call-on-eu-heads-freeze-eu-accession-negotiations-for-serbia-now-until-it-distances-itself-from-russia/>
45. PRVI PUT U ISTORIJI VEĆINA GRAĐANA SRBIJE PROTIV ULASKA U EU Veliko istraživanje Ipsosa: Ključni razlog za to su PRITISCI IZ BRISELA koje trpimo zbog Rusije, <https://www.blic.rs/vesti/politika/prvi-put-u-istoriji-vecina-gradjana-srbije-protiv-ulaska-u-eu-veliko-istrazivanje/71wlnbr>



Український центр європейської політики (УЦЄП) – це незалежний аналітичний центр аналізу та вироблення політики, який був заснований у 2015 році.

Наша місія – сприяти проведенню реформ в Україні задля сталого економічного зростання та побудови відкритого суспільства в партнерстві з інституціями на всіх рівнях.

Пріоритетні напрями діяльності:

- підготовка та розповсюдження експертно-аналітичних матеріалів для сприяння євроінтеграційним реформам в Україні;
- популяризація європейських цінностей в українському суспільстві;
- інформування суспільства про можливості і переваги тісної співпраці з ЄС;
- сприяння посиленій економічній, політичній та торговельній співпраці України з Європейським Союзом;
- інформування міжнародної спільноти про виклики і досягнення в здійсненні Україною реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

