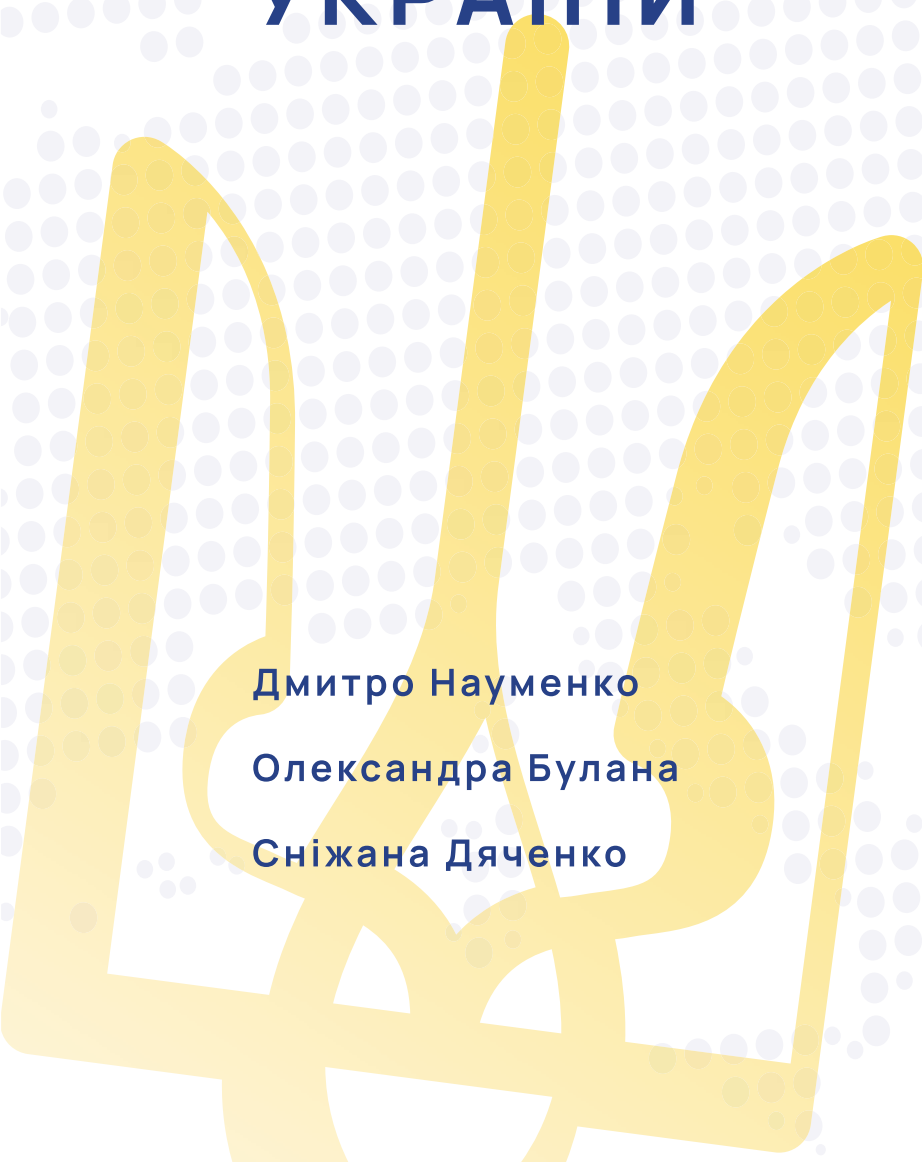




# ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ПЕРЕГОВОРІВ ПРО ВСТУП ДО ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



Дмитро Наumenко  
Олександра Булана  
Сніжана Дяченко

2024, Київ

**Дмитро Науменко**, старший аналітик ГО “УЦЄП”

**Олександра Булана**, аналітикиня ГО “УЦЄП”

**Сніжана Дяченко**, аналітикиня ГО “УЦЄП”

## ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ПЕРЕГОВОРІВ ПРО ВСТУП ДО ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Висловлюємо нашу глибоку повагу і вдячність колишнім і чинним учасникам переговорного процесу із Центрально-Східної Європи та Західних Балкан, які в рамках цього дослідження люб'язно поділилися своїм досвідом побудови інституційної структури і ведення переговорів із ЄС, а саме:

**Александар Андрійя Пейовіч**, колишній міністр у справах Європи та головний переговорник з питань вступу Чорногорії до Європейського Союзу

**Марко Мрдак**, перший секретар Представництва Чорногорії в ЄС, колишній заступник і радник Головного переговорника Чорногорії

**Представники Міністерства європейських справ Сербії**

**Пятрас Ауштрявичюс**, депутат Європейського парламенту, головний переговорник з питань членства Литви в Європейському Союзі

**Рамунас Станіоніс**, політичний радник депутата Європейського парламенту Андрюса Кубілюса

**Срджан Майсторович**, Голова правління, Центр європейської політики (Белград)

**Сімоніда Качарська**, директор Інституту європейської політики (Скоп'є)

**Фйоральба Сака**, викладач права ЄС та внутрішнього ринку, юридичний факультет Університету Тирани. Колишня заступниця міністра юстиції Албанії

**Ян Трущинський**, головний переговорник з питань членства Польщі в Європейському Союзі у 2001 – 2003 рр.

Це дослідження підготовлено Українським центром європейської політики за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (Київ). Інформація та погляди, викладені в цьому дослідженні, належать авторам і не обов'язково відображають точку зору Фонду Конрада Аденауера. За всі інші помилки, що містяться в цьому дослідженні, відповідальність несуть виключно автори. Крім того, це дослідження не відображає позицію їхніх установ.

Усі частини цієї публікації захищені авторським правом.

# Зміст

|              |   |
|--------------|---|
| Резюме ..... | 4 |
|--------------|---|

|               |   |
|---------------|---|
| Розділ 1..... | 8 |
|---------------|---|

Компаративний досвід переговорів  
низки країн-кандидатів, що вступали чи  
вступають до ЄС

|               |    |
|---------------|----|
| Розділ 2..... | 40 |
|---------------|----|

Ключові уроки з досвіду країн-кандидатів  
щодо побудови інституційної структури і  
ведення переговорів про вступ з ЄС

|               |    |
|---------------|----|
| Розділ 3..... | 47 |
|---------------|----|

Оцінка планів побудови структури  
переговорного процесу в Україні (станом  
на кінець червня 2024 р.)

|               |    |
|---------------|----|
| Розділ 4..... | 54 |
|---------------|----|

Рекомендації щодо першочергових кроків  
для забезпечення стабільності інституційної  
структури переговорного процесу з огляду  
реформи публічної адміністрації

# Резюме

З наступного року Україна виходить на наступний етап європейської інтеграції, набагато складніший з політичного, нормотворчого та технічного оглядів (якщо порівнювати з Угодою про асоціацію) й успіх переговорів про вступ залежатиме не тільки від майстерності переговорної команди (не применшуючи важливість цієї ланки вступного процесу), але в більшій мірі від спроможності держави створити і підтримувати ефективну внутрішню інституційну структуру переговорів, а саме спеціальні інститути і систему координації органів влади, які будуть супроводжувати процес переговорів про вступ до ЄС і формувати та захищати переговорні позиції України.

У цьому дослідженні команда авторів намагалася:

- ґрунтовно дослідити досвід інших країн-кандидатів на вступ до ЄС, як колишніх (країни, що вступили до ЄС), так і чинних (перебувають на різних етапах вступу)<sup>1</sup>, систематизувати та виділити як головні фактори успіху, так і “червоні лінії” на переговорах з ЄС і т.д.;
- дати критичну оцінку процесу формуванню інституційної структури переговорів в Україні, що розпочався з літа 2024 року;
- надати рекомендації щодо кроків, які необхідно здійснити для побудови сталої та ефективної інституційної структури переговорів в рамках ширшої реформи публічної адміністрації.

Проведене дослідження дозволило виокремити наступні ключові висновки:

I. Досвід інших країн-кандидатів надав змогу ідентифікувати **ключові елементи** (та їх функції) **інституційної структури переговорів**, важливі для успішного ведення перемовин з ЄС, а саме:

- Орган політичної координації найвищого рівня: відповідальний за остаточне узгодження стратегії переговорів та внутрішніх євроінтеграційних реформ. Дає фінальне “зелене світло” переговорним позиціям і знаходить компроміси для особливо складних або крос-секторальних питань.
- Головний переговорник (переговорна команда): здійснює, власне, ведення переговорів з ЄС, але також і збалансування вимог ЄС та інтересів груп впливу всередині країни.
- Орган міжвідомчої (технічної координації): зазвичай це урядова структура, що спеціально створена для планування, контролю роботи та координації позицій інших суто секторальних міністерств/органів влади, а також надання останнім підтримки для ведення технічної комунікації зі своїми візаві з ЄС. Також є носієм бюрократичної інституційної пам’яті переговорів на рівні уряду і запобіжником від надмірної політизації переговорного процесу.

1) Дивіться охоплення дослідження для деталей вище.

- Робочі групи - міністерства: це секторальні “елементи” та головний “двигун” внутрішнього процесу наближення законодавства та створення переговорних позицій. Організовані відповідно до поділу методології розширення на глави *acquis* ЄС, ключову роль в робочих групах відіграють команди євроінтеграційних департаментів міністерств, що впроваджують відповідні політики на низовому рівні.
- Парламент: приймає необхідні зміни до корпусу національного законодавства та бере участь в обговоренні переговорних позицій, але також контролює й якість урядових пропозицій та веде міжпарламентську дипломатію із державами-членами ЄС щодо підтримки вступу країни-кандидата.
- Неурядові актори (ГО, бізнес-асоціації, наукові установи, незалежні експерти і т.д.): крім *watchdog*-функції також є важливим джерелом зовнішньої експертизи для уряду.
- Політичний координаційний механізм вступного процесу має знайти правильний баланс між “вертикальною” централізацією і “горизонтальною” координацією між секторальними міністерствами. Останній процес повинен бути сталим і захищеним від впливу виборчих циклів (наприклад, така координація може бути “кластерною” і здійснюватись технократичними профільними державними секретарями).
- Важливо визначити коректне місце в урядовій ієрархії урядового органу (офісу), який буде міжвідомчим координатором роботи (процесів) на рівні робочих груп. Місце такого офісу в структурі уряду повинно давати йому достатні повноваження та ресурси, щоб впливати на міністерства і вести професійну комунікацію з ЄС.
- Як не парадоксально, головний переговорник є здебільшого “внутрішнім комунікатором”, його головна функція - переконати внутрішніх акторів погодитись на реалістичну планку галузевих запитів в переговорних позиціях, і, таким чином, підвищити шанси на успіх на перемовинах з ЄС.
- Поєднання функцій головного переговорника і політичного очільника євроінтеграційного процесу в одній особі створює ризики послаблення координації переговорів – через фізичну неспроможність однієї людини ефективно здійснювати ці два дуже інтенсивні (з огляду на витрачені ресурси та час) напрями вступного процесу.
- Правильна технічна координація переговорного процесу на рівні робочих груп (між очільниками євроінтеграційних департаментів міністерств) є ключем до якісного і швидкого процесу наближення країни до стандартів ЄС та підготовки якісних переговорних позицій.

## II. Ключові уроки із досвіду ведення переговорів інших країн-кандидатів:

- Початковим фактором успіху роботи будь-якої інституційної структури переговорів є наявність у країни чіткої стратегії інтеграції. Для подальшого успіху процес вступу до ЄС повинен отримати чітке політичне лідерство і “арбітра останньої інстанції” (як правило, це прем’єр), який візьме на себе відповідальність за реалізацію непопулярних рішень, що потребують значних витрат. Це ключовий елемент побудови взаємної довіри з ЄС.

- На рівні міністерських команд критично забезпечити сталість фахового ядра держслужбовців, що супроводжують роботу робочих груп, і створити систему адекватної мотивації цієї категорії державних службовців.
- Залучення Парламенту до переговорного процесу є важливим для його прозорості і підзвітності, але також бажано уникати і надмірної політизації переговорного процесу. Долучення Парламенту до розробки переговорних позицій залежить від його спроможності надати відповідну експертизу.
- Залучення неурядових акторів сприяє не тільки кращій прозорості переговорного процесу, але і дозволяє організувати трансфер експертизи від неурядових гравців до уряду за умови уникнення ситуацій, коли це призводить до конфліктних ситуацій чи затягування процесу обговорення варіантів переговорних позицій.
- Важливим елементом забезпечення публічної підтримки вступу в ЄС і пов'язаних із ним реформ є чесна комунікація Уряду про переговорний процес. Наприклад, в Литві уряд випускав спеціальну брошуру про переговорний процес, Сербія створила відкритий веб-ресурс, на якому зібрані всі документи щодо процесу переговорів.

**III. Україна станом на осінь 2024 року створила досить централізовану модель інституційної структури переговорів** із концентрацією всіх головних елементів переговорної системи на одній особі – Віце-прем'єр-міністрі з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України – міністрі юстиції – що одночасно очолює:

- Переговорну делегацію України.
- Вищий політичний координаційний орган – Міжвідомчу робочу групу з питань забезпечення переговорного процесу.
- (а також контролює) Урядовий (технічний) офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.
- (Теж) очолює Міністерство юстиції, що є ключовим для ведення переговорів з кластеру “Фундаментальні реформи”.

З іншого боку, обрана модель є досить інклюзивною – з огляду долучення Парламенту, бізнесу та неурядового сектору до процесу обговорення і розробки переговорних позицій.

Така модель несе в собі як певні переваги, так і ризики (детально проаналізовані у тексті аналітичної роботи), але робити певні висновки щодо її ефективності ще дуже рано. Зараз лише можна сказати, що її централізований і гнучкий характер може сприяти швидкому й успішному старту переговорного процесу, однак спроможність цієї структури забезпечити сталу підтримку досить складного “вступного марафону” є під сумнівом.

Також формування інституційної структури переговорів повинно бути узгоджено із ширшою реформою публічної адміністрації, яка сама по собі є одним із розділів (та індикаторів успіху) вступного процесу. Ця реформа відійшла на задній план в останні роки, тому повинна бути відновлена якнайшвидше, щоб забезпечити достатній рівень спроможності уряду до ведення складних секторальних перемовин, а також гармонізувати його структуру і чіткий розподіл компетенцій між міністерствами й іншими державними органами.

#### IV. Загальний висновок:

- Виходячи із вже накопиченого досвіду інших країн-кандидатів та ширших цілей реформи публічної адміністрації доцільно подальше переосмислення ролі й функціоналу інституційної структури переговорів. Необхідно здійснити термінові кроки із посилення її спроможності до моменту відкриття суто галузевих переговорних кластерів, що слідують за кластером фундаментальних реформ.
- Вступний процес повинен отримати чітке політичне лідерство на найвищому рівні і одночасно бути убезпеченим від впливу популізму, а інституційна структура - після остаточного формування - бути захищеною від шоків змін як запобіжника від суттєвих переривань/затримок у вступного процесу і руйнування довіри зі сторони ЄС (виходячи із досвіду вступу деяких країн Західних Балкан).
- З огляду на виклики (брак ресурсів та специфічної експертизи), з якими стикаються уряд та чинна система державного управління, ЄС повинен надати суттєву і швидку експертну, технічну і фінансову підтримку, спрямовану на завершення реформи публічного врядування в Україні і посилення спроможності міністерств та інших ЦОВВ до супроводження процесу переговорів на рівні робочих груп.

## РОЗДІЛ 1

# Компаративний досвід переговорів низки країн-кандидатів, що вступали чи вступають до ЄС

### Порівняльний аналіз рамкових інституційних структур переговорів

У Польщі процес вступу до ЄС розпочався з підготовки Національної стратегії з інтеграції до Європейського Союзу, що була затверджена Парламентом у січні 1997 року і стала, по суті, політичною основою для підготовки до переговорів про вступ. На її основі, а також на основі аналізу вихідної позиції Польщі з огляду наближення до асquis ЄС, було підготовлено Національну програму підготовки до вступу до ЄС, що була дуже великим і детальним планом дій. Загалом процес підготовки Польщі до переговорів був досить тривалим і зайняв біля 2 років до моменту підготовки програми до вступу, яка і стала відправною точкою для проведення переговорів з ЄС. Документ став досить динамічним, в який постійно вносилися зміни та доповнення (в основному на щорічній основі), і слугував для актуальної індикації цілей, які повинна була досягти Польща у переговорному процесі.

Національна програма підготовки до вступу до ЄС була завершена лише у червні 1998 році - після перших трьох місяців після

дати формального відкриття переговорів і була розрахована до 2002 року, оскільки цей рік було визначено як внутрішній урядовий дедлайн. Передбачалося, що за ці п'ять років (з моменту затвердження стратегії) уряд мав зробити всю внутрішню роботу із наближення національних законів до вимог асquis ЄС, і якщо цей процес затягнеться на довший час внаслідок фінансових обмежень або розміру витрат на таке наближення, піти на отримання з боку ЄС належним чином обґрунтованого (даними, фактами і т.д.) перехідного періоду або виключення для ведення переговорів і після 2002 року, і визначення нової кінцевої дати та плану дій для тих кроків, які залишаться невиконаними на кінець 2002 року.

З огляду формальної інституційної структури та координації переговорного процесу на політичному рівні у Польщі було створено спеціальну структуру в уряді під головуванням Прем'єр-міністра - Комітет з європейської інтеграції, в складі якого на постійній основі працював Офіс з європейської інтеграції, який забезпечував

роботу Комітету адміністративно<sup>1</sup>. Втім, за даними інтерв'ю з одним із колишніх головних переговорників Польщі, на момент ведення переговорів бракувало формальної урядової структури, яка би координувала процес узгодження переговорних позицій на технічному рівні (міністерств та агенцій, а також інших зацікавлених сторін), що відбувався на рівні робочих груп.

Структурно до складу Комітету входили 10 постійних членів-урядовців: Прем'єр-міністр (головуючий), секретар (заступник керівника офісу Комітету з європейської інтеграції), міністри закордонних справ (заступник), внутрішніх справ, економіки, юстиції, фінансів, соціально-трудових відносин, сільського господарства і розвитку сільських територій та захисту навколишнього середовища. Також у разі потреби Прем'єр-міністр міг періодично залучати до роботи Комітету трьох сторонніх експертів з метою покращення якості переговорних позицій у випадках, які вимагали специфічної експертизи. Засідання Комітету могли відвідувати (без права голосу) Президент Національного банку та Голова урядового Центру стратегічних досліджень.

Функціонально діяльність Комітету була спрямована на вирішення наступних завдань:

- знаходження політичних компромісів (остаточних рішень) щодо формування переговорних позицій Польщі та інших питань, пов'язаних з інтеграцією країни до ЄС;
- затвердження пропозицій щодо розподілу коштів, які надходили від ЄС;
- презентація Раді Міністрів:

1. програм із виконання зобов'язань із адаптації національного законодавства до вимог *acquis* ЄС,
2. проектів нормативно-правових актів, спрямованих на виконання таких зобов'язань;
3. звітів про реалізацію програм приведення польської економіки та правової системи у відповідність до стандартів ЄС.

Офіс Комітету з європейської інтеграції, який очолював Секретар Комітету з європейської інтеграції, налічував біля 200 співробітників і його головним завданням було забезпечити належне планування, підтримку роботи державних органів, відповідальних за політичну координацію переговорного процесу, а також контроль над виконанням поставлених останнім завдань із впровадження норм *acquis* ЄС в національне законодавство. Так, наприклад, Офіс контролював, яким чином йде робота із наближення національного законодавства на секторальному рівні, чи дійсно запропоновані міністерствами зміни відповідають букві і практиці *acquis* ЄС, а також керував програмами міжнародної допомоги (пов'язаними з євроінтеграцією).

Структурно Офіс складався з наступних секцій (власний розподіл):

#### 1. Вступ до ЄС:

- Департамент політики інтеграції,
- Департамент наближення законодавства,
- Департамент аналізу європейських відносин,
- Департамент послуг для підтримки переговорів про вступ.

1) Схожий підхід, крім Польщі - створення спеціального органу в структурі Кабміну - було обрано і в Словенії, тоді як в інших країнах-кандидатах функція політичної координації переговорного процесу була покладена на Міністерство закордонних справ. Втім, в структурі польського МЗС також були три департаменти, дотичних до взаємодії з ЄС та підтримки переговорного процесу, що були об'єднані в один Департамент ЄС та переговорів про вступ у 2001 році.

## 2. Інституційний розвиток:

- ☐ Департамент координації і моніторингу закордонної допомоги,
- ☐ Департамент програм інституційного розвитку,
- ☐ Департамент інформації про ЄС й освіти, тут також – Центр інформації про ЄС.

## 3. Адміністративна підтримка:

- ☐ Секретаріат Комітету з європейської інтеграції,
- ☐ Офіс генерального директора,
- ☐ Адміністративно-фінансовий офіс.

Урядова система планування переговорного процесу і міжвідомчої координації у Польщі в кінцевому підсумку залежала від ефективності роботи головного переговорника, що офіційно мав посаду Урядового уповноваженого з переговорів про вступ Польщі до ЄС. Головному переговорнику на робочому рівні асистувала урядова переговорна команда, що, головним чином, складалася із заступників міністрів та заступників державних секретарів з усіх ключових міністерств й агенцій<sup>2</sup>. На початку переговорного процесу ця група складалася із 18 посадовців, що мали досить різну практичну вагу і різний рівень реального впливу на роботу, досягнуті результати переговорної команди періодично змінювався, але найголовнішими її учасниками були наступні посадовці:

1. Головний переговорник,
2. Урядовий уповноважений (призначений Прем'єр-міністром),
3. Заступники міністрів або держсекретарі ключових лінійних міністерств, такі як:

- ☐ закордонних справ,
- ☐ фінансів,
- ☐ економіки,
- ☐ сільського господарства,
- ☐ праці,
- ☐ юстиції,
- ☐ внутрішніх справ,
- ☐ транспорту,
- ☐ охорони навколишнього середовища,
- ☐ телекомунікацій.

## 4. Представники:

- ☐ урядового Центру стратегічних досліджень,
- ☐ офісу із захисту прав споживачів і конкуренції,
- ☐ офіс урядового уповноваженого з питань сім'ї,
- ☐ Керівник Місії Польщі в ЄС,
- ☐ представника Офісу Прем'єр-міністра,
- ☐ заступника секретаря міністерства охорони здоров'я,
- ☐ заступника секретаря міністерства освіти.

На політичному рівні було створено ще один специфічний координаційний орган – Політичний комітет у складі Головного переговорника, Прем'єр-міністра та Міністра закордонних справ, який визначав пріоритети порядку денного переговорного процесу перед тим, як вони надходили на розгляд Комітету з європейської інтеграції. Його засідання здійснювались раз на 14 днів у координації із Керівником Місії Польщі в ЄС, з метою врахування політичної

2) Але не завжди. Так, наприклад, один із цих 18 урядовців був послом Польщі в ЄС, ще один – секретар переговорної команди, був заступником керівника офісу Комітету з європейської інтеграції.

позиції ЄС<sup>3</sup> (який також входив до складу переговорної команди, див. вище).

На момент завершення переговорів було створено посади 2 головних переговорників і склад переговорної команди скоротився до 8 - 10 постійних учасників, головним чином представників тих лінійних міністрів, відповідальні за глави переговорного процесу, що досі не були закриті і очікували фінальних раундів переговорів з ЄС.

Якщо говорити про специфіку роботи головного переговорника Польщі, то біля 90% часу цього посадовця витрачалося на “внутрішні переговори”, а саме на знаходження компромісів між позиціями різних міністерств на рівні переговорної команди, але також і перемовини із різними групами впливу, щоб переконати їх понизити планку запитів до переговорних позицій, і, таким чином, зробити їх більш реалістичними. І лише біля 10% часу витрачалося безпосередньо на перемовини із Брюсселем або із представниками держав-членів ЄС, а також із переговорниками з інших країн-кандидатів (на той час).

У Польщі, як і в інших країнах-кандидатах того часу, Парламент був долучений до євроінтеграційного процесу через створення спеціального Комітету в його структурі, базовими ролями якого були моніторингова і наглядова, наприклад:

- підготовка власних моніторингових звітів,
- надання оцінок щодо запропонованих урядом переговорних позицій,
- майданчик для обговорення позицій громадськості щодо переговорних позицій,

- організація дебатів щодо шляхів впровадження того чи іншого регулювання ЄС у країні,

- ведення комунікації із Парламентами держав-членів і т.д.

Початково у Нижній палаті польського Парламенту (Сеймі) було створено Комітет з питань Європейської Угоди (угоди про асоціацію з ЄС), у 1996 році його було трансформовано у Комітет з питань європейської інтеграції<sup>4</sup>. У Верхній палаті польського Парламенту (Сенаті) над питаннями європейської інтеграції працювало два комітети: Комітет із закордонних справ й європейської інтеграції та Комітет з питань європейського законодавства.

Особливістю залучення Парламенту до переговорного процесу стало те, що у його засіданнях могли брати участь члени урядових робочих груп. Так, наприклад, головний переговорник та члени переговорної команди могли представляти початкові переговорні позиції головам відповідних комітетів, брати участь в публічних парламентських дебатах щодо інтеграції до ЄС, також здійснювати у разі потреби нагляд за процесом наближення законодавства до вимог *acquis* ЄС. І навпаки уряд інформував депутатів на піврічній основі щодо досягнутого прогресу у переговорах з ЄС у спеціальному виданні “Інформація щодо процесу переговорів”, також урядовці відвідували засідання парламентських комітетів, де вони презентували звіти з прогресу переговорів та відповідали на запитання депутатів. Депутати могли отримувати додаткові консультації з боку урядовців і висловлювати свою думку щодо переговорів, проте не могли напряду брати участь у формуванні переговорних позицій.

3) Будучи частиною Міністерства закордонних справ Польщі, Місія, втім, відігравала важливу роль для переговорного процесу, забезпечуючи на постійній основі ефективний обмін інформацією з інституціями ЄС і канали комунікації з рядом чутливих для Польщі питань з Брюсселем. Місія Польщі налічувала 18 членів, які працювали у Брюсселі від 4 до 5 років, проте негативним моментом стало те, що всі члени місії змінювались після зміни урядів.

4) Незважаючи на беззаперечно ключову роль Комітету з питань європейської інтеграції, три інші залучені до процесу гармонізації законодавства та переговорів з ЄС комітети - із закордонних справ, питань європейського законодавства та міжпарламентський Комітет ЄС-Польща - також внесли вагомий внесок до переговорів про вступ Польщі до ЄС.

Ще депутати могли отримувати для ознайомлення лише консолідовані витяги, але не повні тексти переговорних позицій.

Крім моніторингу та нагляду, Парламент Польщі мав домовленість із урядом про пріоритизацію змін до національного законодавства, необхідних для проходження переговорного процесу. Для цього у 2000 році було сформовано два ідентичних комітети з питань європейського законодавства у Сеймі і Сенаті (згадані вище) після підписання тристоронньої угоди (Сейм – Сенат – Рада Міністрів) про прискорення процесу наближення законодавства до вимог ас-quis ЄС. Після вступу до ЄС Сейм, Сенат та Рада Міністрів підписали нову Угоду про співпрацю, в якій окреслили формат взаємодії із питань членства Польщі в ЄС.

Однак на практиці процес політичної координації в Польщі не завжди працював так, як було початково задумано. У багатьох випадках знайти розумні компроміси на робочому рівні все ж таки не вдавалося і проблемні питання доводилося виносити на найвищий політичний рівень, ухвалювати рішення на рівні “міністри – Прем’єр-міністр”. Ця проблема виникає внаслідок об’єктивних причин і, буває, її не уникнути у випадку наявності коаліційних урядів, що складаються з різних політичних партій, як було у Польщі на момент ведення переговорів про вступ. Крім того, позиція окремих міністерств може бути суттєво спотворена неформальним впливом різних лобістських груп чи олігархів/промислових груп, замість того, щоб сприяти розробці компромісного бачення на рівні уряду. Наявність дуже великого кола залучених стейкхолдерів до формування переговорної позиції необов’язково є гарантією успішного результату, оскільки це лише збільшує ймовірність виникнення внутрішніх конфліктів.

Втім, позитивним політичним фактором для вступу Польщі до ЄС (який зайняв період з 1994 до 2004 років) стала сталість внутрішнього переговорного процесу (на рівні переговорних груп, який не переривався навіть за трьох

значних змін у правлячих коаліціях (від правоцентристських до лівоцентристських). Державні службовці, які були залучені до підготовки переговорних позицій, залишалися на своїх посадах, як-то, наприклад, біля 30 юристів, які аналізували відповідність польського законодавства до вимог ас-quis ЄС. І надалі багато із фахівців переговорних груп продовжили працювати в офісі Комітету європейської інтеграції впродовж перших років членства Польщі в ЄС.

Переговори про вступ Литви до ЄС тривали всього два роки – з лютого 2000 до кінця 2002. Хоча Литва розпочала вступні переговори у 2000 році, їй (як і Латвії, Словаччині та Мальті) вдалося наздогнати інші країни-кандидати, які розпочали переговори у 1998 (Польща, Угорщина, Чехія, Словенія, Кіпр), щоб у квітні 2003 року підписати договір про вступ до ЄС. Угода набула чинності 1 травня 2004 року.

У Литві формування євроінтеграційної інституційної інфраструктури розпочалася 1995 року і вона зазнавала змін до офіційного початку вступних переговорів з ЄС у 2000. 1995 року було ухвалено урядовий указ, який передбачав створення координаційного органу високого рівня (Урядову комісію з європейської інтеграції) і його секретаріату (Департамент з європейської інтеграції при МЗС), а також підрозділів з європейських справ у кожному міністерстві<sup>5</sup>. Відповідно до цієї системи МЗС виконувало головну координаційну роль євроінтеграційних питань. У 1996 році було створено Міністерство європейських справ (МЄС), яке перебрало на себе координаційну функцію, а 1997 року – сформовано делегацію щодо підготовки до переговорів про вступ Литви до ЄС.

У 1998 році інституційна система знову була трансформована. Внаслідок реорганізації уряду кількість міністерств було зменшено із 17 до 14. Це зачепило і євроінтеграційну систему – Урядова комісія була посилена, Міністерство європейських справ ліквідовано, а замість нього в уряді

5) <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F170EB95FE99>

## Схема інституційної структури переговорів Литви після 1998 року



створено Європейський комітет, який фактично виконував функції секретаріату Урядової комісії. Таким чином, на противагу МЗС Європейський комітет став головним органом, відповідальним за питання європейської інтеграції. У сфері відання МЗС залишилося виконання Європейської угоди, технічна допомога, підтримка переговорної команди і співробітництво у межах зовнішньої та безпекової політики ЄС<sup>6</sup>.

У 1998 році після реорганізації в уряді було затверджено остаточний склад Урядової комісії з європейської інтеграції, а також розширено її повноваження. Комісію очолював прем'єр-міністр, Міністр закордонних справ виконував роль заступника голови Комісії, а Генеральний директор Урядового європейського комітету був секретарем Комісії. До Комісії також входили Міністр навколишнього середовища, Міністр фінансів, Міністр

соціального забезпечення та праці, Міністр зв'язку, Міністр охорони здоров'я, Міністр юстиції, Міністр економіки, Міністр реформ управління та муніципальних справ, Міністр внутрішніх справ, Міністр сільського господарства, а також голова переговорної делегації. Завдання Урядової комісії полягало у координації євроінтеграційних питань на високому рівні та затвердженні переговорних позицій за різними розділами. Крім того, Комісія розглядала програми реалізації національної стратегії інтеграції Литовської Республіки до Європейського Союзу та подавала уряду пропозиції щодо їх затвердження, фінансування та виконання. Комісія теж мала повноваження ухвалювати рішення, що стосуються важливих питань переговорів<sup>7</sup>. Ще однією радше побічною функцією Комісії була мотивація міністерств "не пасти задніх" у виконанні планів адаптації, оскільки при обговоренні роботи міністерств під час зустрічей ніхто

6) Assessing Governmental Capabilities to Manage European Affairs: The Case of Lithuania, p. 15-16.

7) <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.69558?positionInSearchResults=0&searchModelUID=88c9776d-1fd7-4079-a09a-3610f65660db>

не хотів опинитися в кінці рейтингу<sup>8</sup>. Початково зустрічі Комісії відбувалися раз на місяць, пізніше – в процесі закриття переговорних глав Комісія зустрічалася рідше, у разі потреби<sup>9</sup>.

Комітет з питань європейських справ при уряді виконував функції секретаріату Урядової комісії і, фактично, встановлював її порядок денний. Його штат налічував приблизно 70 співробітників. Комітет напряму підпорядковувався канцелярії прем'єр-міністра. Це дозволяло Комітету ефективно координувати і впливати на міністерства, оскільки він був вищим за ієрархією. Комітет був головним координаційним органом євроінтеграційних питань на технічному рівні. Його очолював генеральний директор, який призначався прем'єр-міністром. Пізніше генеральний директор також став і головним переговорником. Серед головних завдань Комітету були:

- координація переговорного процесу про вступ до ЄС,
- підготовка переговорних позицій,
- координація підготовки і вдосконалення Національної програми адаптації литовського законодавства до права ЄС і моніторинг її імплементації,
- аналіз й оцінка соціальних та економічних наслідків європейської інтеграції,
- організація офіційного перекладу нормативних актів ЄС,
- сприяння посиленню адміністративних можливостей державних інституцій, забезпечення їхньої участі у діяльності інституцій ЄС,

- організація й координація діяльності Європейських інформаційних центрів для поширення інформації про європейську інтеграцію серед населення<sup>10</sup>.

Комітет складався з кількох підрозділів, які опікувалися питаннями (1) інтеграції й аналізу, (2) державної політики, (3) економіки (впровадження Європейської угоди про асоціацію й інтеграція до внутрішнього ринку, оцінка наслідків впровадження європейських норм), (4) імплементації (підрозділ був відповідальним за розробку національних планів імплементації), (5) комунікації. Треба додати, що комунікаційний компонент був важливим елементом інституційної структури вступних переговорів. Оскільки не всі євроінтеграційні реформи можуть бути популярними серед населення, необхідно вести чесну комунікацію і пояснювати причини ухвалених рішень. Окрім діяльності Європейських інформаційних центрів в регіонах, щомісяця також виходило періодичне видання про різні аспекти реформ. Матеріали до цих видань готували працівники Європейського комітету, які були безпосередньо дотичні до переговорного процесу і виступали достовірним джерелом інформації<sup>11</sup>.

У 1999 році перед офіційним стартом переговорів про вступ до ЄС переговорна команда Литви була реорганізована відповідно до потреб переговорного процесу й інституційних змін. Наприклад, голова делегації на передвступних переговорах з ЄС призначався прем'єр-міністром і був підзвітний МЗС, а його заступниками були директори євроінтеграційних департаментів МЗС і МЄС. До постійного складу делегації належали: заступник Міністра економіки, заступник Міністра сільськогосподарства і лісництва, заступник Міністра юстиції, заступник Міністра фінансів, голова

8) Інтерв'ю з Пятрасом Ауштрявічюсом, депутатом Європейського парламенту, головним переговорником з питань членства Литви в Європейському Союзі у 2001-2002 рр.

9) Там же.

10) <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59558/asr>

11) Інтерв'ю з Рамунасом Станіонісом, політичним радником депутата Європейського парламенту Андрюса Кубілюса, головою відділу інтеграції й аналізу Європейського комітету Уряду Литви у 2000-2003 рр.

юридичного департаменту Сейму Литви, директор Державного офісу з конкуренції та захисту прав споживачів при Уряді Литовської Республіки, а також три радники з політичних, юридичних і економічних питань. Залежно від предмету переговорів до складу делегації могли входити представники інших міністерств, а до підготовки переговорної позиції могли залучатися експерти із академічної спільноти чи бізнесу<sup>12</sup>.

Делегація для участі у переговорах про вступ мала відмінний склад від делегації, що брала участь у передвступних переговорах. Головував Міністр закордонних справ, його заступником був головний переговорник, який призначався Президентом за пропозицією уряду. Головний переговорник мав двох заступників: генеральний директор Європейського комітету і Голова Постійного представництва Литовської Республіки при Європейському Союзі. Постійними членами делегації також були: директор Департаменту європейської інтеграції МЗС (виконував роль секретаря делегації) і генеральний директор Департаменту європейського права Уряду Литовської Республіки<sup>13</sup>. Переговорна делегація відображала інституційну структуру переговорів, де технічні питання євроінтеграції були у сфері відповідальності уряду, а Міністр закордонних справ виконував представницькі функції, як і під час будь-яких міжнародних переговорів.

У Литві недостатньо налагоджена координація всередині державної служби і загалом між органами влади ускладнювала вирішення конфліктів інтересів, які мали місце між міністерствами в ході євроінтеграційного процесу. Це могло стосуватися різних питань адаптації законодавства або ж перехідних періодів. Функції арбітражу мала виконувати Урядова комісія з європейської інтеграції, однак її

спроможності обмежувалися колегіальним характером ухвалення рішень, а також автономією міністерств, які рідко виносили складні питання на обговорення в Комісії. Зрештою, оскільки Комісію очолював прем'єр-міністр, арбітражні спроможності нерідко обмежувалися небажанням прем'єра втручатися в міжміністерські суперечки<sup>14</sup>.

Іншим недоліком литовської євроінтеграційної інституційної інфраструктури була слаборозвинена координація на нижчому рівні. Наприклад, регулярна комунікація між очільниками євроінтеграційних департаментів міністерств не була чітко налагоджена – не було створено відповідного координаційного органу. Забезпечення постійних консультацій й обміну інформацією між різними міністерствами й інституціями лягало на Європейський комітет<sup>15</sup>. Держслужбовці Комітету виконували подвійні функції: забезпечували горизонтальну координацію відповідно до питань, яким опікувався їхній підрозділ (наприклад, організація зустрічей, погодження переговорних позицій, організація консультацій з міністерствами, постійна комунікація із профільним відділом Єврокомісії), а також контролювали адаптацію законодавства за певним переговорним розділом. Координацію полегшував електронний документообіг, який дозволяв відстежувати прогрес розробки різних документів в реальному часі. Зазвичай очільники підрозділів Комітету координували найбільш чутливі питання адаптації. Наприклад, голова підрозділу з питань інтеграції й аналізу був відповідальним за імплементацію європейських норм в енергетичному секторі, зокрема, що стосувалося виведення з експлуатації Ігналінської АЕС<sup>16</sup>.

12) <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.36475/SNyzEEGdhB>

13) <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.93017>

14) Assessing Governmental Capabilities to Manage European Affairs: The Case of Lithuania

15) Ibid., p. 21-22.

16) Інтерв'ю з Рамунасом Станінісом.

Одним із чинників швидкого просування Литви переговорним процесом також можна вважати стійку інституційну структуру переговорів, яка не змінювалася протягом всього періоду вступних переговорів, а також злагоджену роботу “євроінтеграційних” держслужбовців. Це до певної міри компенсувало слабку публічну адміністрацію (зокрема державну службу), яке тільки почало реформуватися після падіння комуністичного режиму. Від радянської системи Литва успадкувала фрагментоване управління, де міністерства зберігали автономію. Кожне міністерство виступало окремим роботодавцем, що уповільнювало процес створення єдиної державної служби. Наприклад, держслужбовці мали або секторальну експертизу, або розумілися на питаннях зовнішніх справ і володіли іноземними мовами, й їхня координація була малоефективною. Виняток становили “європейські кадри”, які отримали освіту або ж пройшли тренінги з європейських справ і працювали у Європейському комітеті або Департаменті з питань європейської інтеграції МЗС. Саме вони забезпечували координацію різних інституцій та вироблення узгодженої євроінтеграційної політики Литви<sup>17</sup>. Лише у 1999 році було розроблено Стратегію підготовки литовської державної служби для вступу до Європейського Союзу і створено Литовський інститут державного управління<sup>18</sup>.

Ефективності переговорної структури Литви також сприяла тісна і регулярна комунікація Європейського комітету із парламентським комітетом з європейських справ, який комунікував із секторальними комітетами щодо прийняття законопроектів чи внесення змін. Парламентський комітет з європейських справ мав відмінне становище порівняно з іншими комітетами: його очолював віце-спікер Сейму, а до його складу входили представники всіх комітетів і політичних груп, загалом чисельність комітету налічувала приблизно 26 осіб,

тобто всього парламенту. Відповідно комітет був потужною структурою і мав спроможності аналізувати законопроекти на предмет відповідності *acquis* ЄС. Крім того, генеральний директор Європейського комітету був постійно на зв'язку із віце-спікером парламенту щодо того, на якому етапі перебувають євроінтеграційні законопроекти, які проблеми виникають чи коли очікується ухвалення певного закону.

У Сербії головним координаційним органом, який відповідає за євроінтеграцію і переговорний процес, є Міністерство європейської інтеграції. Міністерство було створено 2017 року на заміну Офісу з євроінтеграції при уряді. Його головні функції:

- координація вступного і переговорного процесу,
- спрямування роботи і аналітична підтримка переговорної команди щодо вступу Сербії до ЄС,
- координація підготовки стратегічних документів щодо вступу до ЄС,
- координація виконання Національної програми адаптації *acquis* ЄС,
- координація співпраці між державними органами й інституціями ЄС і держав-членів, а також інших країн-кандидатів,
- підтримка міністерств та інших державних органів у впровадженні регламентів ЄС,
- моніторинг виконання програм в межах Інструменту передвступної допомоги ЄС;
- координація перекладу *acquis* ЄС,
- інформування громадськості про вступ до ЄС.<sup>19</sup>

17) Assessing Governmental Capabilities to Manage European Affairs: The Case of Lithuania, p. 17-18.

18) Ibid., p.

19) <https://www.mei.gov.rs/eng/ministry/about-us/>

Після того, як Сербія отримала статус кандидата, були створені органи безпосередньо для ведення переговорного процесу – Координаційний орган і Рада координаційного органу.

Координаційний орган виконує функцію вищого політичного органу, який вирішує найбільш важливі питання і визначає напрямки роботи державних інституцій, задіяних до переговорного процесу. Координаційний орган формують:

1. Прем'єр-міністр (голова органу),
2. Віце-прем'єр-міністр,
3. Міністр закордонних справ,
4. Міністр праці, зайнятості та соціальної політики,
5. Міністр зовнішньої і внутрішньої торгівлі і телекомунікацій,
6. Міністр європейської інтеграції,
7. Міністр фінансів,
8. Міністр сільського, лісового та водного господарства,
9. Міністр охорони навколишнього середовища.

До діяльності Координаційного органу також долучається Голова переговорної команди.

Рада координаційного органу виконує адміністративні функції, що стосуються переговорів про вступ, і є нижчою за ієрархією після Координаційного органу. Відповідно, Координаційний орган визначає напрями роботи Ради. Очолює Раду Міністр європейської інтеграції. Членами Ради є Голова переговорної команди, керівники переговорних груп, державні секретарі

міністерств (які не очолюють переговорні групи), представник Національного банку Сербії, представник секретаріату з питань законодавства. Представник Офісу співпраці із громадянським суспільством також бере участь у роботі Ради. За необхідності до зустрічей Ради можуть долучатися представники переговорних груп й різних державних організацій<sup>20</sup>. Формально Рада відповідає за операційний рівень переговорного процесу і приймає горизонтальні рішення, які стосуються різних міністерств, а також вирішує конфлікти щодо юрисдикції міністерств чи інших державних органів у переговорному процесі<sup>21</sup>.

Однак ці органи існують радше “на папері”. Наприклад, Координаційний орган зустрічався всього кілька разів щодо економічних питань, які потребували політичного рішення. Відсутність регулярних зустрічей вищого політичного органу, який мав би забезпечити координацію переговорів і засвідчити відданість євроінтеграційному процесу, є наслідком браку політичної волі для процесу вступу в ЄС. Координація переговорного процесу фактично відбувається за рахунок налагоджених співпраці між інституціями (передусім МЗС, Представництвом Сербії при ЄС, Міністерством з євроінтеграції) поза формально чинним Координаційним органом і Радою координаційного органу<sup>22</sup>.

Приклад Сербії підсвічує кілька головних аспектів формування інституційної структури переговорів. По-перше, перед узгодженням міжінституційної координації переговорного процесу необхідно розуміти чи буде ця модель ефективною на практиці. Існування формальної і фактичної переговорної структури в Сербії показує, що обрана модель виявилася нестійкою і вразливою до політичних змін в країні.

20) [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/decision\\_coordination\\_body.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/decision_coordination_body.pdf)

21) Інтерв'ю з представниками Міністерства європейських справ Сербії.

22) [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Serbias-Pursuit-of-Interests-in-the-EU\\_PB.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Serbias-Pursuit-of-Interests-in-the-EU_PB.pdf)

## Формальна інституційна структура переговорів Сербії



Джерело: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Serbias-Pursuit-of-Interests-in-the-EU\\_PB.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Serbias-Pursuit-of-Interests-in-the-EU_PB.pdf)

Зменшення пріоритетності євроінтеграції на політичному рівні послабило координаційний механізм переговорів, в результаті чого і постала неформальна структура. Ще одним наслідком цього є зниження прозорості переговорного процесу, а також менша ефективність у взаємодії з ЄС.

У Сербії переговорна команда була формально створена у 2013 році, однак її склад було офіційно затверджено у 2015 році новим урядовим указом, що розширив склад і функції переговорної команди. Указ визначив, що постійний склад переговорної команди має формувати її керівник, державний секретар Міністерства фінансів і Міністерства закордонних справ, голова Місії Республіки Сербія в ЄС (посол), представники Офісу з європейської інтеграції. Переговорна команда відповідальна за комунікацію з

європейськими інституціями і країнами ЄС, її члени також долучаються до скринінгу і формування переговорних позицій. Відповідно до урядового указу переговорна команда тісно співпрацює з МЗС, ділячись інформацією щодо переговорного процесу, на основі якої МЗС має взаємодіяти із інституціями ЄС і країнами-членами<sup>23</sup>. Перший склад переговорної команди налічував 24 члени, які відповідали за різні розділи *acquis* ЄС<sup>24</sup>. З 2013 до 2019 рр. головним переговорником Сербії була Таня Міщевич. Роль головного переговорника є важливою, оскільки він має забезпечувати злагоджену координацію всіх інституцій, задіяних до переговорного процесу, а також бути професіоналом і користуватися авторитетом серед різних політичних партій, зокрема опозиції.

23) [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/decision\\_negotiating\\_team\\_avgust\\_15.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/decision_negotiating_team_avgust_15.pdf)

24) [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/pregovaracki\\_tim\\_clanovi.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/pregovaracki_tim_clanovi.pdf)

## Реальна інституційна структура переговорів Сербії



Джерело: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Serbias-Pursuit-of-Interests-in-the-EU\\_PB.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/Serbias-Pursuit-of-Interests-in-the-EU_PB.pdf)

Міщевич добре підходила на цю роль – професор політології, очолювала Офіс з європейської інтеграції у 2005-2008 рр., була членом урядової переговорної команди щодо Угоди про стабілізацію і асоціацію з ЄС, очолювала переговорну команду щодо укладення Угоди про спрощення візового режиму та Угоди про реадмісію між Сербією та ЄС. Початково функції директора Офісу з європейської інтеграції, а пізніше міністра, і головного переговорника були розділені.

Після того, як ЄС затвердив оновлену методологію розширення, відповідно до якої вступні переговори тепер відбуваються за кластерами, а не за розділами, підхід Сербії до координації переговорного процесу також дещо змінився. Відповідно до урядового указу 2021 року Міністр з європейської інтеграції став виконувати роль головного переговорника, а

переговорна команда офіційно стала називатися “команда підтримки переговорів”. Нову команду формують координатори переговорних кластерів, державний секретар або помічник Міністра фінансів відповідальний за виконання економічних критеріїв кластеру “Фундаментальні реформи”, директора Управління у справах Косово і Метохії або його заступника, голова Місії Республіки Сербія в ЄС, представник Кабінету прем’єр-міністра, представник Генерального Секретаріату Уряду, керівник кабінету головного переговорника – Міністра з європейської інтеграції, експерти. Експертна команда зазвичай залучається у разі потреби для підготовки різних документів під час переговорного процесу за різними розділами чи кластерами (зокрема, розробка законопроектів, фінансова оцінка вступу Сербії до ЄС)<sup>25</sup>.

25) <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/53/5>

Примітно, що на відміну від попереднього складу переговорної команди, представники аналітичних центрів чи академічного середовища не відповідають за певні переговорні глави чи кластери. Тепер координаторами кластерів є державні секретарі чи заступники міністрів, а незалежні експерти можуть залучатися до роботи переговорної команди лише за потребою. Деякі кластери мають кілька координаторів – представників міністерств, які відповідальні за ту чи іншу переговорну главу<sup>26</sup>.

Оновлена система, однак, виявилася менш ефективною від попередньої. По-перше, у випадку Сербії поєднання функцій головного переговорника і міністра з євроінтеграції в одній особі створює ризики послаблення координації переговорів. Головний переговорник – це інтенсивна і постійна робота з налагодження нормальної взаємодії між робочими групами й іншими інституціями, а також комунікація з ЄС й державами-членами. Європейська інтеграція включає в себе набагато ширший процес з гармонізації законодавства і проведення реформ. За наявності людських ресурсів ці посади краще розділити, щоб уникнути прогалин в обидвох процесах<sup>27</sup>.

По-друге, переформатування переговорної команди, яку тепер формують координатори кластерів, послабило проміжний рівень координації між членами переговорної команди і робочими групами. Наразі формально передбачено координаційні зустрічі головного переговорника – Міністра з євроінтеграції із координаторами кластерів, однак бракує ефективного механізму взаємодії робочих груп для узгодження переговорних позицій за різними кластерами і главами перед тим, як проект документу буде направлений на розгляд переговорній команді. Крім того, оновлений склад переговорної команди є чутливим до політичних змін. Державні

секретарі, які зараз координують роботу за кластерами, можуть бути звільнені після виборчого циклу, що не дозволяє створити стійку інституційну пам'ять. Результатом цього може стати суттєве послаблення вступних переговорів Сербії до ЄС<sup>28</sup>.

Албанія підписала Угоду про асоціацію та стабілізацію з ЄС в 2006 році, вона вступила у силу в 2009 році. Три роки потому Албанія подала заявку на членство в ЄС і отримала статус кандидата в 2014 році. Однак перша міжурядова конференція, що знаменує старт переговорів, відбулася тільки у 2022 році. Наразі Албанія перебуває на завершальному етапі скринінгу законодавства.

Інституційна переговорна структура Албанії була затверджена до старту перемовин. Албанія мала на меті вибудувати централізовану переговорну структуру, щоб зробити процес прийняття рішень швидшим і мати більш строгий контроль на всіх рівнях. Централізована переговорна структура передбачає чітку ієрархію і рух проектів переговорних позицій знизу вгору. Албанія обрала в якості головного координаційного органу не міністерство європейських справ (як в деяких інших країнах), яке було би на одному ієрархічному рівні з іншими міністерствами, а створило секретаріат як орган над цими міністерствами.

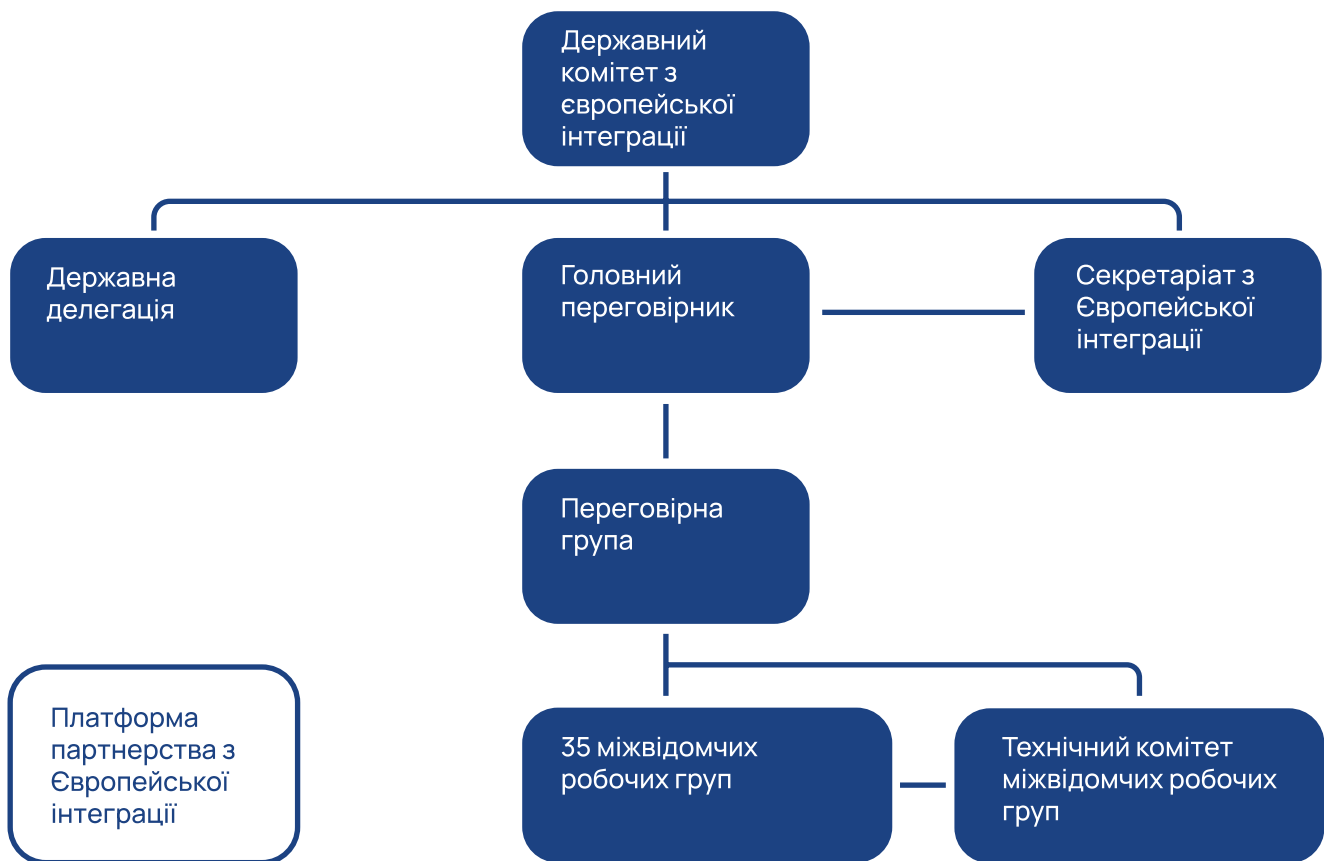
Державний комітет з європейської інтеграції – це найвищий орган в переговорній структурі, відповідальний за схвалення переговорних позицій щодо всіх глав законодавства ЄС, перед їх затвердженням Радою міністрів. Комітет також відповідає за ключові питання в імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію між Албанією та ЄС.

26) [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/EN\\_koordinatori\\_klastera.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/EN_koordinatori_klastera.pdf)

27) Інтерв'ю з Срджаном Майстровичем, головою правління, Центру європейської політики (Белград).

28) Інтерв'ю з Срджаном Майстровичем.

## Інституційна структура Албанії



Комітет складається з:

- Голови державної делегації (міністра з європейських справ та зовнішніх відносин),
- Головного переговорника,
- Міністра юстиції,
- Міністра фінансів,
- Міністра внутрішніх справ,
- Генерального секретаря Ради міністрів.

Державна делегація – це орган, відповідальний за політичний діалог з інституціями ЄС, включаючи відкриття і закриття перемовин з кожної глави законодавства ЄС. Вона складається із:

- Міністра Європейської інтеграції та зовнішніх відносин, який є головою делегації,

- Головного переговорника – заступник голови делегації,
- Голови місії Албанії при ЄС,
- Представників міністерств та інших державних інституцій (у разі потреби);

Державна делегація представляла інтереси Албанії на Міжурядовій Конференції між Албанією та ЄС. Її діяльність підтримується Переговорною групою та Секретаріатом з європейської інтеграції.

Головний переговорник – одна з ключових посад в інституційній структурі. Його головна задача – представлення переговорних позицій для кожної глави права ЄС.

Головний переговорник бере участь у переговорах як на політичному рівні (як заступник голови Делегації), так і на технічному рівні як голова переговорної групи. Він координує роботу Секретаріату з європейської інтеграції, а також міжурядових робочих груп.

Секретаріат з європейської інтеграції – відповідає за координацію національних політик з політиками Європейського Союзу. Керівником секретаріату є Головний переговорник. Серед основних завдань Секретаріату – координація роботи міжінституційних робочих груп, підготовка проектів переговорних позицій на підставі напрацювань міжінституційних робочих груп та підтримку роботи з базою даних із моніторингу переговорного процесу.

Переговорна група – це основний «технічний» орган в інституційній структурі Албанії. Очолює Переговорну групу Головний переговорник. Група складається із 7 членів. Члени переговорної групи призначаються Прем'єр-міністром. Виконання функцій Переговорною групою підтримується Секретаріатом. Основне завдання полягає в оцінці переговорних позицій, підготовлених міжінституційними робочими групами.

Міжінституційні робочі групи створені для кожної з 35 переговорних глав законодавства ЄС. Міжінституційну робочу групу очолює заступник міністра або генеральний секретар відповідного міністерства, залежно від сфери компетенції та її зв'язку з відповідним розділом законодавства Європейського Союзу, або представник незалежної установи, коли сфера компетенції відповідного розділу законодавства ЄС належить незалежній установі. Голова кожної міжінституційної робочої групи керує робочою групою відповідно до вимог члена Переговорної групи, відповідального за переговори щодо даного розділу. Міжінституційні робочі групи складаються виключно із державних службовців. Міжінституційні робочі групи готують проекти переговорних позицій, здійснюють експертний аналіз політик, законодавства, процедур тощо, визначають пріоритети у процесі наближення албанського законодавства до законодавства Європейського Союзу тощо.

Голови міжінституційних робочих груп організовують Технічний комітет міжінституційних робочих груп, який слугує насамперед форумом для обговорення та вирішення суперечок між міжінституційними робочими групами.

Міжінституційні групи щороку готують плани імплементації законодавства ЄС з кожної глави і надсилають їх для затвердження до Парламенту.

При створенні інституційної переговорної структури Албанія провела аналіз інституційної спроможності з кожної глави законодавства ЄС на предмет того, чи достатньо для імплементації кожної глави людей і рівень підготовки цих працівників. Стандартною проблемою був низький рівень англійської.

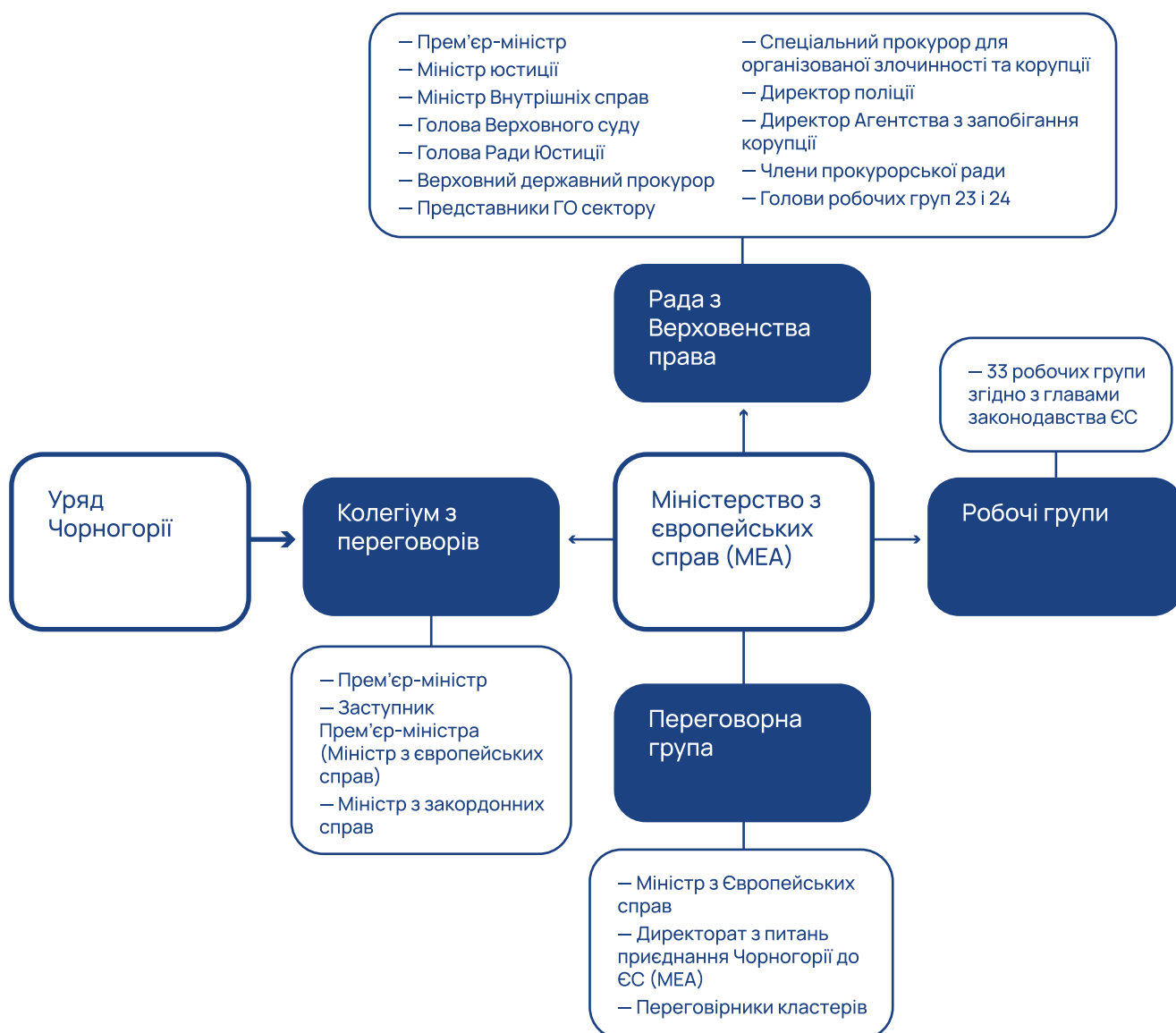
ЄС у своєму звіті щодо Албанії за 2023 рік відзначає, що «спираючись на досвід процесу скринінгу, Албанії потрібно буде продовжувати зміцнювати свою інституційну структуру для переговорів з ЄС та координацію між підпорядкованими органами й галузевими міністерствами, одночасно розвиваючи експертизу щодо законодавства ЄС у всій державній адміністрації»<sup>29</sup>.

Чорногорія створила свою переговорну структуру у лютому 2012 року, тобто, ще до моменту початку переговорів про вступ до ЄС у червні 2012 року. Чорногорія покладалася на досвід Хорватії для розвитку переговорної структури, що можна пояснити наступними факторами: (i) Хорватія на той момент завершувала свої переговори про вступ до ЄС; (ii) Хорватія та Чорногорія, будучи сусідніми країнами, мали схожі правові рамки й адміністративні структури (успадковані від колишньої Югославії).

На початковому етапі переговорна структура Чорногорії налічувала близько 1500 осіб у період скринінгу та відкриття перших розділів переговорів з ЄС.

29) [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_690%20Albania%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf)

## Переговорна структура Чорногорії



Відтоді переговорна структура країни пережила 7 трансформацій, останні істотні зміни відбулися в серпні 2022 року<sup>30</sup>.

Поточна переговорна структура складається з наступних органів<sup>31</sup>:

Уряд є вищим статутним органом переговорної структури Чорногорії, який відповідає за ухвалення стратегічних рішень. Згідно з внутрішнім законодавством країни, рішення уряду щодо певної переговорної позиції має бути додатково ухвалено парламентом (проте розбіжності

між урядом і парламентом у цьому питанні рідкісні).

Колегіум з переговорів – колегіальний урядовий орган (рада), до складу якого входять прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністр закордонних справ. Головним завданням цієї колегії є обговорення переговорних позицій та подання їх на затвердження Уряду. Це політичний орган вищого рівня, який збирається до трьох-чотирьох разів на рік і дає зелене світло всім переговорним позиціям.

30) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/20077.pdf>

31) <https://www.eu.me/en/negotiating-structure/>

Колегія з переговорів також обговорює чутливі питання, такі як державна допомога чи навколишнє середовище. Він також здійснює попереднє погодження переговорної позиції до затвердження у парламенті.

Переговорна група – відповідає за співпрацю з інституціями ЄС та окремими державами-членами у відповідних сферах, охоплених *acquis* ЄС, які мають бути імplementовані. До її складу входять Міністерство з європейських справ, Генеральний директорат з питань приєднання до ЄС та переговорники кластерів.

Коли була створена Переговорна група, рамка розширення ЄС не містили системи кластерів. До складу переговорної групи на той час входило десять переговорників, кожен з яких координував кілька глав.

Зокрема, під час обговорення того чи іншого питання (наприклад, пропозиції щодо переговорної позиції) на рівні переговорної групи представники різних органів влади могли коментувати розділи, у тому числі й поза межами їх компетенції. Наприклад, керівник вищої ланки центрального банку країни може висловити свою точку зору щодо митного питання, яке може вплинути на банківське регулювання.

Рада з верховенства права – відповідає за реформи, пов'язані з верховенством права.

До складу цієї організації входять представники багатьох органів влади та інституцій, багато з яких не підпорядковуються Уряду (наприклад, прокуратура, судді, адвокати тощо). Отже, Рада з верховенства права виконує функції, подібні до функцій робочих груп, але була створена як більш децентралізоване та автономне від уряду утворення.

Йована Марович та інші (2019) стверджують, що Рада з верховенства права не змогла забезпечити прозорість переговорного процесу, оскільки представники

громадянського суспільства відповідних робочих груп не брали участі в роботі Ради<sup>32</sup>.

Міністерство з європейських справ відповідає за координацію політики в переговорах і супроводжує переговорний процес через контакти ЄС.

На початку переговорів Державний секретар з європейських справ Міністерства закордонних справ та з питань європейської інтеграції виконував обов'язки головного переговорника з ЄС за посадою. Після поділу спільного міністерства на окремі Міністерство закордонних справ і Міністерство з європейських справ, цей держсекретар був призначений міністром з європейських справ і продовжував бути головним переговорником з ЄС.

Відтоді до складу всіх органів влади в переговорній структурі входили представники Міністерства з європейських справ, які виконували функції координаторів.

У 2022 році Чорногорія вирішила адаптувати свою переговорну структуру до нової Методології розширення ЄС. Це означало реорганізацію переговорної групи, тепер розділеної на 6 кластерів (замість попередніх 33 розділів). Кожен кластер координує відповідний учасник переговорів, який керував відповідними робочими групами. Тепер переговорна група, окрім головного переговорника, включає:

- Державного секретаря Міністерства європейських справ, переговорника з Кластеру 1 – Фундаментальні реформи – Бояна Божовича,
- Державного секретаря Міністерства економічного розвитку, що є переговорником з Кластеру 2 – Внутрішній ринок – Горана Йоветича,
- Державного секретаря Міністерства фінансів, буде виконувати обов'язки

32) <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/comparative-study-civil-society-in-the-western-balkans.pdf>

переговорника з Кластеру 3 – Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання – Бояну Бошкович,

- Державного секретаря Міністерства туризму, екології, сталого розвитку та розвитку Північного регіону, переговорник з Кластеру 4 – Зелений порядок денний та сталий зв'язок – Ненада Вітомировича,
- Державного секретаря Міністерства сільського господарства, лісового та водного господарства, Кластер 5 – Ресурси, сільське господарство та згуртованість – Андрію Делича,
- Посол Мілісав Распопович буде переговорником з Кластеру 6 – Зовнішні відносини<sup>33</sup>.

Кожен кластер асquis ЄС отримав свого власного переговорника лише у січні 2024 року. Переговорники відповідають за переговори на технічному та експертному рівнях з установами ЄС та державами-членами щодо всіх розділів переговорів у своїх кластерах .

Ця зміна переговорної структури Чорногорії призвела до чергового скорочення штату всієї переговорної структури<sup>34</sup>. Якщо раніше до переговорної структури було залучено близько 800 осіб, то після реструктуризації залишилося 350-400 осіб<sup>35</sup>.

Від початку переговорного процесу головний переговорник Чорногорії вже змінювався кілька разів. У грудні 2023 року Чорногорія призначила д-ра Предрага Зеновича головним переговорником Чорногорії з Європейським Союзом. Слід зазначити, що нинішній головний переговорник не є професійним державним

службовцем, а має наукову освіту. Він є професором політології та науковим співробітником відділу гуманітарних наук Університету Донья Горіца в Подгориці<sup>36</sup>.

Багато зовнішніх спостерігачів відзначали, що до реструктуризації 2022 року переговорна структура Чорногорії поступово погіршувалася. Це включало нестачу як людських ресурсів, так і потенціалу. У звіті Комісії ЄС за 2021 рік переговорний процес описується так: «Структура переговорів була суттєво ослаблена відставкою або звільненням 110 її членів, у тому числі 16 переговорників за главами та 24 голів робочих груп. Більшість із цих ключових посад залишаються вакантними. Деякі ключові міністерства не продемонстрували достатньої відданості та конструктивної участі в процесі вступу до ЄС під своїм новим керівництвом.»<sup>37</sup>

Водночас процес реструктуризації (включно з наймом/пошуком нових людей) зайняв багато часу, а зазначені проблеми все ще існують. У звіті за 2023 рік Комісія ЄС все ще зазначає, що «Посилення адміністративної спроможності застосовувати асquis ЄС залишається важливим викликом для Чорногорії, включаючи нагальну потребу повторно стабілізувати функціональну переговорну структуру.»<sup>38</sup>

Північна Македонія розпочала створення інституційної структури для переговорів з ЄС ще у 2005 році, коли отримала статус кандидата в члени ЄС. При створенні інституційної структури Македонія покладалася на досвід Словенії, ключовим органом якої був Секретаріат з Європейських справ.

Національна Рада з Європейської інтеграції складається з 15 осіб. 9 із них – члени Парламенту, Віце-прем'єр з Європейської

33) <https://www.gov.me/en/article/government-appoints-six-negotiators-for-clusters>

34) <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

35) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/20077.pdf>

36) <https://www.gov.me/en/article/predrag-zenovic-appoint-ed-as-the-chief-negotiator-of-montenegro-with-the-eu>

37) [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4\\_en?file-name=Montenegro%202021%20report.PDF](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4_en?file-name=Montenegro%202021%20report.PDF)

38) [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\\_en?file-name=SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?file-name=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf)

## Інституційна структура перемовин Північної Македонії



Джерело: <https://www.sep.gov.mk/en/page/?id=13>

інтеграції, представник Президента Республіки, представник Кабінету міністрів, представник Македонської Академії Наук та Мистецтв, представник Співки органів місцевого самоврядування, а також представник Співки журналістів. Голова Ради є представником опозиції, а заступник голови – від правлячої парламентської партії. Рада здійснює моніторинг та оцінку діяльності щодо вступу Республіки Македонії до ЄС, а також готує свою думку щодо переговорних позицій та гармонізації законодавства з *acquis* ЄС.

Робочий комітет з європейської інтеграції Уряду Республіки Македонія очолює віце-прем'єр-міністр з європейських справ, а всі державні секретарі міністерств є його членами. Цей міжвідомчий орган визначає методи та динаміку реалізації стратегічних рішень, політичних орієнтирів та пріоритетів Уряду та здійснює моніторинг виконання актуальних завдань.

Віце-прем'єр-міністр Уряду з європейських справ – керує та координує оперативну частину інтеграційного процесу Секретаріату з європейських справ, забезпечує координацію та узгодження роботи органів державного управління та інших органів й установ у підготовці Республіки Македонія щодо переговорів і членства в Європейському Союзі. Віце-прем'єр також є Головним переговорником. Він посідає дві посади одночасно. Таким чином, головний переговорник в Македонії є політично ангажованою посадою. З одного боку, політичне призначення на посаду головного переговорника дає йому більший політичний вплив. З іншого, при зміні уряду він напевно піде з посади головного переговорника, а новому знадобиться час, щоб увійти у курс справ. Саме тому, багато країн-кандидатів намагалися призначати головними переговорниками осіб з найвищих щаблів державної служби, а не з політичних посад.

Міністерство закордонних справ – відповідає за комунікацію з європейськими структурами через Представництво Республіки Македонія в Брюсселі, збираючи достовірну та своєчасну інформацію, яка впливає на процес інтеграції, а також представляє єдині позиції в європейських структурах.

Секретаріат з європейських справ (SEA) був створений як окрема експертна служба Уряду Республіки Македонія в 2005 році. Місія Секретаріату полягає в забезпеченні професійної підтримки та координації органів державного управління та інших органів та установ у світлі підготовки Республіки Македонія до членства в ЄС. Секретаріат очолює віце-прем'єр з європейських справ. Позиція секретаріату з європейських справ, що очолюється віце-прем'єр-міністром, фактично, є вищою за ієрархію, ніж позиції міністерств. Тому секретаріат може керувати роботою міністерств та може вимагати від них виконання завдань на рівні віце-прем'єр-міністра.

Досвід Македонії показує, що наявність секретаріату, який вищий в ієрархії над міністерствами, є корисним, якщо є політично сильне керівництво в секретаріаті. Для керування роботою міністерств у сфері євроінтеграції потрібна політично сильна фігура, на яку будуть реагувати всі інші.

Інституційна структура Північної Македонії, окрім головного переговорника та його заступника, який за функціями є державним секретарем Секретаріату з європейських справ, передбачає і посади головного економіста, головного юрисконсульта та головного юриста, а також головного спеціаліста з питань боротьби з корупцією. Однак наразі ці посади вакантні. Також у зв'язку зі зміною методології розширення ЄС Македонія повинна буде незабаром перейти на кластерну модель інституційної структури переговорів.

Інституційна структура Північної Македонії не була усталеною протягом усього періоду кандидатства. У 2018 році головний переговорник Македонії деякий час був радником прем'єр-міністра. Радник прем'єр-міністра не мав функціонуючого офісу. Тому почали створювати офіс з десяти осіб, який функціонував одночасно з секретаріатом у європейських справах, що налічує 100 осіб на рівні віце-прем'єр-міністра. Врешті-решт, від цієї моделі відмовилися, але зміна структури і повернення до попередньої зайняло багато часу і потребувало адміністративних зусиль, які можна було спрямувати на проведення переговорів, а не на зміну інституційної структури.

Не зважаючи на тривалий досвід кандидатства, Північна Македонія все що потребує посилення своєї інституційної структури. Зокрема, у звіті Єврокомісії від 2023 року зазначається, що «спираючись на досвід процесу скринінгу, Північна Македонія повинна продовжувати зміцнювати свою переговорну інституційну структуру, щоб досягти надійної координації між галузевими міністерствами та установами, одночасно розвиваючи експертизу, пов'язану з *acquis* ЄС, у державному управлінні»<sup>39</sup>.

## Підготовка переговорних позицій

Насамперед, переговори про вступ країни-кандидата до ЄС насправді є не переговорами у класичному розумінні цього слова, а більше “процедурою вступу”, головним наслідком якого є поступова розбудова взаємної довіри між сторонами. Контекст побудови такої довіри полягає у створенні реальних і підтверджених успішних кейсів зі сторони країни-кандидата в царині наближення національного законодавства до вимог *acquis* ЄС. Іншими словами, це має бути ситуація, коли країна-кандидат на практиці поступово досягає цільових індикаторів, які

39) [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/28a9322a-3f18-434e-89d2-0890c90b2f96\\_en?file-name=SWD\\_2023\\_693%20North%20Macedonia%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/28a9322a-3f18-434e-89d2-0890c90b2f96_en?file-name=SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf)

були перед тим визначені у національних планах. І, відповідно, темп і результати переговорів будуть, в першу чергу, залежати саме від прогресу у наближенні національного законодавства і його впровадження на практиці.

У Польщі початкова переговорна позиція формувалася на основі аналізу, який здійснювався переговорними групами. Формально переговорна позиція і розподіл зон відповідальності між різними державними стейкхолдерами з огляду управління переговорним процесом були затверджені окремим рішенням уряду. Це рішення в цілому і визначило державну систему планування і проведення переговорів з ЄС, яка дозволила ефективно координувати процес обробки великого масиву вхідної інформації, яка почала надходити від різноманітних урядових міністерств та агенцій. На практиці цей процес відбувався шляхом організації робочих зустрічей зацікавлених сторін, їх проведення, формування ключових висновків за їх результатами, арбітраж різнонаправлених інтересів таких сторін і знаходження оптимальних рішень і т.д., і врешті-решт формування чорнової початкової переговорної позиції країни.

Процес формування переговорних позицій розпочався із формування 38 робочих груп паралельно із роботою над національною програмою підготовки до вступу до ЄС. Для цього була створена міжвідомча платформа для підготовки переговорів про вступ, в межах якої почали формуватися вищезгадані 38 переговорних груп. “Міжвідомча” означала, що до складу цієї платформи увійшли представники всіх лінійних міністерств та урядових агенцій, до сфери компетенції яких входило впровадження та/чи виконання тих чи інших блоків *acquis* ЄС. Кожну із груп очолював керівник профільного лінійного міністерства, як правило, це був заступник міністра.

Однак формально ця платформа не була інституційно закріплена (хоча офіційно процес очолював Прем'єр-міністр) і слугувала, головним чином,

для проведення зустрічей і обговорення секторальних питань, для яких було необхідно знаходити компромісні рішення, і на основі яких готувалися відповідні урядові документи. Це були початкові (чорнові) переговорні позиції, правки до них, відповіді на питання окремих держав-членів, які надходили через Європейську комісію, що стосувалися отримання додаткової інформації, аргументів, даних щодо виключень/перехідних періодів і т.д. Пізніше всі ці документи ставали базою для формальних рішень, що приймалися у форматі міжурядових конференцій, проте більшість суто технічних обговорень і даних (розрахунки, таблиці, прогнози і т.д.), чорнових пропозицій, що надходили від якоїсь із 38 робочих груп і т.д., здійснювалися саме на таких обговореннях.

Усередині кожної із 38 груп майже завжди було визначено провідне (головне) міністерство, що курувало роботу інших учасників робочої групи, які мали повну чи часткову компетенцію у тому чи іншому розділі *acquis* ЄС. Чому груп було саме 38? 31 робоча група була сформована для кожного із розділів переговорного процесу (що були визначені на той час), і крім них 7 т. зв. “крос-секторальних” команд, які закривали важливі “горизонтальні” питання. Наприклад, одна з них відповідала за аналіз і оцінку можливих соціально-економічних наслідків і аспектів наближення національних законів до вимог *acquis* ЄС у низці секторів, таких як транспорт, регіональна політика, охорона навколишнього середовища і т.д. Інша займалася наслідками, які могли виникнути для державних фінансів і бюджетної політики, зокрема, які видатки доведеться здійснити з центрального та місцевих бюджетів – щоб досягти вимог ЄС і т.д. Надалі наявність такого всеохоплюючого огляду і аналізу всіх можливих аспектів переговорного процесу і стала основою для формування початкової переговорної позиції Польщі.

Формально формування кожної переговорної позиції проходило кілька етапів:

- робочі групи проводили внутрішні обговорення і формували чорнові варіанти переговорних позицій,
- робочі варіанти переговорних позицій затверджувались на рівні переговорної команди,
- затверджені варіанти переговорних позицій проходили остаточну верифікацію у двох робочих групах щодо обґрунтованості вказаних витрат на їх впровадження, а саме групах під керівництвом Міністерства фінансів<sup>40</sup> та Центру стратегічних досліджень,
- далі переговорні позиції на рівні Комітету з питань європейської інтеграції, що зазвичай збирався раз на місяць під головуванням Прем'єр-міністра, і де такий документ отримував “робоче” урядове погодження (чи відмову),
- далі затверджена переговорна позиція надходила до обговорення і остаточного затвердження до Ради Міністрів, де отримувала найвище урядове погодження,
- після того урядовий уповноважений презентував позицію в Парламенті, і якщо це вдавалося, то вона і ставала офіційною польською позицією, що надалі комунікувалася з Брюсселем.

Найбільш поширеною помилкою деяких членів польської переговорної команди було сповідування підходу, що із ЄС можна буде досягти компромісу на основі “пакетних угод” (на принципі “ти мені – я тобі”) у різних секторах вступного процесу, але такий підхід, зазвичай, не спрацьовував на переговорах із ЄС. Якщо вже є необхідність отримати від ЄС специфічні виключення / перехідні

періоди, то аргументація для таких позицій на переговорах має бути самодостатньою і переконливою, без прив'язки до інших переговорних глав (чи інших питань переговорного процесу).

На жаль, єдиного правильного підходу до формування переговорної групи та механізму координації урядових структур, а саме яким має бути її адекватний кількісний склад і побудова, не існує. На початку переговорного процесу Польща планувала координаційний механізм узгодження переговорної позиції на колегіальній основі, оскільки формування початкової переговорної позиції потребує узгодження величезної кількості різних точок зору різних зацікавлених сторін, ключовими з яких є позиції лінійних міністерств. Тому безвідносно до принципу побудови переговорної команди її головним завданням і метою існування є постійне намагання знайти спільне бачення у цьому різноманітті думок і сформувати компромісні рішення, які би дозволили країні вести ефективні переговори про вступ із ЄС. Побічною, але також базовою функцією такої групи є допомога уряду в організації обговорення якомога більшої кількості складних, проте очевидних з огляду рішень положень переговорної позиції країни на рівні керівництва міністерств (як правило, заступників міністрів), і винесення на вищий політичний рівень Кабміну лише найскладніших або найдорожчих з фінансового огляду положень. До речі, офіс Комітету з європейської інтеграції Польщі відіграв надзвичайно важливу роль для координації всього процесу формування переговорних позицій Польщі, оскільки вони планували і здійснювали всю підготовчу роботу, яка передувала безпосередньо обговоренням на рівні переговорної команди, мотивували колег із лінійних міністерств вести безперервну роботу із визначеними завданнями із наближення законодавства і дотримуватися встановлених строків, контролювали якість і контент інформації, яка надавалася з боку міністерств для формування переговорних позицій і т.д.

40) Навіть незважаючи на той факт, що Міністерство фінансів безпосередньо брало участь у багатьох робочих групах і було дотичне до розробки переговорних позицій.

Втім, яким чином буде організована така робоча координаційна група з формального огляду є не настільки важливим (вона може бути і абсолютно неформальною), головне – щоб вона як організаційна форма була би здатна ефективно забезпечувати обговорення і створення продуктів, необхідних для перемовин із Брюсселем і забезпечення належної аргументації для різних частин переговорної позиції країни і оперативно реагувати на запити, які будуть виникати з боку ЄС.

У Литві формування переговорних позицій відбувалося в робочих групах, яких було створено 29 відповідно до переговорних розділів. У робочих групах здебільшого головували заступники профільних міністерств або ж в окремих випадках – директори компетентних департаментів. Робочі групи “3. Безкоштовне надання послуг” і “24. Юстиція і внутрішні справи” очолювали заступники Генерального директора Європейського комітету<sup>41</sup>. Це можна пояснити тим, що відповідно до рішення уряду до кожної робочої групи мав входити представник МЗС і Європейського комітету задля збереження ефективної координації. З цієї ж причини представники Європейського комітету були призначені керівниками робочих груп.

Робочі групи були відповідальними за розробку проекту переговорної позиції, сформованою на основі пропозицій, поданих від компетентних інституцій, а також мали підготувати пояснювальну записку до проекту розробленого документу. Після погодження переговорної позиції голова робочої групи мав передати документ на опрацювання МЗС. На основі поданого проекту МЗС розробляв фінальний варіант переговорної позиції, який далі надсилався на погодження всім профільним міністерствам й державним інституціям, Європейському комітету і за необхідності Комітету із закордонних справ Сейму. Після того, як текст був доповнений коментарями згаданих інституцій, документ передавався на розгляд переговорної делегації, а після її затвердження – Комісії

з європейської інтеграції. Далі переговорна позиція могла бути передана на затвердження уряду, а потім представлена Єврокомісії<sup>42</sup>.

Окрім робочих груп також було створено 17 комісій з гармонізації литовського законодавства до права ЄС. Завдання комісій полягало у аналізі проблем, пов'язаних із транспозицією *acquis* ЄС у національне законодавство, перегляд законопроектів і чинних законів на предмет їх відповідності праву ЄС, подання пропозицій щодо виявлених питань до компетентних інституцій. Відповідно до урядового наказу комісії очолювали заступники керівників робочих груп. Тобто члени комісій водночас брали участь у діяльності робочих груп, що дозволяло узгоджувати роботу обидвох органів. Загальна координація роботи комісій здійснювалася профільними міністерствами або департаментами. До складу комісій входили представники компетентних інституцій і Європейського комітету. У разі потреби комісії могли користуватися послугами іноземних експертів, технічною допомогою від ЄС та інших донорів, а члени комісій могли брати участь у стажуваннях, семінарах і консультаціях, організованих Єврокомісією або іншими інституціями, на тему європейської інтеграції. План діяльності кожної комісії складався на основі заходів з гармонізації законодавства Програми підготовки Литви до членства в Європейському Союзі, а також враховувалися переговорні позиції робочих груп<sup>43</sup>. Однак ефективність діяльності комісій з гармонізації законодавства послаблювало те, що їхня підзвітність або міністерству, або Європейському комітету не була чітко визначена<sup>44</sup>.

У Сербії робота щодо аналізу й адаптації національного законодавства і підготовки переговорних позицій відбувається у

41) <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.97215/>

42) <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.97215/>

43) <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS100676>

44) <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.71717?jfwid=pd6eqb23p>

робочих групах, яких сформовано 35 відповідно до переговорних розділів *acquis* ЄС. До складу переговорних груп входять представники профільних міністерств і компетентних державних органів<sup>45</sup>. Функції керівників робочих груп зазвичай виконують державні секретарі міністерств (які, відповідно до сербського законодавства, є заступниками міністрів). Хоча ця посада є політичною і державний секретар може бути звільнений після виборчого циклу, такий підхід був обраний з практичної причини, оскільки крім міністра лише державний секретар міг підписувати документи від імені міністерства. Тому після того, як робоча група розробила проект переговорної позиції, державний секретар міг швидко її підписати і відправити на розгляд переговорній команді. Сталість робочих груп й інституційна пам'ять зберігається за рахунок помічника міністра, який виконує роль заступника керівника групи, і відповідно до законодавства є державним службовцем найвищого рівня. Секретарями переговорних груп також є державні службовці профільних міністерств, а заступниками секретарів – представники Офісу з питань євроінтеграції (пізніше – Міністерства). Така система дозволяє Офісу (далі Міністерству) як секретаріату переговорної команди бути поінформованим про поточну діяльність робочих груп<sup>46</sup>.

Під час розробки переговорних позицій робочі групи зобов'язані консультуватися із Національною конвенцією з питань ЄС (платформою громадських організацій) і Торгово-промисловою палатою Сербії. Процес консультацій є обов'язковим етапом при розробці переговорних позицій відповідно до урядових Керівних принципів координації державних органів в ході підготовки переговорних позицій, а також Керівних принципів взаємодії із Національною конвенцією з питань ЄС і Торгово-промисловою палатою Сербії.

Далі документ передається переговорній команді. Затверджений переговорною командою проект документу надсилається на розгляд уряду, а потім – Комітету з питань євроінтеграції парламенту. Євроінтеграційний комітет має надати висновок щодо переговорної позиції або ж запропонувати рекомендації. На засідання, під час якого розглядається переговорна позиція, члени Комітету можуть запросити головного переговорника і голову робочої групи для докладніших роз'яснень. Отримавши позитивний висновок Євроінтеграційного комітету, уряд може затвердити переговорну позицію. Далі Представництво Сербії при ЄС передає документ Єврокомісії. Переговорна позиція може бути одразу частково оприлюднена, окремі ж положення можуть залишатися конфіденційними до відкриття переговорів за відповідною главою чи кластером<sup>47</sup>.

У Чорногорії було створено 33 робочі групи для кожної глави *acquis* ЄС. Робочі групи відповідають за розробку планів дій щодо відкриття переговорних розділів, моніторинг виконання цих планів дій, а також за консультації щодо можливості закриття деяких переговорних розділів.

Чорногорія створила всі 33 переговорні робочі групи протягом 2012 та 2013 років, однак їхня структура, склад та персонал (включно з кількістю та членами від громадянського суспільства) відтоді змінилися<sup>48</sup>. Часті структурні та штатні зміни могли негативно вплинути на ефективність роботи робочих груп в цілому.

Робоча група є основним підрозділом, який об'єднує експертів у відповідній галузі з різних органів влади, які можуть вирішувати технічні питання на своєму рівні. Очікується, що голова будь-якої робочої групи має бути компетентним керівником, який забезпечує належну координацію та організацію діяльності групи, щоб забезпечити своєчасні та якісні результати.

45) [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/decision\\_coordination\\_body.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/decision_coordination_body.pdf)

46) Інтерв'ю з Срджаном Майстровичем.

47) [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/pregovori\\_sa\\_eu/pregovaracke\\_pozicije\\_english\\_15.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/pregovaracke_pozicije_english_15.pdf)

48) <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/comparative-study-civil-society-in-the-western-balkans.pdf>

Робочі групи зазвичай мають таку структуру: (i) голова робочої групи – керівник середньої ланки відповідного міністерства (ii) секретар робочої групи від Міністерства європейських справ та (iii) члени робочих груп.

На відміну від інших країн-кандидатів на вступ до ЄС, Чорногорія значною мірою покладалася на представників громадянського суспільства як членів робочих груп. Крім того, Чорногорія включила до складу всіх робочих груп представників парламентських комітетів. Можливо, це можна пояснити невеликим розміром країни (приблизно 600 тис. населення), яка потребувала всіх наявних експертних знань для переговорів.

Іноді обговорень у робочих групах буває недостатньо і деякі питання вимагають додаткових зустрічей із зовнішніми зацікавленими сторонами – наприклад, Торговою палатою, а також представниками забруднюючих підприємств для обговорення імплементації *acquis* ЄС у розділі 27 «Довкілля».

Розробка ключових документів, як-от переговорних позицій, розвивається за висхідними принципом – від РГ, яка є першою/нижчою інстанцією, до остаточного затвердження парламентом.

Голови кожної робочої групи схвалюють початкові проекти документів, і робоча група надалі співпрацює з переговорниками відповідних кластерів для уточнення конкретних деталей. Згодом ці проекти піднімаються по ієрархії, досягаючи головного переговорника і, нарешті, проходять розгляд парламентом та урядом на пізніших етапах разом із консультаціями за участю організацій громадянського суспільства.

Діяльність переговорної структури передусім передбачає взаємодію з внутрішніми стейкхолдерами (органами державної влади, бізнесом тощо), а не веденням дипломатії з ЄС як такої. Отже, учасникам переговорів потрібно вести переговори вдома з багатьма міністерствами, політиками, бюрократією та бізнесом.

Дуже важлива і фінансова сторона переговорного процесу. У Чорногорії експерти Міністерства фінансів проводять аналіз витрат і вигод для кожної переговорної позиції в міру її підготовки, оцінюючи фінансові наслідки для Чорногорії. Висновки Мінфіну супроводжували позиції, але не надсилаються до Брюсселя; замість цього вони використовуються для внутрішніх процесів прийняття рішень.

У Північній Македонії також функціонує 35 робочих груп для кожної глави законодавства ЄС. Вони були створені ще у 2005 році одночасно з публікацією першої Національної програми для прийняття *acquis* ЄС, коли Македонії було надано статус кандидата. Діяльність робочих груп координується Секретаріатом з європейських справ. Голова робочої групи зазвичай є представником міністерства з відповідною компетенцією.

Наприклад, головний координатор робочої групи з глави 23 (Судова система та фундаментальні права) – це Міністерство юстиції. У цій робочій групі є три підгрупи, але керівником робочої групи з глави 23 є Керівник сектору з європейських справ Міністерства юстиції.

З досвіду Північної Македонії ключовим у процесі перемовин є підготовка національної програми адаптації законодавства до *acquis* ЄС. Крім того, Міністерство фінансів має підготувати програму економічних реформ. Також лінійні міністерства мають підготувати свої стратегії. Але щоб не втратити фокус через надмірну кількість документів, ключове має бути зібрано у національній програмі.

Для Північної Македонії найбільш складним буде розділ 23 (Судова система та фундаментальні права). Але також проблемним є сільське господарство, хоча фермери Македонії користуються допомогою ЄС вже протягом 20 років. Істотні проблеми теж очікуються в питаннях навколишнього середовища, так як в Македонії є кілька заводів, які сильно забруднюють навколишнє середовище.

У процесі перемовин набагато більше роботи проводиться у напрямку обговорень на національному рівні, ніж з колегами по ЄС. Основна робота полягає в тому, що напрацювати з зацікавленими у середині країни сторонами переговорну позицію щодо того, що і коли має бути імplementовано у національне законодавство. Переговори про вступ часто розглядають як міжнародні переговори, хоча по факту, вони такими не є.

## Мотиваційні інструменти для державних службовців

Підготовка членів переговорних команд та держслужбовців, залучених до процесу інтеграції Польщі до ЄС почалася ще 1991 року, коли країна почала виконувати власну угоду про асоціацію з ЄС, і державні службовці почали набувати перший досвід роботи з європейськими інституціями. Впродовж подальших років була реалізована доволі масштабна тренінгова програма для фахівців держслужби (вкл. регіональний рівень), через яку пройшли сотні учасників. Вона була сфокусована на отриманні базових знань про те, як влаштований ЄС, особливостей побудови *acquis* ЄС (що діяв на той час), вивчення механізмів роботи європейських інституцій і т.д.

Пізніше ця тренінгова програма була також розширена до рівня “кінцевих споживачів” європейського законодавства, зокрема секторальних фахівців у міністерствах, відповідальних за управління аграрними фінансовими дотаціями, фондами згуртованості та регіональними фондами, коштами з бюджету ЄС, які надходили до Польщі, а також членів бізнес-асоціацій і т.д. На регіональному рівні також йшла підготовка фахівців, спроможних виконувати належне програмування і планування заявок на отримання коштів ЄС з фондів згуртованості чи регіонального розвитку, проведення закупівель за новими європейськими правилами і т.д.

Технічно такі програми підготовки, як правило, фінансувалися через проекти TAIEХ та Twinning між польськими

міністерствами та їх візаві в інших державах-членах ЄС, або створювалися як внутрішні програми підвищення кваліфікації всередині лінійних міністерств для власних працівників. Наприклад, така внутрішня програма існувала в Міністерстві сільського господарства та сільських територій для агенцій, які мали управляти блоками спільної аграрної політики ЄС в Польщі.

У Литві не застосовувалось особливих мотиваційних інструментів для держслужбовців, які працювали в євроінтеграційній сфері. Робота в Європейському комітеті чи євроінтеграційних департаментах в міністерствах вважалася престижною, оскільки відкривала перспективу кар'єрного зростання, зокрема подальше працевлаштування в європейських інституціях. Наприклад, в Європейському комітеті не виникало проблем із заповненням вакантних посад. Навпаки, була можливість відібрати найкращих фахівців серед багатьох кандидатів. Однак така ситуація була характерна радше для МЗС і Європейського комітету, де на момент початку переговорів фахівці вже отримали експертизу з питань ЄС, взаємодіючи із європейськими інституціями в ході виконання Європейської угоди. Водночас держслужбовцям профільних міністерств бракувало і європейської експертизи, і знання англійської мови (наприклад, станом на 1998 рік лише 10-20 % співробітників міністерств могли спілкуватися англійською мовою). Ці прогалини закривалися численними тренінгами, які відбувалися за кошти програми PHARE та інших донорів (держав-членів ЄС). Хоча з 1996 по 1998 рік загальні навчальні курси з питань ЄС пройшло приблизно 700 держслужбовців, ці тренінги не були систематичними. 1998 року була затверджена Стратегія підготовки державної служби Литви до вступу до Європейського Союзу, яка визначила цілі, пріоритети і зміст навчальних програм. Задля ефективної імplementації Стратегії було створено спеціальну Координаційну раду, яка складалася з представників Європейського комітету,

Департаменту європейського права при Уряді Литовської Республіки, Міністерства закордонних справ, Міністерства реформ державного управління та місцевих органів влади, Міністерства сільського господарства та Міністерства освіти та науки. Європейський комітет виконував функції секретаріату та міжміністерської координації навчальних програм, а МЗС відповідав за зовнішні зв'язки із донорами<sup>49</sup>. Примітно, що до Координаційної ради також увійшли представники Міністерства сільського господарства, що, очевидно, відображало важливість цього питання для переговорного процесу.

У Сербії на початку переговорного процесу держслужбовцям, які працювали з питаннями європейської інтеграції, була підвищена заробітна плата. Однак ця ініціатива була згодом згорнута, щоб не дискримінувати інших працівників міністерств. Наразі немає різниці між заробітною платою тих держслужбовців, які задіяні у переговорній структурі і ширше – євроінтеграції, і тими, які менш задіяні до цих процесів<sup>50</sup>.

Албанія застосовувала фінансові стимули для державних службовців, які брали участь у процесі скринінгу. Скринінг був дуже виснажливою процедурою подекуди, під час якої державні службовці інколи працювали до 20 годин на добу. Тому такі стимули були покликані компенсувати понаднормову роботу.

Також Албанія працює над єдиною інформаційною системою, яка міститиме всі проекти рішень в процесі євроінтеграції. Метою такої системи є збереження інституційної пам'яті в умовах плинності кадрів на державній службі.

Також важливим елементом інституційної спроможності є механізм навчання найбільш експертним персоналом державних органів менш підготовлених колег.

У Чорногорії керівники робочих груп і секретарі спочатку отримували додаткову винагороду разом із звичайними зарплатами. Надбавка становила від 15% до 30% зарплати.

Згодом цю додаткову винагороду отримували лише ті посадовці, які працювали з главами, що стосуються верховенства права, зокрема главами 23 і 24. Це рішення відображало пріоритетність питань верховенства права та важливість планів дій, пов'язаних із цими розділами.

Новий уряд у 2020 році розглядав можливість надання додаткової компенсації всім учасникам робочих груп. Однак незабаром вони зрозуміли, що це спричинило б значний фінансовий тягар. Тим часом вони спостерігали розбіжності в рівні продуктивності в різних робочих групах: одні були високоефективними, а інші менш ефективними. У зв'язку з цим було прийнято рішення припинити всі додаткові матеріальні стимули.

Наразі ніхто не отримує додаткової матеріальної винагороди за участь у робочих групах. Ймовірно, цей фактор продовжує впливати на нестачу кадрів для роботи в переговорній структурі.

При створенні інституційної структури перемовин у 2005 році Північна Македонія притримувалася підходу, що не передбачав спеціальних стимулів для державних службовців. Вважалося, що євроінтеграція – це робота кожного представника державної служби, тому робота в цьому напрямку не потребує додаткової оплати. І хоча додаткова надбавка може допомогти залучити на державну службу кваліфікованих людей, така надбавка також може сприяти зловживанням, коли призначається близьким до міністра людям, а не найбільш кваліфікованим чи залученим до євроінтеграційної роботи.

49) <https://www.sigmaweb.org/1850942.htm>

50) Інтерв'ю з представниками Міністерства європейських справ Сербії.

Пізніше розглядалася ідея, що за особливих обставин державним службовцям може бути призначена надбавка у розмірі 30% від зарплати. Однак ця ідея досі не була реалізована, через ризики нездорової конкуренції між державними службовцями, що отримують надбавку, і тими, що не отримують.

Що ефективно працювало для залучення на державну службу кваліфікованих кадрів – це стипендіальна програма, яка діяла в 2003-2005 роках за підтримки донорів. Вона передбачала стипендіальну схему для навчання в магістратурі за кордоном для вивчення різних аспектів європейської інтеграції. Після повернення з навчання, стипендіати мали відпрацювати на державній службі від 3 до 5 років (залежно від вартості навчання). Стипендіати цієї програми залишалися працювати в Секретаріаті та галузевих міністерствах, деякі з них працюють там і досі. Даний підхід також застосовувався у Хорватії. Така програма є довгостроковою інвестицією, і хоча вона вимагає відпустити працівника на 1-2 роки на навчання, але оскільки процес перемовин триває довше, то це є виправданим кроком.

## Залучення організацій громадянського суспільства (ОГС)

У випадку Польщі представники недержавного сектору запрошувалися до роботи безпосередньо робочих переговорних груп (всього їх було сформовано 38) для обговорення і надання експертизи з окремих питань, але при цьому вони не мали доступу до повних текстів переговорних позицій. Причому це були не тільки “класичні” представники громадських організацій чи соціальних партнерів або бізнес-організацій, або інколи представники академічного сектору, а і навіть окремі професіонали (експерти) у тій чи іншій галузі, що мали глибокі інсайдерські знання у певному розділі переговорного процесу.

Була також створена і формальна структура – Національна рада європейської інтеграції – для отримання консультацій представників соціальних, експертних та бізнес-організацій, а також представників академічного середовища. Всього туди входило 47 радників, експертів та представників ГО сектору. Членів цієї Ради призначав Прем'єр-міністр і головною метою її роботи було отримання експертної підтримки з боку уряду з питань вступу до ЄС та переговорів, але також і надання порад Прем'єр-міністру щодо делікатних політичних питань, пов'язаних зі вступним процесом, які торкали чутливі для суспільства теми (наприклад, питання створення ринку землі, як було вказано вище) та налагодження раціональної комунікації цих тем із суспільством.

У Литві Урядовий комітет з європейської інтеграції організовував регулярні зустрічі із представниками неурядового сектору (бізнесом, профспілками, організаціями роботодавців, консалтинговими організаціями, адвокатськими об'єднаннями, академічною спільнотою та ін.) для консультацій і роз'яснень щодо переговорних позицій і планів адаптації європейських норм. За словами колишнього головного переговорника Литви, одним із найскладніших питань для досягнення консенсусу було сільське господарство. Внаслідок відсутності довіри між урядом і сільськогосподарськими підприємствами, останні мали сумніви щодо доцільності застосування європейських стандартів та навіть вдавалися до лобізму власних інтересів на європейському рівні за рахунок національних.

Загалом комунікація з громадськістю про переговорний процес відбувалася через комунікаційний підрозділ Європейського комітету. В цьому помічними були добре поінформовані журналісти, які професійно поширювали інформацію серед ширшої публіки.

У Сербії представники громадянського суспільства не входять до складу робочих груп, а до оновленої структури переговорної команди залучаються

лише у разі потреби. Уряд взаємодіє із недержавними стейкхолдерами через Національну конвенцію з питань ЄС, до якої входить більше 800 організацій громадянського суспільства (ОГС), представників бізнесу, профспілок, політичних партій і незалежні експерти. В рамках Конвенції сформовано робочі групи для всіх переговорних глав, які очолюють представники профільних ОГС. Конвенція сприяє налагодженню регулярних консультацій між урядовими інституціями й іншими стейкхолдерами, моніторить переговорний процес й інформує ширшу громадськість про євроінтеграцію.

Як було згадано раніше, уряд офіційно визнає Конвенцію головним візаві з боку неурядового сектору, що занотовано у Керівних принципах підготовки переговорних позицій. Хоча цей документ стосується операційного рівня організації переговорів і не має юридичної сили, щоб зобов'язати уряд проводити консультації із Конвенцією, таке офіційне визнання все ж додає авторитету представникам ГО у роботі з урядом. Це передусім спрощує налагодження контактів із урядовими робочими групами за різними переговорними розділами.

Однак на практиці взаємодія між Конвенцією та урядом може бути різної інтенсивності залежно від переговорних розділів. Наприклад, щодо питань внутрішнього ринку, представники Конвенції оцінюють кооперацію з відповідними робочими групами на хорошому рівні – уряд відкритий до пропозицій і ГО не мають проблеми із доступом до урядових документів. Треба додати, що ефективність взаємодії значно залежить і від персони координатора робочої групи Конвенції: експерт із минулим досвідом роботи в урядових структурах може швидше знайти спільну мову із представниками урядових робочих груп, оскільки краще розуміє внутрішні процеси.

Інші дослідження однак підкреслюють, що рекомендації, розроблені робочими групами Конвенції, не завжди беруться до уваги державними інституціями, а публічні обговорення планів дій чи законопроектів не завжди відбуваються у форматі конструктивного діалогу між громадськістю і представниками уряду. Відповідно Конвенція має обмежений вплив на переговорний процес й якість євроінтеграційних законопроектів, що стосуються більш чутливих переговорних розділів, таких як: розділ 23, 24, 35 (взаємини з Косово)<sup>51</sup>.

Окрім Конвенції, в Сербії також існують й інші ініціативи ОГС, які передусім фокусуються на моніторингу переговорного процесу за окремими розділами. Наприклад, Коаліція 27 працює із питаннями пов'язаними із 27 переговорним розділом (екологія, зміни клімату). PrEUgov – це неформальна коаліція організації, які здійснюють моніторинг зобов'язань в рамках розділів 23 і 24.

В Албанії існують два дорадчих органи, створені для залучення до процесу євроінтеграції громадянського суспільства: Національна Рада з європейської інтеграції Парламенту Албанії та Платформа партнерства з європейської інтеграції.

Національна Рада з європейської інтеграції Парламенту Албанії була створена у 2015 році з метою налагодження діалогу між громадянським суспільством, Парламентом та урядом.

Платформа партнерства з європейської інтеграції створена для залучення громадянського суспільства, зацікавлених сторін, академічних кіл та місцевого самоврядування у процес переговорів щодо вступу до ЄС та процес виконання Угоди про стабілізацію та асоціацію. Створення платформи було зумовлене необхідністю залучити експертизу з позадержавних секторів у переговорний процес.

51) J. Marović, I. Stefanovski & I. Ivanovic, "Civil Society in the Western Balkans Involvement in the EU Accession Negotiation and EU Integration Processes from Initiatives to a Structured Dialogue", The Balkan Trust for Democracy, April, 2019, pp. 17-18.

Також платформа слугує механізмом консультацій із зацікавленими сторонами щодо євроінтеграційних реформ. Керівну раду Платформи очолює міністр з питань Європи та закордонних справ і вона складається з 15 членів (включаючи заступника міністра з питань Європи та закордонних справ, головного переговорника, керівників МЗС, а також представників асоціацій місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнес-спільноти та академічних кіл). Також створено 33 круглі столи в рамках Платформи у відповідності до кожної глави законодавства ЄС.

Платформа партнерства з європейської інтеграції проводить консультації щодо:

- проектної переговорної позиції Республіки Албанія щодо відповідного розділу законодавства ЄС,
- моніторингу допомоги Європейського Союзу,
- підготовки Національного плану європейської інтеграції або інших планів у рамках процесів європейської інтеграції тощо.

Онлайн-опитування 122 албанських організацій громадянського суспільства показало, що тільки невелика кількість громадських організацій залучені у формальні структури, такі як Національна рада з європейської інтеграції (3%) та Платформа партнерства з громадянським суспільством (11%). Участь у процесах переговорів та інтеграції відбувається через мережі, до яких належать ОГС, а також за власною ініціативою. Основні виклики, з якими стикаються ОГС, пов'язані з обмеженими знаннями та спроможністю слідкувати за високотехнічним переговорним процесом. Ці проблеми ускладнюються відсутністю інформації та фінансових ресурсів для розширення можливостей<sup>52</sup>.

52) <https://scidevcenter.org/wp-content/uploads/2024/05/Raporti-FES-web.pdf>

Ефективне залучення громадянського суспільства до процесу переговорів потребує прозорості у роботі інституційної переговорної структури, а також послідовне опублікування ключових документів та регулярних комунікацій щодо прогресу у виконанні євроінтеграційних зобов'язань<sup>53</sup>.

У Північній Македонії представників громадянського суспільства залучали до пояснювального скринінгу. В їхньому випадку скринінг проходив онлайн через пандемію COVID-19. Періодично представників громадянського суспільства запрошують на зустрічі робочих груп, наприклад для розробки дорожніх карт. Однак формального документу, який би врегульовував залучення громадянського суспільства до процесу перемовин, немає, тому участь ГО сектору неформальна. Також громадянське суспільство залучається до моніторингу використання європейських фондів IPA<sup>54</sup>. Окремі представники громадянського суспільства теж залучалися до підготовки Національної програми адаптації Acquis Communautaire<sup>55</sup>.

Наразі в Північній Македонії триває обговорення щодо можливого включення представників громадського сектору до робочих груп, а також щодо створення так званих «малих конвенцій» або спеціалізованих дорадчих груп з представників громадського сектору (за прикладом Національної конвенції у Сербії).

Так як Північна Македонія вже давно створила інституційну структуру для перемовин, то вона вже стикнулася з відтоком кадрів з державної служби. І тому зараз триває обговорення про те, щоб залучити цих людей до переговорів знову в якості представників громадянського суспільства.

53) <https://scidevcenter.org/wp-content/uploads/2024/05/Raporti-FES-web.pdf>

54) <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/comparative-study-civil-society-in-the-western-balkans.pdf>

55) <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/CSO-and-accession-negotiations.pdf>

Чорногорія включила до робочих груп представників наукових установ, торгово-промислових палат, бізнес-асоціацій, аналітичних центрів, неурядових організацій та профспілок. Широка участь у робочих групах відкрила шлях з двостороннім рухом. З одного боку, бізнес та зацікавлені організації мали можливість висловити свої занепокоєння під час обговорення імплементації ас-quis ЄС. З іншого боку, вони усвідомили майбутню трансформацію, викликану євроінтеграцією, і стали більш готовими до неї.

Неурядовий сектор брав безпосередню участь у підготовці Планів дій за Розділами 23 та 24. Залучення представників громадянського суспільства до робочих груп сприяло підвищенню загальної прозорості процесу та надало можливість іншим суб'єктам подавати коментарі щодо заходів та змісту документів за главою 23 (чинення тиску на компетентні органи з метою організації громадських слухань)<sup>56</sup>.

Однак представники ГО ніколи не мали повного доступу до інформації, якою володіє робоча група. Так, у певні періоди (поки вони не вибороли право доступу до них) представники ГО не мали доступу до звітів експертних місій ЄС, висновків Єврокомісії щодо ключових законів, статистики, яку надсилає робоча група до ЄК зі звітами про виконання Плану дій по Розділу 23 тощо<sup>57</sup>.

На початку участь ГО в переговорних робочих групах мала відчутний позитивний ефект, але порівняно швидко це перетворилося на формальну інклюзивність<sup>58</sup>. У звіті Єврокомісії у Чорногорії за 2021 рік підкреслюється, що «роль громадянського суспільства визнається та підтримується, однак поточна правова та інституційна база потребує подальшого вдосконалення для зміцнення

механізмів консультацій та співпраці між державними установами та громадянським суспільством у контексті процесу вступу до ЄС»<sup>59</sup>.

## Досвід проведення переговорів про отримання перехідних періодів

У Польщі формування практично кожного із положень переговорної позиції вимагало залучення дуже якісної технічної експертизи з боку переговорних команд, оскільки чисто політичне обґрунтування перехідних періодів чи виключень із норм ас-quis ЄС майже ніколи не спрацьовувало на перемовинах з ЄС. Так, наприклад, у випадку Польщі найскладнішими кейсами стало формування переговорних позицій щодо металургії (аналіз на рівні окремих продуктів та заводів), хімічної промисловості (засоби захисту рослин), харчової промисловості (наприклад, у сегменті впровадження стандарту НАССР на кожному із виробництв, що займалось переробкою молока довелося обґрунтовувати перехідні періоди для здійснення інвестицій у нове обладнання практично щодо кожної дотичної компанії) і т.д. У фінальному залишку аргументація країни-кандидата щодо отримання певного виключення чи перехідного періоду має дати відповідь на три ключові питання: (i) “чому воно необхідне?”, (ii) “скільки часу (в роках) необхідно для адаптації?”, та (iii) “яким чином країна досягатиме цього наближення впродовж дії перехідного періоду?”.

Для України також є важливим питання визначення адекватного внутрішнього дедлайну для завершення внутрішньої роботи із підготовки до вступу до ЄС. Зокрема, такий дедлайн є критично важливим для формування позиції країни коли, де і чому Україна потребуватиме

56) <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/com-parative-study-civil-society-in-the-western-balkans.pdf>

57) <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/com-parative-study-civil-society-in-the-western-balkans.pdf>

58) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/20077.pdf>

59) [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4\\_en?file-name=Montenegro%202021%20report.PDF](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6d45cc87-9d19-4f06-a49f-e3690cde3da4_en?file-name=Montenegro%202021%20report.PDF)

надання належно обґрунтованих перехідних періодів чи тимчасових виключень для застосування норм *acquis* ЄС. Польща, наприклад, під час ведення переговорів змогла отримати біля 40 таких перехідних періодів, хоча досвід майже 20-річного членства Польщі в ЄС показав, що більшість із них виявилася непотрібною на практиці. Також, як свідчить польський досвід, визначення і формулювання таких визначень часто здійснюється під тиском внутрішніх груп впливу, що захищають свої галузі, а не внаслідок наявності дійсно об'єктивної необхідності у них, і стали предметом досить жорстких перемовин із ЄС. Але якщо такі виключення / перехідні періоди таки формуються всередині національного переговорного процесу, то щоб мати шанс на перемовинах із ЄС, вони мають бути надзвичайно якісно аргументовані, наприклад, що той чи інший секторальний кейс наближення до норм *acquis* ЄС вимагатиме значних інвестицій зі сторони країни-кандидата, що розтягнуться на багато років, або тривалої побудови інституційної спроможності держави у секторі і т.д. Також важливо детально обґрунтувати, як країна-кандидат збирається завершити “залишкові” найскладніші задачі відповідності нормам *acquis* ЄС впродовж 2, 4 чи навіть 7 років після того, як вона стане державою-членом ЄС. Найдовшими перехідними періодами, які змогла отримати Польща від ЄС, були відстрочки у впровадженні європейського регулювання, що стосувалися питань придбання землі негромадянами Польщі (12 років) та застосування екологічних стандартів в енергетиці (регулювання ЄС щодо великих спалювальних установок), що передбачали ведення переговорів щодо кожної теплової електростанції в країні і окремі отримані виключення з цього питання були дійсними до кінця 2017 року.

Литва отримала загалом 22 перехідних періоди, 8 з яких припадали на сільськогосподарський сектор (зокрема у сфері фітосанітарних стандартів, м'ясних і молочних підприємств). Інші перехідні періоди стосувалися ліцензій на продаж фармацевтичних продуктів, транспортної сфери (встановлення тахографів, технічної

перевірки доріг, транспортування обладнання), енергетики, захисту навколишнього середовища (наприклад, Литва отримала відстрочки до кінця 2015 року для зменшення забруднення повітря спалювальними установками)<sup>60</sup>. Отримання перехідних періодів від ЄС зазвичай вимагає прицільних переговорів, під час яких країна-кандидат має надати технічні і фінансово обґрунтовані аргументи європейській стороні. В цій ситуації консультації із внутрішніми стейкхолдерами в країні є ключовим, щоб визначити, які саме виключення і чому необхідно вимагати під час переговорів.

Сербія наразі веде переговори за 20 главами *acquis* ЄС, переговори закриті за 2 главами, які майже не передбачають значної адаптації законодавства ЄС (25. Наука і дослідження; 26. Освіта і культура). Із 20 відкритих переговорних глав Сербія просила про перехідні періоди лише в межах двох: 15. Енергетика; 27. Захист навколишнього середовища і зміни клімату. Щодо глави 27 Сербія отримала 19 перехідних періодів – всі, які були визначені необхідними у переговорній позиції. В межах глави 15 Сербія вимагала 2 перехідні періоди (20 і 30 років) щодо поводження з ядерними відходами, однак отримала відмову. В загальній переговорній позиції ЄС вказано: “ЄС пропонує Сербії надати додаткову детальну інформацію для обґрунтування свого запиту, оскільки немає чітких підстав для надання таких перехідних періодів”. Цей приклад підтверджує важливість надання європейській стороні вагомих аргументів щодо перехідних періодів.

Чорногорія просила про перехідні періоди та деякі виключення (включаючи постійні виключення). Деякі з них було легко отримати, тому що їх отримували інші кандидати. Деякі з них є специфічними для кожної країни. Для обґрунтування виключень потрібно надавати статистику, фактичні дані. Чорногорія попросила знизити ПДВ для поставок у пристані, оскільки діяльність у пристанях була важливим фактором розвитку туризму в країні.

60) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52003SC1204>

## РОЗДІЛ 2

# Ключові уроки з досвіду країн-кандидатів щодо побудови інституційної структури і ведення переговорів про вступ з ЄС

Хоч досвід вступу до ЄС вищезгаданих країн-кандидатів і відбувався у різний час, і переговорні структури будувалися, виходячи з національної специфіки системи державного управління, проте з їх досвіду можна зробити ряд ключових висновків, які будуть корисними для розуміння побудови ключових елементів переговорного процесу та уникнення критичних помилок, що його супроводжують:

### Висновок №1

**Початковим фактором успіху роботи будь-якої інституційної структури переговорів є наявність у країни чіткої стратегії інтеграції, яка підкріплена середньо / довгостроковою програмою підготовки до членства в ЄС.**

Така програма повинна бути у кожної країни-кандидата і має бути розроблена урядом і затверджена як урядовий документ. Дана програма в значній мірі допомагає структурувати переговорний процес і організувати належний процес планування роботи та оцінити обсяг необхідних ресурсів (фінансових, людських і т.д.), необхідних для належної апроксимації національного законодавства до норм *acquis* ЄС. На практиці наявність такого планування вступного процесу і закріплення його відповідними рішеннями уряду дозволяє чітко налагодити координацію, розподіл зон компетенції і відповідальності між різними учасниками переговорного процесу і є, в принципі, мінімально достатньою умовою для організації “внутрішньої” частини переговорного процесу і формування переговорних позицій країни. Також Національна програма імплементації *acquis* ЄС має бути ключовим стратегічним євроінтеграційним документом і не «загубитися» серед великої кількості галузевих стратегій, планів і програм.

## Висновок №2

**Політична координація переговорного процесу, щоб бути ефективною, повинна бути побудована на правильному балансі централізації і “горизонтальної” секторальної координації.**

Загалом горизонтальна (секторальна) координація переговорного процесу вирішує першочергову задачу вибору його стратегічних цілей і виставлення політичних пріоритетів уряду, а також їх комунікація для ЄС та внутрішньої аудиторії. З огляду на окремі сфери (розділи) переговорного процесу, в процесі політичної координації визначається конкретні секторальні стратегії та їх гармонізація із визначеними пріоритетами уряду, а також розробка комунікаційної стратегії для громадян. Однак разом із цим, дуже важливим моментом, який надалі впливає на ефективність роботи координаційного механізму є визначення механізму його вертикальної субординації, або визначення, який саме державний орган (вже існуючий або новостворений) буде уповноважений координувати процес переговорів на політичному рівні, і це є одним із наріжним каменів побудови атмосфери довіри із відповідними інституціями ЄС. Ситуації, коли формальна переговорна структура існує лише “на папері”, а реальний процес підготовки переговорних позицій і політичної координації здійснюється неформальним шляхом (або контролюється формально неуповноваженим для цього органом державної влади) негативно впливають на діалог з ЄС. Іншою проблемою для ефективної координації переговорного процесу можуть стати “переходи” від однієї моделі до іншої, вже після того, як переговорний процес розпочався. У такому випадку, здійснення необхідних нормативних, структурних і кадрових змін де-факто блокує переговорний процес на деякий час.

## Висновок №3

**Забезпечення технічної координації переговорного процесу на рівні робочих груп, налагодження раціонального процесу розробки та узгодження переговорних позицій є без перебільшення фундаментом переговорного процесу.**

Налагодження простого (і навіть неформального) процесу координації, розподіл зон компетенції і відповідальності між різними учасниками переговорного процесу є, в принципі, мінімально достатньою умовою для організації “внутрішньої” частини переговорного процесу і формування остаточної переговорної позиції країни.

Втім, дуже бажано, щоб механізм такої координації був належним чином формалізований, і ролі кожної із сторін, спосіб їх взаємодії і розв’язання суперечок на технічному (експертному) рівні повинні бути якнайдетальніше відрегульовані на рівні відповідних рішень уряду, щоб забезпечити максимальну залученість і віддачу від усіх залучених зацікавлених сторін, особливо на рівні переговорних (робочих) груп, а також між робочими групами та переговорною командою (для обговорення фінальних проектів переговорних позицій). Критичним процесом є координація та регулярна комунікація між очільниками євроінтеграційних департаментів міністерств, у іншому випадку виникає ризик конфліктів між залученими сторонами на рівні переговорних позицій і затягування часу їх формування або ж підготовка позицій неналежної якості.

Можливими варіантами налагодження такої координації (і вирішення спорів) на технічному рівні можуть слугувати приклади:

- Чорногорії: де для вирішення цієї задачі до складу кожного з органів влади у переговорній структурі входили представники “горизонтального” Міністерства з європейських справ, або ж
- Північної Македонії: коли державні секретарі міністерств входили до складу Робочого комітету з європейської інтеграції), або ж
- Албанії: коли голови міжінституційних (або секторальних) робочих груп вирішують проблемні питання і суперечки на спеціальному формальному майданчику – Технічному комітеті (міжінституційних робочих груп).

Окремим дуже важливим моментом технічної координації є визначення коректного місця в урядовій ієрархії технічного урядового органу (офісу), який координатором роботи (процесів) на рівні робочих груп і надання йому для цього достатніх повноважень. Для того, щоб мати можливість чинити вплив на лінійні міністерства, такий орган повинен бути вищим за них в урядовій ієрархії, – як варіант, входити до структури секретаріату Кабміну і підпорядковуватись безпосередньо Прем’єр-міністру – а його керівник повинен мати достатню політичну вагу (формальну і неформальну), щоб вимагати від міністерств виконання завдань євроінтеграційного процесу.

Структура технічного урядового органу (офісу) повинна бути створена таким чином, щоб офіс мав змогу виробляти необхідні рішення (в інтересах уряду та робочих груп) щодо головних задач переговорного процесу. Зокрема, крім суто секторальних департаментів (які контролюють адаптацію законодавства у розрізі переговорних глав, а також здійснюють кросс-секторальну координацію), офіс в ідеалі повинен також покривати:

- економічний або крос-секторальний блок питань (наприклад, моделі інтеграції до Єдиного ринку ЄС, оцінку наслідків від впровадження норм ЄС для окремих секторів / економіки в цілому / бюджету),
- забезпечення реальної імплементації відповідних реформ, затверджених на рівні закону (відповідно до кроків визначених в національному плану імплементації *acquis* ЄС) шляхом тиску на лінійних виконавців,
- ведення ефективної комунікації євроінтеграційних реформ та кроків, які робить (збирається робити) країна під час переговорного процесу. Оскільки не всі євроінтеграційні реформи можуть бути популярними серед населення, необхідно вести чесну комунікацію і пояснювати причини прийнятих урядом рішень, офіційна комунікація повинна бути простою і користуватися довірою у громадян.

## Висновок №4

**Дещо парадоксально, але робота головного переговорника країни-кандидата на 90% концентрується на роботі із внутрішніми зацікавленими сторонами і лише біля 10% часу йде на комунікацію, власне, з ЄС.**

На практиці це означає, що головний переговорник виконує функцію своєрідного “медіатора” між різними групами впливу всередині країни, інтереси яких зачіпає процес нормативної і практичної інтеграції із стандартами ЄС і, відповідно, переговорник повинен бути гарно підготовленим технократичним фахівцем. Такі “внутрішні перемовини”, зазвичай, полягають у знаходженні компромісів між позиціями різних міністерств і спробах переконати їх визначити реалістичну планку галузевих запитів в переговорних позиціях, і, таким чином, підвищити шанси на успіх на перемовинах з ЄС. Головною проблемою тут є те, що первісні переговорні позиції часто можуть спотворюватися неформальним впливом різних лобістських груп, навіть на шкоду досягнення компромісів з ЄС, і тому головний переговорник повинен мати достатній технократичний авторитет і технічну експертизу, щоб переконати стейкхолдерів піти на компромісні варіанти. З іншої ж сторони, головний переговорник повинен мати достатню “бюрократичну” та політичну вагу, щоб отримати достатні важелі впливу на органи державної влади, що залучені до процесу переговорів, і при цьому продовжувати бути очільником переговорного процесу незалежно від політичних перестановок всередині країни (як носій експертизи та інституційної пам’яті).

## Висновок №5

**На політичному рівні має бути визначено, хто буде “арбітром фінальної інстанції”, коли необхідно затверджувати контрверсійні переговорні позиції.**

Дуже часто в країнах із коаліційними урядами виникають ситуації, коли навколо погодження фінальних переговорних позицій на рівні визначеного органу політичної координації переговорного процесу виникають суто політичні конфлікти між представниками конкурентних партій, але їх вирішення блокується через колегіальний характер прийняття рішень та / або надмірну автономність міністерств, які до нього входять. Відповідно, на найвищому рівні повинен бути визначений механізм вирішення таких ситуацій, коли хтось на найвищому політичному рівні повинен буде ухвалювати фінальні компромісні (і часто непопулярні) рішення щодо переговорних позицій, і брати на себе політичну відповідальність. Зазвичай такою фігурою є Прем’єр-міністр, втім, можливі і інші варіанти, в залежності від специфіки політичної системи країни-кандидата і побудови де-факто переговорної структури (так, наприклад, в Україні під час дії воєнного стану такою політичною фігурою є Президент).

## Висновок №6

### **Критично забезпечити сталість переговорного процесу на рівні переговорних / робочих груп.**

Якщо на політичному координаційному рівні (ПМ – заступники міністрів) будуть відбуватися ротації членів координаційного органу / переговорних команд, то фахові державні службовці у складі робочих груп, які займаються розробкою переговорних позицій і впровадженням норм *acquis* ЄС, мають залишатися на своїх посадах якомога довше (принаймні на час ведення переговорів). Для збереження інституційної пам'яті і керованості робочими групами на рівні кластерів доцільно розглянути можливість, щоб “кластери робочих груп” очолювались профільними державними секретарями міністерств, які були б захищеними від впливу виборчих циклів. Плинність кадрів у переговорних командах може призводити до суттєвих зупинок у процесі підготовки переговорних позицій і призупиняти весь переговорний процес. І навпаки, у випадку ефективної кадрової політики фахівці переговорних груп можуть скласти ефективне ядро управлінців, які можна буде делегувати для роботи в інституціях ЄС відразу після вступу.

## Висновок №7

### **Залученість Парламенту до процесу погодження/затвердження фінальних переговорних позицій є важливим чинником забезпечення прозорості переговорного процесу.**

У країнах-кандидатах були різні підходи до залучення Парламенту до формування переговорних позицій: від суто політичної моделі (наприклад, у Польщі), коли обговорювалися вже фінальні рішення урядової команди щодо переговорних позицій на рівні парламентських комітетів (і депутатам навіть не надавалися повні тексти позицій), до безпосереднього залучення депутатів парламентських комітетів до розробки позицій на рівні окремих робочих груп на глибокому технічному рівні (як в Чорногорії). Це питання, за великим рахунком, залежить від спроможності Парламенту долучатись до технічної сторони переговорів, і від рівня впливу Парламенту на ухвалення урядових рішень. Втім, також варто уникати і надмірної політизації переговорних позицій через механізм “глибокого” залучення депутатів, що може заблокувати досягнення компромісів на рівні робочих груп. В контексті України критичним фактором є здатність Парламенту (а саме відповідних його секторальних комітетів і комітету із питань ЄС) ефективно комунікувати із урядом (Офісом Президента та міністерствами) щодо прийняття необхідних змін до законодавства і досягати компромісів із проблемних питань до того, як вони виникають у сесійній залі і призведуть до затягування законодавчого євроінтеграційного процесу. Також в процесі переговорів Парламент повинен виконувати притаманну йому (і дуже важливу для ведення переговорів) функцію парламентської дипломатії на рівні окремих держав-членами ЄС, які мають суттєвий вплив на затвердження рішень щодо “зеленого світла” / блокування прогресу країн-кандидатів на рівні Ради ЄС.

## Висновок №8

**Однією із функцій політичної координації – крім контролю над процесом впровадження реформ та вирішення конфліктних ситуацій, – є створення духу здорової конкуренції між урядовими виконавцями за виконання завдань переговорного процесу.**

У більшості випадків система мотивації / покарань для безпосередніх виконавців завдань вступного процесу будується на рівні “міністри – прем’єр-міністр”, прогрес у проробленій роботі і ведення “рейтингу виконавців” аналізується під час засідань політичного координаційного органу.

## Висновок №9

**Залучення зовнішніх (недержавних) акторів до переговорного процесу є вкрай бажаним, але разом з тим не повинен призводити втрати керованістю вступним процесом з боку уряду.**

З огляду відкритості і позитивного публічного сприйняття переговорного процесу залучення недержавних акторів (громадських організацій, бізнес-асоціацій, академічного сектору та інших) є вкрай бажаним, і рівень такого залучення, і його формат є унікальними для кожної країни-кандидата (від створення окремих дискусійних майданчиків до повноцінного залучення до робочих груп). Однак важливо забезпечити адекватну репрезентацію таких зацікавлених сторін, обравши найавторитетніших представників у кожній категорії, інакше адекватні пропозиції до переговорних позицій, які могли б посилити позицію країни на переговорах, можуть бути втрачені через неспроможність їх опрацювати у випадку великої кількості пропозицій від недержавних акторів. З іншої сторони, якщо участь недержавних гравців буде виключно формальною, громадянське суспільство може втратити інтерес до участі у переговорному процесі.

## Висновок №10

**Наявність належним чином підготовлених державних службовців на рівні лінійних міністерств (виконавців) є наріжним каменем для успіху адаптації законодавства, його впровадження та вироблення адекватних переговорних позицій.**

Окрім вирішення системних питань, які вимагає реформа державної служби, переговорний процес додатково вимагає від держслужбовців, залучених до нього, поєднання секторальних (галузевих) знань і досвіду із дзеркальними знаннями норм права ЄС, володіння іноземними мовами (що використовуються в ЄС), глибокого розуміння особливостей роботи інституцій ЄС, а також здатність вести перемовини із своїми європейськими колегами. Ядро таких держслужбовців всередині кожного міністерства є запорукою того, що процес переговорів і впровадження відповідних реформ буде якісним і не викликатиме заперечень з боку ЄС.

Відповідно, навчання і підготовка держслужбовців до супроводження вступного процесу і взаємодіє з інституціями ЄС повинна здійснюватись на системній основі і може бути як окремим треком загальної реформи державної служби, так і бути окремою політикою (наприклад, Литва мала спеціальну Стратегію підготовки державної служби до вступу в ЄС й імплементуючу її урядову Координаційну раду). Цей процес може бути підтриманий експертно і фінансово як внутрішніми ресурсами міністерств, так і програмами технічної допомоги ЄС (вкл. стажування в інституціях ЄС).

Окремим питанням є запровадження мотиваційної системи надбавок до базової винагороди держслужбовцям, що залучені до виконання завдань євроінтеграційного та/чи вступного процесу країни-кандидата. Оптимального рішення тут немає, оскільки значний розрив у компенсації між “євроінтеграційними” спеціалістами і іншими працівниками

лінійних міністерств буде мати яскраво виражений демотиваційний ефект для останніх (оскільки вони також де-факто працюють для впровадження євроінтеграційних політик/реформ). Відповідно, для утримання таких спеціалістів необхідно застосовувати гнучку систему бонусів та нефінансової мотивації (наприклад, можливості працювати далі в ЄС, залученість компенсаційних бонусів від здобуття специфічних знань у сфері політик ЄС і т.д.). Дуже важливо, щоб мотиваційна система була встановлена на самому початку переговорного процесу і не змінювалась через деякий час внаслідок політичного популізму, що, зазвичай, призводить до втрати довіри до уряду і небажанню секторальних фахівців працювати на державу.

## Висновок №11

**Поєднання функцій головного переговорника і політичного очільника євроінтеграційного процесу (міністра з європейської інтеграції, наприклад) в одній особі створює ризики послаблення координації переговорів.**

Це два дуже інтенсивні (з огляду на витрачені ресурси та час) напрями вступного процесу, які можна умовно назвати “зовнішнім” (власне, переговори) та “внутрішнім” (виконання цілей із гармонізації законодавства і проведення реформ). Відповідно, за наявності людських ресурсів ці посади краще розділити, інакше виникає ризик появи прогалин / уповільнення у обох процесах.

## Висновок №12

**Переговори з ЄС на принципі “пакетних угод” (отримання виключень перехідних періодів у певному секторі за рахунок поступок у інших секторах), зазвичай, не є успішними.**

Якщо вже є необхідність отримати від ЄС специфічні виключення / перехідні періоди для певного сектору (кластеру), то аргументація для таких позицій на переговорах має бути самодостатньою і переконливою, без прив'язки до інших переговорних глав (чи інших питань переговорного процесу).

## Висновок №13

**Отримання виключення чи перехідного періоду із застосування норм права ЄС у тому чи іншому секторі має бути належним чином обгрунтовано. Отримати їх від ЄС шляхом політичних чи “пакетних” домовленостей, або ж технічних маніпуляцій із обгрунтуваннями є малоімовірним.**

У фінальному залишку аргументація країни-кандидата щодо отримання певного виключення чи перехідного періоду від ЄС має дати відповідь на три ключові питання: (i) “чому воно необхідне?”, (ii) “скільки часу (в роках) необхідно для адаптації?”, та (iii) “яким чином країна досягатиме цього наближення впродовж дії перехідного періоду?”.

Також дуже важливим моментом є визначення адекватного внутрішнього дедлайну для завершення внутрішньої роботи із підготовки до вступу до ЄС, оскільки його дотримання дає можливість планувати відповідні реформи впродовж дії виключень / перехідних періодів і, що найважливіше, адекватні обсяги фінансової допомоги з боку ЄС.

## РОЗДІЛ 3

# Оцінка планів побудови структури переговорного процесу в Україні (станом на кінець червня 2024 р.)

Відразу ж після ухвалення позитивного висновку у Звіті Єврокомісії про прогрес України в рамках Пакета розширення у листопаді 2023 року (і надання рекомендацій для відкриття вступного процесу) Україна розпочала підготовку до запуску переговорного процесу.

Першим кроком на політичному рівні стало затвердження загальних настанов для Уряду з боку Президента (Указ №744/2023 від 8 листопада 2023 року) щодо заходів з підготовки до переговорного процесу зі вступу України до Європейського Союзу. Зокрема, з метою формування переговорної структури було визначено, що уряд має:

- розпочати консультації з ЄС щодо узгодження організаційних аспектів переговорного процесу,
- сформувати пропозиції до складу делегації України для участі у переговорах,
- внести зміни до механізму координації діяльності та взаємодії органів державної влади, що будуть задіяні у переговорах.

Після офіційного відкриття переговорів з Україною у грудні 2023 року уряд представив попереднє бачення переговорного процесу та інституційної структури переговорів, що включала в себе (i) переговорну делегацію із розподілом на окремі переговорні групи і (ii) дорадчий координаційний орган на політичному рівні для організації переговорного процесу і імплементацію положень європейського законодавства, та секторальні експертні групи для вироблення переговорних позицій (всього 34, окрема група для кожної глави переговорного процесу).

Також для ведення переговорного процесу 21 червня 2024 року було сформовано Делегацію для участі у переговорах про вступ до ЄС (Указ Президента №365/2024 від 21 червня 2024 року), яка взяла участь у 1-й Міжурядовій конференції 24 червня, на якій представила ЄС загальну переговорну позицію України. Наразі Україна в процесі переговорів є на етапі проведення двостороннього скринінгу.

Головою Делегації і Головним переговорником з боку України став Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України<sup>1</sup>.

1) Пізніше, у вересні 2024 року, після змін в уряді посада Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України була об'єднана з посадою міністра юстиції.

До складу Делегації увійшли 35 членів, включаючи заступників міністрів та керівників інших органів центральної влади, Представник України при Європейському Союзі, а також 4 представники Офісу Президента.

Робота над формуванням остаточної переговорної структури тривала біля півроку і, нарешті, 27 серпня 2024 року вона була затверджена у вигляді урядової постанови про Міжвідомчу робочу групу з питань забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу та адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (далі - Постанова про МРГ)<sup>2</sup>. Відповідно до цієї постанови головним координаційним політичним органом переговорів про вступ до ЄС стане тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів, а саме згадана вище Міжвідомча робоча група (далі - МРГ), яка буде збиратися не рідше 1 разу на 3 місяці.

На політичному рівні очолювати (і нести відповідальність за весь переговорний процес) МРГ буде Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України (далі - ВПМ). Склад же самої групи наразі сформовано на основі широкого колегіального підходу, а саме крім чисто "урядового крила" (ВПМ, Генеральний директор Урядового офісу (секретар МРГ), заступник Держсекретаря Кабінету Міністрів, представники міністерств / ЦОВВ та Представник України при ЄС), певне представництво і вплив матимуть також і Офіс Президента, і Верховна Рада. Також очікується, що склад робочої групи буде досить гнучким і за потреби буде змінюватись, в залежності від актуальних задач переговорного процесу (на певний момент часу). Окрім цього МРГ отримала право запитувати інформацію і запрошувати на свої засідання будь-яких інших представників уряду/ЦОВВ, місцевої влади чи державних підприємств, а також представників недержавного сектору

(науковців, представників громадянського суспільства і бізнесу, і навіть окремих незалежних експертів), що робить формат її роботи досить таки інклюзивним (та інноваційним, якщо порівнювати із досвідом інших країн-кандидатів), але разом привносить і певне дублювання (на рівні МРГ та робочих груп). Також важливо, що технічний супровід роботи МРГ буде здійснювати Урядовий офіс, представники якого будуть надавати не тільки організаційну, а і експертну допомогу Голові і членам МРГ.

Ключовими ролями МРГ було визначено наступні:

- координація процесу формування (і) консолідованої переговорної позиції на рівні міністерств / інших ЦОВВ, а також (ii) переговорних позицій за переговорними розділами;
- політичний арбітраж, а саме вирішення проблемних питань, які виникають під час формування переговорної позиції України;
- планування та моніторинг впровадження внутрішніх євроінтеграційних реформ, наприклад, рекомендацій Європейської комісії або завдань Національної програми адаптації законодавства до права ЄС;
- забезпечення двостороннього діалогу з ЄС щодо оцінювання прогресу адаптації законодавства України до права ЄС.

Формування переговорних позицій за окремими розділами переговорними процесами та планування роботи з імплементації положень європейського законодавства на рівні того чи іншого сектору, відповідно до Постанови про МРГ, покладено на секторальні робочі (переговорні) групи. Всього їх створено 36, і вони будуть закривати питання 33-х секторальних (переговорних) розділів права ЄС і 3-х "горизонтальних" із питань

2) Постанова Кабінету Міністрів України №987 від 27 серпня 2024 р. "Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу".

економічних критеріїв, функціонування демократичних інституцій та реформи державного управління.

Аналіз положень Постанови про МРГ та останніх політичних змін в Кабінеті Міністрів (що сталися 4-5 вересня 2024 року) дозволяє стверджувати, що Україна формує власну інституційну структуру для переговорів із ЄС на основі досить централізованої моделі, із фокусом на політичні посади (члени МРГ і голови робочих груп – це як правило заступники міністрів/голів інших ЦОВВ) і домінуючою роллю посади профільного ВПМ (з питань європейської та євроатлантичної інтеграції). Так після нещодавнього “перезавантаження” уряду, чинна віцепрем’єрка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольга Стефанішина не тільки зберегла за собою посади ВПМ та головного переговорника від України, а і також зайняла посаду міністра юстиції. Таким чином, всі 3 головні політичні посади, що є ключовими для ведення переговорів про вступ із ЄС “замкнулися” на одному посадовці, Урядовий офіс зберіг своє місце в системі уряду (в Секретаріаті КМУ) і продовжить діяти в ролі головного технічного офісу для переговорний процесу та впровадження необхідних євроінтеграційних реформ.

Обрана модель інституційної структури переговорів про вступ має як свої переваги, так і виклики (ризики). На основі наявної офіційної інформації та проведених інтерв’ю з представниками уряду, та їх критичного аналізу, можна сформулювати наступні її переваги та недоліки для політичного та робочого (технічного) рівнів переговорного процесу:

## Політичний рівень – МРГ:

### Переваги:

- Створення єдиного “центру управління” вступу до ЄС та концентрація повноважень щодо ключових напрямків переговорного процесу в руках одного високопосадовця значно спрощує координацію цього процесу всередині уряду. Так, Ольга Стефанішина буде одночасно управляти і контролювати як процесом здійснення внутрішніх євроінтеграційних реформ в країні (як профільний ВПМ та голова МРГ), так і процесом переговорів з ЄС (як головний переговорник від України та голова МРГ), а також очолювати процес ключових горизонтальних реформ у критичному для всього переговорного процесу кластері “Фундаментальні реформи” (як міністр юстиції).
- МРГ як механізм політичної координації має досить гнучку структуру, яка потенційно дозволить забезпечити (а) врахування позицій всіх ключових зацікавлених сторін переговорного процесу та (б) динамічно змінювати склад МРГ під вирішення найбільш актуальних завдань переговорів (наразі, для України, після відкриття переговорів, це питання фундаментальних реформ).
- До того ж, наявність такого єдиного центру дозволить спростити політичну і технічну комунікацію із Європейською комісією, на рівні Президента ЄС та DG NEAR, що вже звикли до комунікації на рівні профільного ВПМ у форматі виконання зобов’язань Угоди про асоціацію з ЄС.

### Виклики (ризиками):

- Найбільшим викликом для нормального функціонування МРГ є забезпечення ефективного бюрократичного впливу на формування переговорної позиції, оскільки формально МРГ має статус лише консультативно-дорадчого органу, хоч і під головуванням профільного ВПМ. Відповідно, виникає питання, наскільки ефективно за такої моделі ВПМ зможе впливати на міністерства/інші ЦОВВ для здійснення часто складних і непопулярних реформ, пов'язаних із впровадженням норм права ЄС, а також вироблення адекватних секторальних переговорних позицій? Досвід інших країн-кандидатів показує, що політична координація переговорів часто здійснюється безпосередньо Прем'єр-міністром і будується на політичному авторитеті фігур очільника координаційного органу і/або головного переговорника.
- Статус МРГ як лише консультативно-дорадчого органу також піднімає питання наявності “арбітра останньої інстанції” на найвищому рівні для вирішення найбільш контроверсійних питань вступного процесу. Очевидно, що формат “широкого залучення” всіх зацікавлених сторін до роботи МРГ має на меті уникнення таких ситуацій в принципі, але досвід інших країн-кандидатів показує, що такі проблемні питання (особливо крос-секторальні чи непопулярні серед населення) все ж таки рано чи пізно виникають, і остаточні рішення приймаються, як правило, прем'єр-міністром, який несе за них політичну відповідальність. У випадку МРГ роль прем'єр-міністра у переговорному процесі взагалі відсутня, і за такої конструкції МРГ також відсутня принаймні процедура, яка б дозволяла його залучати як “арбітра останньої інстанції” у випадку виникнення таких питань.
- Концентрація всіх головних треків вступного процесу в руках ВПМ з євроінтеграції-міністра юстиції-головного переговорника (загадана вище) несе в собі не тільки спрощення координації зусиль по вступному процесу всередині уряду, але і питання надмірного навантаження на одну людину, яка буде паралельно вести ці повноцінні робочі напрями, кожен із яких вимагає високого рівня експертизи, значних ресурсів та постійної уваги. Кожна із цих трьох позицій сама по собі передбачає повноцінне навантаження, відповідно, виникає ризик, що така надмірна концентрація в результаті призведе до перевантаження системи управління (поєднання трьох таких посад в одних руках створює ризик розпорошення уваги та неможливості приділити достатньо часу кожному напрямку роботи) та ускладнити координацію між різними підрозділами і затримок у переговорному процесі.

Також, зосередження функцій головного переговорника, голови Делегації та голови МРГ в однієї особи створює істотні ризики в разі зміни політичної влади у країні. Оскільки посада віце-прем'єра є політичною, очевидно, що при зміні влади теперішня віце-прем'єрка буде змушена залишити цю посаду. Новій особі, призначеній на ці посади, доведеться витратити дуже багато часу, щоб розпочати ефективну роботу. Розділення цих ролей і призначення хоча б на посаду головного переговорника політично незалежного технократа могло б дещо знизити цей ризик.

Крім того, Міністерство юстиції є одним з найбільших міністерств в Україні з широким спектром функцій. Поєднання цієї посади з роллю Головного переговорника може негативно вплинути на оперативність вирішення повсякденних завдань міністерства. Євроатлантична інтеграція також є окремим напрямом роботи, який вимагає значних зусиль та координації з партнерами по НАТО, і отримав останнім часом критичний пріоритет.

- Також, стабільність новоствореної інституційної структури переговорів завжди перебуватиме під загрозою внаслідок незавершеної реформи державної служби, яка, серед іншого, передбачала створення спеціального “євроінтеграційного” компоненту у складі лінійних міністерств / інших ЦОВВ, але так і не була доведена до логічного завершення. А збереження сталості та інституційної пам’яті є особливо критичним для таких структур як МРГ та робочі групи, оскільки процес переговорів може тривати дуже тривалий час.

## Робочий (технічний) рівень - робочі (переговорні) групи:

### Переваги:

- безперечно позитивним моментом у запропонованій структурі для робочих (переговорних груп) є чіткий розподіл зон відповідальності і політичне закріплення певних розділів переговорного процесу. Кожну із робочих груп буде очолювати політичний представник відповідного профільного міністерства чи ЦОВВ, до політичної сфери якого входить робота над відповідним розділом переговорного процесу (відповідно, одне міністерство/ЦОВВ може очолювати кілька експертних груп), а саме заступник міністра/ очільника ЦОВВ. Хоч постанова про МРГ і не надає прямої деталізації (окрім двох випадків, члени МРГ та члени робочих груп - це заступники міністрів), очевидно, що головами робочих груп стануть заступники міністрів / голів інших ЦОВВ з питань європейської інтеграції. Така структура дозволить не тільки закріпити політичну відповідальність в уряді за окремими розділами переговорного процесу, а і створить запит на формування команд фахівців всередині кожного міністерства / ЦОВВ, яке буде супроводжувати переговорний процес (втім процес формування департаментів з питань європейської інтеграції досі перебуває на етапі впровадження, див. розділ реформування державної служби для деталей).
- Важливим позитивним моментом стало створення у кожній робочій групі посади секретаря, яку буде обіймати профільний представник Урядового офісу (із відповідною секторальною експертизою). Це важливо для збереження інституційної пам’яті всередині робочих груп та керованості переговорного процесу на технічному рівні у випадках, коли заступники міністрів чи очільників інших ЦОВВ будуть змінюватись по закінченню політичних циклів. По-перше, така конфігурація дозволить не тільки зберегти інституційну пам’ять та керованість процесами в робочій групі після змін голів робочих груп у політичних циклах (заступники міністрів в Україні - це політичні фігури). По-друге, секретарі зможуть на своєму рівні координувати роботу суто “технічних” спеціалістів у міністерствах/ЦОВВ, особливо у питаннях, які зачіпають одразу кілька переговорних розділів (наприклад, Європейський “Зелений курс” - ЄЗК) і надавати їм необхідну підтримку (наприклад, забезпечувати комунікацію із стейкхолдерами з ЄС, якщо така ще не встановлена). По-третє, цим каналом буде забезпечена правильна модель комунікації секторальних міністрів/інших ЦОВВ із Брюсселем, коли замість прямих (і часто невпорядкованих) контактів між українськими міністерствами та секторальними генеральними директоратами (DGs) Європейської комісії, обмін інформацією і контакти будуть йти по лінії “Урядовий офіс - DG NEAR”, і звітні робочі задачі/ процес комунікації вже будуть спускатися на рівень міністерств/ DGs. Це дозволить належним чином планувати час і ресурси не тільки з української сторони, а і зі сторони ЄС, з урахуванням специфіки роботи Єврокомісії.

- Також позитивним сигналом є те, що робочі групи будуть побудовані, як і МРГ, на основі широкого колегіального підходу, а саме до їх роботи будуть залучені не тільки урядові представники/представники ЦОВВ, а і члени євроінтеграційного, секторальних комітетів та апарату Верховної Ради, представники Офісу Президента та Секретаріату Кабміну, представники недержавного сектору (бізнес-асоціацій, громадських об'єднань, об'єднань роботодавців і наукових установ і т.д.). Хоч це може і призвести до певного дублювання (див. вище), але гіпотетично дозволить залучити для формування/обґрунтування переговорних позицій якісну зовнішню експертизу.

#### **Виклики (ризик):**

- Втім, незважаючи на прописану у постанові про МРГ опцію щодо залучення широкого кола зацікавлених сторін до розроблення переговорних позицій, сама процедура роботи робочих груп і механізм вироблення і узгодження секторальних переговорних позицій не визначена взагалі, що потенційно може створити конфліктні ситуації на рівні міністерств / ЦОВВ чи призвести до затримок у процесі формуванні переговорних позицій.
- Також, постанова про МРГ не містить відповіді на запитання, яким чином буде побудовано процес формування переговорних позицій по крос-секторальним питанням (наприклад, по згаданих вище питаннях ЄЗК, які одночасно охоплюють питання екології, енергетики, транспорту та сільського господарства) і спосіб взаємодії робочих груп у таких питаннях. У прийнятій постанові про МРГ явно не прописано, як саме такі питання будуть координуватися на рівні самої МРГ (лише загальна “координація діяльності робочих груп”), адже ці процеси також мають узгоджуватися і на рівні МРГ, і на рівні робочих груп, де і відбувається основний масив складної технічної роботи (формулювання змін до законодавства, обґрунтування переговорних позицій із відповідними розрахунками і т.д.). Однак в результаті проведених інтерв'ю відомо, що координацію крос-секторальних питань (на рівні кластерів переговорного процесу) будуть займатися визначені радники ВПМ-міністра юстиції, які не мають формального статусу, що піднімає питання про їх спроможність формально чинити вплив на процеси всередині відповідних секторальних робочих груп.
- Постанова про МРГ також детально не визначає чіткого механізму вироблення і особливо узгодження (на рівні Кабміну та МРГ) секторальних переговорних позицій, що потенційно може призвести до непотрібних затримок у їх формуванні. Наприклад, чи будуть узгоджені переговорні позиції затверджуватися лише на рівні МРГ чи також будуть вимагати затвердження на рівні Прем'єр-міністра та/або Парламенту? Яким чином буде відбуватися процес формування попередніх версій переговорних позицій на рівні міністерств/інших ЦОВВ, і яким чином буде погоджуватись їх фінальні версії на рівні робочої групи і т.д.?
- Механізм залучення до цього процесу неурядових акторів у постанові про МРГ виписано лише на рівні неформального оголошення, яке запрошує неурядових гравців доєднатись до робочих груп та визначає критерії відбору та обов'язки. Наразі цей механізм перебуває у процесі формування, і має визначити такі важливі моменти як критерії допуску неурядових акторів до участі у засіданні робочих груп, процедуру обговорення і врахування пропозицій до переговорних позицій, правила забезпечення конфіденційності інформації на етапах формування переговорних позицій і т.д.

Паралельно із підготовкою переговорної структури йдуть спроби підвищити спроможність державних службовців щодо ведення переговорів з ЄС і формування переговорних позицій, яка значно погіршилася після початку повномасштабного вторгнення РФ<sup>3</sup> і призвело до наявності дефіциту фахівців на держслужбі, які можуть якісно супроводжувати переговорний процес і впровадження норм *acquis* ЄС до національного законодавства. Зокрема, мова йде про:

- поступове відновлення відкритих конкурсів щодо зайняття посад державної служби, призупинених на період воєнного стану відповідно до рекомендацій OECP/SIGMA,
- реформу системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад, яка почне впроваджуватися з 2025 року і дозволить забезпечити гідний рівень винагороди для держслужбовців,
- збільшення чисельності і підвищення спроможності службовців Урядового офісу в частині координації роботи робочих груп і надання підтримки лінійним міністерствам / іншим ЦОВВ, з огляду на їх особливу роль в робочих групах та стрімке збільшення кількості задач після завершення двосторонніх скринінгів і де-факто початку переговорів про вступ,
- здійснення короткострокових програм підвищення кваліфікації з питань євроінтеграції для українських держслужбовців, які займаються євроінтеграційними питаннями у співпраці з європейськими інституціями (наприклад, програма Коледжу “Натолін” Natolin4Capacity Building).

- окремою проблемою є недостатній рівень володіння англійською мовою (у близько 60% держслужбовців, за даними НАДС), для чого було запущено ряд освітніх курсів (наприклад, проект НАДС із освітньою організацією EF Language Learning Solutions).

Залучення громадянського суспільства до переговорного процесу наразі не є до кінця формалізованим, обмежуючись досить загальними формулюваннями у постанові про МРГ. На основі нещодавно оприлюдненого оголошення (див. вище) видно, що представники ГО та аналітичних центрів будуть включені до складу робочих (переговорних) груп напряду (зокрема, ВПМ оголосила про залучення представників бізнес-середовища до переговорного процесу<sup>4</sup>, і наразі триває відбір представників неурядового сектора до складу робочих груп). Також, за словами опитаних урядовців, будуть задіяні і всі інші формати співпраці, такі як консультації, обговорення, публічні заходи і т.д. (так, наприклад, неурядові гравці вже були залучені до розробки проектів дорожніх карт у секторі “Верховенство права” (розділи 23-24) переговорного процесу<sup>5</sup>), а отже підхід до залучення неурядових гравців не буде формально регульованим, що має зробити його досить гнучким. Але з іншої сторони, такий “неформальний” механізм вимагатиме високого рівня довіри між урядом і представниками неурядового сектору і постійного (а не ситуативного) залучення неурядової експертизи та належного врахування пропозицій від неурядових учасників робочих груп. Також лунали пропозиції до створення широкого дорадчого органу при КМУ, але жодної конкретики з цього приводу поки що також немає.

3) Для деталей див. дослідження УЦЄП “На шляху до європейської інтеграції: дослідження наявних проектів та потреб зацікавлених сторін в Україні” для ICAP «Єднання».

4) <https://www.facebook.com/UA.EU.NATO/posts/pfbid0rfJ9Uk-4DvnbN9x8ggBG8VdpVbE3cnS84DfnAeRVQZzEmbTMk6B19Vgq-TM1Uok8bsl>

5) <https://www.facebook.com/goeei.ua/posts/pfbid02aoQPrT-CxHyar3Socw5kF3booUaXVFRiMEqGduQCTEKnbbl25xeB-ZVE7o6TrzGdjFI>

## РОЗДІЛ 4

# Рекомендації щодо першочергових кроків для забезпечення стабільності інституційної структури переговорного процесу з огляду реформи публічної адміністрації

Створення інституційної структури переговорів про вступ до ЄС також повинна розглядатися з огляду реформи публічної адміністрації, оскільки ці два процеси повинні бути узгоджені між собою, щоб забезпечити необхідну сталість і безперервність досить тривалого (за часом) переговорного процесу, а також із урахуванням вимоги впровадження цієї реформи як частини зобов'язань.

Здійснення реформи публічної адміністрації є ключовою в контексті ефективності процесу формування політики та матиме кілька важливих наслідків для функціонування інституційної структури переговорів, найголовнішими з яких є наступні:

- Сформувати підґрунтя для ефективного ведення переговорів: її впровадження здатне забезпечити чіткий розподіл повноважень між органами влади, підвищити їх спроможність, а також покращити координацію дій різних органів влади при вирішенні комплексних завдань вступного процесу та приведення у відповідність українського законодавства.

- Виконати один із вступних критеріїв: впровадження цієї реформи є частиною виконання країною Копенгагенських критеріїв, а також фактично спроможністю в майбутньому країни функціонувати як повноправний член ЄС.
- Забезпечити довгострокову стійкість інституційної структури переговорів: впровадження реформи публічної адміністрації є ефективним інструментом для забезпечення балансу в межах владного трикутника, що в свою чергу є важливим аспектом для зменшення політизації процесу.

У контексті реформи державної служби можна надати наступні рекомендації щодо побудови інституційної структури переговорів:

### 1. Організація ефективної і прозорої координації переговорного процесу:

- Є надзвичайно важливим для забезпечення стабільності переговорного процесу. Створення консультативно-дорадчих органів в системі Кабміну може бути ефективним рішенням для

напрацювання переговорних позицій. Однак, насамперед, для забезпечення ефективного переговорного процесу та виконання зобов'язань необхідно актуалізувати реформу публічної адміністрації.

- Створення МРГ під керівництвом Віце-прем'єр-міністра – це корисний, але додатковий інструмент, оскільки з точки зору формування політики та виконання зобов'язань вона не відіграє основної ролі. Важливо, щоб цей орган функціонував прозоро і підзвітно, а його діяльність була спрямована на забезпечення координації зусиль різних органів державної влади в рамках переговорного процесу.

## **2. “Модернізація” Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції і підвищення його ролі до Директорату, відповідального за забезпечення координації Європейської та Євроатлантичної інтеграції в структурі СКМУ:**

- Ця інституція відіграє важливу роль в координації європейської інтеграції на робочому рівні всередині країни, але також веде робочу комунікацію з ЄС, зокрема є *vis a vis* для Генерального директорату з питань сусідства та переговорів з розширення Європейської комісії (DG NEAR).
- Проте варто враховувати, що поточна структура та штатний розпис закладалися на етапі імплементації УА. Переговорний процес щодо вступу за своєю суттю є більш структурованим та об'ємним. З урахуванням цього вбачається необхідність посилення спроможності Урядового офісу (УО). Важливою складовою цього процесу має бути проведення функціонального аудиту та аналізу потреб переговорного процесу щодо вступу України в ЄС, а також збереження повноважень щодо євроатлантичної інтеграції. Орієнтовна логічна структура

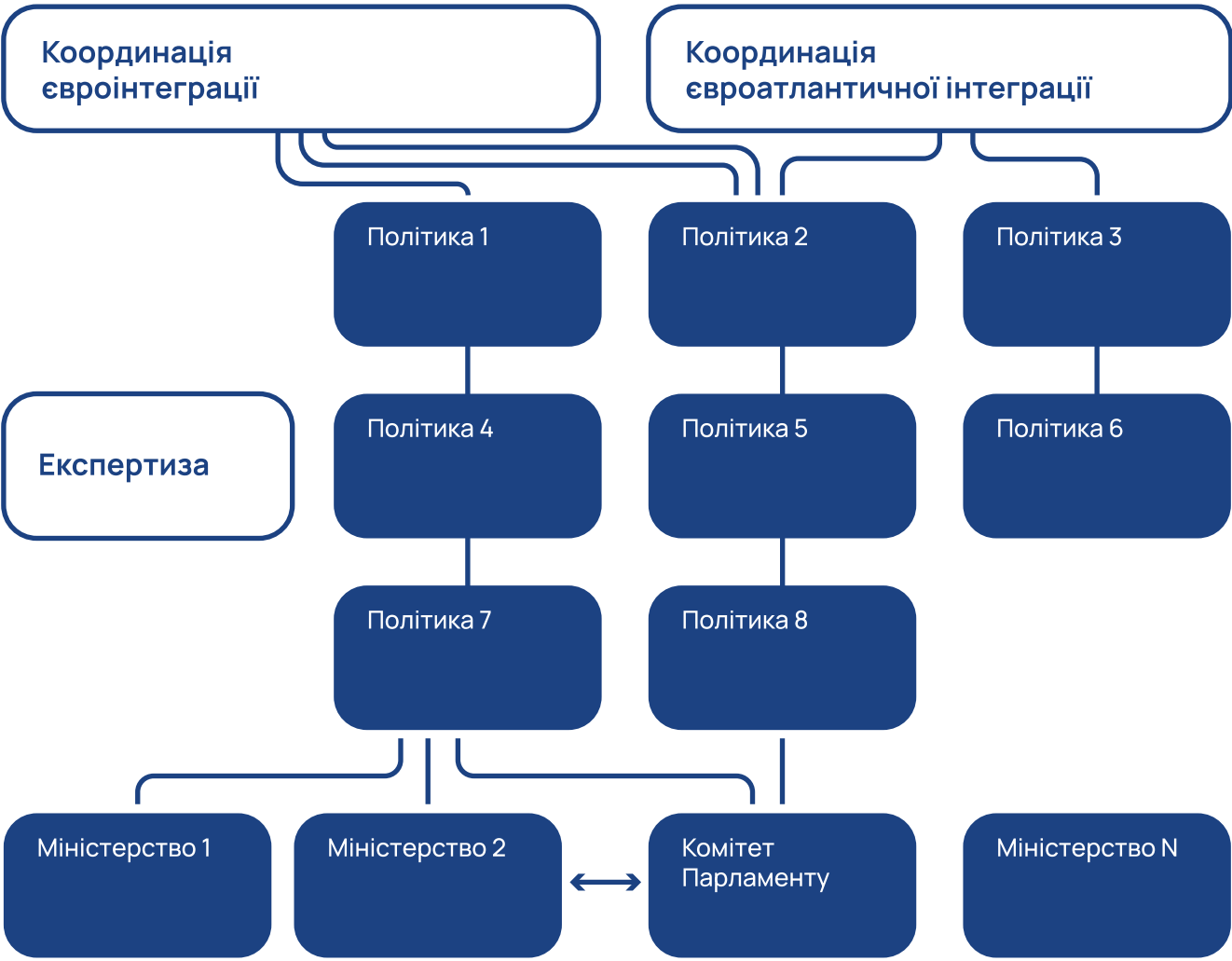
може будуватися на структуруванні державної політики із урахуванням необхідності забезпечення процесу ефективної взаємодії із відповідними структурними підрозділами міністерств (див. малюнок). Штатний розпис УО повинен ґрунтуватися на потребах та навантаженні з урахуванням особливостей розділів переговорного процесу. На початку переговорного процесу може існувати необхідність забезпечення окремих підрозділів УО більшою кількістю спеціалістів у разі низької спроможності окремих підрозділів міністерств відповідальних за формування політики.

- Варто також відзначити, що реформування УО має проводитися в межах впровадження змін, спрямованих на посилення основного органу центру уряду – СКМУ. Оскільки функції центру уряду є надзвичайно важливими на різних етапах переговорного процесу (крос-секторальні питання та відповідність документам політики, фінансування та держбюджет, питання пріоритетів, і т.д.). Таким чином, місце УО в структурі СКМУ мало б визначатися як директорат відповідальний за забезпечення координації Європейської та Євроатлантичної інтеграції.

## **3. Переформатування і визначення чіткої структури державної політики щодо ведення переговорів про вступ до ЄС:**

- Ефективність переговорного процесу щодо вступу України до ЄС значною мірою залежить від структурування державної політики у цій сфері. Наразі у ній присутні численні дублювання і “сліпі зони”, коли є сфери переговорного процесу, не закриті жодними політиками і, навпаки, кілька міністерств/інших ЦОВВ можуть дублювати свою роботу.

**Можлива схема реорганізації Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції як директорату СКМУ**



- Зокрема, слід деталізувати сфери компетенції КМУ та законодавчо затвердити структуру державної політики, яка враховуватиме у тому числі особливості структури переговорного процесу щодо вступу України в ЄС. Це дозволить синхронізувати дії різних органів влади, уникнути розпорошення ресурсів та забезпечити послідовне виконання євроінтеграційних зобов'язань в контексті загальної державної політики.
- Структурування державної політики є критичним для забезпечення її системності та ефективної координації між усіма державними органами. Відповідно до чітко визначених сфер компетенцій можуть створюватися міністерства, які відповідатимуть за формування політики у межах цих сфер та директори, що опікуватимуться кожною складовою політики. Такий підхід дозволить охопити всі напрямки державної політики, уникнути прогалин через відсутність відповідального органу та забезпечити послідовне формування політики у кожній сфері. Такий підхід може бути використано і для покращення взаємодії Уряду і

Парламенту, а саме використання законодавчо визначеного переліку для створення комітетів ВРУ, а також шляхом приведення у відповідність структурних підрозділів Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Таке структурування може бути впроваджене шляхом внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

#### **4. Інституційна спроможність (забезпечення) переговорного процесу має бути терміново посилена:**

- Недостатня кількість та низька ефективність роботи директоратів політики у міністерствах створюють серйозні перешкоди для формування та реалізації політики, зокрема і з огляду на виконання зобов'язань перед ЄС.
- Зокрема, необхідно здійснити наступні заходи:
  - Внести зміни в закони «Про КМУ» і «Про ЦОВВ»: визначити, що міністерство є органом виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики та забезпечення її реалізації (а не навпаки, як є зараз<sup>1</sup>) і передати КМУ повноваження визначати перелік директоратів у кожному міністерстві та сфери їх відання (на сьогодні це повноваження в міністрів<sup>2</sup>).

1) Згідно з чинною редакцією Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства відповідають як за формування, так і за реалізацію державної політики. Міністерства мають забезпечувати формування державної політики у визначених сферах. Натомість інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) виконувати функції з реалізації цієї політики. Це розмежування покликане забезпечити чітке розподілення обов'язків: міністерства зосереджуються на розробці та спрямуванні політики, а інші ЦОВВ — на її виконанні.

2) Відповідно до статті 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», затвердження структури апарату міністерства належить до повноважень міністра. Це створює певні труднощі для централізованого створення директоратів у всіх міністерствах, оскільки кожен міністр самостійно визначає структуру свого відомства, що може призводити до відсутності єдиної підходу та ускладнювати координацію між міністерствами.

- Прискорити створення директоратів політики: необхідно терміново завершити процес створення директоратів політики у всіх міністерствах, забезпечивши їх належне фінансування та кадрове забезпечення. Директорати політики мають бути наділені повноваженнями з аналізу політики, розробки стратегій, координації з іншими органами влади та громадськістю, а також моніторингу виконання євроінтеграційних заходів.
- Забезпечити міжвідомчу координацію: необхідно створити ефективну систему координації між директоратами політики різних міністерств та іншими зацікавленими сторонами (наприклад, комітетами Верховної Ради).
- Створити ефективну систему моніторингу та оцінки: дана система буде дотична до роботи директоратів політики, а також прогресу в імплементації євроінтеграційних заходів.
- Важливість директоратів політики для успішної євроінтеграції полягає в тому, що вони мають стати ключовими гравцями у процесі приведення у відповідність законодавства України до права ЄС. У майбутньому директорати політики українських міністерств мають стати повноцінними партнерами для директоратів Європейської комісії, забезпечуючи ефективну комунікацію та співпрацю в рамках переговорного процесу та майбутнього повноправного членства України в ЄС.

**5. Слід уникати чинного поєднання посад (I) Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, (II) Головного переговорника та (III) Міністра юстиції є надмірним навантаженням для однієї особи і створює значні ризики для ефективності переговорного процесу.**

□ Зокрема, необхідно здійснити наступні заходи:

- Делегування повноважень Головного переговорника: найбільш оптимальним рішенням було би делегувати повноваження Головного переговорника окремій особі, яка би зосередилася виключно на веденні переговорів з ЄС.
- Створення посади заступника Головного переговорника: заступник міг би взяти на себе частину рутинної роботи, забезпечити ефективну комунікацію між робочими групами та іншими інституціями, а також представляти країну на деяких переговорах.
- Оптимізація структури Міністерства юстиції: необхідно розглянути можливість делегування адміністративних повноважень Міністерства юстиції іншим органам державної влади, що спеціалізуються на певних напрямках реалізації політики. Насамперед, вивести з апарату Міністерства підрозділи, відповідальні за реалізацію реєстраційної та пенітенціарної політики, а також виконавчу службу.

**6. Обов'язки заступника голови робочої групи з питань імплементації норм права ЄС доцільно покласти на директора директорату політики відповідного міністерства.**

□ Це забезпечить:

- Безперервність роботи: навіть при зміні політичного керівництва, директор директорату як державний службовець продовжить роботу над євроінтеграційними процесами.
- Інституційну пам'ять: директор матиме глибокі знання про специфіку галузі та досвід попередніх етапів переговорів. Він зможе швидко ввести нового голову робочої групи в курс справи, забезпечивши плавний перехід.
- Синергію з процесом формування політики: євроінтеграція стане органічною частиною загальної політики міністерства.

□ Такий підхід відповідає європейській практиці та сприятиме ефективному проведенню переговорів про вступ України до ЄС.

**7. Створення окремих крос-секторальних робочих груп на основі Урядового офісу є надмірним. Замість створення нових структур, необхідно оптимізувати роботу існуючих, посиливши їхню роль у координації крос-секторальних питань євроінтеграції. Це дозволить ефективніше використовувати ресурси в умовах їх обмеження та забезпечить більш скоординовану роботу всіх зацікавлених сторін.**

□ Чому не варто створювати окремі групи?:

- Дублювання функцій: це призведе до розпорошення ресурсів та ускладнить координацію між різними структурами.

- Збільшення бюрократії: створення нових груп потребуватиме додаткових фінансових та людських ресурсів.
- Координацію таких питань цілком можуть взяти на себе існуючі структури:
- Урядовий офіс: має зосередитися на стратегічному плануванні та координації крос-секторальних євроінтеграційних процесів на рівні робочих груп.
  - Секретаріат Кабінету Міністрів (СКМУ): як головний орган центру уряду, СКМУ має достатні ресурси та повноваження для координації крос-секторальних питань на рівні формування державних політик загалом.
- Як вирішувати крос-секторальні питання?:
- Включення до секторальних груп із потенційними крос-секторальними питаннями представників всіх міністерств, відповідальних за конкретні політики. Це забезпечить комплексність розгляду питань та врахування інтересів усіх зацікавлених сторін.
  - Спільні засідання секторальних груп: складні питання, які виходять за рамки однієї сфери, можуть обговорюватися на спільних засіданнях відповідних робочих переговорних груп. У випадку не вирішення складних крос-секторальних питань окремі аспекти можуть виноситися на засідання основної міжвідомчої робочої групи під головування ВПМ.

## **8. Ефективна комунікація між делегацією для переговорів щодо вступу України до ЄС та робочими переговорними групами має забезпечуватися на рівні голів таких груп.**

- Проте, варто зауважити, що з урахуванням руху України в переговорному процесі голови робочих переговорних груп мають бути включені до основної міжвідомчої робочої групи. Наразі не всі голови робочих переговорних груп включені до її складу. Зокрема, цей аспект буде важливим після відкриття кластерів, що слідує за кластером фундаментальних реформ.

## **9. Роль парламенту в процесі євроінтеграції має бути збалансованою.**

- Залучення всього парламенту може уповільнити процес, а обмеження ролі – віддалити його від процесу.
- Оптимальний варіант передбачає активну участь профільних парламентських комітетів в обговоренні переговорних позицій. Обговорення переговорних позицій та результатів переговорів із Європейською комісією є ефективним механізмом контролю за виконанням євроінтеграційних зобов'язань та підвищення взаємодії для попередження відхилення від зобов'язань у законодавчому процесі.



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ  
ПОЛІТИКИ

**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.

[www.ucep.org.ua](http://www.ucep.org.ua)

[press@ucep.org.ua](mailto:press@ucep.org.ua)

[facebook.com/UCEP.org.ua](https://facebook.com/UCEP.org.ua)



Центр  
Політико-  
Правових  
Реформ

**ЦППР не є класичною правозахисною організацією, однак саме цінність прав людини визначає сутність і мету діяльності організації.**

Конституція України, прийнята у 1996 році закріпила високі стандарти прав людини, примат міжнародного права над національним, установила демократичні інституції. Однак було зрозуміло, що ухвалення Конституції є лише першим кроком, а для її дії необхідним є проведення низки реформ у політикоправовій сфері.

ЦППР з моменту свого створення та до цього часу основним своїм завданням ставить розроблення та сприяння втіленню таких реформ, які будуть здатні забезпечити демократію та верховенство права в Україні, і у майбутньому приведуть нашу державу до членства у ЄС.

Відповідно до Копенгагенських критеріїв держава, яка прагне стати частиною європейської політичної спільноти, повинна забезпечити стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин.

[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)

[centre@pravo.org.ua](mailto:centre@pravo.org.ua)

[www.facebook.com/pravo.org.ua](https://www.facebook.com/pravo.org.ua)

© 2024, ГО “Український центр європейської політики”