

Полісі-бріф

ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ПЕРЕГОВОРІВ ПРО ВСТУП ДО ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Олександра Булана

Сніжана Дяченко

Вікторія Мельник

Дмитро Науменко

Полісі-бріф розроблено на основі аналітичного дослідження
“Інституційна модель переговорів про вступ до ЄС: уроки для України”



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Центр
Політико-
Правових
Реформ

Інституційна модель переговорів про вступ до ЄС: уроки для України

Відкриття переговорів про вступ до ЄС стало визначальною подією для України як з геополітичного огляду, так і з огляду внутрішнього процесу реформування країни у відповідності до букви та духу європейського законодавства і стандартів. У результаті Україна виходить на наступний етап європейської інтеграції, набагато складніший з політичного, нормотворчого та технічного оглядів, якщо порівнювати із Угодою про асоціацію. Успіх переговорів про вступ залежатиме не тільки від майстерності переговорної команди, але й від спроможності держави створити і підтримувати ефективну внутрішню інституційну структуру переговорів – спеціальні інститути і систему координації органів влади, які будуть супроводжувати процес переговорів про вступ до ЄС, формувати і захищати переговорні позиції України.

Аналіз досвіду інших країн-кандидатів на вступ до ЄС, як минулих (Литви і Польщі), так і чинних (Албанії, Північної Македонії, Сербії і Чорногорії) показує, що хоча елементи переговорної структури загалом подібні, ефективність їхнього функціонування залежить від багатьох факторів, які необхідно враховувати на старті переговорного процесу. Україна розпочала формування переговорної структури з літа 2024 року і поступово рухається до відкриття переговорів у кластері “Фундаментальні реформи”. Будучи на початковому етапі цього процесу, Україна може повчитися з досвіду – помилок чи успіху – інших країн-кандидатів і відшліфувати внутрішній координаційний механізм, який би дозволив плавно пройти складний переговорний процес.

Ключові висновки з досвіду інших країн-кандидатів

Політична координація

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

Координація переговорного процесу повинна бути побудована на правильному балансі політичної централізації і “горизонтальної” координації між секторальними міністерствами, щоб мати спроможність використати ресурси уряду і вирішувати суперечки між секторальними органами влади. В більшості країн-кандидатів політичну координацію переговорного процесу здійснював тимчасово створений орган у складі Прем’єр міністра, головного переговорника, а також ключових міністрів. Цей орган виступав головним політичним арбітром, затверджував фінальні версії переговорних позицій і передавав їх на погодження уряду. Технічний урядовий орган (міністерство чи офіс), який зазвичай очолював головний переговорник, координував процеси на рівні робочих груп. Ефективність і успіх цієї координації залежала від бюрократичної ваги, повноважень і ресурсів, які мав цей орган, для належної підтримки і впливу на лійнійні міністерства.

Роль головного переговорника

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.

Головний переговорник виконує функцію своєрідного “медіатора” між різними групами впливу всередині країни, інтереси яких зачіпає процес нормативної і практичної інтеграції із стандартами ЄС, і його найважливішою функцією є переконати їх визначити реалістичну планку галузевих запитів в переговорних позиціях, і, таким чином, підвищити шанси на успіх на перемовинах з ЄС.

Поеднання функцій головного переговорника і політичного очільника євроінтеграційного процесу (міністра з європейської інтеграції, наприклад) в одній особі створює ризики послаблення координації переговорів - з огляду на фізичну неспроможність однієї людини ефективно здійснювати ці два дуже інтенсивні (з огляду на витрачені ресурси та час) напрями вступного процесу.

Робочі групи і розробка переговорних позицій

Розробка переговорних позицій відбувається на рівні робочих груп, які й формують робочий рівень переговорного процесу. Робочі групи, як правило, формуються відповідно до чітко вираженого секторального підходу (по главам переговорного процесу) із визначенням ключового лінійного міністерства (чи іншого органу влади), відповідального за ведення того чи іншого сектору. Налагодження чіткої технічної координації переговорного процесу на рівні робочих груп є фундаментом вступних переговорів. Конкретна форма і способи організації такого механізму не мають принципового значення, головне, щоб на робочому рівні створювались якісні і належно обгрунтовані переговорні позиції, необхідні для перемовин із Брюсселем, а також забезпечувалась швидка реакція на запити, які будуть виникати з боку ЄС.

За ідеального сценарію саме робочі групи мають бути захищені від політичних змін, щоб зберегти інституційну пам'ять переговорів і безперебійну роботу переговорного процесу. Одним із можливих запобіжників є залучення професійних

державних службовців (неполітичних фігур, як-то державних секретарів чи фахівців міжвідомчого урядового органу) до керівництва робочими групами у якості заступників голів робочих груп чи секретарів.

Іншим важливим процесом є координація та регулярна комунікація між робочими групами (чи точніше очільниками євроінтеграційних департаментів міністерств, які часто є заступниками керівників робочих груп). У іншому випадку виникає ризик конфліктів між залученими сторонами на рівні переговорних позицій і затягування часу їх формування або ж підготовка позицій неналежної якості.

“Євроінтеграційні” держслужбовці

Наявність належним чином підготовлених державних “євроінтеграційних” службовців на рівні лінійних міністерств (виконавців) є наріжним каменем для успіху адаптації законодавства до норм ЄС, його впровадження та вироблення адекватних переговорних позицій. Відповідно навчання і підготовка держслужбовців до супроводження вступного процесу і взаємодії з інституціями ЄС повинна здійснюватись на системній основі і може бути як окремим треком загальної реформи державної служби, так й окремою політикою. Для утримання ядра таких спеціалістів необхідно застосовувати гнучку систему бонусів і нефінансової мотивації, яка має бути сталою від самого початку переговорного процесу і захищеною від політичного популізму під час ведення переговорів.

Досліджені країни-кандидати застосовували різні мотиваційні інструменти для залучення фахових державних службовців до процесу підготовки переговорних позицій. Однак спроби запровадження спеціальних фінансових стимулів для фахівців робочих груп не мали успіху, внаслідок конфліктів із іншими співробітниками міністерств. Досвід країн-кандидатів показав, що рівень фінансової винагороди повинен бути адекватним для всієї державної служби.

Для службовців, залучених до робочих груп, більшими стимулами є інвестиції у їх навчання і підготовку, а також перспективи кар'єрного зростання і подальшої роботи в інституціях ЄС (коли країна набуде повноцінного членства).

Роль парламенту в переговорному процесі

Залученість Парламенту до процесу погодження/затвердження фінальних переговорних позицій є важливим чинником забезпечення прозорості та публічної підтримки переговорного процесу, хоч також вкрай бажано уникати і надмірної політизації переговорного процесу. Є досить різні моделі, яку роль може грати Парламент у формуванні переговорних позицій, однак ступінь цього залучення в кінцевому підсумку залежить від реальної спроможності Парламенту долучатись до технічної сторони переговорів і від рівня його впливу на ухвалення урядових рішень. Найпоширенішою практикою є погодження переговорних позицій в парламентському комітеті з європейських справ. Наприклад, у Литві парламентський комітет був досить потужною структурою і очолювався Віце-спікером. До складу комітету входили представники всіх політичних сил, він мав достатній склад (26 депутатів), спроможність (експертизу для аналізу законопроектів на предмет відповідності *acquis* ЄС) та ефективну регулярну комунікацію із урядовим Європейським комітетом (орган при канцелярії Прем'єр-міністра, що виконував координацію переговорного процесу).

Участь громадянського суспільства

Існують різні моделі залучення неурядових акторів (громадського сектору, бізнес-асоціацій і т.д.), однак ключовим моментом є організація ефективного трансферу експертизи від неурядових гравців до уряду за умови уникнення ситуацій, коли це призводить до конфліктів чи затягування процесу обговорення варіантів переговорних позицій. Важливо забезпечити адекватну репрезентацію

таких зацікавлених сторін, обравши найавторитетніших представників у кожній категорії. Інакше раціональні 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.

Переговори щодо перехідних періодів

Отримання виключення чи перехідного періоду із застосування норм права ЄС у тому чи іншому секторі має бути належним чином обґрунтовано. Отримати їх від ЄС шляхом політичних (наприклад, апелюванням до геополітичних факторів) чи "пакетних" домовленостей (за рахунок поступок у інших секторах), або ж технічних маніпуляцій із обґрунтуваннями є малоімовірним.

Оцінка актуальних планів побудови інституційної структури переговорів в Україні

Процес формування переговорної структури розпочався з листопада 2023 року і через рік призвів до створення досить централізованої моделі, яка складається з наступних ключових елементів інституційної переговорної структури в Україні:

- створено вищий політичний координаційний органу - Міжвідомчу робочу групу з питань забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу та адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (далі - МРГ). МРГ сформована на широкій колегіальній основі, головною політичною фігурою, відповідальною за фінальні рішення щодо ведення переговорів з ЄС, є

Віце-прем'єр-міністр (ВППМ) з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, який (яка) також зайняла і посаду міністра юстиції. Профільна ВППМ також є одночасно Головним переговорником і відповідальна за процес внутрішньої координації діяльності робочих груп та наближення українського законодавства до норм ЄС.

- Урядовий офіс (під політичним керівництвом ВППМ) зберіг своє місце в системі уряду (в Секретаріаті КМУ) і продовжить діяти в ролі головного технічного офісу для організації і підтримки процесів на рівні робочих груп та впровадження необхідних євроінтеграційних реформ.
- сформовано Делегацію для участі у переговорах про вступ до ЄС, знову ж під керівництвом профільного ВППМ, яка стала і Головним переговорником зі сторони України.
- створено 36 робочих груп (із них - 3 є "горизонтальними"), які будуть очолювати заступники (1-ші заступники) міністрів, технічну підтримку та сталість процесів будуть забезпечувати профільні фахівці Урядового офісу (на посадах секретар робочих груп).

Така модель несе в собі як певні переваги, так і ризики (детально проаналізовані у тексті аналітичної роботи), що так чи інакше будуть впливати на керованість і якість забезпечення переговорного процесу. Наразі ще рано робити певні висновки щодо її ефективності, однак, можна сказати, що її централізований і гнучкий характер може сприяти швидкому і успішному старту переговорного процесу, проте спроможність такої структури забезпечити сталу підтримку досить складного "вступного марафону" є під сумнівом.

Кроки, які необхідно зробити для формування інституційної структури переговорів в Україні в рамках реформи публічної адміністрації

Реформа публічної адміністрації

У випадку України формування інституційної структури переговорів відбувається одночасно із ширшою реформою публічної адміністрації, яка сама по собі є одним із розділів (й індикаторів успіху) вступного процесу. Тому, очевидно, така структура буде "вбудовуватись" у нову архітектуру публічної адміністрації, яка у зворотному напрямі визначить стійкість, спроможність та ефективність переговорної архітектури.

Політична координація

Створення МРГ під керівництвом Віце-прем'єр-міністра – це корисний, але додатковий інструмент, оскільки з огляду 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.

Технічна координація переговорного процесу

Необхідна "модернізація" Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції до нових умов ведення переговорів про вступ (його функціонал створювався для виконання Угоди про асоціацію з ЄС) і підвищення його ролі до Директорату, відповідального за забезпечення координації Європейської та Євроатлантичної інтеграції в структурі Секретаріату КМУ.

Ефективність переговорного процесу щодо вступу України до ЄС буде залежати і від переформатування та визначення чіткої структури державної політики щодо ведення переговорів про вступ до ЄС.

Під її цілі повинні бути деталізовані сфери компетенції КМУ, створені (або переформатовані) міністерства, які відповідатимуть за формування політики у межах цих сфер та директорати, 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.

Інституційна спроможність (забезпечення) переговорного процесу має бути терміново посилена, оскільки недостатня кількість та низька ефективність роботи директоратів політики у міністерствах створюють серйозні перешкоди для проведення переговорів з ЄС та виконання зобов'язань перед ЄС в рамках процесу вступу. Зокрема, повинна бути перезавантажена система директоратів політики у міністерствах:

- вони повинні бути сформовані у всіх міністерствах,
- має бути створена ефективна система координації між директоратами політики різних міністерств та іншими зацікавленими сторонами,
- необхідно налагодити комплексну урядову систему моніторингу та оцінки прогресу в імplementації євроінтеграційних заходів.

Слід уникати чинного поєднання посад (I) Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, (II) Головного переговорника та (III) Міністра юстиції. Це є надмірним навантаженням для однієї особи і створює значні ризики для ефективності переговорного процесу. Зокрема, більш дієвими стали би такі заходи:

- створення окремого повноцінного інституту Головного переговорника та його заступника,
- оптимізувати структуру Міністерства юстиції,

- на рівні робочих груп обов'язки заступника голови робочої групи з питань імplementації норм права ЄС доцільно покласти на директора директорату політики відповідного міністерства, щоб забезпечити сталість цього важливого і ключового для ведення переговорів технічного процесу.

Необхідно оптимізувати роботу чинних інституційних структур, посиливши їхню роль у координації крос-секторальних питань євроінтеграції. Це можна зробити шляхом включення до секторальних груп із потенційними крос-секторальними питаннями представників всіх міністерств, відповідальних за конкретні політики та організацію спільних засідань секторальних груп для вирішення питань, які виходять за рамки однієї сфери (переговорної глави).

Ефективна комунікація між делегацією для переговорів щодо вступу України до ЄС та робочими переговорними групами має забезпечуватися на рівні голів таких груп. Зокрема, голови всіх робочих груп мають бути включені до основної міжвідомчої робочої групи, щоб мати можливість ефективної координації після відкриття переговорів з інших секторальних кластерів, що відбудеться після відкриття кластеру фундаментальних реформ.

Участь Парламенту

Оптимальний варіант залучення Парламенту до переговорного процесу передбачає активну участь профільних парламентських комітетів в обговоренні переговорних позицій. Втім, також варто уникати і надмірної політизації переговорних позицій через механізм “глибокого” залучення депутатів, що може заблокувати досягнення компромісів на рівні робочих груп. 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.

Висновки

Технічні переговори про вступ до ЄС вимагають від України побудови досить складної інституційної переговорної структури в умовах жорсткого обмеження ресурсів і кризових явищ в публічній адміністрації, спричинених довготривалою війною. Цілком ймовірно, що нещодавно створена національна переговорна структура і впорається із першочерговим завданням відкриття переговорів (у кластері “Фундаментальні реформи”), проте її здатність ефективно вести технічні секторальні переговори із ЄС наразі викликає обґрунтовані сумніви.

Виходячи із вже накопиченого досвіду інших країн-кандидатів та ширших цілей реформи публічної адміністрації доцільно подальше переосмислення ролі і функціоналу інституційної структури переговорів. Необхідно здійснити термінові кроки із посилення її спроможності, до моменту відкриття суто галузевих переговорних кластерів, що слідує за кластером фундаментальних реформ.

Вступний процес повинен отримати чітке політичне лідерство на найвищому рівні і, одночасно, бути забезпеченим від впливу популізму. Інституційна структура має бути захищеною від шоків змін і виконувати роль 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 стикається 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.

© 2024

ГО “Український центр
європейської політики”



Завантажуйте повну
версію дослідження

Автори дослідження

Олександра Булана

Аналітикиня
Українського центру
європейської
політики, кандидатка
економічних наук

Сніжана Дяченко

Аналітикиня
Українського центру
європейської
політики

Вікторія Мельник

Координаторка
напряму
“Євроінтеграція”
Центру політико-
правових реформ,
доктор філософії

Дмитро Науменко

Старший аналітик
Українського центру
європейської
політики

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.