

УДК 35:061.1 ЄС

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ

ІНСТИТУЦІЙНІ ВИМОГИ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕСУ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Розглянуто місце інституційних вимог в інтеграційних процесах, зменшення асиметрії між зобов'язаннями, взятими під час переговорного процесу, та рівнем спроможності державних інституцій забезпечити їх реалізацію. Визначено основні проблеми впровадження домовленостей досягнутих під час переговорного процесу. Запропоновано визначити стратегію впровадження найскладніших глав переговорів відповідно до досвіду останніх розширень ЄС.

The article considers the place of institutional requirements in the integration processes, reducing the asymmetry between the commitments made during negotiations, and the level of capacity of state institutions to ensure their implementation. The main problem of implementing agreements reached during the negotiation process. The author proposes a strategy to identify the most difficult negotiating chapters according to the experience of recent expansions of the EU.

Ключові слова: Порядок денний асоціації, Угода про асоціацію, розширення, переговори, адаптація, країни-члени, країни-кандидати.

На сьогодні переговори щодо вступу є надзвичайно важливими лише для Туреччини та двох Західно-Балканських країн – Хорватії та колишньої Югославської Республіки Македонії. Однак оскільки Україна знаходиться у стадії переговорного процесу щодо підготовки нової посиленої угоди, яка нагадуватиме Угоду про Асоціацію, а інші країни нашого регіону рухаються в цьому напрямку, важливо обміркувати кінцеві цілі цих угод.

У висновках засідання Європейської Ради в Мадриді важливим елементом процесу підготовки країни до вступу названо „присотсування їхніх адміністративних структур”, хоча це і не є обов'язковою умовою.

Передвступна підготовка вимагає проведення реформи або ліквідацію певних існуючих установ, а в деяких випадках створення нових інституцій. Реформа існуючих установ може виявитися досить складним і довгим процесом. Мабуть, найкращим прикладом є реформа судової влади у країнах Центральної та Східної Європи. Це було необхідним компонентом реформування однопартійної держави та її перетворення на країну з багатопартійною демократією із верховенством права. Судді мали пройти перекваліфікацію для того, щоб бути здатними працювати за умов нової системи. Поява *acquis communautaire* спричинило подальші зміни у правовій системі, що вимагало проведення подальшої перекваліфікації. Звичайно ж, сьогодні все ще багато суддів у країнах Центральної та Східної Європи та Західно-Балканського регіону навчалися та проходили

підготовку в умовах абсолютно іншої юридичної системи та традицій. Зараз хоча і відбуваються певні зміни, вони впроваджуються досить повільно та з ускладненнями. Неефективність судової влади ускладнила ситуацію для різних компаній, включаючи іноземних інвесторів, щодо визначення юридичних наслідків контрактів. Із заснуванням нових інституцій часто постає проблема публічного визнання. Інституціям потрібен час для отримання публічного визнання для того, щоб їх сприймали серйозно. Цей процес побудови публічної довіри може розтягнутися на багато років. Він також може бути уповільнений, якщо установи в перші роки існування зроблять серйозні помилки. Наприклад, часто виявляється, що галузевим регуляторним агенціям потрібен дуже довгий час для того, щоб їх почали сприймати як серйозних операторів, навіть якщо в них досить міцні правові позиції.

Проблеми інституційних трансформацій під час переговорного процесу щодо вступу висвітлені в працях відомих зарубіжних учених, таких як: Н. Нугент, С. Булмер, Д. Зайсман, Е. Моравчик, А. Зброджіа, П. Магнетт, П. Піерсон, А. Барлей, У. Маттлі, А. Мілвард, Дж. Гріско, Д. Вінкотт, А. Форстер, А. Світ, А. Дімітрова, К. Гоетц, А. Яблонські, Д. Олсен, Ц. Радаеллі, С. Трагл, М. Вінк, Л. Вайтхед, М. О'Нейл, С. Хікс, А. Мейхью та ін.

Різноманітні питання європеїзації національних систем державного управління під впливом інтеграційних процесів досліджують такі вітчизняні вчені: В. Авер'янов, Я. Жаліло, І. Грицяк, В. Копійка, М. Лендъєл, В. Муравйов, В. Опришко, О. Оржель, В. Посельський, Р. Петров, В. Пятницький, Н. Рудік, О. Рудік, В. Трюхан.

Однак, незважаючи на різноманітні підходи до оцінки стану виконання Копенгагенських критеріїв, недостатньо розробленими залишаються питання місця інституційних вимог в інтеграційних процесах, зменшення асиметрії між зобов'язаннями, взятими під час переговорного процесу, та рівнем спроможності державних інституцій забезпечити їх реалізацію, враховуючи думку громадськості.

Метою статті є визначення основних недоліків переговорного процесу та вироблення шляхів ефективної реалізації державними інституціями досягнутих домовленостей.

Основною вимогою для тіснішої співпраці з Європейським Союзом завжди була адаптація *acquis communautaire*. Саме під час переговорів вирішувалися питання, коли, а інколи, як слід проводити адаптацію. Союз рідко змінював політику через вступ нової країни або дозволяв країнам, що приєднуються, не застосовувати *acquis communautaire* (хоча під час минулих розширень можна знайти один чи два приклади цьому).

Багато вітчизняних і закордонних дослідників розглядають різні моделі європейської інтеграції, що не передбачають отримання членства в ЄС. Можна частково погодитись з В. Посельським, який виділяє три можливі шляхи інтеграції з ЄС [2]:

- норвезька модель, або пошук багатостороннього формату відносин з ЄС;
- швейцарська модель, або поглиблені двосторонні відносини.
- балкано-турецька модель, або процедура тривалого інституційного приєднання.

Дещо поза увагою дослідника залишається російська модель “стратегічного партнерства” та середземноморська модель, характерними представниками якої є Алжир, Єгипет і Марокко.

Слід зазначити, що зазначені моделі розподілені за ступенем доступу групи країн до внутрішнього ринку ЄС і передусім передбачають більш привілейовані економічні відносини. Не слід забувати також, що першим кроком на шляху розбудови норвезької та швейцарської моделей була Європейська асоціація вільної торгівлі, до того ж вони характеризуються досить високим ступенем розвитку громадянського суспільства, що не є характерним для решти моделей. Але в будь-якому випадку процес європейської інтеграції для України проходитиме шляхом тривалих інституційних змін, оскільки копенгагенські критерії все ще формують ядро умов ЄС. З роками змінився лише спосіб, в який відбувається моніторинг цих умов.

Детально зупиняючись на третьому та четвертому критеріях, наголосимо, що інституційні умови вступу до ЄС вимагають наявності кількох різних компонентів [4]:

- ефективність діяльності уряду з планування адаптації *acquis* у визначеній послідовності;
- якість законодавчих актів, що пропонується прийняти;
- ефективність та якість діяльності парламенту з прийняття необхідного законодавства;
- ефективність діяльності інституцій, які відповідають за імплементацію *acquis*;
- здатність судової влади мати справу із законодавством ЄС та чинити швидко та неупереджене судочинство, вільне від політичних уподобань.

Ці елементи закладають основу важкої праці у процесі підготовки до вступу. Здатність країни-кандидата оцінюватиметься за тим, чи виконує вона свої зобов’язання щодо імплементації *acquis*.

Країни-члени лише нещодавно почали сприймати серйозно четвертий Копенгагенський критерій – здатність Союзу приймати нових членів як з точки зору ефективності прийняття рішень в ЄС, так і з точки зору хвилі європесимізму та послаблення інтеграційних тенденцій.

Однак головна різниця між першими чотирма розширеннями та приєднанням країн Центральної та Східної Європи полягала у важливості, яку мав моніторинг прогресу цих держав. Це майже автоматично стало результатом підвищення вимог.

Як і у випадку з країнами Західно-Балканського регіону, так і у випадку з Україною роль моніторингу зросте ще більше. Прикладом є створення Спільного Комітету на рівні старших посадових осіб для оцінки прогресу імплементації Порядку денного асоціації Україна-ЄС та приділення в цьому документі значної уваги питанням моніторингу, оцінювання та звітування [1]. Це призводить до появи враження, що умови європейської інтеграції стають ще суворішими. Насправді Комісія стала ще уважніше слідкувати за тим, як дотримуються та виконуються вступні критерії.

Під час п’ятого розширення Комісія розробила нові інструменти. Вони були спрямовані на певну адаптацію країн Центральної та Східної Європи, мета якої – досягнення відповідності Копенгагенським критеріям.

Двостороннє “Партнерство заради Вступу” наводять цілі Союзу для кожної країни стосовно пристосування до *acquis* та політик ЄС. Вони підрозділяються на коротко- та середньострокові пріоритети. Чим ближчим є момент вступу, тим більш специфічним стає Партнерство заради Вступу. Воно наводить окремі частини *acquis*, які ще слід упровадити перед вступом країни до ЄС.

Цілі Партнерства заради Вступу знаходяться під пильним наглядом Комісії. Результати такого моніторингу щорічно публікуються в “Регулярних Звітах” щодо країн-кандидатів. Однак ці звіти виходять за рамки звичайного моніторингу Партнерства заради Вступу. Зрештою вони перетворилися на одну з ключових міжнародних оцінок реформ у країнах-кандидатах, а отже, мали наслідки для кожної країни, і не тільки в рамках питання про вступ до ЄС. Ближче до кінця процесу вступу Комісія на основі Регулярних Звітів також надавала Повний Моніторинговий Звіт, який показував чи виконала країна обіцянки, оговорені в Угоді про Вступ.

Таке підсилення процесу моніторингу щодо відповідності Копенгагенським критеріям можна було побачити вже на прикладі Болгарії та Румунії порівняно зі вступом 2004 р. У випадку восьми країн Центральної та Східної Європи, які підписали Угоду про Вступ в 2002 р., а приєдналися до Союзу в 2004 р., кінцевий Повний Моніторинговий Звіт було складено у 2003 р. З моменту підписання Угоди про Вступ з Болгарією та Румунією у квітні 2005 р., Комісія підготувала три моніторингові звіти стосовно цих двох країн (у жовтні 2005 р., травні 2006 р. та вересні 2006 р.). Частково це можна пояснити рішенням Комісії (що містилось в Угоді про Вступ) обирати рік вступу двох країн – 2007 р. чи 2008 р. Однак така затримка також підкреслює більш обережне ставлення Союзу, навіть після остаточного вирішення питання про розширення.

Для Західно-Балканських країн планку знову було підвищено. Рамкова програма переговорів, погоджена Радою в жовтні 2005 р., у перший раз чітко визначила, що якщо Хорватія не відповідатиме політичним умовам вступу, Союз може призупинити переговори. Також детально було описано саму процедуру. Цікаво, що рішення про зупинення переговорів може бути прийняте кваліфікованою більшістю. Хоча це лише формально показує, що може бути зроблено під час будь-якого з розширень, немає даних про те, наскільки серйозно Союз сприймає моніторинг прогресу країн-кандидатів.

Рада приймає рішення щодо досягнення контрольних показників при попередньому закритті глав переговорів, а в певних випадках – і при їхньому відкритті. У міру того, як йдуть переговори, Рада може переглядати ці контрольні показники. Це виходить за рамки відносно формального процесу вирішення питань щодо відкриття та закриття глав під час п'ятого розширення. Хід переговорного процесу між ЄС та Хорватією в котрий раз засвідчив, що контрольні показники встановлено для головних глав переговорів, у той час деякі з глав не мають жодних контрольних показників – це сфери, де напрацьовано не багато *acquis* (освіта та культура, наука та дослідження) або їх обмежену кількість – ті, в яких вірогідність виникнення конфлікту є дуже незначною (Економічний та монетарний союз) [5].

Тому умовно глави переговорів можна розбити за ступенем труднощів упровадження національними органами.

1. “Легкі” глави (наука та дослідження, освіта та навчання, транспорт і аудіовізуальна політика). Низка глав не становить проблем для впровадження, в основному через те, що для цих галузей майже не існує регламентів.

2. Глави, щодо впровадження яких можуть виникнути труднощі (статистика, вільний рух товарів, фінансові послуги, інтелектуальна та промислова власність, оподаткування, енергетика, транспорт, соціальна політика та працевлаштування, фінансовий контроль, інформаційне суспільство та засоби масової інформації тощо). Ці глави містять регламенти, що мають значну економічну вагу і також є джерелом різноманітних проблем.

3. Головні проблеми впровадження (державні закупівлі, конкурентна політика та державна допомога, політика безпеки харчових продуктів, ветеринарія та фітосанітарна політика, захист навколишнього середовища, сільське господарство і розвиток сільських територій, правосуддя, свобода та безпека).

Слід урахувувати той факт, що під час переговорів базові індикатори буде запроваджено для багатьох глав, навіть якщо глава не потребує значного обговорення. Прикладом може слугувати глава щодо судових та основних прав, в якій майже нічого виносити на переговори. Але Союз може вимагати впровадження істотних вдосконалень перед тим, як дозволити відкрити цю главу.

У багатьох значеннях переговори з Україною в чомусь схожі на переговори з країнами Західно-Балканського регіону та дванадцятьма новими членами з Центральної та Східної Європи, які приєдналися в 2004 та 2007 рр. Ця схожість полягає в інституційній структурі переговорів і в позиції, яку зайняв ЄС стосовно основних сфер переговорів. Таким чином, можна буде уникнути певних помилок, зроблених під час минулих переговорів і поліпшити їхні результати.

Однак певні елементи, звичайно ж, різняться, а саме:

– на час підписання Угоди про Асоціацію *acquis communautaire* значно зміниться. З одного боку, будуть прийняті нові законодавчі акти, а з іншого – певні акти можуть бути скасовані або спрощені;

– упроваджено зміни в угодах, на яких ґрунтується Союз, призведе до важливих інституційних змін;

– беручи до уваги досвід двох минулих розширень, може бути посилено вимоги щодо виконання Угоди про Асоціацію;

– братимуться до уваги особливі економічні та соціальні умови України як це було у випадку із п'ятим розширенням, коли такі різниці не стали на заваді імплементації *acquis communautaire*.

Структури, інституції та процедури загалом залишаться такими ж, як і під час попередніх розширень. Це підкреслює “класичний” характер процесу розширення.

Однією з головних проблем країн-переговорників є замала кількість людських ресурсів, залучених до процесу європейської інтеграції. Це недолік відносно малих країн-кандидатів на кшталт держав Західно-Балканського регіону. Недостатня винагорода та зміна політичного керівництва є також важливою причиною частого відтоку молодих і талановитих кадрів до швидко зростаючого приватного сектора. Разом з незавершеною адміністративною реформою нестаток людських ресурсів накладатиме значні обмеження на Україну.

З обох сторін відбувається лобювання на всіх рівнях. Найважливіша різниця між останнім розширенням і попередніми чотирма розширенням полягає в тому, що групи лобювання у країнах Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) були так само добре підготовлені, як і їхні колеги в ЄС, а у випадку з країнами Центральної та Східної Європи і Західно-Балканського регіону цього не трапилось, оскільки в цих державах лобювання як вид діяльності було започатковано досить недавно і корпоративні представницькі структури нашоухуються на значний опір. Цей недолік притаманний і сучасному стану переговорів між Україною та ЄС про створення поглибленої і всеохопної зони вільної торгівлі, коли представники українського бізнесу не достатньо чітко усвідомлюють наслідки економічної інтеграції [3].

Цей недолік є важливим з двох причин. По-перше, він зменшує здатність урядів, що ведуть переговори, представляти національні інтереси (вона також певною мірою захищає їх від підтримання “невірних” причин і мотивів, які підтримують впливові групи лобювання). По-друге, він позбавляє переговори важливої інформації, яка надходить від підприємців, профспілок або інших інституцій та організацій. Отже, ймовірно, що особи, які ведуть переговори, працюватимуть з меншими обсягами інформації, а групи лобювання підтримуватимуть їх у меншому ступені. Тому завершення Україною переговорів про зону вільної торгівлі з ЄАВТ до завершення переговорів з ЄС є суттєвим кроком на шляху європейської інтеграції та активізації груп лобювання.

Посилення вимогливості у процесі розширення є однією з найважливіших рис, що вимагає змін підходів до реалізації внутрішньої політики, причому це поширюється і на країн-сусідів, які тільки-но розпочинають переговорний процес щодо політичної асоціації та глибшої економічної інтеграції. Звичайно ж, завжди існуватимуть певні вимоги до проекту, націленого на отримання фінансування третіми країнами.

Також є очевидним той факт, що якщо країна-заявник хоче знайти рішення, яке її задовольнить, їй доведеться лобювати свої інтереси в основних країнах-членах.

Хоча країнам важко планувати переговори задовго до їх початку, але під час переговорного процесу країнам Східного партнерства слід наперед вживати стратегічних заходів. На основі досвіду останніх розширень необхідно розробити національну стратегію європейської інтеграції для впровадження найскладніших глав переговорів. Подальші дослідження можуть бути зосереджені на ролі громадськості в моделях інтеграції з ЄС та вплив процесу європейської інтеграції на суспільну думку.

Література:

1. Порядок денний асоціації Україна – ЄС. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda_ukr_doc

2. *Посельський В.* Європейський Союз після ратифікації Лісабонського договору : до стабілізації європейського будівництва / В. Посельський. – Режим доступу : <https://docs.google.com/fileview?id=0B-Tr4joWDMNsMzM5ZDA1NzAtNDVmYy00OGU4LWFkY2ltZDlhMzVjNTlmMDEz&hl=en>

3. *Трюхан В.* Угода про Асоціацію: час “X” для європейської інтеграції України / В. Трюхан. – Режим доступу : <https://docs.google.com/fileview?id=0B-Tr4joWDMNsMzc4MDUzMzMtMzUwNS00ZjFiLWE0O-TEtZDZhODExOGNkMDYz&hl=en>

4. Enlargement of the European Union: an analysis of the negotiations for countries of the Western Balkans. – Sigma paper no. 37. – Режим доступу : [http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D56/\\$FILE/JT03224554.PDF](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D56/$FILE/JT03224554.PDF)

5. Progress in EU-Croatia accession negotiations at a glance. – Режим доступу : http://www.eu-pregovori.hr/files/100225_Progress-in-EU-Croatia-accession-negotiations-M.pdf

Надійшла до редколегії 13.04.2010 р.