НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

дослідження наявних проєктів та потреб зацікавлених сторін в Україні

Київ, 2023

USAID ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ
ЄДНАННЯ
УНЦПД
ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА
УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

© 2023, ГО «Український центр європейської політики»

НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

дослідження наявних проєктів та потреб зацікавлених сторін в Україні

Експерти:

Олександра Булана, Сніжана Дяченко, Дмитро Науменко, Любов Акуленко

Український центр європейської політики

Рецензент (Peer-review):

Вероніка Мовчан

Директорка з наукової роботи, керівниця Центру економічних досліджень

Висловлюємо глибоку повагу, експертам, які активно долучились до роботи над звітом, а саме:

***Світлана Таран**, експерт з міжнародної торговельної політики*
***Ірина Пташник**, експерт з права ЄС*
***Анастасія Гречко**, експерт з права ЄС*

Це дослідження було ініційовано ICAP «Єднання» та проведено Українським центром європейської політики. Воно стало можливим завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках програми секторальної підтримки громадянського суспільства в Україні, яку здійснює ICAP «Єднання» у партнерстві з Українським незалежним центром політичних досліджень та Центром демократії та верховенства права (CEDEM). Відповідальність за зміст несе виняткова ICAP «Єднання», зміст не обов'язково відображає погляди USAID або уряду Сполучених Штатів Америки.

ЗМІСТ

4 Резюме

9 Методологія

12 Загальний контекст процесу європейської інтеграції

16 Мапування ініціатив та проєктів у сфері європейської інтеграції у період 2022–2024 рр.

19 Потреби органів державної влади та неурядового сектора у забезпеченні процесу євроінтеграції

27 Виклики європейській інтеграції України

Резюме

З лютого 2022 року відносини України з ЄС стрімко змінилися – країна подала заявку на членство в ЄС і в червні 2022 року отримала статус кандидата за умови виконання семи вимог. Процес вступу передбачає відповідність Копенгагенським критеріям, а переговори передбачають імплементацію у законодавство країни-кандидата всіх acquis ЄС[1]. Законодавство ЄС охоплює тисячі законодавчих актів, які поділено на 35 розділів[2]. Вирішальну роль у переговорах за новою методологією відіграє кластер «Фундаментальні питання», а відкриття та закриття інших кластерів пов'язано з прогресом в цьому кластері. Вкрай важлива також політична взаємодія з державами-членами ЄС, адже будь-яка з них може потенційно зупинити переговорний процес на будь-якому етапі.

З 2014 року, коли було підписано Угоду про асоціацію, Україна досягла значного поступу у співпраці з ЄС. Згідно з моніторинговим звітом УЦЄП, до кінця 2022 року Україна досягла прогресу у загальному виконанні Угоди у 55%, при цьому 30% зобов'язань було виконано повністю. Однак проблеми залишаються, особливо в таких секторах як освіта, право інтелектуальної власності, охорона здоров'я, сільське господарство та транспорт, де прогрес з різних причин був відносно менш динамічним. Початок переговорів про вступ до ЄС може дати новий імпульс євроінтеграційним реформам в Україні, оскільки він передбачає орієнтацію на ширшу, сучасну законодавчу базу ЄС, водночас визнаючи прогрес, якого Україна вже досягла. Потрібно виконати ще чимало роботи, щоб узгодити законодавство з acquis та підготувати інституції до повного членства в ЄС.

Основною метою цієї праці є проведення комплексного дослідження наявних ініціатив і проєктів, пов'язаних з євроінтеграцією України у 2022–2023 роках, і визначення пріоритетів та потреб ключових зацікавлених сторін, залучених до процесу євроінтеграції. Для дослідження наявних євроінтеграційних проєктів ми провели 36 інтерв'ю з представниками органів державної влади, українських громадських організацій, консалтингових фірм і бізнес-асоціацій, донорських організацій та ЗМІ. Для створення відповідної бази даних ми зібрали інформацію про поточні євроінтеграційні проєкти з відкритих джерел та інтерв'ю з представниками різних організацій (державних органів, НУО, ЗМІ, бізнес-асоціацій тощо). На основі зібраної інформації зробили деякі висновки щодо подальшого розвитку євроінтеграційних проєктів.

Європейська інтеграція входить до п'ятірки пріоритетів донорських організацій. ЄС є основним донором, який підтримує євроінтеграційні проєкти, насамперед зосереджуючись на інституційній підтримці органів державної влади в Україні. Тим часом такі донори як Фонд Гайнріха Бьолля, Міжнародний фонд «Відродження», Фонд Конрада Аденауера,

1) Відповідно до первинної оцінки (селф-скринінгу) уряду в українське законодавство потрібно імплементувати близько 3000 актів ЄС.

2) Розділ 34 охоплює інституційні та процесуальні правила ЄС і не стосується внутрішньої організації держави-члена. Розділ 35 містить різні питання, які виникають під час переговорів, але не входять до жодного іншого розділу. Розділ 35 розглядається наприкінці переговорного процесу.

програма MATRA, Sida, USAID частіше підтримують проєкти з розширення можливостей організацій громадянського суспільства для просування євроінтеграційного порядку денного. До секторів, де реалізується найбільше проєктів, відносяться судова система й основоположні права, функціонування демократичних інститутів, інформаційне суспільство та засоби масової інформації, енергетика, довкілля і зміна клімату. Менше проєктів у кластерах «Ресурси, сільське господарство і вирівнюваннння» та «Внутрішній ринок». Тому донорам варто зважити на це при плануванні майбутніх проєктів.

З моменту отримання статусу кандидата на членство в ЄС у червні 2022 року уряд України намагався оцінити обсяг роботи, необхідної для здобуття цього членства. Україна ініціювала процес селф-скринінгу, результати якого було опубліковано в серпні 2023 року. Оскільки обсяг законодавства ЄС, який необхідно імплементувати, перевищує 3000 актів, навантаження на органи державної влади за цим напрямком зростає. Перед державною службою в Україні постають спільні для різних органів проблеми, такі як низький рівень володіння англійською мовою, нестача персоналу й обмежене знання актів ЄС. У цьому контексті цінними ініціативами для покращення розуміння та впровадження acquis ЄС є секторальна підготовка, навчальні поїздки до країн-членів ЄС та проєкти Twinning[3]. Водночас для розв'язання викликів європейської інтеграції необхідно нагально реформувати державну службу, щоб зробити її ефективнішою.

Громадянське суспільство виступає рушієм реформ і пильним «контролером». Організації громадянського суспільства також мають цінний досвід та знання для участі у розробці законопроєктів. Під час критично важливого періоду здобуття статусу кандидата на членство в ЄС численні організації громадянського суспільства надавали важливу підтримку уряду з підготовкою відповідей для опитувальника Європейської комісії. Організації громадянського суспільства також допомагають державним органам у розробці проєктів законів, реалізації зусиль із цифровізації, проведенні досліджень й адвокації політики як в Україні, так і в ЄС.

Ми опитали двадцять неурядових організацій, щоб з'ясувати деталі їхньої діяльності у сфері євроінтеграції. Громадські організації, які працюють у цій галузі, відчувають потребу в посиленні підтримки. Їм необхідно більше ресурсів для проведення аналітичних досліджень, надання допомоги органам державної влади щодо наближення українського законодавства, освітніх ініціатив та взаємодії з місцевими громадами. Крім того, організації громадянського суспільства мають освітні потреби – їм потрібно розширити свої знання та підвищити свою компетентність щодо законодавства ЄС.

Журналісти та засоби масової інформації відіграють вирішальну роль в інформуванні суспільства про інтеграцію до ЄС, реформи та пов'язані з ними виклики. Однак вони також мають труднощі, зокрема через скороченням фінансових ресурсів зі зниженням обсягів реклами під час війни. Ще одна складність – брак кваліфікованих фахівців із глибоким розумінням ЄС. Журналісти також нарікають на надмірні інформаційні обмеження, які держава запровадила на період воєнного стану,

3) Twinning – це інструмент Європейського Союзу для інституційної співпраці між державними адміністраціями держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів або країн-партнерів. З 2004 року інструмент Twinning доступний для деяких країн-партнерів Східного та Південного сусідства ЄС. У цьому контексті його спрямовано на підвищення адміністративного потенціалу державного управління країни-партнера шляхом навчання її персоналу та підтримки реорганізації адміністративної структури. Він також сприяє наближенню національних законів, норм і стандартів якості до законів, норм і стандартів держав-членів ЄС у рамках угод про співпрацю або асоціацію, підписаних з ЄС. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/twinning_en#:~:text=Twinning%20projects%20bring%20together%20public,peer%2Dto%2Dpeer%20activities

адже їм доводиться стикатися з відмовами з боку органів державної влади й обмеженням доступу до офіційних джерел.

Бізнес відіграє важливу роль у європейській інтеграції шляхом підтримки та схвалення реформ, а також озвучення стурбованості щодо потенційних ризиків. Консалтингові фірми та бізнес-асоціації беруть активну участь у формуванні та впровадженні реформ, надаючи уряду консультаційні послуги. Однак їх залучення має бути збалансованим для забезпечення прозорості та запобігання неналежному впливу на законодавчі ініціативи.

Перед органами державної влади в процесі європейської інтеграції постають спільні виклики, такі як брак секторальної експертизи і недостатність ресурсів, зокрема фінансування і кадрів. Ефективна координація та співпраця між різними державними органами (наприклад, міжвідомча, між парламентом та урядом, міністерствами й іншими державними службами та відомствами) мають вирішальне значення для безперебійного процесу інтеграції. Виклики також виникають через відсутність політичної волі та необхідність більшої прозорості у визначенні пріоритетів щодо євроінтеграційних законопроєктів. Управління очікуваннями суспільства та орієнтування на довгострокову перспективу вкрай важливі для збереження громадської підтримки європейської інтеграції та налаштованості на її досягнення.

Представники українських неурядових організацій назвали реформу верховенства права найважливішою та найскладнішою євроінтеграційною реформою. Серед інших складних реформ експерти згадали впровадження acquis ЄС у рамках розділу «Довкілля та зміна клімату» і «Реформа державного управління».

РЕКОМЕНДАЦІЇ

На основі проведеного дослідження підготовлено рекомендації для донорських організацій щодо покращення підтримки євроінтеграційних проєктів.

Рекомендації щодо підтримки органів державної влади:

- Підтримувати Україну з реформою державного управління, щоб зробити державну службу привабливою для кваліфікованих кадрів. Відповідальність за проведення цієї реформи лежить на українському уряді, оскільки проєкти технічної допомоги самі по собі не можуть замінити функціональну державну службу в ефективному впровадженні високоякісних євроінтеграційних реформ. Однак різні проєкти та донорська підтримка можуть сприяти цій реформі. Тому важливо надати пріоритетності проєктам, спрямованим на підвищення спроможності державної служби.

- Посилити підтримку навчальних програм для державних службовців, зосередивши увагу на підвищенні кваліфікації за секторальними напрямками. Донорські проєкти із залученням висококваліфікованих галузевих експертів, здатних розробляти законодавство та нормативно-правові акти, також можуть брати участь у навчанні державних службовців у відповідних секторах. Корисними будуть секторальні навчальні поїздки до країн-членів ЄС, а ще такі проєкти як Twinning, які сприяють обміну професійним досвідом серед державних службовців з конкретних питань. Реалізація цих заходів має бути спрямована на надання держслужбовцям спеціальних знань і сприяння безперервному професійному розвитку.

- Забезпечити державним службовцям курси англійської мови, що є важливим аспектом навчання. Високий рівень володіння англійською мовою має вирішальне

значення для подолання істотних перешкод на шляху до стійких і швидких євроінтеграційних реформ. Вільне володіння англійською мовою дозволить ефективно спілкуватися, співпрацювати та взаємодіяти з колегами з ЄС, сприяючи впровадженню необхідних реформ.

- Підтримка подальшої модернізації/розвитку ІТ-систем у діяльності українського уряду, що потребує збільшення фінансування. Наприклад, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК), потрібна допомога у створенні автоматизованої системи подання та обробки законодавчо встановленої звітності суб'єктів господарювання, а Міністерство економіки потребує розробки внутрішньої ІТ-системи для Держпраці.

- Сприяти посиленню спроможності Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Підвищення спроможності (збільшення кількості кваліфікованих фахівців, у тому числі галузевих експертів) цього офісу дозволить йому ефективніше виконувати свою координаційну роль і забезпечувати злагоджену реалізацію євроінтеграційних завдань різними державними структурами. Офіс також потребує ефективних імперативних інструментів для координації міжвідомчої співпраці, щоб посилити його координаційну роль.

- Збільшити донорську підтримку проєктів у сфері верховенства права, яку експерти вважають пріоритетною для вступу до ЄС. Такі сектори як енергетику, вільний рух товарів, довкілля та зміна клімату, реформа державного управління теж названо експертами важливими та складними сферами для євроінтеграційних реформ.

Рекомендації щодо посилення ролі НУО в переговорному процесі:

- Розширити підтримку проєктів НУО у сфері європейської інтеграції. Переговорний процес охоплює не тільки технічні аспекти, такі як імплементація acquis ЄС, але й важливі політичні процеси, що вимагають постійної підтримки з боку всіх держав-членів. Для сприяння прогресу України було би дуже корисно підтримувати ініціативи громадянського суспільства, які надають незалежну та перевірену інформацію про реформи України експертам і політикам з країн-членів ЄС. Серед цінних ініціатив – підтримка адвокаційних візитів до держав-членів ЄС, організація спільних форумів або конференцій з організаціями громадянського суспільства ЄС та презентація результатів досліджень українських організацій у державах-членах ЄС. Ці заходи дають можливість продемонструвати відданість України реформам, висвітлити її досягнення та усунути будь-які проблеми, які можуть виникнути під час переговорного процесу.

- Посилити підтримку освітніх потреб НУО щодо євроінтеграції. Як і державні службовці, організації громадянського суспільства також потребують освітньої підтримки для поглиблення свого розуміння ЄС та його законодавства. Найчастіше ці організації згадують про потребу в курсах із права ЄС та у навчальних поїздках до країн-членів ЄС для обміну цінним досвідом.

Рекомендації щодо підтримки висвітлення процесу євроінтеграції засобами масової інформації:

- Підтримувати проєкти для ЗМІ у їх діяльності, пов'язаній з висвітленням євроінтеграційних процесів.

- Підтримувати освітні проєкти для журналістів з метою підвищення їхньої обізнаності у сфері європейської інтеграції.

Рекомендації щодо підтримки українського бізнесу:

- Підтримувати МСП в адаптації до правил і стандартів ЄС. З огляду на виклики, перед якими постає Україна при адаптації до правил ЄС, донорські організації можуть відігравати активну роль у наданні підтримки та допомоги. Визнаючи фінансові проблеми, з якими стикаються МСП, донорським організаціям слід виділити фінансування для підтримки їхніх зусиль з адаптації.

- Підтримувати проєкти, що передбачають співпрацю між НУО та бізнес-асоціаціями у контексті реалізації досліджень, спрямованих на виявлення потенційних викликів для бізнесу щодо адаптації до законодавства ЄС, оптимальних термінів впровадження ac-quis ЄС і сфер, де український та європейський бізнес можуть співпрацювати.

Методологія

Основною метою дослідження ініціатив у сфері євроінтеграції є (а) проведення комплексного дослідження наявних ініціатив і проєктів, пов'язаних з євроінтеграцією України; (б) виявлення пріоритетів і потреб ключових зацікавлених сторін, залучених до інтеграційного процесу (органи державної влади, неурядові організації, відповідні українські та європейські аналітичні центри, консалтингові компанії, донори, засоби масової інформації, бізнес-асоціації) і (в) формування рекомендацій, спрямованих на оптимізацію використання ресурсів для нових проєктів /ініціатив у сфері євроінтеграції.

Цілі дослідження:

- мапування ініціатив та проєктів у сфері євроінтеграції за період 2022-2024 рр. (як проєкти, які вже реалізуються, так і ті, початок виконання яких заплановане на другу половину 2023р. та 2024 р.);
- виокремлення тематичних сфер, які виконуються паралельно декількома проєктами/ініціативами та тих сфер, які, навпаки, недостатньо забезпечені підтримкою з боку проєктів/ініціатив;
- створити базу даних експертів та організацій громадянського суспільства, що займаються європейською інтеграцією, організовану відповідно до сфер їхньої компетенції;
- дослідити, як організації громадянського суспільства розуміють поняття «євроінтеграції», в тому числі поняття та принципи; обізнаності громадянського суспільства із тим, які реформи та активності вже проведені та який порядок денний у євроінтеграційній програмі надалі; обізнаності щодо проєктів та ініціатив громадянського суспільства, які реалізовані у тематиці євроінтеграції;
- визначення основних факторів, які впливають на уповільнення процесу євроінтеграції;;
- визначення прогалин у забезпеченні процесу євроінтеграції, які наразі існують та чи вони "закриваються" існуючими чи новоствореними ініціативами громадянського суспільства, донорськими організаціями, консалтинговими установами або міжнародними консультантами;
- ранжування існуючих прогалин за їх рівнем загрози процесу євроінтеграції (наприклад, за допомогою експертного опитування); визначити потреби органів державної влади й організацій громадянського суспільства щодо забезпечення процесу європейської інтеграції;
- встановити освітні потреби організацій, що працюють у сфері європейської інтеграції;
- надання рекомендацій донорським організаціям та організаціям громадянського суспільства щодо оптимізації та старту нових проєктів/ініціатив у тематиці євроінтеграції.

ЗБІР ДАНИХ

Дослідження передбачає аналіз інформації з відкритих джерел за період з січня 2022 до березня 2023 рр., у тому числі:

- зміни до законодавства та міжнародних зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;

- офіційні документи ЄС та України щодо оцінки готовності України до інтеграції;
- інформація та дані, отримані від проєктів технічної допомоги ЄС, що працюють у сфері європейської інтеграції;
- інформація та дані, отримані з інтерв'ю та анкет організацій, що працюють у сфері європейської інтеграції.

Дослідження складається з трьох основних частин:

- проведення особистих інтерв'ю за допомогою набору питань, спеціально розроблених для відповідної організації. Інтерв'ю буде використано для подальшого укладання списку ініціатив і проєктів у сфері європейської інтеграції;
- проведення анкетування організацій, що працюють у сфері європейської інтеграції. Анкети розроблено таким чином, щоб отримати детальну інформацію про проєкти, потреби й обізнаність організації щодо європейської інтеграції. Анкета містить окремий блок експертних запитань про наявність прогалин у підтримці євроінтеграційних проєктів та їх рейтингу, які буде запропоновано саме тим організаціям, які мають досвід реалізації проєктів у сфері євроінтеграції. Дослідження отримало загалом 20 заповнених анкет від організацій громадянського суспільства, які активно займаються питаннями європейської інтеграції;
- обробка даних із відкритих джерел. Йдеться про проєкти міжнародної технічної допомоги, зареєстровані в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, дослідження, проведені громадськими організаціями у сфері європейської інтеграції, документи та законодавство ЄС та інші відповідні матеріали.

Під час дослідження було проведено такі інтерв'ю (всього 36):

З представниками таких органів державної влади:

1. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції,
2. Радник голови Верховної Ради України,
3. Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу,
4. Міністерство цифрової трансформації України,
5. Міністерство економіки України,
6. Міністерство аграрної політики та продовольства України,
7. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку,
8. Міністерство культури та інформаційної політики України,
9. Міністерство юстиції України,
10. Комітет Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури,
11. Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування.

З представниками українського громадянського суспільства:

1. Рада зовнішньої політики «Українська призма»,
2. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій,
3. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля»,
4. CASE Україна,
5. Центр Разумкова,

6. Центр політико-правових реформ,
7. ГО «Центр демократії та верховенства права»,
8. DiXi Group,
9. Фундація DEJURE,
10. Центр «Нова Європа».

З представниками консалтингових фірм, проєктів та бізнес-асоціацій:

1. Консалтингова фірма EY Україна,
2. Консалтинговий проєкт «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Фаза 2»,
3. Український клуб аграрного бізнесу,
4. Американська торговельна палата.

З європейськими організаціями, які працюють над питаннями, пов'язаними з європейською інтеграцією України в ЄС:

1. Центр аналізу європейської політики (CEPA),
2. Європейський центр цінностей, Чехія,
3. Центр LibMode, Німеччина.

З представниками донорських організацій:

1. Проєкт USAID Engage,
2. Посольство Швеції,
3. Посольство Канади,
4. Представництво Європейського Союзу в Україні,
5. Міжнародний фонд «Відродження».

З представниками ЗМІ, які висвітлюють тематику євроінтеграції:

1. Європейська правда,
2. Інтернет-ЗМІ «Дзеркало тижня»,
3. Інтернет-ЗМІ Рубрика.

ОБМЕЖЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

- З огляду на широкий спектр питань європейської інтеграції, що містяться в рамках методології розширення ЄС, яка охоплює 35 розділів, важливо зазначити, що висвітлення у дослідженні євроінтеграційних проєктів та вимог може бути обмеженим. Тому воно не охоплює всього спектру наявних проєктів у всіх сферах, які вважаються важливими для європейської інтеграції.
- Важливо визнати, що на думку опитаних експертів можуть впливати властиві їм упередження, пов'язані з їхньою конкретною галузевою спрямованістю й особистим досвідом. Наприклад, фахівець з енергетичних або транспортних питань, природно, вважатиме ці галузі пріоритетними на основі свого суб'єктивного досвіду.
- У сфері євроінтеграції за останній рік відбулися стрімкі зміни, насамперед завдяки швидкому здобуттю Україною статусу країни-кандидата на членство в ЄС та прискореній підготовці до переговорного процесу. Відтак і політичний ландшафт зазнає відповідних змін. Ці швидкі досягнення також можуть впливати на діяльність донорів і громадських організацій, мотивуючи їх оперативно ініціювати нові проєкти та забезпечувати їх фінансування. Як наслідок, перелік ініціатив і проєктів, які, як очікується, буде завершено до кінця літа 2023 року, може зазнати змін до кінця року.

Загальний контекст процесу європейської інтеграції

МЕТОДОЛОГІЯ ПЕРЕГОВОРІВ ПРО РОЗШИРЕННЯ ТА ВСТУП МІЖ КРАЇНОЮ-КАНДИДАТОМ ТА ЄС

З лютого 2022 року, коли Україна ухвалила рішення подати заявку на членство в ЄС, її відносини з ЄС зазнали значних і стрімких змін. Країна швидко заповнила опитувальник для Європейської комісії, і в червні 2022 року їй було надано статус кандидата з сімома умовами, які слід виконати до початку переговорів про вступ.

Для того, щоб отримати членство в ЄС, країна-кандидат повинна відповідати трьом копенгагенським критеріям, які передбачають (1) наявність стабільних демократичних інститутів, (2) наявність дієвої ринкової економіки, (3) імплементацію законодавства Європейського Союзу, відомого як «acquis».

Переговори про вступ – наступний етап після отримання статусу кандидата на вступ, вони передбачають імплементацію всіх нормативних актів ЄС у законодавство країни-кандидата. Для відкриття переговорів Україна має виконати сім вимог, встановлених Єврокомісією. З часу останньої хвилі розширення 2013 року, коли до Союзу долучилася Хорватія, переговорний процес зазнав суттєвих змін. Законодавство ЄС стало більш всеосяжним, а обсяг нормативно-правових актів зріс. До того ж 2020 року набула чинності нова методологія. З часу вступу Хорватії жодній іншій країні не вдалося виконати всі ці вимоги.

Процес переговорів про вступ до ЄС передбачає кілька ключових елементів або етапів, зокрема[1]:

- прийняття Україною і Європейською Комісією переговорних рамок;
- Перша міжурядова конференція (МУК);
- скринінг законодавства Європейською комісією;
- відкриття і попереднє закриття кластерів розділів acquis ЄС (власне, переговори);
- підписання і ратифікація Договору про приєднання.

Законодавство ЄС, що підлягає імплементації, поділено на 35 розділів плюс три додаткові критерії: економічні вимоги, реформи державного управління і функціонування демократичних інститутів. Ці розділи далі згруповано в шість кластерів.

Відповідно до нової методології розширення вирішальну роль у переговорах відіграє кластер «Фундаментальні питання», що охоплює п’ять розділів: державні закупівлі (розділ 5), статистика (розділ 18), судова система та основоположні права (розділ 23), правосуддя, свобода та безпека (розділ 24) та фінансовий контроль (розділ 32).

До того ж він містить окремі частини, такі як реформа державного управління, функціонування демократичних інститутів й економічні критерії. Кластер

1) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%20 2022%29.pdf

Таблиця 1: Кластери переговорних розділів

Кластер	Переговорний розділ
1. Фундаментальні питання	23 – Судова система та основоположні права 24 – Правосуддя, свобода та безпека Економічні критерії Функціонування демократичних інститутів Реформа державного управління 5 – Державні закупівлі 18 – Статистика 32 – Фінансовий контроль
2. Внутрішній ринок	1 – Вільний рух товарів 2 – Свобода пересування працівників 3 – Свобода підприємництва і надання послуг 4 – Вільний рух капіталу 6 – Корпоративне право 7 – Право інтелектуальної власності 8 – Антимонопольна політика 9 – Фінансові послуги 28 – Захист прав споживачів та охорона здоров'я
3. Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання	10 – Цифрова трансформація та медіа 16 – Оподаткування 17 – Економічна та монетарна політика 19 – Соціальна політика та зайнятість 20 – Підприємницька та промислова політика наука і наукові дослідження 26 – Освіта та культура 29 – Митний союз
4. Зелений порядок денний та сталий зв'язок	14 – Транспортна політика 15 – Енергетика 21 – Трансєвропейські мережі 27 – Довкілля та зміна клімату
5. Ресурси, сільське господарство та вирівнюваннння	11 – Сільське господарство та розвиток сільських територій 12 – Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика 13 – Рибальство 22 – Регіональна політика та координація структурних інструментів 33 – Фінансові та бюджетні положення
6. Зовнішні відносини	30 – Зовнішні відносини 31 – Зовнішня, безпекова та оборонна політика

Джерело: COM(2020)57 - Communication Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf

«Фундаментальні питання» є пріоритетним, він відкривається першим і закривається останнім, і потенційно може зупинити переговорний процес на будь-якому етапі. Відповідно до нової методології в рамках кластера «Фундаментальні питання» вводяться цільові індикатори, які поділяються на попередні, проміжні та заключні. Ці індикатори служать важливими проміжними показниками, яких повинні досягти країни-кандидати.

Відкриття будь-якого іншого кластера залежить від закриття попередніх цільових індикаторів у кластері «Фундаментальні питання». Ці попередні індикатори, як правило, передбачають створення дорожньої карти функціонування демократичних інститутів і реформу державного управління, а також створення програми економічних реформ. Важливо зазначити, що відповідно до переглянутої методології всі кластери, крім «Фундаментальних питань», відкриваються в цілому, охоплюючи всі розділи переговорів. Однак під час тимчасового закриття кожен розділ оцінюється індивідуально. З кластером «Фундаментальні питання» ситуація інакша, оскільки всі розділи в ньому відкриваються і закриваються одночасно[2].

Після виконання вимог усіх розділів і кластерів готується Договір про приєднання. Двостороння угода, відома як Договір про приєднання, підписується між країнами-членами ЄС і країною-кандидатом. Цей договір містить важливі деталі, такі як дата вступу, результати переговорів, перехідні періоди та участь країни в інституціях ЄС. Після підписання сторонами договору його має затвердити Європейський парламент і ратифікувати усі держави-члени ЄС[3].

Впровадження acquis ЄС – не єдина вимога для отримання членства країною-кандидатом. Важливо розуміти, що будь-яка чинна держава-член ЄС має змогу завадити розвитку переговорного процесу на будь-якому етапі. Для закриття кожного розділу переговорів необхідне одностайне рішення держав-членів. Саме тому будь-яка з них може блокувати подальший прогрес на будь-якому етапі. Як наслідок, на перший план виходить політичний аспект переговорів, оскільки країні-кандидату потрібно підтримувати постійний діалог з усіма державами-членами. Це політичне ангажування має не менш важливе значення, ніж технічна імплементація нормативних актів ЄС.

ДОСЯГНЕННЯ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У 1994 році Україна зробила значний крок до європейської інтеграції, підписавши Угоду про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами й Україною. Ця віха ознаменувала початок шляху України до тіснішої співпраці та зближення з Європейським Союзом.

Однак найбільшого прогресу у співпраці між Україною та ЄС досягнуто після 2014 року, коли було підписано Угоду про асоціацію. За даними моніторингу УЦЄП, станом на кінець 2022 року Україна успішно виконала 55% всіх зобов'язань, викладених в Угоді[4]. З них 30% було повністю наближено до законодавства ЄС. Проте у 20% жодного прогресу не досягнуто, а 47% перебувають на проміжній стадії. Попри виклики, зокрема початок війни 2022 року, з 2020 до 2022 рік було досягнуто значного прогресу. Цей прогрес, хоч і не стрімкий, неухильно розвивався навіть за важких часів.

Рівень імплементації Угоди про асоціацію різниться залежно від сектора. У деяких секторах досягнуто помітного успіху в наближенні до acquis ЄС, наприклад, у законодавстві про діяльність компаній, державні закупівлі та технічні бар'єри в торгівлі. У сфері зовнішньої політики та безпеки також спостерігається значний прогрес.

Однак цей сектор охоплює не всі проблеми, які наразі стоять перед Україною та ЄС.

2) https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2022/11/western_balkans_accession_to_eu_lessons_for_ukraine_09.11.2022_final.pdf

3) Там же.

4) https://ucep.org.ua/doslidzhennya/ukraine-and-the-association-agreement-implementation-monitoring-2014-2022.html

У деяких секторах прогрес України та співпраця з ЄС перевищили рівень, обумовлений в Угоді про асоціацію. Яскравим прикладом є телекомунікаційний сектор. Співпраця в ньому вийшла далеко за рамки зобов'язань за Угодою про асоціацію.

У таких секторах як освіта, інтелектуальна власність, громадське здоров'я, сільське господарство та транспорт, поступ із впровадженням реформ відносно менш успішний.

Для системних, комплексних змін у цих секторах часто потрібне поєднання політичної волі та неабияких організаційних зусиль. До прикладу, реформи, що стосуються митних і податкових органів, потребують значної політичної підтримки та всебічної організаційної реструктуризації для досягнення бажаних результатів.

Утім важливо визнати, що зобов'язання, викладені в Угоді про асоціацію, є лише частиною всеосяжних acquis ЄС, які потрібно реалізувати для отримання членства.

Початок переговорів про вступ до ЄС може надати нового імпульсу євроінтеграційним реформам в Україні. Цей процес орієнтуватиметься на ширшу і сучаснішу законодавчу базу ЄС. Беручи участь у переговорах про вступ, Україна може ще більше наблизити своє законодавство та політику до стандартів і вимог ЄС.

У лютому 2023 року Європейська комісія опублікувала Аналітичний звіт стосовно узгодження законодавства України з нормативно-правовою базою ЄС[5]. У ньому наголошено, що Україна продемонструвала хороший рівень готовності лише у чотирьох розділах: енергетика (15), Митний союз (29), зовнішні відносини (30) та зовнішня, безпекова та оборонна політика (31).

Натомість у семи секторах Україна перебуває на ранній стадії підготовки або майже не готова. Зокрема йдеться про фінансовий контроль (32), вільне переміщення працівників (2), право інтелектуальної власності (7), соціальна політика і зайнятість (19), довкілля та зміна клімату (27), сільське господарство та розвиток сільських територій (11), рибальство (13) та фінансові й бюджетні положення (33).

В інших секторах рівень готовності коливається від «помірного» до «деякого рівня підготовки». Слід зазначити, що у звіті не було надано оцінки готовності України за розділом «Судова система та основоположні права», який вважається одним із найважливіших у переговорах про приєднання.

Отже, з огляду на рівень імплементації Угоди про асоціацію та оцінку Європейської комісії, очевидно, що Україна досі має виконати чимало роботи з наближення свого законодавства до нормативно-правової бази ЄС та підготовки необхідних інститутів для повноправного членства в ЄС. Щоб виконати вимоги ЄС, Україна має адаптувати чинне законодавство до acquis ЄС. До того ж створення та зміцнення відповідних інституцій для ефективного впровадження і забезпечення виконання цих норм матиме важливе значення для успіху України на шляху до членства в ЄС.

5) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

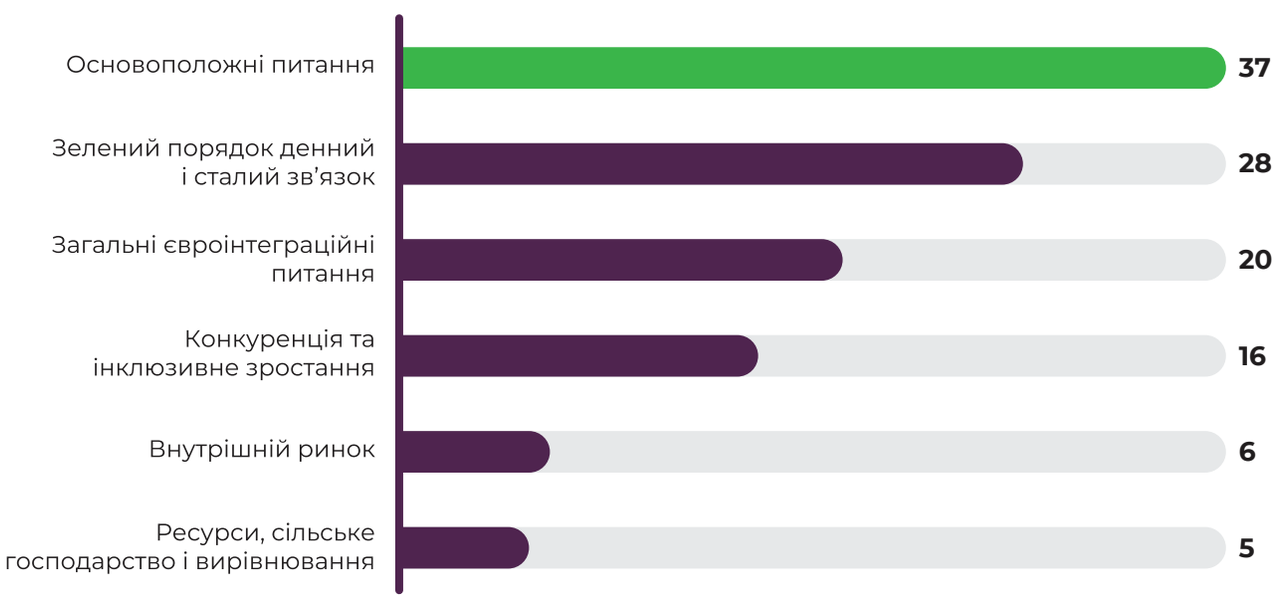
Мапування ініціатив та проєктів у сфері європейської інтеграції у період 2022 — 2024 рр.

На основі даних з інтерв'ю та відкритих джерел було укладено детальну «карту» проєктів у сфері європейської інтеграції (див. Додаток).

Ми виявили 112 проєктів, пов'язаних з євроінтеграційними питаннями. Їх було класифіковано на основі переговорних кластерів і розділів відповідно до оновленої методології розширення ЄС. Попри те, що не всі проєкти, які ми досліджували, спрямовані безпосередньо на євроінтеграцію, всі вони відіграють вкрай важливу роль у реалізації необхідних реформ, без яких вступ України до ЄС залишався би недосяжним. Тому до цього переліку ми внесли зокрема проєкти, орієнтовані на реформу верховенства права, як важливу для європейської інтеграції галузь, а також підтримку організацій громадянського суспільства в рамках зміцнення демократії.

Деякі з проєктів пов'язані із загальними питаннями євроінтеграції, тож їх не можна віднести до жодного кластера. Зокрема, йдеться про різноманітні ініціативи, спрямовані на інституційну підтримку проєвропейських ініціатив громадянського суспільства, адвокаційні кампанії, розв'язання наскрізних питань і сприяння всебічній співпраці з ЄС. Серед них проєкти, пов'язані з виконанням семи рекомендацій Європейської комісії (COM (2022) 407 final). Ми також внесли до переліку проєкти, пов'язані з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, оскільки вони, як правило, є багатокластерними і не можуть бути приписані до одного конкретного кластера.

Розподіл євроінтеграційних проєктів за переговорними кластерами



На основі наших результатів більшість проєктів було віднесено до кластера «Фундаментальні питання» (всього 37). Трохи менше проєктів виявлено в кластері «Зелений порядок денний та сталий зв'язок» (28). Кластерами з найменшою кількістю виявлених проєктів стали «Внутрішній ринок», де здійснюється 6 проєктів, і «Ресурси, сільське господарство та вирівнювання», де їх лише 5.

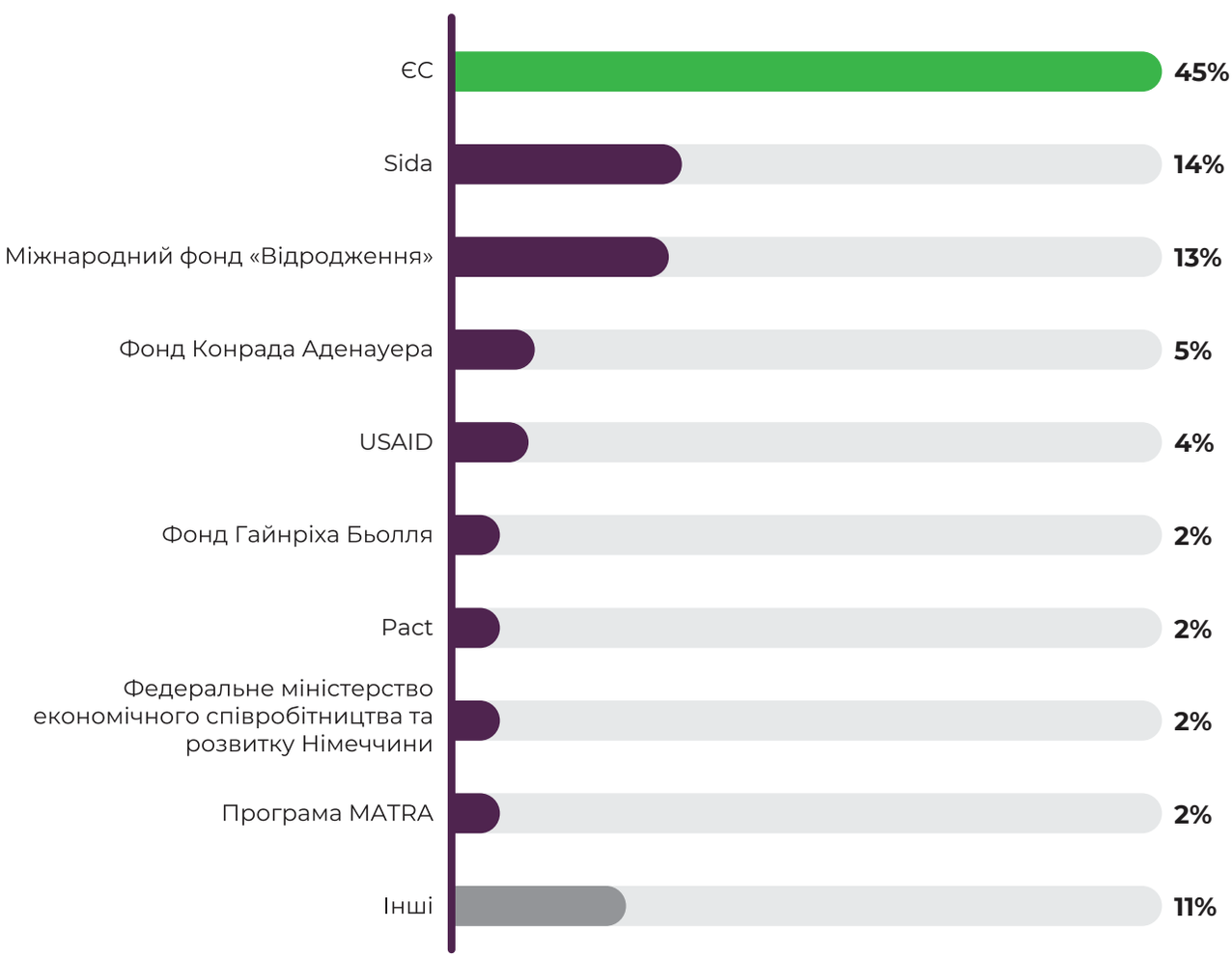
Важливо зазначити, що в окремих розділах не було виявлено жодних проєктів передусім тому, що ці розділи не входять до зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію.

Серед усіх донорів, які підтримують євроінтеграційні проєкти в Україні, найактивнішим є ЄС, який послідовно підтримує прагнення України до євроінтеграції. Прикметно, що більшість проєктів ЄС зосереджено на наданні інституційної підтримки органам державної влади в Україні з метою зміцнення їх потенціалу.

З іншого боку, такі донори як Фонд Гайнріха Бьолля, Міжнародний фонд «Відродження», Фонд Конрада Аденауера, програма MATRA, Sida, USAID зосереджені передусім на підтримці проєктів неурядових організацій. Вони працюють над розширенням можливостей і зміцненням ролі громадянського суспільства у сприянні популяризації порядку денного європейської інтеграції в Україні.

Основними бенефіціарами більшості цих проєктів є органи державної влади, а українські НУО рідше беруть участь у євроінтеграційних ініціативах. Серед інших бенефіціарів – органи місцевого самоврядування, бізнес, іноземні НУО та державні компанії.

Розподіл проєктів за донорами, які їх фінансують

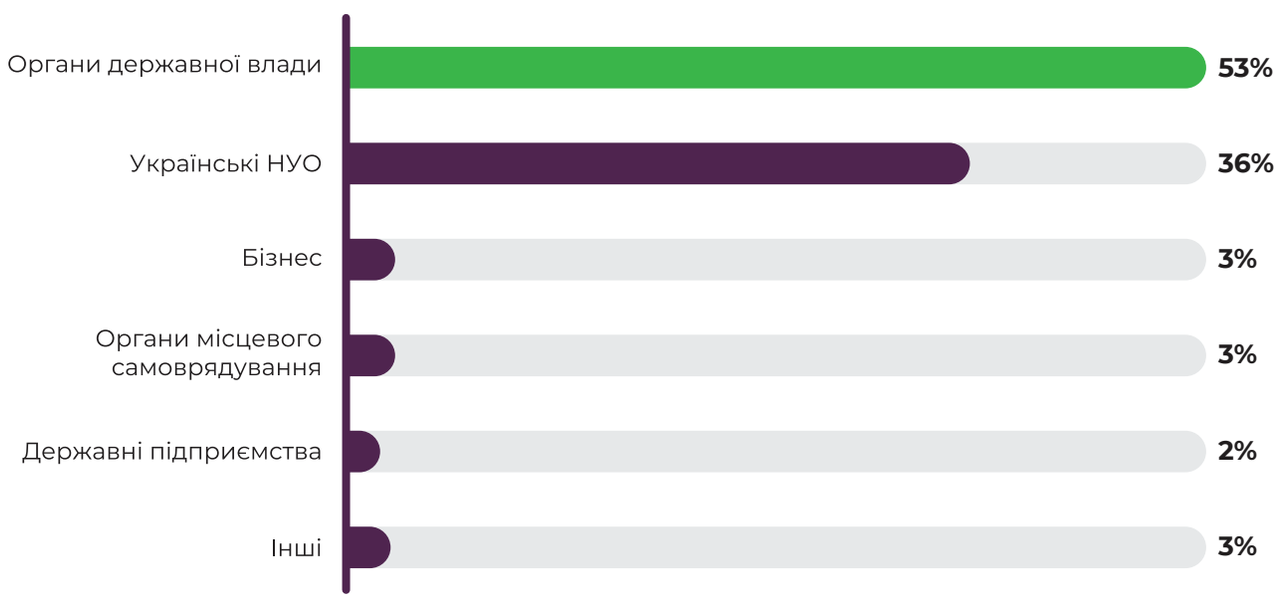


Серед секторів із найбільшою кількістю виявлених проєктів – судова система й основоположні права, функціонування демократичних інститутів, інформаційне суспільство та засоби масової інформації, енергетика та довкілля і зміна клімату.

Кластер внутрішнього ринку демонструє відносно обмежену кількість проєктів, сигналізуючи про сфери, в яких потенційно варто посилити підтримку. У кластері «Ресурси, сільське господарство та вирівнювання» ситуація майже така ж. З огляду на всеосяжність ці кластери можуть потребувати додаткової підтримки, щоб ефективно дати раду з різними аспектами інтеграції ЄС у цих важливих сферах.

Європейська інтеграція, як правило, входить до п'ятірки пріоритетів у донорських організацій, поряд з післявоєнною реконструкцією та відновленням, децентралізацією, верховенством права, охороною довкілля і зміною клімату. Комплексний характер процесу європейської інтеграції відображено у 35 розділах acquis ЄС і Копенгагенських критеріях, які охоплюють широкий спектр суспільних аспектів. Як наслідок, євроінтеграція справляє глибокий вплив на всі реформи, що проводяться в Україні.

Розподіл проєктів за основними бенефіціарами



Потреби органів державної влади та неурядового сектора у забезпеченні процесу євроінтеграції

ПОТОЧНА СПІВПРАЦЯ ТА ПОДАЛЬШІ ПОТРЕБИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС у червні 2022 року. Процес підготовки до членства передбачає імплементацію численних законодавчих актів ЄС та посилення державних інституцій. Завдання імплементації acquis ЄС потребує значної підготовки у плані розробки законопроєктів, однак посилення державних інститутів становить ще більший виклик. Для цього потрібно верховенство права, впровадження реформи державного управління та підвищення ефективності і результативності різних органів державної влади.

Значні виклики для українських органів державної влади породжує війна. Через масштабну еміграцію жінок, зокрема висококваліфікованих вузькопрофільних фахівців, державна служба масово втрачає кадри. До того ж багато чоловіків-держслужбовців було призвано на військову службу. У 2023 році бюджетні обмеження призвели до зменшення оплати праці працівників державної служби, що спричинило чергову хвилю звільнень у секторі.

Крім того, певні сфери нормативно-правової бази ЄС в українському законодавстві відсутні, отож, і відповідального державного органу немає. Прикладом такої сфери, де в Україні наразі немає органу, відповідального за нагляд і регулювання, є сектор доменних імен.

Загалом активну участь у процесі євроінтеграції беруть 76 органів державної влади, у тому числі Секретаріат Кабінету міністрів України. Сюди входять всі міністерства, незалежні регулятори, служби та відомства. Зокрема, очікується, що найбільший тягар у підготовці України до вступу до ЄС нестимуть Міністерство економіки, Міністерство аграрної політики, Міністерство фінансів, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерство захисту довкілля і Міністерство юстиції[1]. Ці шість міністерств відповідають за імплементацію понад половини всіх acquis і політик ЄС. Однак деякі з них стикаються з проблемами через недостатню кількість персоналу, щоб впоратися з додатковим навантаженням. До прикладу, представник Мінагрополітики під час інтерв'ю заявив, що наразі штат Міністерства становить лише 240 осіб, при тому, що на ньому лежить відповідальність за майже третину всіх acquis ЄС (відповідно до первинної оцінки, лише в розділі 12 «Безпека харчових продуктів, ветеринарна і фітосанітарна політика» необхідно впровадити близько 300 НПА[2], а Міністерство також відповідає за розділ 11 «Сільське господарство і розвиток сільських територій» та 13 «Рибальство»). Для порівняння, у Міністерстві цифрової трансформації станом на тепер працює 206 осіб[3], а в інтерв'ю вони заявили, що відповідають приблизно за 20 актів ЄС.

1) https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/08.05.2023/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%9A%D0%A0.pdf

2) http://publications.chamber.ua/2023/HCC/self-screening_ENG.pdf#msdynttrid=ZS11K-Q1stLkX8Hra7JC-G0cxOgeKzdA84_gecU-2F0A

3) https://www.mof.gov.ua/uk/news/minfin_protiagom_pivrichchia_2023_roku_faktichna_chiselnist_pratsivnikiv_derzhorganiv_skorotilas_na_27_tis_osib-4142?fbclid=IwAR3uVHAae3Qye3Mo3s-GLWxUmIRreygwc_fy-OCJ2VtLowD1ko9hB68N0leg

Для оцінки обсягу роботи, необхідної для впровадження acquis ЄС, український уряд ініціював первинну оцінку (селф-скринінг). Очікувалося, що цей процес буде завершено до кінця червня 2023 року, а результати було оприлюднено наприкінці серпня 2023 року[4].

ЄС разом з іншими донорськими організаціями прагне підтримати український уряд шляхом реалізації різних проєктів, спрямованих на надання органам державної влади допомоги з впровадженням acquis ЄС. Один із таких проєктів – Association4U, що фінансується ЄС і сприяє підвищенню спроможності органів державного управління України в розробці та впровадженні ключових реформ, відповідно до Угоди про асоціацію та ПВЗВТ між Україною і Європейським Союзом[5]. EU4DigitalUA займається розвитком цифрової інфраструктури уряду, державних електронних послуг, кібербезпеки та захисту даних[6]. EU4PFM працює над поступовим розвитком сучасної, ефективної та справедливої системи збору доходів, а також надає підтримку відповідним установам з управління державними фінансами у розширенні їхніх організаційних можливостей[7].

Починаючи з 2024 року, ЄС планує створити проєкт Ukraine Facility, який триватиме чотири роки. Одне із завдань цього проєкту полягає в наданні технічної допомоги й іншим заходам підтримки, серед яких і забезпечення експертизи для проведення реформ. Він також передбачає допомогу органам місцевого самоврядування, громадянському суспільству та інші форми двосторонньої підтримки, доступні для країн, що готуються до вступу, у рамках Інструменту для підготовки до вступу (IPA)[8].

ЄС створив численні проєкти для роботи з різними сферами реформ, окресленими в Угоді про асоціацію. Як правило, експерти з цих проєктів допомагають органам державної влади у підготовці законопроєктів та нормативно-правових актів, розробці цифрових рішень для задоволення суспільних потреб, наданні їм аналітичної та експертної підтримки з галузевих питань та перекладі законодавчих актів ЄС українською мовою.

Навіть там, де міністерства отримали належну підтримку у виконанні Угоди про асоціацію та своїх основних зобов'язань, переговорний процес, ймовірно, приведе до розширення кількості завдань, що вимагатиме додаткової підтримки з боку цих проєктів.

Співпраця міністерств та інших державних органів з донорськими проєктами, які допомагають із євроінтеграцією, є нерівномірною. Під час інтерв'ю представники деяких міністерств заявили, що вони отримують підтримку у впровадженні acquis ЄС майже для всіх сфер відповідальності цього державного органу. Наприклад, представник Міністерства цифрової трансформації під час інтерв'ю зазначив, що вони співпрацюють з трьома проєктами, які охоплюють майже всі їхні зобов'язання щодо інтеграції до ЄС. Інші мають обмежену підтримку.

Ці проєкти діють протягом обмеженого періоду часу (як правило, 3–4 роки). Вони мають різні завдання, такі як підтримка міністерств, наближення до законодавства ЄС, створення цифрової інфраструктури, донесення інформації про реформи до громадянського і ділового секторів тощо.

Без сумніву, такі проєкти виконують дуже важливі завдання щодо євроінтеграції. Однак проєкти, що фінансуються ЄС, не здатні (і не мають на меті) повністю замінити основні функції міністерств, такі як розробка політики шляхом створення законопроєктів та нормативно-правових актів. До прикладу, низка міністерств повідомили, що майже вся робота, пов'язана з розробкою законопроєктів, фактично передається на аутсорсинг проєктам, що фінансуються донорами,

4) http://publications.chamber.ua/2023/HCC/self-screening_ENG.pdf#msdynttrid=ZS11K-Q1stLkX8Hra7JC-G0cxOgeKzdA84_gecU-2F0A

5) https://association4u.in.ua/

6) https://euneighbourseast.eu/projects/eu-project-page/?id=1443

7) https://euneighbourseast.eu/projects/eu-project-page/?id=464

8) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_3353

тоді як самі органи влади зазвичай не розробляють євроінтеграційних нормативних актів.

Аутсорсинг основних функцій органів влади третім особам може призвести до нездатності держслужбовців виконувати ці завдання (наприклад, якщо проєкти припиняться). Це також призведе до розмивання інституційної пам'яті та послаблення інституційної спроможності органів державної влади (яку проєкти мали посилити).

На нашу думку, державні службовці повинні бути тісніше залученими до виконання своїх завдань (зокрема, до розробки законопроєктів), тоді як експерти проєктів мають зосередитися на аналітичній підтримці та консультативних функціях (таких як тренінги, аналітика, дослідження, перегляд законопроєктів, зв'язки із зовнішніми зацікавленими сторонами тощо).

Державна служба має певні проблеми, які можуть перешкоджати євроінтеграції України. Зокрема:

- Низький рівень володіння англійською мовою (лише 16% співробітників міністерств володіють англійською мовою на рівні B2 або вище[9]);
- дефіцит і висока плинність кадрів через низьку заробітну плату та недружнє робоче середовище (непрозора система кар'єрного росту, надмірне бюрократичне навантаження, вплив політичних сил на роботу органів державної влади, іноді невиправдане та/або надмірне втручання правоохоронців у роботу органів державної влади);
- лише близько 56-60% державних службовців орієнтуються в актах ЄС, з якими їм потрібно працювати[10];
- лише 30% державних службовців орієнтуються в законодавстві ЄС та володіють англійською мовою на рівні B1 або вище.

Під час інтерв'ю і державні службовці, і депутати наголосили на вирішальній ролі конкретних галузевих тренінгів і навчальних поїздок до країн-членів ЄС. Ці ініціативи спрямовано на покращення розуміння практичної реалізації acquis ЄС. Крім того, вони вказали на значну цінність програми Twinning, що сприяє безпосередньому обміну конкретним досвідом у різних сферах державного регулювання. Ця програма відіграє надзвичайно важливу роль в ефективному впровадженні норм і стандартів ЄС. Однак з огляду на зростання обсягу acquis ЄС, які необхідно імплементувати, навантаження на проєкти Twinning збільшуватиметься. Отже, існує нагальна потреба у розширенні та посиленні цих проєктів для забезпечення їх подальшого успіху.

Через брак фінансування деякі органи державної влади не можуть знайти ресурси для важливих проєктів у сфері цифровізації надання адміністративних послуг. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК) хоче створити регуляторну платформу, яка дасть змогу подавати регулярні звіти в режимі онлайн. Міністерство економіки не може модернізувати інформаційну систему Держпраці України.

Обмеження воєнного стану негативно впливають на хід впровадження євроінтеграційних змін. Прикладом є Закон України «Про електронні комунікації», який було прийнято у грудні 2020 року. Згідно з цим законом, відповідальність за розробку нормативно-правових актів мала перейти від Державної служби спеціального зв'язку до Міністерства цифрової трансформації. Однак його виконання було призупинено через воєнний стан, хоча Державна служба спеціального зв'язку не має необхідної спроможності взяти на себе цю відповідальність. Отже, імплементація закону значно сповільнилася.

---

9) https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/08.05.2023/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%9A%D0%A0.pdf

10) https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/08.05.2023/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%9A%D0%A0.pdf

ПОТРЕБИ НЕДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Недержавний сектор давно відіграє значну роль у стимулюванні процесу реформ в Україні. Неурядові організації, журналісти, консалтингові фірми та бізнес-асоціації виконують функції «контролерів», пропонуючи цінні рекомендації та експертну оцінку законопроєктів. За необхідності вони також допомагають органам державної влади.

Навесні 2022 року численні громадські організації, консалтингові та юридичні фірми, а також бізнес-асоціації допомагали уряду в підготовці відповідей для опитувальника для Європейської комісії задля отримання статусу кандидата на членство в ЄС. Ця підтримка відіграла вкрай важливу роль у підвищенні інституційної спроможності органів державної влади у критичний період на тлі війни та стрімкої ескалації гуманітарних потреб.

Організації громадянського суспільства відіграють вирішальну роль у підтримці як органів державної влади, так і громадськості у сфері європейської інтеграції. Ось кілька вартих уваги прикладів допомоги, яку вони надають:

1. Моніторинг і нагляд: НУО діють як сторожові пси, які контролюють реалізацію політик і зобов'язань, пов'язаних з ЄС. Вони надають незалежну оцінку, висвітлюють проблемні ділянки та пропонують рекомендації щодо покращення підзвітності та прозорості. До прикладу, Український центр європейської політики активно займається моніторингом виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з 2016 року. Через свої Моніторингові звіти[11] аналітичний центр надає незалежну інформацію суспільству, пропонуючи відомості про прогрес України з імплементацією acquis ЄС[12].

2. Допомога у підготовці проєктів нормативно-правових актів. Яскравим прикладом є співпраця між Міністерством цифрової трансформації та експертами Офісу ефективного регулювання (BRDO). Ці експерти допомагають у розробці законопроєктів для імплементації Закону про цифрові послуги (DSA) та Закону про цифрові ринки (DMA).

3. Діджиталізація. Громадські організації підтримують уряд у створенні різних типів реєстрів та інших проектів з цифровізації. Прикладом є Центр порятунку культурної спадщини України, який спеціалізується на оцифровуванні музейних колекцій[13]. Ця робота особливо важлива під час війни, а особливо в поточній ситуації з окупацією, адже допомагає зберегти та захистити культурну спадщину України. Оцифровуючи музейні фонди, Центр сприяє збереженню цінних артефактів і забезпеченню їх доступності для майбутніх поколінь.

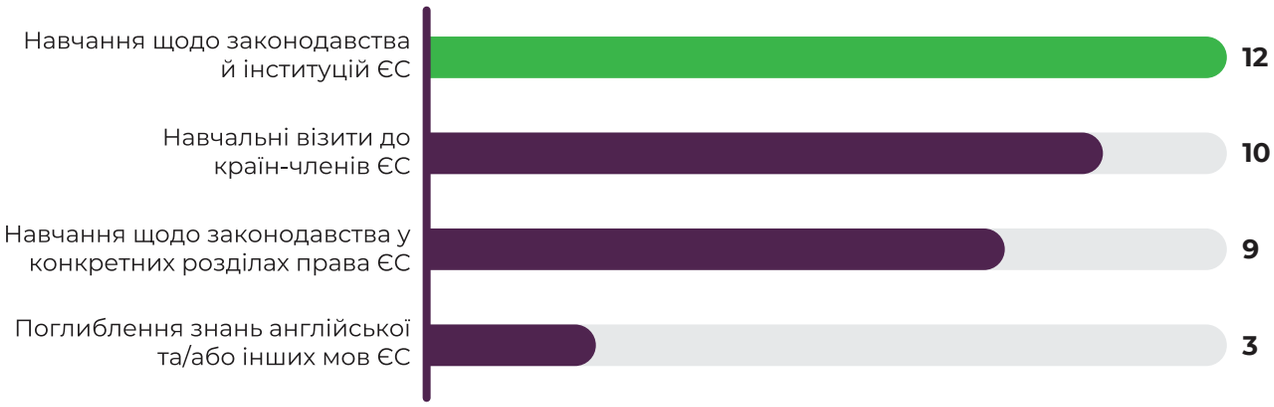
4. Дослідження. Науково-аналітичні центри готують важливі та глибокі аналітичні праці. Наприклад, Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство та довкілля» підготував аналітичний документ, який відображає зобов'язання у сфері довкілля та зміни клімату в рамках підготовки України до вступу до ЄС. Цей документ пропонує чітке розуміння євроінтеграційних зобов'язань України у цій конкретній сфері. Він служить цінним ресурсом для політиків і зацікавлених сторін, допомагаючи їм орієнтуватися у вимогах та викликах, пов'язаних

11) https://ucep.org.ua/doslidzhennya/ukrayina-ta-ugoda-pro-asocziacziyu-monitoryng-vykonannya-2014-persha-polovyna-2021-roku.html

12) Цей моніторинг було здійснено завдяки проєкту інституційної підтримки, що його надав УЦЄП Фонд Конрада Аденауера.

13) https://uacenter.org.ua/proyekty

Освітні потреби організацій громадянського суспільства у сфері євроінтеграції



з екологічними та кліматичними проблемами в контексті інтеграції до ЄС[14].

5. Адвокація політики в Україні та адвокація розширення в ЄС. Українські організації громадянського суспільства активно популяризують євроінтеграційні реформи. З 2022 року вони займаються підвищенням обізнаності серед експертів та політиків країн-членів ЄС про прогрес України у впровадженні реформ. Такі організації як Центр «Нова Європа», Рада зовнішньої політики «Українська призма» та ANTS регулярно проводять адвокаційні кампанії в країнах ЄС. Спочатку їхнім завданням було сприяння наданню Україні статусу кандидата, тепер вони працюють над пришвидшенням початку переговорів про вступ. Їхні зусилля спрямовані на залучення підтримки та розуміння євроінтеграційних прагнень України в межах ЄС[15].

Громадські організації, як правило, фінансуються низкою донорів, таких як ЄС, Фонд Гайнріха Бьолля, Міжнародний фонд «Відродження», Фонд Конрада Аденауера, Програма MATRA, Sida, USAID тощо. Після отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС європейська інтеграція стала пріоритетом для багатьох донорів. Ці донорські організації надають підтримку організаціям громадянського суспільства у різні способи. Одним із поширених підходів є фінансування досліджень або аналітичних документів. Крім того, існують проєкти, спрямовані на надання інституційної підтримки та проведення адвокаційних кампаній.

Важливість підтримки організацій громадянського суспільства підкреслюють майже всі донорські організації. У той час як ЄС традиційно приділяє велику увагу підтримці державних установ, інші донори віддають перевагу організаціям громадянського суспільства.

ПОТРЕБИ НУО

У рамках цього дослідження ми опитали представників двадцяти організацій громадянського суспільства, щоб дослідити їхню діяльність у сфері європейської інтеграції. У цих інтерв'ю ми запитали про їхні конкретні потреби щодо нової або розширеної донорської підтримки. Ось відповіді, які отримали:

- Розширення та поглиблення аналітичних досліджень: організації громадянського суспільства говорять про потребу в додаткових ресурсах для проведення поглибленого та всебічного аналізу різних аспектів європейської інтеграції.

14) Це дослідження було здійснено завдяки проєкту «На шляху до членства в ЄС: завдання у сфері довкілля та зміни клімату» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» https://www.rac.org.ua/en/priorities/environmental-dimension-of-european-integration/mapping-obligations-in-the-field-of-environment-and-climate-change-preparation-for-joining-the-eu-policy-paper-executive-summary-2023

15) Адвокаційні візити Центру «Нова Європа» та Ради зовнішньої політики «Українська призма» відбулися за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

- Створення бази даних законодавства ЄС та ЄЕП з перекладом українською мовою. Це полегшило би доступ до нормативно-правових рамок ЄС та їх розуміння.

- Громадським організаціям потрібно більше проєктів, спрямованих на подальшу підтримку апроксимації законодавства ЄС у вітчизняне законодавство.

- Освітня продукція, зокрема, короткострокові програми для різних верств населення: існує потреба в освітніх ініціативах і програмах, орієнтованих на різні верстви населення, спрямованих на підвищення розуміння й обізнаності щодо європейської інтеграції та її наслідків.

- Проєкти взаємодії з місцевими громадами: організації громадянського суспільства висловили бажання тісно співпрацювати з місцевими громадами для просування ініціатив, пов'язаних з енергетикою, та сприяння впровадженню стійких практик на низовому рівні.

На діаграмі відображено відповіді представників організацій громадянського суспільства щодо їх потреб у сфері європейської інтеграції. Представники 12 організацій вказали на необхідність спеціалізованої підготовки щодо законодавства ЄС і розуміння роботи його інституцій. Представники 10 організацій згадали про необхідність навчальних візитів до країн-членів ЄС. Представники 9 організацій висловилися за необхідність спеціального навчання, зосередженого на конкретних розділах законодавства ЄС. Ця підготовка покликана поглибити їхнє розуміння конкретних правових рамок і нормативних актів, що стосуються їхньої роботи. Представники 3 організацій наголосили на важливості вдосконалення своїх мовних навичок, зокрема англійської та інших мов ЄС.

ЖУРНАЛІСТИ ТА ЇХНІ ПОТРЕБИ

Журналісти та ЗМІ відіграють важливу роль в інформуванні суспільства про ЄС, реформи, необхідні для європейської інтеграції, та виклики, пов'язані з цими реформами. «Європейську правду» вважають провідним ЗМІ, яке висвітлює європейську інтеграцію. Крім того, про питання євроінтеграції регулярно пишуть такі медіа, як «Дзеркало тижня», «Укрінформ» та інші.

Однак на шляху тіснішої інтеграції України до ЄС ці ЗМІ постають перед власними труднощами та вимогами. З початком війни відбулося зниження попиту на рекламу, що призвело до значного скорочення фінансових ресурсів медіа. Щоб продовжувати діяльність та уникнути закриття, вони звернулися за підтримкою до донорських організацій. І, принаймні, деякі з них, отримують підтримку від різних донорів.

Ще один виклик, з яким вони стикаються при висвітленні теми європейської інтеграції (який постає й перед іншими організаціями), – знайти кваліфікованих фахівців з глибоким розумінням ЄС та переговорних процесів, необхідних для забезпечення всебічного охоплення.

Під час інтерв'ю журналісти також наголошували на надмірних інформаційних обмеженнях, встановлених державою під час війни. Вони часто зустрічаються з відмовами з боку державних органів при пошуку інформації, в той час як офіційні джерела інформації часто залишаються недоступними.

БІЗНЕС ТА ЙОГО РОЛЬ У ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Підприємства надають підтримку уряду або схвалюючи реформи, або висловлюючи занепокоєння, коли ці реформи становлять потенційні ризики для економічної діяльності.

Консалтингові фірми та бізнес-асоціації допомагають уряду у формуванні та впровадженні реформ. Як і організації громадянського суспільства, вони брали активну участь у підготовці відповідей для опитувальника для Європейської комісії навесні 2022 року. Вони також допомагають

із розробкою різних документів, таких як стратегії та плани.

Консалтингові фірми часто залучалися до впровадження комплексних реформ. Наприклад, EY Україна надавала консультаційні послуги уряду щодо процесу відокремлення ГТС від Нафтогазу (анбандлінгу), брала участь у проєкті EU4digital та консультувала Міністерство охорони здоров'я України щодо реформи у сфері громадського здоров'я. У секторах, тісно пов'язаних із підприємницькою діяльністю, компанії володіють унікальним досвідом та знаннями, що робить їхню роль ключовою в контексті європейської інтеграції.

Український клуб аграрного бізнесу (УКАБ) проводить дослідження як для бізнесу, так і для органів державної влади, зосереджуючи увагу на імплементації законодавства ЄС в аграрному секторі. Крім того, вони надають цінну допомогу Міністерству аграрної політики та продовольства України шляхом перекладу acquis ЄС. УКАБ підтримує постійні відносини з міністерством, беручи участь у регулярних дискусіях щодо імплементації нормативно-правових актів ЄС.

Український аграрний бізнес згідно з інформацією, отриманою під час інтерв'ю з представниками УКАБ, стикається зі значними проблемами у дотриманні правил ЄС у сільському господарстві, зокрема тих, що стосуються добрив, засобів захисту рослин (вимоги Зеленого порядку денного) та походження аграрної продукції. Малі та середні аграрні підприємства, зокрема, зіткнуться з помітними труднощами під час процесу адаптації. У 2022 році деяким із цих підприємств вдалося вижити завдяки допомозі донорських організацій через проєкти підтримки. Однак вони продовжують зіштовхуватися з перешкодами, що виникають внаслідок бойових дій та ускладненої логістики. Отже, вкрай важливо надати підтримку аграрним МСП, щоб допомогти їм адаптуватися до правил ЄС в аграрному секторі.

Американська торговельна палата підтримує постійний зв'язок із Міністерством економіки щодо реформ, що проводяться в Україні. Однак вони зіткнулися з проблемами у налагодженні регулярного контакту з певними органами державної влади через часті зміни керівництва цих органів. Показовим прикладом у цьому контексті є Державна митна служба України, яка з 2020 року змінила керівництво сім разів. Така плинність керівних кадрів ускладнює для митної служби збереження інституційної пам'яті, а кожна нова адміністрація змушена повторно ознайомлюватися з відповідними питаннями щоразу, коли відбуваються зміни.

Бізнес зустрічається з проблемами у залученні експертів з ЄС для надання допомоги у наближенні до стандартів ЄС, адже ті відмовляються відвідувати українських колег насамперед з міркувань безпеки. Як наслідок, підприємства в цих галузях можуть зіткнутися з обмеженнями у доступі до досвіду, необхідного для сприяння їх адаптації до стандартів ЄС.

Однак важливо визнати, що лобіювання бізнесу іноді може перешкоджати важливим реформам, у тому числі пов'язаним з європейською інтеграцією. Бізнес може використовувати свій вплив, щоб блокувати або змінювати важливі законопроєкти на користь власних інтересів.

Тому вкрай важливо збалансовано підходити до участі бізнесу в інтеграційному процесі. Попри цінний досвід і знання представників підприємництва, надзвичайно важливо забезпечити прозорість і підзвітність, щоб запобігти неналежному впливу, який може негативно позначитися на ширших цілях європейської інтеграції.

Щоб уникнути непорозумінь і перешкоджання значущим законодавчим ініціативам, доцільно залучати бізнес до розробки законопроєктів, пов'язаних з євроінтеграцією. Цього можна досягти за допомогою таких механізмів, як робочі групи або громадські обговорення, сприяючи спільному, інклюзивному підходу.

Бізнес також може надавати цінну допомогу уряду у розробці переговорної позиції, пропонуючи ідеї щодо реформ, які можуть вимагати додаткового часу для належного впровадження.

Блок 1. Позиція окремих європейських експертів щодо євроінтеграції України

Проводячи дослідження, ми опитали вибраних експертів з аналітичних центрів ЄС, щоб зрозуміти, яка позиція переважає в європейському експертному середовищі щодо перспектив євроінтеграції України. У цьому блоці ми висвітлюємо їхню позицію та описуємо їхню діяльність у цій сфері.

Європейські організації громадянського суспільства активно сприяють зусиллям України з євроінтеграції. Однією з таких організацій є німецький «Zemtum Liberale Moderne» (Libmod), яка займається адвокацією майбутнього членства України в ЄС у Німеччині. Щоб надати німецькому суспільству цінну інформацію про Україну, Libmod створив інформаційний ресурс під назвою «Ukraine verstehen»[16].

Libmod також планує надати підтримку Верховній Раді України у розробці законодавства, пов'язаного з євроінтеграцією. Крім того, організація надає пріоритетного значення співпраці з українськими організаціями громадянського суспільства.

В Іспанії аналогічну ініціативу впроваджує Борха Ласерас, старший науковий співробітник Центру аналізу європейської політики (CEPA).

Європейські експерти в інтерв'ю назвали «Фундаментальні питання» та належне урядування пріоритетними цілями, яких Україна повинна досягти для прогресу в європейській інтеграції. На шляху євроінтеграції Україна може зіткнутися з такими викликами, як відсутність політичної волі до впровадження реформ, непорозуміння між українськими політиками та політичними силами держав-членів ЄС та повільний прогрес у впровадженні євроінтеграційних реформ. Крім того, вкрай важливо нарощувати інституційну спроможність і експертний потенціал.

Ще однією зі згаданих проблем є відсутність консенсусу ЄС щодо його внутрішньої реформи. Старі держави-члени ЄС, такі як Німеччина, Франція, Іспанія тощо, наголошують на необхідності реформування ЄС перед тим, як реалізовувати будь-яку хвилю розширення. Ця реформа потягне за собою зміни в інструментах прийняття рішень і зміцнення інституцій ЄС. Однак деякі східноєвропейські держави-члени, такі як Польща та Угорщина, виступають проти цих реформ, а це може стати серйозною перешкодою на шляху України до членства в ЄС[17].

16) https://ukraineverstehen.de/

17) Детальнішу інформацію про позиції країн-членів ЄС щодо внутрішньої реформи ЄС див. за посиланням: https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/ukraine_accession_to_eu_realistic_path_full_paper_eng.pdf

Виклики європейській інтеграції України

ПРОГАЛИНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПІДТРИМКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

З моменту укладення Угоди про асоціацію ЄС ініціював численні проєкти, спрямовані на надання допомоги державним органам задля ефективної імплементації відповідних положень Угоди. Однак важливо визнати, що переговори про вступ передбачають ширший перелік законодавчих сфер, у яких Україна буде зобов'язана наблизитися до вимог ЄС. З огляду на додаткові зобов'язання, органи влади потребуватимуть чималої підтримки для забезпечення належної імплементації. Крім того, істотна підтримка знадобиться і ГО, що займаються питаннями євроінтеграції.

Кластер «Внутрішній ринок» отримує менше підтримки порівняно з іншими кластерами. Можливо, це лише тимчасова тенденція на 2022–2023 роки. Окремі сектори, життєво важливі для внутрішнього ринку, через війну стикаються з додатковими проблемами. Показовим прикладом є інфраструктура якості, необхідна для укладення Угоди АСАА, яка наразі зазнає руйнувань через бойові дії. Ще більше погіршують ситуацію втрата фахових кадрів, неспроможність модернізувати лабораторії та обладнання, а також обмеженість ресурсів. Тому забезпечення посиленої підтримки проєктів у рамках цього кластера набуває особливо важливого значення. Така допомога може сприяти відродженню критично важливих секторів, таких як інфраструктура якості та приведення їх у відповідність до стандартів, необхідних для успішної інтеграції з ЄС.

Реформа державного управління є критично важливою сферою, яка потребує значної уваги та підтримки. Попри роботу проєктів, спрямованих на сприяння цій реформі, на цьому шляху досі існують численні виклики, особливо з огляду на війну. У світлі цих обставин існує нагальна потреба в додаткових проєктах із підготовки державних службовців. Зокрема, інвестування в програми навчання держслужбовців англійської мови та онлайн-курсів щодо законодавства ЄС, що може значно підвищити спроможність та ефективність державного управління.

Виявити дублювання у функціонуванні євроінтеграційних проєктів може бути складно. Проєкти, які спрямовані на підтримку державних інституцій, зазвичай унікальні та не дублюються. Проєкти ж деяких організацій громадянського суспільства можуть мати однакові цілі та сфери досліджень. Однак навіть тоді різні проєкти можуть використовувати різні методології та приходити до різних результатів і висновків. Отже, дослідження та проєкти на подібні теми можуть доповнювати одне одного, а не просто дублюватися.

ОСНОВНІ ВИКЛИКИ, ЯКІ МОЖУТЬ ПРИЗВЕСТИ ДО УПОВІЛЬНЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Перед органами державної влади постає низка викликів, які можуть перешкоджати процесу європейської інтеграції. Зокрема:

1. Брак експертних знань. Органи державної влади та парламентські комітети стикаються з браком експертизи, особливо коли йдеться про розв'язання галузевих питань.

Так, є потреба в експертному аналізі законопроєктів експертами, чого часто бракує. Також потрібні аналітичні звіти та дослідження з конкретних галузевих питань. Забезпечення цих потреб можна частково вирішити в рамках реформи державного управління, що сприятиме залученню на державну службу висококваліфікованих фахівців, які отримуватимуть гідну винагороду. Під час проведення інтерв'ю представниками органів державної влади було запропоновано деякі тимчасові рішення для розв'язання цієї проблеми до реалізації реформи.

Одним із запропонованих рішень є створення Команд підтримки реформ (Reform support team) для надання допомоги конкретним органам влади. Ці команди забезпечують експертизу та підтримку у підготовці законопроєктів і розробці політик. Наприклад, Міністерство фінансів вже має Групу підтримки реформ, а Верховна Рада саме формує таку команду.

Ще одна пропозиція – створити експертні платформи, які об'єднають фахівців з різних аналітичних та наукових організацій та установ для сприяння співпраці та обміну знаннями.

Співпраця з конкретними неурядовими організаціями (НУО) також може розглядатися як спосіб усунення прогалин в експертизі в конкретних завданнях. Прикладом співпраці з громадською організацією є спільна діяльність Міністерства культури та Центру порятунку культурної спадщини України у рамках проєкту «Оцифрування музейних фондів» .

Незалежно від запропонованих конкретних рішень, вкрай важливо, щоб усі вжиті заходи доповнювалися зусиллями з підвищення обізнаності та професіоналізму державних службовців у межах їхніх сфер відповідальності.

2. Брак ресурсів. Недостатнє фінансування, кадрове забезпечення і забезпеченість технологічними ресурсами можуть знижувати спроможність органів державної влади ефективно виконувати необхідні завдання для європейської інтеграції.

3. Координація та співпраця. Забезпечення ефективної координації та співпраці між різними органами державної влади є критично важливим для реалізації безперебійного й успішного інтеграційного процесу. Іноді співпраця між органами державної влади з різних євроінтеграційних завдань може бути недостатньо ефективною, часто через діяльність конкретних органів державної влади. Виклики можуть також виникати у зв'язку з призначенням нових держслужбовців для нагляду за євроінтеграційними реформами в конкретних органах влади. Зазвичай їм потрібен час, щоб розібратися в ситуації, зрозуміти процеси та налагодити особисті зв'язки з представниками інших міністерств або парламентом.

   Державні органи також часто стикаються з проблемами у ситуаціях, коли необхідна співпраця між кількома суб'єктами для виконання конкретних завдань, таких як захист персональних даних або експорт культурних цінностей. Державним органам часто складно ефективно співпрацювати, а іноді відповідальність за завдання перекладають на партнерське відомство, навіть якщо для його реалізації необхідна компетенція обох органів.

   Для усунення цих труднощів співпраці важливо розширити можливості та підвищити спроможність Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Цей офіс відіграє життєво важливу роль у координації роботи різних органів державної влади та сприянні

співпраці між ними. Тому йому потрібні додаткові імперативні повноваження, які мали б допомогти розв'язати суперечки між різними органами державної влади, якщо вони стосуються євроінтеграційних реформ.

4. Відсутність політичної волі. Значним викликом, що перешкоджає прогресу з євроінтеграцією, є відчутна відсутність політичної волі. Депутати висловлюють занепокоєння щодо тиску з боку зацікавлених сторін, особливо впливових представників бізнесу, під час обговорення окремих законопроєктів, пов'язаних з європейською інтеграцією. Цей зовнішній вплив часто призводить до затримок, при цьому певні проєкти законів про європейську інтеграцію чекають розгляду протягом багатьох років, наприклад, законопроєкт, що стосується промислового забруднення.

   Коли євроінтеграційні реформи наражаються на такі перешкоди, українські політики повинні продемонструвати політичне лідерство. Громадські організації докладають значних зусиль для заохочення уряду і парламенту до продовження євроінтеграційних реформ. Це одна з причин, чому вони потребують подальшої підтримки з боку донорських організацій.

5. Відсутність прозорості. Окремі депутати висловлюють стурбованість з приводу непрозорості процедури формування пріоритетного переліку євроінтеграційних законопроєктів. Критерії, які використовуються для визначення законів, що мають увійти до цього переліку, потребують роз'яснення для забезпечення справедливого та прозорого процесу.

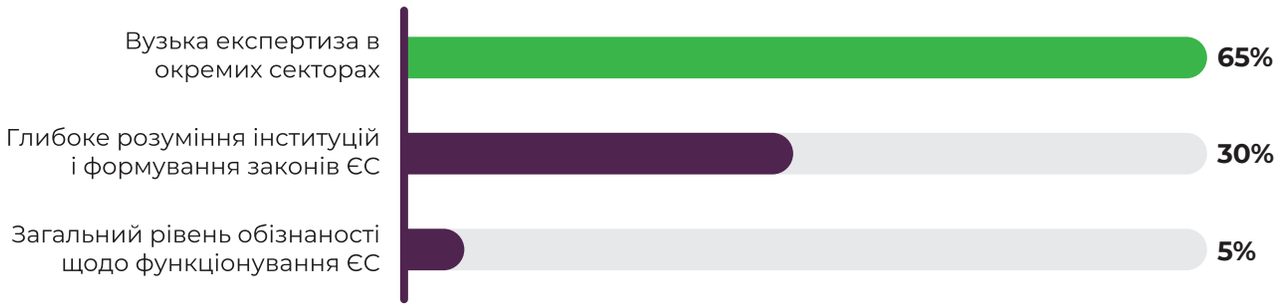
6. Відсутність ефективної комунікації про євроінтеграцію. Ефективне управління очікуваннями суспільства має вирішальне значення для уникнення можливого розчарування щодо європейської інтеграції, яке може перешкоджати прогресу. Досягнення повноцінного членства в ЄС у короткостроковій перспективі є вкрай малоймовірним через велику кількість acquis ЄС, які необхідно імплементувати. Певне політично вмотивоване рішення щодо членства України можливе, однак воно, ймовірно, буде містити обмеження повноважень і можливостей для України. Представники українського бізнесу наголошують на тому, що потребують достатньо часу для підготовки до запровадження стандартів і практик ЄС, та говорять про часові рамки від 3 до 10 років для різних типів нормативних актів ЄС.

З огляду на ці чинники, український уряд повинен прийняти довгострокову перспективу та врахувати важливість належного управління очікуваннями суспільства. Підтримка популярності та прихильності до ідеї європейської інтеграції вимагає прозорості, чіткої комунікації та реалістичних термінів для досягнення ключових етапів. Ефективно управляючи очікуваннями, уряд може підтримувати суспільну довіру та прихильність до процесу європейської інтеграції протягом тривалого часу.

СПРИЙНЯТТЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (ОБІЗНАНІСТЬ, РЕЙТИНГ ЗАГРОЗ)

У рамках цього дослідження ми опитали представників двадцяти організацій громадянського суспільства, щоб дослідити їхню діяльність у сфері європейської інтеграції. На рисунку нижче наведено інформацію про розуміння та експертизу організацій громадянського суспільства стосовно інституцій ЄС та конкретних секторів.

Обізнаність організації громадянського суспільства у сфері європейської інтеграції



Діаграма показує, що шість організацій засвідчили глибоке розуміння інституцій та формування політики ЄС. Ці організації демонструють всебічні знання про функціонування інституцій ЄС та законодавчі процеси, пов'язані з формуванням законодавства ЄС.

Тринадцять організацій повідомили, що мають вузьку експертизу в конкретних секторах. Ці організації зосередили свої зусилля на розвитку профільних знань і досвіду в конкретних секторах, пов'язаних із євроінтеграцією. Вони мають спроможність надавати поглиблену експертну інформацію й ефективно сприяти роботі в цих конкретних галузях.

І одна організація повідомила, що має загальний рівень обізнаності щодо функціонування ЄС. Попри відсутність глибокої експертизи в конкретних секторах або всебічного розуміння інституцій ЄС, вона демонструє базове розуміння загального функціонування ЄС.

На діаграмі нижче показано досвід і освітній рівень організацій громадянського суспільства щодо євроінтеграції.

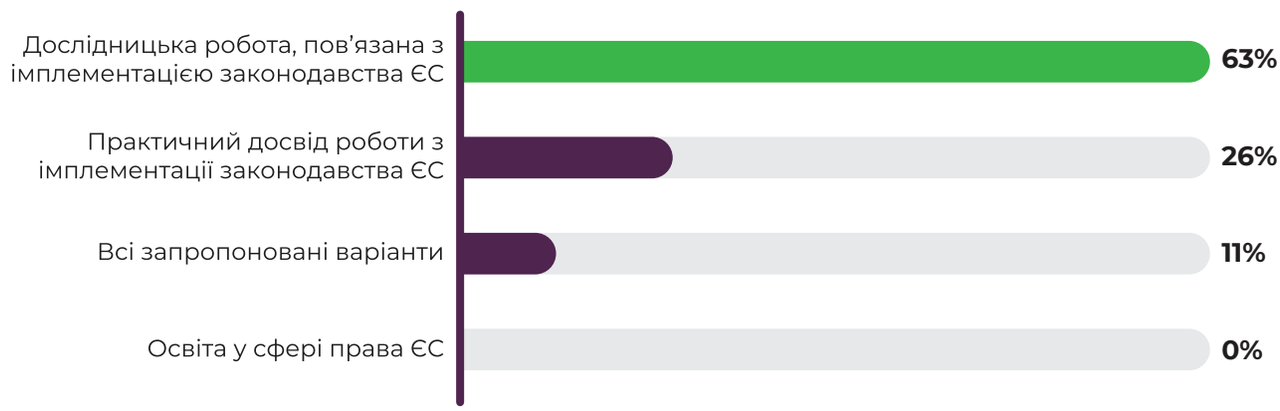
З усіх опитаних організацій п'ять повідомили про наявність практичного досвіду роботи з імплементації acquis ЄС. Це свідчить про їхню практичну участь у застосуванні та адаптації законодавства ЄС у відповідних сферах роботи.

Дванадцять організацій повідомили про проведення дослідницької роботи, пов'язаної з імплементацією acquis ЄС. Ці організації зосереджуються на вивченні й аналізі законодавчої бази ЄС та її застосуванні в різних контекстах.

Жодна організація не повідомила про наявність освіти конкретно в галузі права ЄС.

Дві організації повідомили про наявність експертизи, освіти та проведення досліджень у сфері права ЄС. Ці організації охоплюють всі можливі варіанти.

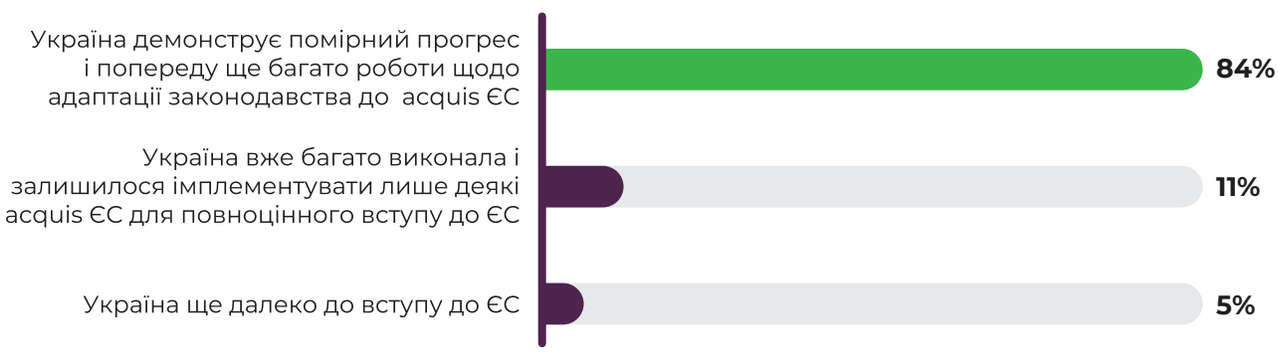
Джерело експертизи у сфері євроінтеграції



З огляду на свої дослідження і практичний досвід, більшість опитаних організацій сприймають євроінтеграцію як імплементацію acquis ЄС. Аналітичні центри, що займаються питаннями державної політики та політичних реформ, визнають, що державне управління, зокрема реформа місцевого самоврядування та державної служби, також пов'язані з євроінтеграцією. Цей момент варто підкреслити, оскільки він стосується одного з копенгагенських критеріїв – стабільності інститутів, що гарантують демократію, – який виходить за рамки acquis ЄС, тобто переговорних розділів. Тому загалом українські організації громадянського суспільства розуміють європейську інтеграцію як комплексну концепцію, яка передбачає секторальне узгодження нормативно-правової бази з законодавством ЄС та приведення функціонування держави у відповідність до норм і стандартів ЄС.

Наступна діаграма демонструє погляди організацій громадянського суспільства щодо прогресу України на шляху до вступу до ЄС.

Оцінка прогресу України на шляху до інтеграції до ЄС



Дві організації повідомили, що Україна досягла значного прогресу у своїх зусиллях з євроінтеграції, і наголосили, що їй передусім слід зосередитися на імплементації конкретних acquis ЄС для повноцінного вступу до ЄС.

Шістнадцять організацій (переважна більшість) висловили думку, що Україна досягла помірного прогресу на шляху до вступу до ЄС. Однак вони також наголосили, що потрібні ще чималі зусилля для адаптації законодавства та політики для їх узгодження з acquis ЄС.

Одна організація повідомила, що Україні ще дуже далеко до членства в ЄС. Ця організація вважає, що Україні доведеться ще надзвичайно багато працювати, щоб відповідати критеріям, необхідним для вступу до ЄС.

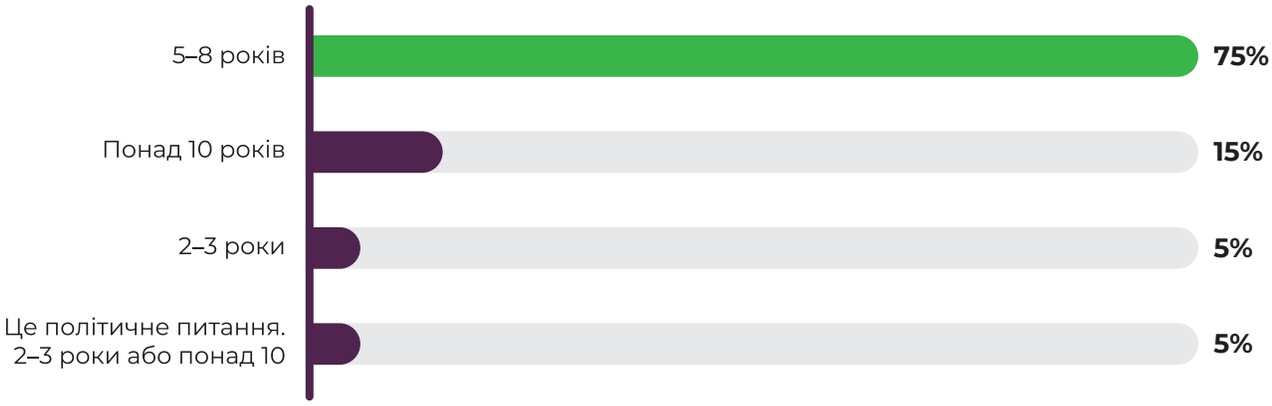
Наступна діаграма відображає, скільки часу, на думку різних організацій громадянського суспільства, знадобиться Україні для вступу до Європейського Союзу, демонструючи спектр думок від відносно оптимістичних до доволі обережних або невпевнених.

Лише одна організація повідомила, що вважає, мовляв, Україна мала би приєднатися до ЄС у відносно короткі терміни – 2-3 роки. Це свідчить про те, що ця конкретна організація дотримується оптимістичного погляду на це питання, сподіваючись на швидшу інтеграцію.

П'ятнадцять організацій повідомили, що, на їхню думку, вступ України до ЄС може зайняти від 5 до 8 років. Це свідчить про те, що більшість опитаних організацій вважають реалістичними середньострокові терміни інтеграції України.

Три організації повідомили, що, на їхнє переконання, для вступу до ЄС Україні знадобиться понад 10 років. Ці організації, ймовірно, дотримуються більш обережного або скептичного погляду, очікуючи тривалішого і потенційно складного процесу інтеграції в ЄС для України.

Оцінки різних організацій громадянського суспільства щодо часу, який знадобиться Україні для вступу до ЄС



Одна організація повідомила, що вважає питання вступу України до ЄС політичним, припустивши, що термін може становити як 2-3 роки, так і понад 10 років. На думку цієї організації, схоже, часові рамки залежать від політичних подій і переговорів між Україною та ЄС.

У цьому опитуванні ми намагалися з'ясувати думки експертів щодо секторів законодавства ЄС, в яких можливо досягнути тісної інтеграції з ЄС у середньостроковій перспективі (3–5 років). Найчастіше згадуваним сектором у цьому контексті стала енергетика, причому понад половина експертів наголошують на її потенціалі для майбутньої співпраці. Торгівля товарами та послугами посіла друге місце за популярністю. До того ж експерти неодноразово наголошували на важливості митної політики, транспорту і зовнішньої політики, безпеки та оборони.

Експертам було запропоновано укласти рейтинг секторів євроінтеграційних реформ за важливістю. На основі опитування було отримано такі результати:

Позиція	**Сектор**
1	Верховенство права
2	Енергетика
3	Вільний рух товарів
4	Економічна політика
5	Довкілля та зміна клімату
6	Реформа державного управління
7	Сільське господарство
8	Право інтелектуальної власності
9-10	Фінансові послуги
9-10	Транспорт

Ці результати свідчать про те, що експерти вважають верховенство права найважливішим сектором для євроінтеграційних реформ. Він посідає перше місце за значущістю. На другому місці енергетика, що демонструє її важливу роль в інтеграційному процесі. На третьому місці опинився вільний рух товарів, що свідчить про його значення для функціонування внутрішнього ринку.

Найменш важливими секторами, згідно з опитуванням, є транспорт і фінансові послуги, що може свідчити про низьку обізнаність про ситуацію та вимоги ЄС у цих секторах.

Представники бізнесу та журналісти на подібне запитання давали дещо інші відповіді. Представники бізнесу наголосили на вільному русі товарів і послуг як однозначному пріоритеті євроінтеграції. Крім того, вони акцентували на значенні енергетики та вільного руху капіталу.

Натомість журналісти найважливішим пріоритетом вважають реформи, пов'язані з верховенство права. Вони також наголосили на важливості реформ у сфері фінансових послуг, оподаткування, вільного руху товарів і митних питань як ключових сфер, що викликають занепокоєння та є актуальними.

Ці відмінності у відповідях відображають різні перспективи та пріоритети організацій громадянського суспільства, представників бізнесу та журналістів щодо вирішальних аспектів євроінтеграції. У той час як бізнес акцентує на сприянні торговельно-економічній діяльності, організації громадянського суспільства та журналісти надають особливого значення верховенству права і пов'язаним із ним реформам.

Експертам з організацій громадянського суспільства було запропоновано розставити сектори за складністю впровадження євроінтеграційних реформ у них. Було отримано такі результати:

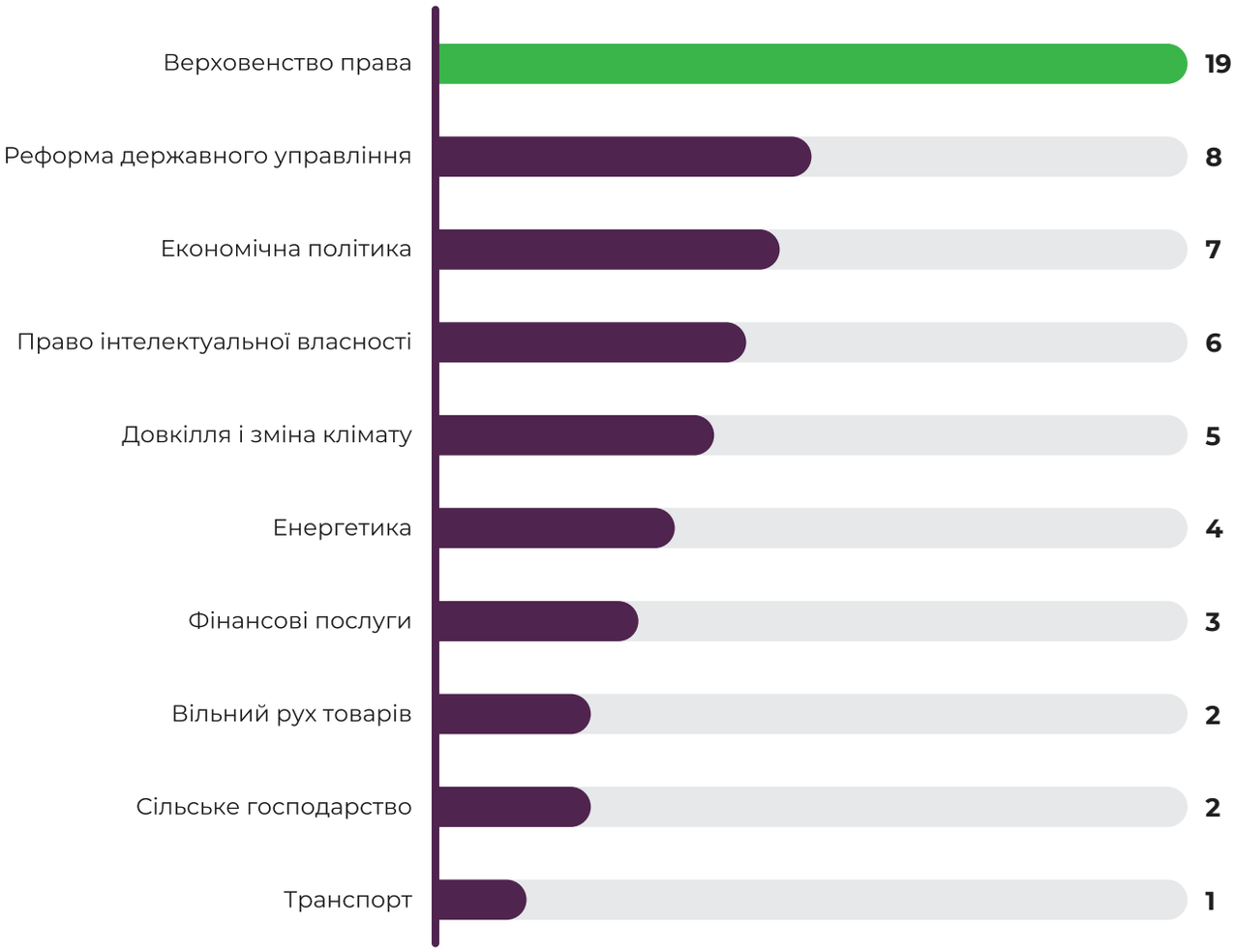
Позиція	**Сектор**
1	Верховенство права
2	Довкілля та зміна клімату
3	Реформа державного управління
4	Енергетика
5	Економічна політика
6	Транспорт
7	Сільське господарство
8	Право інтелектуальної власності
9-10	Фінансові послуги
9-10	Вільний рух товарів

За оцінками експертів, найскладнішим сектором для впровадження європейських реформ є верховенство права. Друге місце за складністю посів сектор «Довкілля та зміна клімату». Це свідчить про складність впровадження реформ, спрямованих на розв'язання екологічних і кліматичних питань. На третьому місці – реформа державного управління, отже, трансформацію і вдосконалення адміністративних структур та практик вважають складним завданням. Реформи в енергетиці, економічній політиці, транспорті та сільському господарстві вважають помірно складними.

Найменш складними, на думку експертів, є сектори «Фінансові послуги» та «Вільний рух товарів».

Експертам було запропоновано визначити сектори, в яких відсутність реформ може уповільнити поступ України на шляху до інтеграції до ЄС. Було отримано такі результати:

Оцінки різних організацій громадянського суспільства щодо часу, який знадобиться Україні для вступу до ЄС



Згідно з відповідями, найважливішим сектором для реформ, спрямованих на полегшення шляху України до інтеграції до ЄС, є верховенство права – на ньому акцентують 19 експертів. Верховенство права охоплює такі аспекти як незалежність суддів, ефективні правові системи й антикорупційні заходи. Ці реформи вважаються критично важливими для створення міцної правової бази, яка відповідала би стандартам і принципам ЄС.

Друге місце в цьому переліку посіла реформа державного управління, а це вказує на те, що експерти вважають, що ЄС приділяє більше уваги цій реформі в Україні порівняно з іншими. Цікаво, що цей висновок контрастує з рейтингами важливості реформ, де реформа державного управління опинилася на шостому місці.

Економічна політика та право інтелектуальної власності також є одними з потенційно найбільш проблемних реформ.

Галузями, де експерти очікують менше перешкод на шляху України до ЄС, є сільське господарство, транспорт і вільний рух товарів.

Додаток.

Проєкти у сфері європейської інтеграції

Переглянути таблицю можна за цим посиланням.

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 торгівельній співпраці України з Європейським Союзом;
- інформування міжнародної спільноти про виклики і досягнення в здійсненні Україною реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

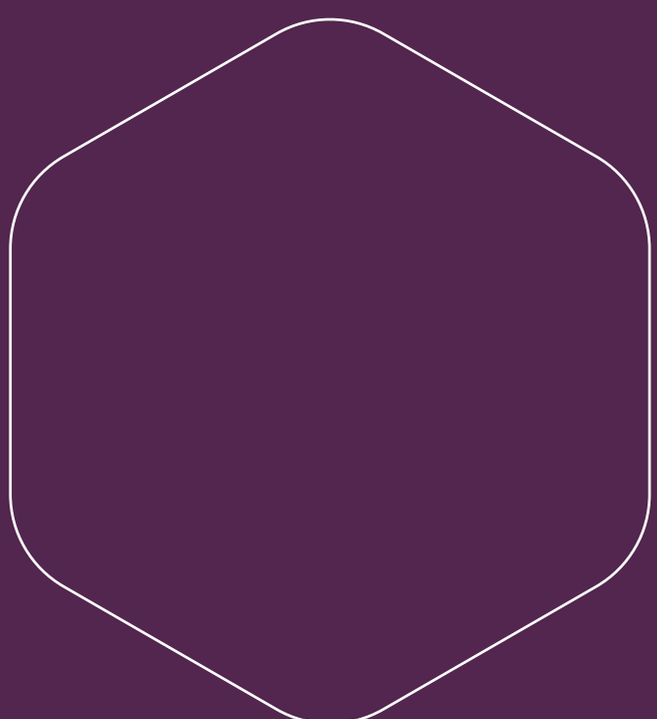
www.ucep.org.ua
press@ucep.org.ua
facebook.com/UCEP.org.ua

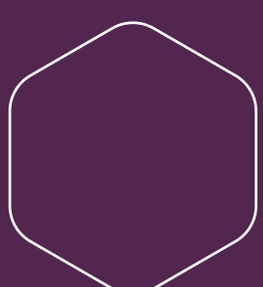
ЄДНАННЯ

ІСАР Єднання — українська громадська організація, яка вже 24 роки (починаючи з 1999 р.) розвиває громадянське суспільство й культуру стратегічної філантропії, а також посилює ініціативи для розбудови демократії в Україні.

Ми є одним з найбільших питомо українських грантодавців і щороку надаємо від 200 до 500 грантів для реалізації суспільно-корисних ініціатив на території України. Стратегічними напрямками роботи є – організаційний розвиток громадських і благодійних організацій, покращення середовища діяльності громадських ініціатив та проведення дослідження громадського сектору для розробки нових програм.

www.ednannia.ua
office@ednannia.ua
facebook.com/isar.ednannia





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ЄДНАННЯ

УНЦПД

ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ