

УДК 351/354:327

**А. А. Куцевол**голова громадської організації  
«Центр перспективних ініціатив та досліджень»**ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

*У статті представлено історію становлення інституційної складової процесу європейської інтеграції України, проаналізовано особливості формування державної політики у сфері європейської інтеграції. Відзначено, що з часу здобуття незалежності державний апарат України постійно зазнає структурних змін, які не сприяють швидшій євроінтеграції. Оцінено існуючу систему координації євроінтеграційної політики України та розкриваються можливі шляхи її удосконалення.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція, угода про асоціацію, євроінтеграційна політика, Європейський Союз.

**Постановка проблеми.** З часу здобуття незалежності державний апарат України на запит суспільства вибудовує відносини з Європейським Союзом та його державами-членами, прагнучи змінити підходи як до державного управління, так і до змістовної частини національних політик і відповідної практики її застосування. Сучасна державна політика у сфері європейської інтеграції, побудована на зобов'язаннях у контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [14], є невід'ємним елементом стратегій реалізації різних суспільно-політичних та економічних реформ в Україні і безпосередньо впливає на людську свідомість, культуру, розуміння важливості структурних змін. До сьогодні в Україні застосовувалися і обговорювалися і використовувалися різні системно-функціональні підходи до координації політики у сфері європейської інтеграції, нормативно-правова база у цій сфері розвивалася здебільшого через призму сприяння європейської інтеграції як зовнішніх зносин, а не внутрішньодержавницької стратегії. Національне законодавство щодо координації державної політики у сфері європейської інтеграції неузгоджувалося із нормативно-правовою базою, що регулює процес планування реформ, а також не враховує зобов'язання перед Європейським Союзом у контексті строків реалізації Угоди про асоціацію між Україною

та ЄС. Якраз недосконалість механізму координації державної політики у сфері європейської інтеграції та відсутність узгодженого підходу його реформування створили враження серед міжнародних партнерів про неоднозначність вектору розвитку української держави, а також серед українського суспільства загострили міграційні бажання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інституційна складова процесу європейської інтеграції є доволі недослідженим питанням у контексті специфіки політики у сфері європейської інтеграції, а також її залежності від змін Конституції України. Аналіз інституційної складової здебільшого здійснювали її практики у своїх публікаціях Г.Немиря, О.Рибачук, С.Куликова, В. Трюхан, І. Кравчук, І. Жовква.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Дискусійним на сьогодні залишається питання підходу до політики у сфері європейської інтеграції, зокрема чи потрібна централізація або децентралізація процесу європейської інтеграції.

**Метою статті** є розгляд основних інституційних елементів державної політики у сфері європейської інтеграції та можливість їх удосконалення і перетворення на комплексних державницький підхід.

**Виклад основного матеріалу.** Інституційна складова процесу європейської інтеграції України включає як механізми координації державної політики у сфері

євроінтеграції, так зовнішній аспект взаємодії з ЄС, його державами-членами, а також провідними міжнародними організаціями, зацікавленими у структурних реформах в Україні через призму європейської інтеграції.

З часу прийняття Конституція України [1] зазнала 5 змін, які відбулися у 2005, 2011, 2014 та 2016 роках і мали безпосередній вплив на питання формування національного механізму координації державної політики у сфері європейської інтеграції.

У 1994 році Україна та Європейські Співтовариства уклали Угоду про партнерство та співробітництво [16] як основний дороговказ пріоритетів реформ в Україні з метою наближення до стандартів ЄС і критеріїв членства в Союзі. У зв'язку із ратифікаціями Угода про партнерство та співробітництво набула чинності лише у 1998 році, тобто при президентсько-парламентській формі правління.

З огляду на набуття чинності Угодою про партнерство та співробітництво у 1998 році Президентом України було створене Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції [18], а також затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [17]. Фактично з 1998 року почався процес інституціоналізації процесу європейської інтеграції, адже до цього він був однозначним виміром зовнішньої політики і координувався Міністерством закордонних справ України.

Окрім національного рівня був запроваджений також двосторонній рівень співпраці з ЄС, зокрема механізми Ради з питань співробітництва, Комітету з питань співробітництва та підкомітетів з питань співробітництва. З метою функціонування цих двосторонніх органів Урядом України було прийняте рішення про створення українських частин цих органів. Таким чином питання європейської інтеграції було передане консультативно-дорадчим органам замість інтеграції їх наприклад у поточну роботу [6].

Важливим виміром двосторонньої взаємодії стала парламентська взаємодія, яка призвела до створення Комітету з питань європейської інтеграції у Верховній Раді

України у більшості скликань, а також постійному діалозі між народними депутатами України та членами Європарламенту. Разом з тим, хибним на рівні Парламенту також будло враження, що лише один комітет здатен забезпечити європейську інтеграцію, взаємодіючи з ЄС і роблячи висновки у ВРУ щодо відповідності законопроектів праву ЄС.

Повертаючись до ключових відповідальних органів за формування державної політики у сфері європейської інтеграції, слід зазначити, що Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції проіснувало до 2000 року і було реорганізоване у Міністерство економіки України, а згодом у 2001 році у Міністерство економіки та європейської інтеграції України.

На практиці Національне агентство було лише координатором і не впливало на формування політики, тому стратегія уповноважити один орган влади вже була хибною з самого початку. Разом з тим, у той час питаннями європейської інтеграції за змістом координації політики також займалися і Адміністрація Президента України, і Секретаріат Кабінету Міністрів України разом з Міністерством закордонних справ України. Зокрема в Адміністрації Президента України був відповідний відділ у складі Головного управління зовнішньої політики, у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України існувало Управління європейської інтеграції, а в Міністерстві закордонних справ спочатку було створене управління, яке згодом перетворили у Департамент ЄС. Усі ці структури займалися координацією, проте не впливали на формування політики.

У 2004 році з метою перевірки усіх проектів нормативно-правових актів на відповідність праву ЄС Урядом України був створений Державний департамент з питань адаптації законодавства [9]. Відповідна експертиза була передбачена Регламентом Кабінету Міністрів України і здійснювалася Департаментом на запит міністерств. Департамент також активно залучений до виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [2], здійснював закупівлю перекла-

дів актів права ЄС на українською мовою та наукові дослідження щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Департамент проіснував до 2011 року, коли був інтегрований до Міністерства юстиції України як структурний підрозділ з тими самими функціями.

Національний механізм виконання Угоди про партнерство та співробітництво також включав і питання інсування відповідних структурних підрозділів з питань європейської інтеграції як в міністерствах і інших центральних органах виконавчої влади, так і в незалежних органах державної влади та на регіональному рівні в обласних державних адміністраціях. Тобто за рішенням Президента України в усіх апаратах мали бути створені структурні підрозділи з європейської інтеграції і зовсім не враховували специфіки такого підходу – чи це координація, чи це формування політики, чи це імплементація?

Відповідна практика у сфері європейської інтеграції неоднаразово піддавалася критиці з точки зору необхідності централізації процесу і активнішого виконання Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС, а також отримала нового поштовху після Помаранчевої революції, чергових змін до Конституції України, зокрема 2005 року, і перехід України до парламентсько-президентської форми правління.

У 2007 році Україна та ЄС дійшли згоди щодо початку переговорного процесу над Новою посиленою угодою між сторонами, яка мала закласти перспективи членства України в ЄС. Разом з тим, попри рішучість української сторони, переговорний процес затягнувся на 5 років до 2012 року і відзначився політичними змінами в Україні, які піддали під сумнів європейський вектор розвитку.

Нова посилена угода стала Угодою про асоціацію без перспективи членства, але з такою можливістю відповідно до основоположних договорів про створення і функціонування ЄС, який також до 2010 року встиг пройти шлях реформи централізації і посилення інтеграції.

У 2008 році з метою посилення процесу європейської інтеграції у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України було створено Координаційне бюро єв-

ропейської та євроатлантичної інтеграції завданням якого стала розробка Порядку денного асоціації Україна – ЄС (ПДА), моніторинг виконання євроінтеграційних зобов'язань, зокрема Плану дій Україна – ЄС та забезпечення роботи двосторонніх органів відповідно до Угоди про партнерством та співробітництво між Україною та ЄС, а також координація євроатлантичної інтеграції України [12].

Таке рішення було прийнято на підсилення політичного рішення Верховної Ради України про запровадження посади Віце-пре'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Структура Координаційного бюро передбачала 3 управління, 2 з яких було по моніторингу виконання євроінтеграційних зобов'язань та стратегії планування відносин з ЄС, 1 з євроатлантичної інтеграції, ключовим завданням якого була щорічна розробка Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО.

Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції проіснувало до 2011 року, коли у зв'язку із черговими змінами до Конституції України форма правління змінилася на президентсько-парламентську і таким чином провідну роль у процесі європейської інтеграції пачав відігравати Президент України, який відмовився від євроатлантичного вектора, а також зменшив пріоритетність європейської інтеграції. Ці рішення знайшли відображення у реорганізації Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції на Бюро європейської інтеграції, а також згодом відокремлення напряму європейської інтеграції у структурі Адміністрації Президента України від Головного департаменту зовнішньої політики в окреме управління європейської інтеграції.

Для Європейського Союзу і його держав-членів, а також міжнародних організацій, присутніх в Україні, такі дії стали твердженням небажання розвивати європейський вектор і недосконалість інституційного механізму європейської інтеграції, який зазнає змін у зв'язку із зміною влади.

Ключовим завданням більшості структур, що відвідали за питання європейської інтеграції, зокрема Секретаріат Кабінету Міністрів України, Адміністрація

Президента України, Міністерство економіки України, інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, - було укладення Угоди про асоціацію, у тому числі переговорний процес, переклад тексту, його вивірення, планування через Порядок денний асоціації Україна – ЄС, схвалений рекомендацією Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, виконання Угоди про асоціацію до набуття нею чинності.

Де факто інституційних змін у сфері європейської інтеграції не відбувалося до 2014 року, коли відбулася Революція Гідності та чергові зміни до Конституції України і її перехід на парламентсько-президентську форму правління.

У 2014 році після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у політичній частині Урядом України прийнято рішення про посилення системи координації державної політики у сфері європейської інтеграції і створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції. Вперше положення про структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України було затверджене рішенням Уряду України [8]. Ключовою відмінністю від попередніх рішень була необхідність побудови процесу планування, моніторингу і забезпечення роботи двосторонніх органів з ЄС через одну структуру. Зокрема повноваження щодо експертизи законодавства на відповідність праву ЄС були передані від Міністерства юстиції України до Секретаріату Кабінету Міністрів України, загальний діалог з ЄС на центральному рівні відбувався не через Міністерство закордонних справ України, а через Урядовий офіс.

Головним завданням Урядового офісу стала побудова національної системи виконання Угоди про асоціацію, зокрема підготовлені План заходів виконання Угоди про асоціацію, плани імплементації актів права ЄС, передбачені Угодою про асоціацію, підготовлені рішення про функціонування двосторонніх органів асоціації Україна-ЄС [7], а також інтеграція у Регламент Кабінету Міністрів України інтегрованих рішень щодо розгляду євроінтеграційних питань на засіданнях урядового комітету та засіданні Уряду.

На додаток до створення Урядового офі-

су Кабінетом Міністрів України також були запроваджені посади заступників міністра з питань європейської інтеграції. Водночас, сфера повноважень цих заступників була доволі загальною і мала конфлікт у внутрішньому вимірі з іншими заступниками, відповідальними за конкретні політики і їх формування. Слід зазначити, що практика відповідальних заступників була запроваджена ще на етапі виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і це розглядалося як зовнішня політика.

Урядовий офіс з питань європейської інтеграції у 2016 році було реорганізовано в Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції у зв'язку зі зміною Уряду України та повернення політичної посади Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Ці зміни призвели до повернення напрямку євроатлантичної інтеграції та посилення координації європейської інтеграції.

З 2014 року по сьогоднішній день відбулася зміна сприйняття європейської інтеграції від зовнішньої політики до внутрішньої політики, спрямованої на реформи. Більшість центральних органів виконавчої влади почали були ініціативними замість виконання завдань.

Розглядаючи механізм координації державної політики у сфері європейської інтеграції також варто відзначити важливість 2 дипломатичних місій, зокрема України при ЄС, а також ЄС в Україні. Ці представництва створені з метою постійного обміну інформацією та позиціями і мають бути побудовані за принципом діалогу між сторонами. Якщо у випадку Делегації ЄС в Україні існує повна відповідність внутрішнього поділу дипломатів та працівників за сферами і їх достатньо велика кількість, включаючи Групу підтримки України, створеній Генеральним директором з питань політики розширення ЄС, то у випадку Представництва України при ЄС існує потреба у розширенні його складу не лише дипломатами, а й представниками усіх міністерств, які у першу чергу відповідають за питання виконання Угоди про асоціацію.

Враховуючи, що зовнішній аспект дуже важливий, то варто відзначити, що біль-

шість посольств держав-членів ЄС в Україні є активними і цікавляться питанням виконання зобов'язань перед ЄС і тому постійний діалог з ними є важливим з точки зору просування інтересів в ЄС.

Загалом постійні зміни як Конституції України, так і влади зумовлюють зміну інституційного механізму у сфері європейської інтеграції, який мав би бути побудований за принципом політики, визначеної на національному рівні, зокрема чіткий розподіл повноважень між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, незалежними органами влади, а також стратегії, спрямованої на членство в ЄС,

**Висновки.** Підводячи підсумки, слід визнати, що історично інституційний складовий процес європейської інтеграції постійно зазнавала зміни і потребує національного визначення та структуризації, тобто удосконалення через призму пріоритетів та завдань. Попри те, що питання європейської інтеграції здебільшого у формуванні політики стосується центрального рівня, її імплементація залежить від регіонального рівня і є важливим елементом децентралізації влади і досягнення європейських стандартів життя.

#### Список використаної літератури:

- Гнидюк Н. Впровадження політики європейської інтеграції: інституційні аспекти взаємодії органів державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 12, 2016
- Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
- Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання. К.: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2015. 32 с.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346 «Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 1998 р. N 1074 «Питання діяльності Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-98-%D0%BF#Text>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2014 р. № 700 «Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС» URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/700-2014-%D0%BF>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 877 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2016-%D0%BF>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004 р. № 1742 «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1742-2004-%D0%BF#Text>.
- Початок виконання Угоди про асоціацію: здобутки та проблеми. *Зовнішньополітичні акценти*. Київ, МЦПД. 12 грудня 2014. вип.14.
- Рудік О. Інституційне забезпечення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Аспекти публічного управління*, 2014, № 9–10. С. 5–11.
- Трюхан В. Інституційне забезпечення виконання угоди про асоціацію Україна-ЄС. *Вісник Нац. Академії держ. управління при Президенті України*. 2011, № 3. С. 184–193.
- Трюхан В. Моделі горизонтальної координації європейської інтеграції в Україні. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України* : матеріали 8-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 24–27.
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Урядовий портал*. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_Ukraine-EU\\_Association\\_Agreement\\_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf)
- Угода про асоціацію Україна-ЄС: перспективи та механізми імплементації. К.: Фонд Конрада Аденауера, 2015. 54 с.

16. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text)
17. Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text>.
18. Указ Президента України від 23 квітня 1998 року № 357/98 «Про Положення про Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/98#Text>.
- 

**Куцевол А. А. Институциональная составляющая процесса европейской интеграции Украины**

*В статье представлена история становления институциональной составляющей процесса европейской интеграции Украины, проанализированы особенности формирования государственной политики в сфере европейской интеграции. Отмечено, что с момента обретения независимости государственный аппарат Украины постоянно подвергается структурным изменениям, которые не способствуют быстрой евроинтеграции. Оценено текущую систему координации евроинтеграционной политики Украины и раскрываются возможные пути ее усовершенствования.*

**Ключевые слова:** европейская интеграция, соглашение об ассоциации, евроинтеграционная политика, Европейский Союз.

**Kutsevol A. A. Institutional component of the process european integration of Ukraine**

*The article presents the history of the formation of the institutional component of the process of European integration of Ukraine, analyzes the features of the formation of state policy in the field of European integration. It is noted that since independence, the state apparatus of Ukraine has been constantly undergoing structural changes that do not contribute to faster European integration. The existing system of coordination of Ukraine's European integration policy is assessed and possible ways of its improvement are revealed..*

**Key words:** European integration, association agreement, European integration policy, European Union.