

## ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРО ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу формування інституційних механізмів європейської інтеграції в Україні до ратифікації Угоди про партнерство між Україною та ЄС, тобто до початку реалізації державної євроінтеграційної політики України.

**Ключові слова:** інституційний механізм, європейська інтеграція, державне управління, державна політика, державне регулювання, Україна, Європейський Союз.

**Аннотация.** Статья посвящена анализу формирования институциональных механизмов европейской интеграции в Украине до ратификации Соглашения про партнерство и сотрудничество между Украиной и ЕС, до начала реализации государственной евроинтеграционной политики Украины.

**Ключевые слова:** институциональный механизм, европейская интеграция, государственное управление, государственная политика, государственное регулирование, Украина, Европейский Союз.

**Summary.** Formation of the European integration's institutional mechanisms in Ukraine before ratification the Agreement on Partnership and Cooperation between Ukraine and the EU, that is before the beginning of realization of state policy of Ukraine towards EU integration, is analyzed in this article.

**Key words:** institutional mechanism, European integration, public administration, public policy, state regulation, research, Ukraine, the European Union.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.** Створення інституційних механізмів європейської інтеграції України відбувалося від початку співпраці України та Європейського Союзу, однак остаточно сформулювалося після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС у 1998 р. Для оцінки реалізації державної євроінтеграційної політики України необхідним є характеристика етапу її формування, на якому створення інституційних механізмів співпраці України та ЄС є одними з головних.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Автор спирається головним чином на нормативно-правову основу інституційних механізмів, а також на дослідження європейської інтеграції науковців у сфері державного управління та міжнародних відносин в Україні.

**Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття.** Стаття присвячується аналізу процесу формування інституційних механізмів європейської інтеграції в

Україні до ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, що є малодосліджуваними аспектами формування державної євроінтеграційної політики України на даному етапі її реалізації, але важливими для її оцінки та удосконалення.

**Формулювання мети статті.** Мета полягає у аналізі формування інституційних механізмів європейської інтеграції в Україні до ратифікації Угоди про партнерство між Україною та ЄС, тобто до початку реалізації державної євроінтеграційної політики України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Від початку співпраці України та Європейського Союзу почалося формування інституційних механізмів європейської інтеграції України. Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» було створено Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств. Він також призначив Віце-прем'єр-міністра України Головою Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств та затвердив Положення про Міжвідомчий комітет України у справах

Європейських Співтовариств [3]. Створення Міжвідомчого комітету в справах Європейських Співтовариств з 1993 р. як державного органу узгодження і координації політики України щодо Європейських Співтовариств можна вважати важливим механізмом формування євроінтеграційної політики України.

Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств був державним органом погодження і координації політики України стосовно Європейських Співтовариств, підзвітним Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Комітету були: міжвідомча координація робіт з питань підготовки рекомендацій щодо діяльності України стосовно Європейських Співтовариств; аналіз реалізації політики України стосовно Європейських Співтовариств, тенденцій розвитку процесів, які відбуваються в Україні за допомогою і при сприянні органів Європейських Співтовариств; розробка заходів щодо забезпечення диверсифікації економічних та науково-технічних зв'язків України з Європейськими Співтовариствами; контроль за реалізацією договорів між Україною та Європейськими Співтовариствами [3].

Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств розробляв за участю відповідних центральних органів державної виконавчої влади України пропозиції щодо визначення, погодження та коригування напрямів діяльності України стосовно співробітництва з Європейськими Співтовариствами; аналізував вплив результатів виконання договорів між Україною та Європейськими Співтовариствами на економіку України; подавав Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо координації роботи відповідних органів державної виконавчої влади України, спрямованої на реалізацію договорів між Україною та європейськими Співтовариствами, аналізує хід їх здійснення; брав участь у розробці проєктів нормативних актів з питань діяльності міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади України щодо реалізації політики України стосовно Європейських Співтовариств; погоджував з відповідними державними органами України проєкти директив делегаціям України на міжнародних переговорах з Європейськими Співтовариствами, вносив на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо персонального складу цих делегацій та їх голів, організував й координував роботу делегацій; організував проведення наукових досліджень з питань входження України до системи західноєвропейської інтеграції, розвитку взаємного економічного, науково-технічного і торговельного обміну, стимулювання підприємства та іноземних інвестицій; інформував державні органи України про питання співробітництва з ЄС; вносив Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо скасування актів міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України, що суперечать

договорам між Україною та Європейськими Співтовариствами. [3]

Пункт 5 встановлює склад Комітету. Так, Комітет очолював Голова, який призначався Президентом України. Голова Комітету мав заступників, яких за його поданням призначав Президент України. Заступниками Голови Комітету були за посадою перший заступник або заступник керівника Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України, Міністерства закордонних справ України, Національного центру реалізації міжнародної технічної допомоги Україні. [3]

Членами Комітету за посадою були перший заступник або заступник керівника: Міністерства економіки України, Міністерства енергетики і електрифікації України, Міністерства зв'язку України, Міністерства промисловості України, Міністерства сільського господарства і продовольства України, Міністерства транспорту України, Державного комітету України з питань науки і технології, Державного митного комітету України, Національного банку України, Державного експортно-імпортного банку України, Торговельно-промислової палати України, а також керівники інших центральних органів державної виконавчої влади України, визначені Головою Комітету. Персональний склад Комітету затверджується Президентом України за поданням Голови Комітету. [3]

На засіданнях Комітету, які проводяться не рідше як два рази на рік, розглядаються питання діяльності Комітету та стан виконання договорів між Україною та Європейськими Співтовариствами (пункт 6). Для оперативного вирішення питань у Комітеті можуть утворюватися галузеві комісії, персональний склад яких затверджується Головою Комітету (пункт 7). Функції виконавчого органу Комітету здійснює Головне управління зовнішньої економічної політики та міжнародних економічних організацій Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України (пункт 8). [3]

Розпорядженням Президента України «Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств» [4] від 13 жовтня 1993 р., тобто через два місяці після видання Указу Президента України «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств», було ухвалено склад Комітету (Див. рис. 1.1.).

Віце-прем'єр-міністр України був Головою Комітету. Він мав трьох заступників Голови Комітету: заступник Міністра закордонних справ України, перший заступник Міністра зовнішніх економічних зв'язків України, перший заступник Голови Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій. Членами Комітету є: перший заступник Міністра транспорту України, заступник Міністра енергетики і електрифікації України, заступник Міністра економіки України, заступник Голови Державного митного комітету України, заступник генерального директора Національного космічного агентства України, заступник Міністра сільського господарства і продовольства України,

заступник Міністра промисловості України, Голова Державного комітету України з питань науки і технологій, Перший віце-президент Торговельно-промислової палати України, перший заступник Міністра зв'язку України, начальник головного управління валютних ресурсів і кореспондентських відносин банку «Україна», генеральний директор Національного агентства морських досліджень і технологій, Голова Правління Державного експортно-імпортного банку України [4].

Таким чином, Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств складався з Голови, трьох заступників та дванадцяти членів, що за посадами здебільшого були заступниками керівників певних органів. Більш того, хоча заступники Голови Комітету представляли органи, що безпосередньо відносяться до європейської інтеграції: Міністерство закордонних справ України, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України та Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій, вони так само як і інші члени Комітету були заступниками голів відповідних міністерств. Тому можна говорити про те, що розвитку відносин з ЄС не приділялося достатньо уваги на 1993 р. зважаючи на склад Комітету як інституційного механізму співробітництва України та Європейського Союзу. Однак, потрібно відмітити, що як державний орган, підзвітний Кабінету Міністрів України, він мав відповідну структуру і склад, а тому на етапі зародження відносин між Україною та ЄС був відповідним стану відносин з ЄС державним

органом погодження і координації політики України стосовно Європейських Співтовариств.

З березня 1995 р. почав діяти вже Спільний комітет, що був утворений Україною та ЄС і призначений для координації та моніторингу співробітництва між Україною та ЄС у галузі економіки, перш за все торгівлі. Щорічні засідання Спільного комітету Україна – ЄС відбулися з 1995 по 1997 рр. [8]. Надалі засідання в рамках даного Спільного Комітету втратили свою актуальність через вступ до дії УПС та створення цією угодою нового інституційного механізму співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Указом Президента України від 7 лютого 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом» [5] змінено Указ Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств». А 21 квітня 1997 р. був виданий Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [6], який змінив два попередні зазначені документи, удосконалив та посилив інституційну основу європейської інтеграції України. Даний Указ було прийнято з метою реалізації проголошеного стратегічного курсу на інтеграцію до Європейських Співтовариств та належного організаційного забезпечення імплементації Угоди між Україною та Європейськими Співтовариствами про партнерство і співробітництво та положень Плану дій Європейського Союзу стосовно України.



Рис. 1. Склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств (станом на 1993 р.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Рисунок складено автором на основі джерела: Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств. Розпорядження Президента України від 13.10.1993 № N 111/93-рп [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [6] від 1997 р. Міжвідомчий комітет України у справах Європейського Союзу, створений Указом Президента України від 28 серпня 1993 р., утворюється у складі Голови, першого заступника Голови, заступників Голови та членів Комітету (див. рис. 1.2.).

Комітет очолює Голова, який призначається Президентом України. Голова Комітету має першого заступника та заступників. Першим заступником Голови Комітету – Уповноваженим Кабінету Міністрів України з питань Європейської і трансатлантичної інтеграції є за посадою перший заступник Міністра закордонних справ України. Заступником Голови Комітету є за посадою перший заступник або заступник Міністра зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, заступником Голови Комітету – Національним координатором України з питань технічної допомоги Європейського Союзу є за посадою Голова Національного агентства України з реконструкції та розвитку. [6]

Членами Комітету за посадою є перший заступник або заступник Міністра економіки України, Міністра енергетики і електрифікації

України, Міністра зв'язку України, Міністра промисловості України, Міністра сільського господарства і продовольства України, Міністра транспорту України, Міністра України у справах науки і технологій, Міністра юстиції України, Голови Державної митної служби України, Голови Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації, Голови правління Державного експортно-імпортного банку України, Голови Національного банку України (за згодою), Голови Торговельно-промислової палати України (за згодою). У разі потреби до складу Комітету можуть бути введені відповідальні працівники Адміністрації Президента України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України. Персональний склад Комітету затверджує Президент України за поданням Голови Комітету [6].

Крім того, засідання Комітету повинні поводитися не рідше як один раз на два місяці за Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [6], замість не рідше як два рази на рік, як було затверджено Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» [3].

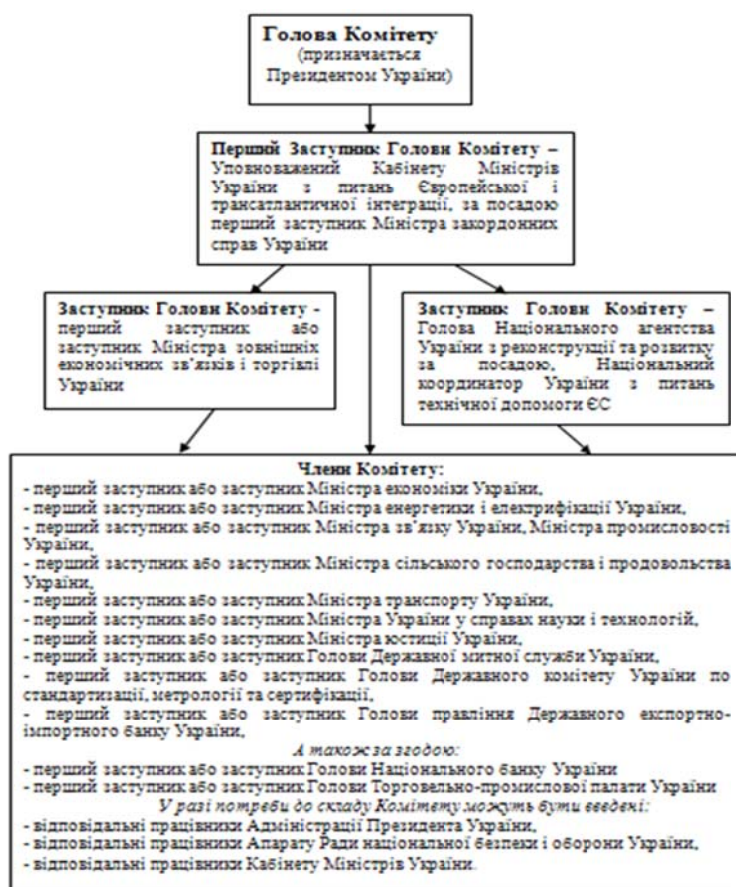


Рис. 1.2. Структура Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу (станом на 1997 р.)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Рисунок складено автором на основі джерела: Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами. Указ Президента України від 21.04.1997 № 355/97 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

Відповідно до пункту 8 Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» функції виконавчого органу Комітету здійснював відповідний структурний підрозділ Міністерства закордонних справ України [6], а не Головне управління зовнішньої економічної політики та міжнародних економічних організацій Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України відповідно до Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» [3].

Звідси, можна говорити про те, що удосконалення структури та діяльності Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу у 1997 р., за рік до вступу в силу УПС, свідчить про визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію, а не лише поглиблення економічної співпраці між двома сторонами, що було актуальним питанням у першій половині 1990-х рр..

Однак, вище визначені інституційні основи співробітництва України та Європейського Союзу втратили свою чинність у 1998 р. у зв'язку з ратифікацією Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС та необхідністю створення нових інституційних механізмів двостороннього співробітництва на нових договірно-правових засадах.

Важливо відмітити, що з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. фактично основним центром вироблення зовнішньополітичного напрямку розвитку країни, в тому числі щодо співпраці з державами-членами ЄС, став Президент України.

Причини цього обґрунтовують експерти Лабораторії законодавчих ініціатив Г. Аслаян та Д. Ковриженко. В першу чергу, Конституція України закріпила основні кадрові та повноваження у сфері виконавчої влади за главою держави, а не урядом. Тому керівники органів виконавчої влади, що були відповідальними за вироблення та впровадження зовнішньої політики, на думку Г. Аслаяна та Д. Ковриженка, не мали можливості самостійно приймати рішення з питань в їх компетенції. Так, наприклад, якщо їх діяльність не була у відповідності до бачення Президента України, то повноваження таких керівників органів виконавчої влади припинялися достроково. Дослідники наголошують на тому, що «саме зосередження в руках Президента України повноважень щодо призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади із загальнодержавною компетенцією і стало однією з причин того, що роль центральних органів виконавчої влади, відповідальних за зовнішньополітичний курс, поступово була зведена до ролі звичайних технічних виконавців рішень Президента України» [1, с. 20]. Другою ж причиною того, що глава держави перетворився на фактично єдиний центр вироблення стратегічних рішень зовнішньої політики України після прийняття Конституції України, можна назвати

відсутність розмежування в Основному Законі повноважень Президента та Уряду у сфері зовнішньої політики. Г. Аслаян та Д. Ковриженко дійшли висновку про те, що роль виконавчої влади у здійсненні зовнішньої політики була зведена до забезпечення виконання актів Президента України у відповідній сфері оскільки відповідно до Конституції України повноваження вищого органу в системі органів виконавчої влади та глави держави на рівні закону розмежовано не було [1, с. 20].

Ще до кінцевої ратифікації європейськими країнами УПС та вступу її в силу 1 березня 1998 р. Президент України видав Указ «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» [7] 24 лютого 1998 р. У пункті 1 Указ постановив утворити Українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом і Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом як допоміжний орган Української частини Ради. Створення української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС під головуванням прем'єр-міністра України, а також Української частини Комітету з питань співробітництва як допоміжного органу цієї Ради Указом Президента України від 24 лютого 1998 р. О. Корнієвський називає «важливим кроком на шляху практичного розгортання інститутів співробітництва» [2] ЄС та України.

Важливим є те, що у результаті створення нового механізму співпраці Україна-ЄС, даним Указом в пункті 7 ліквідовано Міжвідомчий комітет України у справах Європейського Союзу, який діяв з 1993 р. Таким чином, Указ Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 1998 р. створив новий інституційний механізм євроінтеграційної політики України, який ще й досі є чинним після багатьох змін, що стосувалися перейменувань органів, у тому числі й останнього Указу Президента України від 27 вересня 2011 р.

**Висновки.** Зважаючи на проаналізований склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу як основного інституційного механізму співробітництва України та Європейського Союзу з 1993 р., можна зробити висновок про те, що на той час розвитку відносин з ЄС не приділялося достатньо уваги в нашій державі. Однак, потрібно відмітити, що на етапі зародження відносин між Україною та ЄС Комітет був державним органом погодження і координації політики України стосовно Європейського Союзу, що відповідав тогочасному стану відносин з ЄС.

Удосконалення структури та діяльності Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу у 1997 р., за рік до ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво, свідчить про визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію, а не лише поглиблення економічної співпраці між двома сторонами, що було актуальним питанням у першій половині 1990-х рр..

Однак, визначені інституційні основи співробітництва України та Європейського Союзу втратили свою чинність у 1998 р. у зв'язку з ратифікацією Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС та необхідністю створення нових інституційних механізмів двостороннього співробітництва. Підготовка до цього почалася ще до ратифікації УПС, коли Указом Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» було створено українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС під головуванням прем'єр-міністра України, а також Українську частину Комітету з питань співробітництва як допоміжного органу цієї Ради. Головним же центром вироблення

зовнішньополітичного напрямку розвитку України став Президент України з моменту прийняття Конституції України у 1996 р. Відповідно, було створено новий інституційний механізм євроінтеграційної політики України, який ще й досі є чинним після багатьох змін, що стосувалися перейменувань органів, у тому числі й останнього Указу Президента України у 2011 р.

Отже, формування інституційних механізмів співпраці з ЄС до ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС відбувалося у взаємозв'язку з еволюцією співробітництва між Європейським Союзом та Україною у 1990-х рр.. і головним чином з метою партнерства та співробітництва між двома сторонами, а не інтеграції до ЄС. Ратифікація Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію призвели відповідно до необхідності формування й подальшого удосконалення інституційного механізму державної політики України на європейську інтеграцію.

**Перспективи подальших розвідок** у даному напрямі полягають в аналізі розбудови системи інституційного забезпечення європейської інтеграції в Україні після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Асланян Г. Проблеми удосконалення інституційних механізмів європейської інтеграції України / Г. Асланян, Д. Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2005. – № 5. – С. 19–41.
2. Корнієвський О. А. Європейський Союз [Електронний ресурс] / О. А. Корнієвський // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – Режим доступу: <http://www.niisp.gov.ua/articles/21/>. – Назва з екрану.
3. Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств. Указ Президента України від 28.08.1993 № 358/93 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств. Розпорядження Президента України від 13.10.1993 № N 111/93-рп [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом. Указ Президента України від 07.02.1995 № 108/95 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами. Указ Президента України від 21.04.1997 № 355/97 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом). Указ Президента України від 24.02.1998 № 148/98 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Хронологія двосторонніх відносин [Електронний ресурс] // Представництво Європейського Союзу в Україні. – Режим доступу: <http://www.eeas.europa.eu>.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;

Сорока С. В. – к.політ.н., докторант.