

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.6.36>

## ZABEZPIECZENIE ADMINISTRACYJNOPRAWNE PROCESÓW INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ W OBCYCH KRAJACH: POZYTYWNE DOŚWIADCZENIA DLA UKRAINY

*Ihor Luchaninov*

*student Katedry Prawa Administracyjnego i Gospodarczego  
Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego (Zaporoże, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0001-5729-5709*

*luchaninov\_i@gmail.com*

**Adnotacja.** Publikacja naukowa bada doświadczenia obcych krajów w zakresie administracyjnoprawnego zabezpieczenia procesów integracyjnych. Szczególną uwagę zwraca się na odpowiednie doświadczenia tych krajów, które niedawno przeszły drogę integracji europejskiej i uzyskały status pełnoprawnych członków UE. W szczególności badane jest doświadczenie w przeprowadzaniu ekspertyz projektów aktów normatywnych pod kątem zgodności z prawem UE Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej. Analizowane są również doświadczenia w negocjacjach akcesyjnych krajów Europy Środkowej i Bałkanów Zachodnich.

Podkreślono, że szczególnie rzetelnie i ostrożnie należy podchodzić do kwestii studiowania i zapożyczenia doświadczenia administracyjnoprawnego wsparcia procesów integracyjnych w obcych krajach, biorąc pod uwagę specyfikę budowy systemu organów administracji publicznej w każdym państwie, tradycje i zwyczaje prawne, strukturę polityczną społeczeństwa oraz inne obiektywne i subiektywne czynniki.

Podkreślono, że biorąc pod uwagę pozytywne doświadczenia obcych krajów w dziedzinie integracji europejskiej, w Ukrainie wszystkie organy administracji publicznej powinny być „integracją europejską”, czyli odpowiedzialne za dostosowanie prawa krajowego i praktyki prawnej do prawa UE w podległej sferze stosunków publicznych.

Ponadto proponuje się uregulowanie przeprowadzenia badania prawnego wszystkich projektów aktów normatywnych pod kątem zgodności z *acquis communautaire*, a nie tylko tych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami podlegają rejestracji państwowej w Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy.

**Słowa kluczowe:** integracja europejska, doświadczenie zagraniczne, adaptacja, procedury negocjacyjne, ekspertyzy prawne, administracja publiczna, implementacja, odpowiedzialność, priorytetowe kierunki doskonalenia.

## ADMINISTRATIVE-LEGAL ENSURING EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES IN FOREIGN COUNTRIES: A POSITIVE EXPERIENCE FOR UKRAINE

*Ihor Luchaninov*

*Applicant at the Department of Administrative and Economic Law,  
Zaporizhzhia National University (Zaporizhzhia, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0001-5729-5709*

*luchaninov\_i@gmail.com*

**Abstract.** The scientific publication is devoted to the experience of foreign countries regarding the administrative and legal support of European integration processes. Special attention is paid to the relevant experience of those countries that have recently passed the path of European integration and acquired the status of full EU members. In particular, the experience of carrying out an examination of draft normative legal acts for compliance with EU law of the Republic of Lithuania and the Republic of Poland is investigated. It also analyzes the experience of negotiations regarding the accession to the EU of the countries of Central Europe and the Western Balkans.

It is emphasized that it is necessary to approach the issue of studying and borrowing the experience of administrative and legal provision of European integration processes in foreign countries with particular care and caution, taking into account the peculiarities of the construction of the system of public administration bodies in each state, legal traditions and customs, the political structure of society and other objective and subjective factors.

Attention is focused on the fact that, taking into account the positive experience of foreign countries in the field of European integration, in Ukraine all public administration bodies must be «European integration», that is, responsible for adapting national legislation and legal practice to EU law in the sub-departmental sphere of public relations.

In addition, it is proposed to regulate the legal examination of all draft normative legal acts for compliance with the *acquis communautaire*, and not only those that, according to current legislation, are subject to state registration at the Ministry of Justice of Ukraine.

**Key words:** European integration, foreign experience, adaptation, negotiation procedures, legal expertise, public administration, implementation, responsibility, priority directions, improvement.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Ігор Лучанінов*

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)*

*ORCID ID: 0000-0001-5729-5709*

*luchaninov\_i@gmail.com*

**Анотація.** В науковій публікації досліджується досвід зарубіжних країн щодо адміністративно-правового забезпечення євроінтеграційних процесів. Особлива увага приділяється відповідному досвіду тих країн, які нещодавно пройшли шлях євроінтеграції та набули статусу повноправних членів ЄС. Зокрема, досліджується досвід проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність праву ЄС Литовської Республіки та Республіці Польща. Також аналізується досвід ведення переговорів щодо вступу в ЄС країн Центральної Європи та Західних Балкан.

Підкреслюється, що особливо ретельно та обережно необхідно підходити до питання вивчення та запозичення досвіду адміністративно-правового забезпечення євроінтеграційних процесів в зарубіжних країнах, враховуючи особливості побудови системи органів публічної адміністрації в кожній державі, правові традиції та звичаї, політичну структуру суспільства та інші об'єктивні та суб'єктивні чинники.

Акцентується увага на тому, що враховуючи позитивний досвід зарубіжних країн у сфері євроінтеграції, в Україні всі органи публічної адміністрації повинні бути «євроінтеграційними», тобто відповідати за адаптацію національного законодавства та юридичної практики до права ЄС у підвідомчій сфері суспільних відносин.

Крім того, пропонується регламентувати проведення правової експертизи всіх проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis communautaire*, а не тільки тих, які згідно із чинним законодавством підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

**Ключові слова:** євроінтеграція, зарубіжний досвід, адаптація, переговорні процедури, правова експертиза, публічна адміністрація, імплементація, відповідальність, пріоритетні напрями, удосконалення.

**Вступ.** Геополітичний вибір України закріплено на рівні Конституції України. Крім того, згідно із останніми дослідженнями Центру Разумкова, проведеними у вересні-жовтні 2022 року, порівняно з 2020 роком в Україні істотно зросла частка тих, хто довіряє Європейському Союзу (з 43% до 76%). Європейському Союзу довіряє більшість опитаних у всіх регіонах, хоча на Сході дещо менше (57%), ніж в інших регіонах (від 76% до 85%). Крім того, порівняно з 2020 роком в Україні зріс рівень довіри до НАТО (з 31,5% до 67%). Обираючи між двома моделями суспільного розвитку – європейською та російською, 70% віддають перевагу європейській моделі і лише 0,5% – російській (Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії, 2022).

Для українців Європейський Союз – це не тільки свобода переміщення товарів, робіт, послуг та капіталів. Це перш за все такі європейські цінності як верховенство права, реальна (а не декларативна) рівність всіх перед законом, свобода думки та совісті, демократія на всіх рівнях публічного адміністрування, що проявляється у підконтрольності суб'єктів владних повноважень інститутам громадського контролю, прозорості відносин між людиною та державою тощо.

За останні роки була створена фундаментальна правова основа для євроінтеграційних процесів, проведено значну кількість реформ з метою адаптації національного законодавства права ЄС, результатом чого стало надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу. 23 червня 2022 року глави держав та урядів Європейського Союзу ухвалили відповідне рішення.

Проте, як показує досвід деяких зарубіжних країн, який буде розглянуто нижче, від статусу кандидата на вступ до ЄС до реального членства в ЄС може пройти тривалий час, а ряд держав-кандидатів і досі залишаються в режимі очікування, проводячи перманентні євроінтеграційні реформи. Допущені ними помилки необхідно ретельно аналізувати, як і позитивний досвід держав, які успішно пройшли шлях євроінтеграції та набули статусу повноправних членів ЄС. Саме тому дослідження досвіду адміністративно-правового забезпечення євроінтеграції в зарубіжних країнах є основою для удосконалення адміністративно-правового механізму євроінтеграції в Україні. Проведення такого дослідження має як теоретичне, так і практичне значення, адже узагальнення позитивного зарубіжного досвіду є основою для формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства у сфері євроінтеграції.

Питанням євроінтеграції приділяли увагу такі науковці як О. Дорогіх, І. Д'яконова, В. Копійка, Б. Мельниченко, О. Москаленко, В. Муравйов, Ю. Палагнюк, Р. Петров, Г. Савенко, О. Стрельцова, М. Федунь, О. Черномаз, Т. Шинкаренко, Л. Хомутенко та інші відомі науковці.

Значну роботу щодо систематизації актів ЄС провів В. Муравйов, опублікувавши працю «Європейський Союз. Консолідовані Договори» (Муравйов, 1999: 203-205). Фундаментальну збірку «Конституційні акти Європейського Союзу» підготували Г. Друзенко та Т. Качка (Друзенко, Качка, 2005: 509-511).

Суттєве значення для всебічного дослідження зарубіжного досвіду адміністрування євроінтеграційних реформ мають публікації в міжнародному виданні «Журнал Європейської інтеграції» (Marx, Westerwinter, 2022: 597-615; Tokhi, 2022: 617-634; Polman, Van Eerd, Zwaan, 2022: 207-224; Golub, 2022: 225-244; Králiková, 2022: 245-260; Wouters, Hegde, 2022: 715-730).

Проте питання зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення євроінтеграційних процесів досліджуються авторами фрагментарно, в рамках більш загальних тем, що актуалізує необхідність проведення окремого дослідження даної теми.

Методологія підготовки даної публікації складається з органічного поєднання філософських (діалектика та метафізика), загальнонаукових (прийоми логічного методу, системний та структурно-функціональний методи тощо) та спеціально-юридичних методів дослідження. Враховуючи тематику статті, найбільшою мірою застосовують методи порівняльного правознавства та юридичної догматики.

**Постановка завдання.** Метою наукової публікації є порівняльне дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення євроінтеграційних процесів.

**Результати дослідження.** В умовах триваючої збройної агресії проти української держави особливої актуальності набуває питання активізації євроінтеграційних процесів, адже вступ до ЄС та перспективне членство України в НАТО є надійною гарантією національної безпеки, економічного зростання та забезпечення прав і свобод людини, ствердження демократичних та правових цінностей.

Європейський Союз – це перш за все союз митний та економічний, що передбачає свободу переміщення осіб, товарів, робіт та капіталів в межах кордонів ЄС. Але це також і правовий союз розвинутих держав, які визнають та реально дотримуються таких правових цінностей як верховенство права, рівність всіх перед законом та судом, свобода слова та непорушність права приватної власності тощо.

Україні необхідно пройти шлях від кандидата на вступ до повноправного члена ЄС. Досвід Західних Балкан для України на сьогодні є особливо показовим і з точки зору часових рамок (у країнах Центральної Європи постійно повторюють, що їхній досвід є вже нерелевантним чи «застарілим» (outdated) для України), і з точки зору нової методології ведення вступних переговорів, якою вже користаються нинішні західнобалканські кандидати, і з точки зору інших викликів (білатералізація євроінтеграції), які виникають у процесі вступу.

Цей досвід також показує, що навіть, якщо країни регіону стартують у процесі вступу в один і той же час, необов'язково, що вони фінішуватимуть теж разом. Скажімо, такі країни, як Хорватія та Північна Македонія, які разом починали рух до ЄС у 2002 році (про що постійно наголошують в Скоп'є), зрештою опинились зовсім в інших позиціях у контексті вступу до ЄС. Хорватія стала членом ЄС (останнім на сьогодні) у 2013 році, Північна Македонія лише починає переговори про вступ разом з Албанією. Повчальним також є досвід Чорногорії та Сербії, які вже ведуть переговори про вступ десять та вісім років відповідно (Гетьманчук, Літра, 2022: 4).

Досвід Західних Балкан демонструє, що процес вступу до кризи 2008 року та після – це два різні процеси. Хорватія, якій вдалось вступити до Європейського Союзу, сприймається в інших столицях регіону швидше як позитивний виняток, аніж правило чи логічне завершення переговорів про вступ.

Що спільного між процесами вступу і країн Центральної Європи, і Західних Балкан і в майбутньому України – це те, що ці процеси будуть однаковою мірою політичними та технічними. І хоча ті, хто були в цьому процесі, стверджують, що політичний компонент є визначальним, Києву доведеться фокусуватись однаковою мірою та одночасно на обох елементах, аби рухатись вперед. Перемога у війні є безумовним пріоритетом, який гарантує виживання України як держави та українців як нації, однак входження до ЄС гарантує розвиток України, оскільки процес входження до ЄС, поміж іншого, це також і процес державотворення (statebuilding) та більші можливості для забезпечення достойного життя для українців (Гетьманчук, Літра, 2022: 4-5).

Таким чином, позитивний досвід зарубіжних країн щодо успішного завершення євроінтеграційних процесів свідчить про те, що органам публічної адміністрації необхідно приділяти увагу як технічним, так і політичним компонентам вступу до ЄС. Зокрема, враховуючи наближення до повного виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, представники національного уряду можуть просити у представників інституцій ЄС чітких критерії вступу, включаючи визначення конкретних строків, що буде проявом політичної волі та стимулом для обох сторін щодо активізації процесів євроінтеграції.

Під час процесу безпрецедентного за своїми масштабами розширення ЄС (Big Bang enlargement у 2004 році), процес вступу був побудований за принципом: менше етапів з меншою кількістю бар'єрів. З кожним наступним розширенням ЄС запроваджував все нові правила та передумови. Вже у випадку Румунії та Болгарії ЄС запровадив поствступний моніторинг (механізм координації та перевірки), який створив додатковий тиск на успішну реалізацію реформ. А у процесі приєднання Хорватії були запроваджені критерії (benchmarks) для відкриття переговорів. Ще пізніше, у 2020 році, після опору Франції щодо розширення ЄС за рахунок Західних Балкан, була представлена нова методологія, яка ще більше ускладнила процес вступу (Гетьманчук, Літра, 2022: 4).

Процес вступних переговорів з ЄС у країнах, які відносно недавно стали членами ЄС, або тривалий час є кандидатами, досить часто змальовується як доволі однобічний, який насправді має не багато спільного справді з переговорами у традиційному розумінні цього слова. Процес переговорів про вступ – це процес впровадження (transposition) aquis Європейського Союзу до законодавства країни, яка вступає до ЄС. Відповідно, єдине, про що насправді йдуть переговори – це про часові рамки, впродовж яких та чи інша країна спроможна впровадити ті чи інші aquis у власне законодавство. Що може бути ще більшим розчаруванням для кандидатів, які лише готуються до відкриття вступних переговорів, що підхід, заснований на заслугах (merit-based approach), не завжди відображений у цьому процесі. Пояснюється це з боку країн-членів

гранично просто: країна-кандидат має намір вступити до ЄС, а не ЄС приєднується до певної країни-члена (Гетьманчук, Літра, 2022: 8).

Таким чином, ключове значення має «правильне» ведення переговорів про вступ до ЄС з «правильними» людьми, фахівцями у сфері дипломатії та комунікацій, здатними знайти «золоту середину» між інтересами країни-кандидата на вступ до ЄС та публічними інтересами держав-членів ЄС. І головне – знайти дипломатичний підхід до представників держав-членів, які є скептиками нового розширення ЄС.

На основі досвіду Західних Балкан в процесі приєднання можна також зробити висновок, що переговорах підлягають і окремі з критеріїв – у тому сенсі, що саме у діалозі з ЄС досягається їх краще/більш точне формулювання.

Центральним елементом, за яким великою мірою оцінюватиметься успіх в переговорах будуть питання так званих основ (fundamentals) – передусім переговорні глави – 23 та 24, які в ЄС часто називають «матір'ю всіх інших глав», оскільки крім того, що вони є центральними в переговорному процесі, питання, які покриваються цими главами – верховенство права, незалежність судової реформи, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, свобода медіа стали основою не лише для кандидатів, але і для ЄС (Гетьманчук, Літра, 2022: 10).

Україна за результатами останньої сесії Верховної Ради України, прийняла майже всі євроінтеграційні закони, зокрема, що стосуються конкурсного відбору суддів Конституційного Суду України, захисту прав національних меншин та свободи медіа. Проте досі не прийнятим є закон про поновлення декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що є однією з вимог Європейської комісії для набуття Україною статусу члена Європейського союзу.

У багатьох країнах, які проходили через процес вступу до ЄС, або ж досі перебувають у ньому акцентують увагу на тому, що не може бути успішного процесу вступу без «правильних» людей, які ведуть переговори. Досвід країн Центральної Європи та Західних Балкан різниться щодо того, кого саме і на якій основі потрібно залучати до процесу переговорів. Однак, існує переважна думка, що процес повинен бути достатньо інклюзивний, а переговорні команди лише виграють, коли до них будуть запрошені фахівці з різним досвідом та бекграундом, не лише, скажімо, держслужбовці. Наприклад, у більшості країн до переговорних команд входили (чи входять) представники університетів, аналітичних центрів, громадських організацій, профспілок тощо.

Крім того, кожне міністерство в процесі вступних переговорів до ЄС має стати європейським. Підхід, при якому створюється окреме міністерство з європейської інтеграції, зазвичай не спрацьовує, оскільки інші відомства саме в ньому бачать «відповідального за ЄС» в той час, як вони можуть опікуватись іншими, внутрішніми питаннями. Ключовим є належні повноваження у топ-переговорника та наявність важелів впливу на інші міністерства і парламент (Гетьманчук, Літра, 2022: 13-14).

Таким чином, для успішного завершення євроінтеграційних процесів в Україні не доцільно створювати окреме міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади, який буде опікуватись євроінтеграцією. Натомість, кожен орган публічної адміністрації має бути євроінтеграційним, тобто повною мірою забезпечувати виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також вимог і рекомендацій Європейської комісії та інших інституцій ЄС.

Окремої уваги заслуговує питання залучення консультантів та радників з країн ЄС під час переговорів. Досвід нових країн-членів та нинішніх кандидатів на вступ демонструє, що до залучення таких консультантів потрібно підходити дуже вибірково, не погоджуватись на всіх запропонованих і відібраних через профільні міжнародні агентства кандидатів. Як свідчить досвід країн Західних Балкан, справді слухні поради можуть давати консультанти з тих країн, які самі проходили через процес вступу (не країни-засновниці ЄС), і чим більш свіжий досвід вони мають – тим більш корисно (Гетьманчук, Літра, 2022: 14).

Важливе значення для успішного завершення євроінтеграційних процесів має повна адаптація національного законодавства до права ЄС, і в цій сфері також важливим є позитивний досвід зарубіжних країн, які нещодавно набули статусу повноправних членів ЄС.

Так, Комітет у європейських справах в Парламенті Литви (Сейм) був створений у 1997 році для координації роботи Парламенту для вступу Литви до Європейського Союзу. У 2004 році на КЄС (а також на Комітет у закордонних справах) поклалися обов'язки щодо представлення Парламенту у відносинах з Урядом у частині взаємодії з питань опрацювання законодавчих пропозицій інституцій Європейського Союзу. Однак, вже на етапі вступу до ЄС обсяг роботи Комітету, Регламент та склад були насправді дуже схожі на парламентські комітети тих держав, які вже набули членства в ЄС (Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі, 2022).

На прикладі Польщі можна розглянути роль Комітету з питань європейської інтеграції в динамічному розвитку процесу набуття Польщею членства в ЄС. Тому необхідно чітко розуміти часові рамки щодо ухвалення ключових рішень: у 1991 році Польща підписала Угоду про асоціацію, відому також під назвою Європейська Угода. Ця Угода набула чинності у 1994 році, і відтоді розпочався 10-річний процес вступу Польщі до ЄС; у 1998 році почалися переговори щодо асоціації, які завершилися підписанням Угоди про вступ у 2003 році, одночасно з 9 іншими державами-кандидатами на вступ до ЄС; після успішної ратифікації весь процес завершився набуттям членства з 1 травня 2004 року.

Перед тим як охарактеризувати польську модель, необхідно розглянути деякі питання, що вплинули на ухвалення рішень депутатами та Канцелярією Сейму. Ці питання можуть стати у нагоді Парламенту України

при розробці власних механізмів парламентського контролю та законодавчої діяльності, включаючи роль Комітету з питань європейської інтеграції: перше загальне питання: чи хоче Парламент брати мінімальну участь (та вплив) у вирішенні питань європейської інтеграції і, як наслідок, залишити більшість повноважень Уряду, або парламент намагається бути активним партнером та повноцінним учасником процесу, максимально використовувати свої повноваження у сфері конституційного контролю над Урядом і здійснювати діяльність у міжнародній та дипломатичній сферах; інше питання, що потребує вирішення, стосується ролі Комітету з питань європейської інтеграції та галузевих комітетів. Чи повинна існувати ієрархія в їхніх стосунках, іншими словами, яку модель слід обрати: централізовану (на чолі з Комітетом з питань європейської інтеграції) чи децентралізовану – із значним залученням галузевих комітетів; потім потрібно визначити, чи необхідно поділити всі питання, пов'язані з європейською інтеграцією, між двома структурами, одна з яких займатиметься завданням політичного нагляду, а інша – виключно законодавчими питаннями; або всі зобов'язання за обома напрямками візьме на себе єдина структура у Парламенті. Останнє питання стосується загальної ролі та місця Комітету з питань європейської інтеграції у структурі Парламенту, а також надання ним інформації стосовно ЄС, що буде враховуватися Парламентом під час пленарних засідань (Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі, 2022).

Більш раціональною вбачається децентралізована модель із значним залученням галузевих комітетів, адже, як і у випадку з урядовими структурами, «євроінтеграційними» повинні бути всі комітети парламенту, а Комітет з питань європейської інтеграції має виконувати роль координатора законотворчої роботи у сфері адаптації національного законодавства до права ЄС.

Структури, діяльність яких пов'язана з європейською інтеграцією, функціонували у польському Парламенті понад 10 років, тому можна чітко визначити два напрями: завдання, пов'язані з політичним наглядом за процесом європейської інтеграції, та діяльність щодо законодавчого регулювання (Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі, 2022).

Перший напрям: у межах повноважень Комітету з питань європейської інтеграції вирішувалися завдання щодо політичного нагляду за Урядом, а також процесом європейської інтеграції.

Серед них можна вказати: нагляд за виконанням Угоди про асоціацію та Програми структурної перебудови; заяви та висновки з питань європейської інтеграції для Уряду; консультації та переговори з європейськими інституціями; надання «зеленого світла» для ухвалення важливого рішення, наприклад подання заявки на вступ; політичні дискусії щодо справ ЄС; нагляд за наданням допомоги з боку ЄС (ФАРЕ, САПАРД, ІСПА); контроль переговорів протягом етапу аналізу законодавства та переговорів за відповідними розділами (надання повноважень міністрам); погодження стратегічних урядових документів, а саме Національної програми з підготовки до членства, Національної стратегії інтеграції тощо, та здійснення моніторингу за їх виконанням (Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі, 2022).

Другий напрям пов'язаний з величезним обсягом роботи у сфері законодавчого врегулювання, яку необхідно було виконати перед вступом, що фактично слугувало передумовою тимчасового завершення переговорів за окремими розділами Угоди і, як наслідок, підписання Угоди про вступ, а потім – її успішного членства. Такі завдання стали надзвичайно важливими, коли почалися переговори щодо асоціації.

У період перед вступом до ЄС питаннями гармонізації законодавства займалася Рада Міністрів, а законопроекти депутатів рідко вносилися з цією метою. Це свідчить про важливу роль саме Уряду в процесі євроінтеграції, адже складні юридичні конструкції «євроінтеграційних» законопроектів містять великий масив технічних деталей, який ефективно можуть опрацювати лише профільні міністерства.

Щодо законодавчого регулювання у польському Парламенті було протестовано дві моделі: спочатку окремий Надзвичайний комітет з питань європейського права вирішував усі законодавчі питання (у 2000-2001 роках); потім ці питання були віднесені до завдань Європейського Комітету, який було засновано під час наступного скликання (протягом 2001-2005 років) (Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі, 2022).

Робота з наближення до законодавства ЄС та необхідність забезпечення швидкості та точності цього процесу обумовили впровадження в Польщі спеціальної законодавчої процедури для євроінтеграційних законопроектів, так званої «Європейської процедури» або прискореної процедури. Вона ґрунтувалася на стандартній системі ухвалення законодавчих актів у польському Парламенті. Однак «Європейська процедура» ввела деякі зміни з метою полегшення та гарантування ефективності процесу:

- розгляд законопроекту у першому читанні був можливий протягом 3 днів (замість 7) за наявності перекладу законодавства ЄС з цього питання. Депутати не працювали, якщо не мали можливості ознайомитися та вивчити законодавство ЄС польською мовою. Переклад надавався або Радою Міністрів (якщо законопроект подавався Урядом) або спеціальним підрозділом Бюро досліджень Канцелярії Сейму, який відповідав за переклади;

- з метою вчасного ухвалення проектів на Комітет покладался обов'язок приймати детальний процедурний план для кожного законопроекту та надавати його Спікеру палати;

- Комітету також надавалося право вимагати консультативний висновок від відповідного галузевого комітету, який був зобов'язаний надати висновок щодо законопроекту у визначені терміни;

- звіти Комітету повинні були розглядатися на найближчому пленарному засіданні Сейму для того, щоб вони не могли бути відкладені або заблоковані;

- з метою прискорення процесу було вирішено, що поправки до законопроекту можуть вноситися в письмовому вигляді як мінімум 3 депутатами під час першого читання та як мінімум 5 депутатами під час другого читання. Це забезпечувало відсутність блокування роботи зайвими та несуттєвими пропозиціями щодо поправок;

- кожен законопроект мав супроводжуватися обґрунтуванням щодо застосування «Європейської процедури». Це дозволило забезпечити використання стандартної законодавчої процедури щодо законодавства, яке не мало явного відношення до європейського: не існувало затвердженого зразка – лише додатковий пункт у пояснювальній записці. На практиці дуже часто одним реченням зазначалося, що «цей законопроект спрямований на імплементацію Директиви...». Це положення в подальшому перевірялося та аналізувалося Бюро досліджень, яке готувало більш ґрунтовний висновок з цього питання; не існувало специфічних вимог щодо законопроектів, які подавалися членами Парламенту, проте урядові законопроекти згідно Регламенту мали супроводжуватися таблицею відповідності запропонованих змін положенням законодавства ЄС;

- кожен законопроект (навіть той, який не мав на меті імплементацію законодавства ЄС) мав супроводжуватися юридичним висновком щодо відповідності законодавству ЄС (або обґрунтуванням, якщо він не відповідав законодавству ЄС). Якщо законопроект був підготовлений депутатами, тоді такий висновок надавався експертами Канцелярії Сейму (Законодавче бюро, Бюро досліджень Сейму): проект, направлений членами парламенту спікеру Сейму, направлявся до Бюро досліджень перед першим читанням для надання висновку щодо відповідності законодавству ЄС та до Законодавчого бюро для надання загального юридичного висновку (відповідність Конституції та нормопроєктувальній техніці); Спікер був відповідальним за надання членам парламенту друкованої копії висновку і за те, що копія висновку додавалася до документа; у разі надання негативного висновку Спікер, після ознайомлення з висновком Президії Сейму, міг передавати будь-які законопроекти або проекти резолюцій, які викликали сумніви щодо їх відповідності європейському законодавству, до Європейського Комітету для надання ним свого висновку. Комітет більшістю в 3/5 голосів за наявності не менше ніж половини членів Комітету міг визнати законопроект неприйнятним. Голова Сейму мав право продовжити розгляд будь-якого законопроекту (проекту резолюції), який було визнано неприйнятним, тобто негативний висновок не завжди призводив до припинення подальшого розгляду законопроекту. На наступних етапах законодавчої процедури (друге та третє читання) урядові органи несли відповідальність за надання сприяння законодавчій роботі (Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі, 2022).

Згадані вище завдання та процедури були спільними для обох комітетів: Надзвичайного комітету з європейського права та Європейського Комітету.

**Висновки.** Проведене дослідження досвіду зарубіжних країн щодо адміністративно-правового забезпечення євроінтеграції дає підстави сформулювати висновок про те, що кожен наступний етап розширення ЄС пов'язаний з ускладненням процедури та умов вступу. До нових кандидатів на вступ до ЄС висувається все більше фундаментальних вимог – як-то забезпечення боротьби з корупцією та відмивання грошей, скасування цензури в засобах масової інформації, захист національних та сексуальних меншин тощо. Причому від держави вимагається не тільки змінити національне законодавство, але й досягти реальних результатів в процесі проведення реформ, що має відображатися в статистичних показниках, результатах соціологічних опитувань та незалежних експертних оцінках.

Досвід зарубіжних країн свідчить проте те, що успішність євроінтеграційних процесів залежить від цілого комплексу факторів – формування дієвого євроінтеграційного механізму органів публічної адміністрації із залученням провідних експертів з різних сфер суспільних відносин; залучення до ведення переговорів з інституціями ЄС та керівництвом країн-членів ЄС спеціалістів з високими комунікативними здібностями та досвідом у сфері ведення подібних переговорів; проведення всебічних та якісних правових експертиз проектів та чинних нормативно-правових актів на відповідність праву ЄС з метою системної та послідовної адаптації національного законодавства до права ЄС; приведення системи публічного адміністрування надання послуг та реалізації основних прав людини в цілому у відповідність із європейськими стандартами, нормами та принципами права ЄС; представництво (адвокація) інтересів національної держави в державах-членах ЄС, особливо тих, які скептично ставляться до чергових етапів розширення ЄС чи мають невирішені конфліктні питання у відносинах з національною державою.

Однозначним є висновок про те, що враховуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення євроінтеграції, в Україні не слід створювати окреме міністерство чи інший спеціальний орган публічної адміністрації, який буде займатися виключно питаннями євроінтеграції, адже в такому випадку всі інші суб'єкти владних повноважень будуть перекидати провину за невдачі в процесі проведення євроінтеграційних реформ на такий спеціальний орган публічної адміністрації. Отже, враховуючи позитивний зарубіжний досвід, кожне міністерство, кожна державна служба та інші центральні органи виконавчої влади повинні бути євроінтеграційними, тобто здійснювати публічне адміністрування євроінтеграційних реформ у сфері своєї компетенції (юрисдикції), щодо підвідомчих підприємств, установ, організацій, та відповідати за результати таких реформ персонально. В той же час, віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції за допомогою Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції повинен виконувати функції координації євроінтеграції та політичного представництва держави у відносинах з інституціями ЄС та іншими державами-членами ЄС.

Враховуючи позитивний досвід Республіки Польща, кожен законопроект (навіть той, який не має на меті імплементацію законодавства ЄС) має супроводжуватися юридичним висновком щодо відповідності законодавству ЄС (або обґрунтуванням, якщо він не відповідає законодавству ЄС). Крім того,

доцільним є проведення правової експертизи всіх проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis communautaire*, а не тільки тих, які згідно із чинним законодавством підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Перспективність подальшого дослідження даної теми обумовлена необхідністю дослідження досвіду інших зарубіжних країн у сфері адміністративно-правового забезпечення євроінтеграції, адже в рамках однієї публікації не можливо охопити увесь масив відповідних матеріалів.

#### Список використаних джерел:

1. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень – жовтень 2022 р.). Разумков Центр. Дата оновлення: 15.11.2022. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-oriientsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>
2. Муравйов В.І. Європейський Союз. Консолідовані Договори. К.: Port-Royal, 1999. 206 с.
3. Друзенко Г., Качка Т. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I. К.: Юстиніан, 2005. 512 с.
4. Axel Marx & Oliver Westerwinter. An ever more entangled Union? The European Union's interactions with global governance institutions. *Journal of European Integration*. 2022. Volume 44, Issue 5. P. 597-615.
5. Alexandros Tokhi. International organizations, European Union access, and authority. *Journal of European Integration*. 2022. Volume 44, Issue 5. P. 617-634.
6. Daniel Polman, Marjolein Van Eerd & Pieter Zwaan. Connecting the dots: a closer look at the linkage between EU implementation experiences and EU policy change. *Journal of European Integration*. 2022. Volume 44, Issue 2. P. 207-224.
7. Jonathan Golub. Power in the European Union: an evolutionary computing approach. *Journal of European Integration*. 2022. Volume 44, Issue 2. P. 225-244.
8. Marta Králiková. Importing EU norms: the case of anti-corruption reform in Ukraine. *Journal of European Integration*. 2022. Volume 44, Issue 2. P. 245-260.
9. Jan Wouters & Vineet Hegde. Reform of global trade governance: the role of the European Union. *Journal of European Integration*. 2022. Volume 44, Issue 5. P. 715-730.
10. Гетьманчук А., Літра Л. Готуючись до вступних переговорів з ЄС: що важливо знати Україні з досвіду інших країн? Центр «Нова Європа». Київ, 2022. 27 с.
11. Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі. Рада за Європу. Програма розвитку ООН в Україні. Дата оновлення: 15.11.2022. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/експертиза-законопроектів-на-відповідність-праву-єс-досвід-литви-та-польщі>

#### References:

1. Otsinka hromadianamy situatsii v kraini, dovira do sotsialnykh instytutiv, polityko-ideolohichni oriientsii hromadian Ukrainy v umovakh rosiiskoi ahresii (veresen – zhovten 2022 r.) [Citizens' assessment of the situation in the country, trust in social institutions, political and ideological orientations of Ukrainian citizens in the conditions of Russian aggression (September - October 2022). Razumkov Tsentr. Data onovlennia: 15.11.2022. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-oriientsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r> [in Ukrainian].
2. Muraviov, V.I. (1999) Yevropeyskyi Soiuz. Konsolidovani Dohovory [European Union. Consolidated Agreements.]. K.: Port-Royal. 206 p. [in Ukrainian].
3. Druzenko, H., Kachka, T. (2005) Konstytutsiini akty Yevropeiskoho Soiuzu. Chastyna I. [Constitutional acts of the European Union. Part I] K.: Yustynian. 512 p. [in Ukrainian].
4. Marx, A & Westerwinter, O. (2022) An ever more entangled Union? The European Union's interactions with global governance institutions. *Journal of European Integration*. Volume 44, Issue 5. P. 597-615. [in English].
5. Tokhi, A. (2022) International organizations, European Union access, and authority. *Journal of European Integration*. Volume 44, Issue 5. P. 617-634. [in English].
6. Polman, D., Van Eerd, M., Zwaan, P. (2022) Connecting the dots: a closer look at the linkage between EU implementation experiences and EU policy change. *Journal of European Integration*. Volume 44, Issue 2. P. 207-224. [in English].
7. Golub, J. (2022) Power in the European Union: an evolutionary computing approach. *Journal of European Integration*. Volume 44, Issue 2. P. 225-244. [in English].
8. Králiková, M. (2022) Importing EU norms: the case of anti-corruption reform in Ukraine. *Journal of European Integration*. Volume 44, Issue 2. P. 245-260. [in English].
9. Wouters, J., Hegde, V. (2022) Reform of global trade governance: the role of the European Union. *Journal of European Integration*. Volume 44, Issue 5. P. 715-730. [in English].
10. Hetmanchuk A., Litra L. (2022) Hotuiuchys do vstupykh perehovoriv z YeS: shcho vazhlyvo znaty Ukraini z dosvidu inshykh krain? Tsentr «Nova Yevropa» [Preparing for the opening negotiations with the EU: what is important for Ukraine to know from the experience of other countries? Center «New Europe»]. Kyiv. 27 p. [in Ukrainian].
11. Ekspertyza zakonoproektiv na vidpovidnist pravu YeS: dosvid Lytvy ta Polshchi. Rada za Yevropu. Prohrama rozvytku OON v Ukraini [Examination of draft laws for compliance with EU law: the experience of Lithuania and Poland. Council for Europe. The UN Development Program in Ukraine]. Data onovlennia: 15.11.2022. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/експертиза-законопроектів-на-відповідність-праву-єс-досвід-литви-та-польщі> [in Ukrainian].