

67.91  
ПЗЧ

Міністерство освіти і науки України  
**ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ НАФТИ І ГАЗУ**

ПІСТРАКЕВИЧ Олена Володимирівна



УДК 35-027.21/.22:061.1ЄС

**ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:  
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління



Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник** – доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України  
**ГРИЦЯК Ігор Андрійович**,  
Київський університет імені Бориса Грінченка,  
професор кафедри державного управління та управління освітою.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, доцент  
**СТРЕЛЬЦОВ Володимир Юрійович**,  
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,  
начальник управління інформатизації навчального процесу;

кандидат наук з державного управління  
**ПОПОВИЧ Володимир Васильович**,  
Івано-Франківська обласна державна адміністрація, директор Департаменту економіки.

Захист відбудеться *10 липня 2015 року о 14 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради К 20.052.07 Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76010, м. Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13, к. 12-21.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15.

Автореферат розісланий *9 червня 2015 року*.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**А.В. Мазак**



an2528

## ГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**теми.** Європейський Союз як міждержавне об'єднання суверенних держав, якому немає аналогів у світовій практиці об'єднання націй, народів, країн, продовжує демонструвати життєздатність та перспективність у своєму поступі упродовж тривалого періоду, не дивлячись на скептичні оцінки й песимістичні прогнози противників європейської інтеграції. Доказом цього є останні кілька розширень Європейського Союзу (2004, 2007 та 2013 рр.), які охопили одинадцять країн Центрально-Східної Європи, три з яких раніше входили до складу СРСР, а вісім – до так званого "соціалістичного табору". Таке безпрецедентне розширення ЄС стало можливим завдяки сприйняттю європейськими націями і народами, які визволилися від комуністично-радянського режиму, Союзу як об'єднання держав, заснованого на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини.

Європейський вибір України зумовлює необхідність пізнання й осмислення підходів, принципів, форм і методів, які застосовуються в інституційній системі ЄС та в національних системах державного управління його держав-членів. Вивчення питань, пов'язаних зі становленням та розвитком інституційної системи ЄС в умовах його розширення, допоможе знайти відповіді на низку актуальних питань, що стосуються як реформування існуючої вітчизняної системи державної влади в цілому, так і окремих проблем функціонування системи державного управління зокрема.

Незважаючи на особливості, зумовлені наднаціональним характером інституційної системи ЄС, досвід її становлення та розвитку може мати як теоретичне, так і прикладне значення. Свідченням цього є розвиток інституційних систем (систем державного управління) нових держав-членів ЄС, який розпочався у 1990-х роках і досить успішно продовжується сьогодні. Процес цей відбувається з урахуванням пасивних та активних важелів, вибір яких зумовлений політикою "впливу" або "м'якої влади" Євросоюзу.

Актуальність дисертаційного дослідження також зумовлена необхідністю вивчення питань, пов'язаних із виробленням політики та прийняттям відповідних управлінських рішень, що належать до компетенції інституційної системи ЄС, оскільки такий досвід також є важливим для вітчизняної теорії і практики законотворення та ухвалення нормативно-правових рішень.

Основні напрями розвитку державного управління знайшли своє відображення в дисертаційному дослідженні на основі численних наукових розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме В. Авер'янова, В. Бакуменка, Т. Василевської, Р. Войтович, Л. Гаєвської, В. Голубь, Н. Гончарук, І. Грицяка, Б. Гурне, В. Козакова, В. Князева, Ю. Ковбасюка, С. Кравченка, О. Лебединської, А. Михненко, Т. Пахомової, Г. Райта, С. Серьогіна, Г. Ситника, С. Телешуна, В. Удовиченка, Ю. Шемшученка та багатьох інших.

Історичні, інституційні, правові, економічні та інші аспекти європейської інтеграції досліджують такі вітчизняні та зарубіжні автори, як К. Баранцева, У. Бек, Г. Воллес, М. Вахудова, Д. Вояковський, М. Гібернау, Ю. Габермас, О. Дзяд, А. Дімітрова, К. Едер, Б. Колср-Кох, Н. Колісніченко, В. Копійка,

П. Краус, М. Крепон, М. Лахижа, Дж. МакКормік, Я. Малик, І. Нагорна, О. Оржель, Г. Петерс, Л. Прокопенко, А. Пухтецька, В. Попович, Н. Рудік, О. Рудік, В. Стрельцов та ін.

Однак дослідження згаданих науковців ще недостатньою мірою зосереджені на інституційному забезпеченні процесів європейської інтеграції, на ефективних державно-управлінських способах і методах сприяння та її забезпечення, що й зумовило науковий інтерес автора до окресленої проблематики.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**  
Дисертаційну роботу виконано:

– у межах комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування" (державний реєстраційний № 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентіві України за темами науково-дослідних робіт кафедри європейської інтеграції: "Державне управління в європейських та інших країнах світу: досвід для України" (державний реєстраційний № 0111U000140), у рамках якої досліджено інституції нових держав-членів Європейського Союзу в процесі їхньої інтеграції до спільноти; "Відносини між Україною та ЄС: нові виміри та перспективи" (державний реєстраційний № 0113U002446), в якій автором проаналізовано підходи до вироблення політики в Європейському Союзі, прийняття управлінських рішень, що може слугувати досвідом законотворення для України; "Новітні виклики у відносинах України та ЄС" (державний реєстраційний № 0114U002864), де досліджено досвід функціонування інституційної системи Європейського Союзу як приклад для України;

– у рамках науково-дослідної роботи "Методичне забезпечення здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва" (державний реєстраційний № 0113U003679) кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, відповідно до завдань якої досліджено роль і місце інституцій нових держав-членів Європейського Союзу в умовах інтеграції.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційної роботи є розкриття теоретико-методологічних засад становлення і розвитку інституційної системи Європейського Союзу та обґрунтуванні можливостей застосування цього досвіду в процесі реформування національної системи державного управління в Україні.

Для досягнення мети були сформульовані такі *завдання*:

– здійснити аналіз сучасних теорій, концепцій і підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу та її ролі в євроінтеграційних процесах;

– узагальнити досвід функціонування інституційної системи ЄС в процесі реалізації політики розширення;

– розкрити сутність, призначення та особливості основних інституцій Європейського Союзу як результату поступального розвитку інституційної системи;

– уточнити зміст діяльності допоміжних інституцій Європейського Союзу в

процесі його розширення;

- виявити особливості становлення, розвитку та функціонування інституцій нових держав-членів Європейського Союзу в процесах європейської інтеграції;
- охарактеризувати зміст процесу вироблення політики в Європейському Союзі та прийняття рішень як досвіду законотворення для України.

*Об'єкт дослідження* – сучасна інституційна система Європейського Союзу як основа європейського врядування

*Предмет дослідження* – становлення та розвиток інституційної системи Європейського Союзу в умовах розширення.

*Методи дослідження.* Реалізація поставленої мети й вирішення відповідних завдань здійснювалися шляхом комплексного застосування загальнонаукових і спеціальних методів, зокрема: компаративного аналізу – при дослідженні та порівнянні сучасних теорій, концепцій і підходів до розуміння процесів становлення інституційної системи Європейського Союзу, її ролі й місця в євроінтеграційних процесах; історичного – для ретроспективного аналізу процесів розширення Європейського Союзу як прогресуючого процесу поглиблення європейської інтеграції та адекватного розвитку і функціонування його інституційної системи; системно-аналітичного – з метою визначення характеристик основних та допоміжних інституцій Європейського Союзу як результату розвитку інституційної системи; узагальнення – для формулювання висновків на основі опрацьованих джерел та матеріалів за підсумками проведеного дослідження.

Зазначені методи і підходи забезпечили всебічність і комплексність вивчення порушеного в дисертаційній роботі питання та достовірність здобутих автором результатів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в комплексному дослідженні теоретичних і прикладних здобутків у процесі становлення та розвитку інституційної системи Європейського Союзу в умовах його розширення, виявлення її впливу на національні системи державного управління країн Центральної та Східної Європи, які стали державами-членами ЄС, а також окреслення можливостей та доцільності застосування досвіду окремих з них для вдосконалення національної системи державного управління в Україні. У дисертаційній роботі:

*вперше:*

- обґрунтовано нову, закріплену в Лісабонському договорі 2007 р., модель функціонування інституційної системи Європейського Союзу, створену в процесі реалізації політики розширення для її ефективнішого здійснення, яка включає, крім її традиційних складових, (Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент, Суд ЄС), ще Європейську прокуратуру, а також таких ключових посадовців, як Голова Європейської Ради та Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки;

- розкрито сутність становлення і розвитку інституцій нових держав-членів ЄС, зокрема держав Центрально-Східної Європи, що обумовлена пасивними (вплив ЄС на внутрішньополітичні процеси в державах-претендентах та державах-кандидатах на вступ, виявлення політичних та економічних вигод і втрат від членства) й активними (цілеспрямована політика ЄС щодо держав-претендентів та

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* обґрунтовуються вибір та актуальність теми дисертації, визначаються ступінь її наукової розробленості, а також мета, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, показано зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами й темами, розкрито наукову новизну одержаних результатів, їх практичне значення та особистий внесок здобувача, наведено інформацію про впровадження та апробацію роботи, загальні відомості про публікації за темою дисертації, її структуру та обсяг.

У *першому розділі* – *"Теоретико-методологічні засади становлення інституційної системи Європейського Союзу"* – досліджено сучасні теорії, концепції та підходи до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу; проаналізовано діяльність інституційної системи Європейського Союзу в євроінтеграційних процесах; розкрито зміст розширення Європейського Союзу як прогресуючого процесу поглиблення європейської інтеграції.

Аналіз сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу здійснено для розуміння ролі і місця наднаціональних інституцій ЄС в європейській інтеграції та для можливого використання накопичених наукових здобутків як у формі загальних теорій європейської інтеграції, так і конкретних, кожна з яких пояснює окрему проблематику і пропонує власні засоби їх вирішення.

Встановлено, що інституції ЄС є елементом системи врядування (управління) наднаціонального рівня, яку держави-члени використовують насамперед з метою реалізації положень засновницьких договорів та інших правових актів ЄС. Для цього інституції ЄС наділені відповідною компетенцією, закріпленою у договорах, інших правових актах ЄС, що надає їм особливий статус та реальну автономію. Цей статус формувався протягом багатьох десятиліть, починаючи з 50-х років минулого століття, і на сьогодні характеризує інституційну систему ЄС як унікальну, аналогів якій немає у світовій теорії і практиці управління. Тому динаміка й успішність європейської інтеграції багато в чому зобов'язана саме оригінальності цієї системи.

Досліджено розвиток теоретичних засад європейської інтеграції в зарубіжній науковій думці, концептуальних і теоретичних підходів до розуміння та вивчення процесу європейської інтеграції, що дало змогу виявити ряд основних сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи ЄС, зокрема: теорії функціоналізму, неофункціоналізму та взаємозалежності, концепції міжурядовості та ліберальної міжурядовості, підходи нового інституціоналізму та мереж політики.

Встановлено, що в сучасних євроінтеграційних процесах політико-адміністративна система ЄС виступає основою взаємодії інституцій, питання якої доцільно розглядати через призму врядування, яке стало своєрідним сучасним феноменом в управлінні суспільними-політичними процесами у державах-членах ЄС і яке в Україні лише проходить етап свого становлення. Крім того, еволюційні перетворення в цьому міждержавному утворенні в сучасних європеїзаційних явищах і процесах зумовлюють кардинальні зміни в інституційній системі як

основі європейського врядування.

Виявлено тенденції розвитку інституційної системи ЄС, характерними рисами яких є, по-перше, те, що сама система не статична, а достатньо динамічна, порівняно швидко адаптується до мінливих умов. Згодом у ній з'являються нові установи, а роль і функції наявних істотно модифікуються; по-друге, як уся цілісна система, так і її окремі елементи – в сукупності відображають у своєму розвитку перерозподіл повноважень між ЄС, з одного боку, та державами-членами – з другого, що пов'язано насамперед зі зростанням масштабів євроінтеграційних процесів та їхнім ускладненням; по-третє, хоча інституційна система ускладнюється, навіть бюрократизується, у цілому вона виявляється здатною більш-менш адекватно реагувати на виклики часу.

Розкрито зміст розширення Європейського Союзу як прогресуючого процесу поглиблення європейської інтеграції, яке спочатку відбувалося на відносно обмеженій території, що охоплювала лише шість країн-засновниць Європейських Спільнот – Францію, Німеччину, Італію, Бельгію, Нідерланди і Люксембург. Економічне піднесення Спільнот створювало передумови і для зміцнення політичних позицій країн-членів. Прогресуючий процес поглиблення європейської інтеграції, досягнення її первісних цілей створив передумови для територіального розширення Європейських Спільнот, згодом – і Європейського Союзу. Ця мета диктувалася геополітичними та геоекономічними інтересами зміцнення їх позицій в епоху, коли народжувався новий формат світової економіки – процес глобалізації.

Виявлено, що розширення ЄС відбувалося в сім етапів, кожний з яких характеризувався такими особливостями: I і II – формуванням спільного ринку, за відсутності елементів політичного союзу; III – початком переходу до формування єдиного внутрішнього ринку, при лише поставлених цілях формування спільної зовнішньої політики; IV – вже після утворення єдиного внутрішнього ринку, але за відсутності економічного та валютного союзу, остаточно сформованих спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співробітництва у сфері юстиції і внутрішніх справ. V – розширення, що відбувалося безпосередньо на стадії завершення формування економічного та валютного союзу, значного прогресу на шляху формування політичного союзу, поглиблення співпраці у сфері безпеки. VI і VII етапи проходили в умовах поглибленого реформування всіх сфер суспільного життя європейців, що робило питання подальшого розширення особливо складним у політичному, економічному, правовому та процедурному аспектах.

*У другому розділі – "Розвиток інституційної системи Європейського Союзу в процесі розширення"* – досліджено функціонування інституційної системи в умовах реалізації політики розширення; проаналізовано діяльність таких основних інституцій Європейського Союзу, як Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент та Суд Європейського Союзу, та допоміжних інституцій: Економічно-соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейський омбудсмен, Європейська поліцейська служба, Європейська прокуратура, агенції.

З'ясовано, що інституційна система Європейського Союзу у своєму розвитку не лише набула таких особливостей, як суміщення функцій, поліцентричність структури, розподілена лояльність та розподіл влад, але й виступає своєрідним запобіжником управлінської стабільності та стійкого розвитку Союзу. Всі її

елементи зазнають постійного розвитку і вдосконалення, зумовленого динамікою функціонування Євросоюзу, зокрема після його безпрецедентного розширення в 2004 та 2007 роках, а також останнього приєднання до його складу 1 липня 2013 року Хорватії.

Встановлено, що функціонування інституційної системи ЄС спрямоване, на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів, гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик і дій Союзу. Основні та допоміжні органи, агенції, інші установи, які є елементами інституційної системи ЄС та на які покладено політичні, управлінсько-адміністративні, координаційні та інші функції і повноваження, функціонують як цілісна система європейського управління.

Процес реалізації політики розширення ЄС, з метою суттєвого підвищення дієздатності та спроможності інституційної системи швидко й ефективно реагувати на сучасні виклики, зумовив впровадження двох нових посад – Голови Європейської Ради та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки (на рис. 1 виділено курсивом і підкресленням).

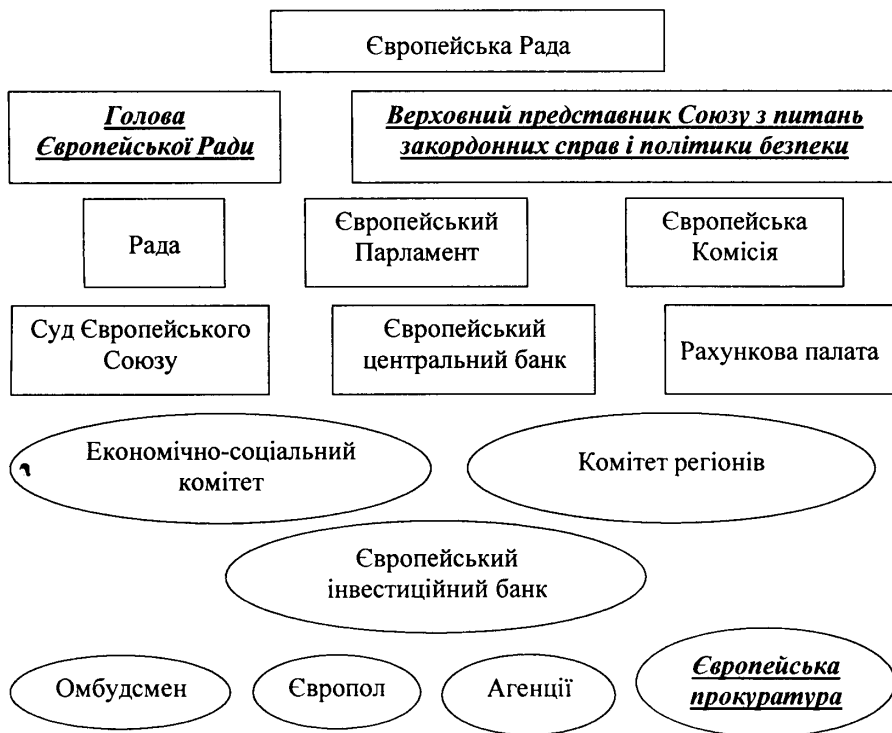


Рис. 1 – Нова модель функціонування інституційної системи Європейського Союзу



Аналіз договірних положень про діяльність таких основних інституцій ЄС, як Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент та Суд ЄС показав, що вони діють в межах повноважень, покладених на них Договорами, та згідно зі встановленими процедурами, умовами та цілями. Взаємодіючи між собою на засадах відкритої співпраці, вони приймають виважені і ефективні рішення.

Європейська Рада, на яку покладена політична функція, надає Союзові необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети. До її складу входять голови держав або урядів держав-членів, Голова Європейської Ради та Голова Комісії. Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки бере участь в її роботі.

Рада, як одна з ключових інституцій ЄС, побудована в такий спосіб, а її організація роботи процедурно так забезпечена, щоб вона була спроможною здійснювати законодавчу та виконавчу функцію. На неї ще покладена Лісабонським договором бюджетна та координаційна функції, а також функція з розробки політики. В політико-адміністративній системі ЄС Рада відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого, як наднаціональна інституція – є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні пріоритетні проблеми.

Європейська Комісія, як інституція, яка не має аналогів у світі серед національних систем урядування, виступає в ролі охоронця положень договорів та правового надбання союзу (*acquis communautaire*) й забезпечує належне застосування державами-членами положень первинного та вторинного права ЄС. Її основна роль полягає в контролі й спостереженні за правильним застосуванням законодавства Союзу. Здійснюючи виконавчу, координуючу та управлінську функції, Комісія виконує постанови Ради та Парламенту, виконує бюджет ЄС та керує програмами і несе за них відповідальність, подає до Парламенту та Ради щорічні звіти про функціонування ЄС. Комісія також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Крім того, Єврокомісія наділена повноваженнями законодавчого характеру, оскільки володіє виключним правом законодавчої ініціативи. Вона є особливим гібридом, в якому виступає в ролі найбільшого уряду ЄС, головного менеджера політики, а також джерела політичних і стратегічних напрямів.

Європейський Парламент, поряд з Радою, Європейською Комісією та Судом ЄС, є одним із ключових органів влади в Європейському Союзі. За час свого існування він зазнавав суттєвих змін – від скромної ролі спостерігача до представницького органу з політичними, наглядовими, бюджетно-фінансовими, кадровими, дорадчими й окремими законодавчими функціями. У нинішньому Парламенті діють 9 політичних транснаціональних фракцій, які мають офіційне визнання та дістають відповідну адміністративну підтримку. Основна діяльність Парламенту відбувається в 20 постійних і двох тимчасових комітетах, кожен з яких співвідноситься з відповідним напрямом політики ЄС. На сучасному етапі спостерігаються тенденції до більш ширшого залучення Парламенту до законодавчого процесу.

Встановлено, що до інституційної системи ЄС належать також інституції, які виконують такі допоміжні функції, як консультативно-дорадчу (Соціально-економічний комітет, Комітет регіонів) та правоохоронну (Омбудсмен, Європол та Європейська прокуратура).

Допоміжні функції в інституційній системі ЄС здійснюють також агенції, які відіграють надзвичайно важливу роль в європейському врядуванні. З'ясовано, що основною метою діяльності агенцій ЄС є забезпечення найбільш ефективної реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах в процесі європейського врядування. Виконуючи функції регуляторно-управлінського характеру з метою забезпечення ефективної реалізації галузевих політик ЄС, агенції керуються європейським публічним правом, мають власний юридичний статус і відносяться до категорії "інших інституцій Спільноти". Постійне збільшення кількості агенцій та розширення сфер їх діяльності пояснюється потребою надавати допомогу Європейській Комісії та Раді у здійсненні нагляду за реалізацією законодавства ЄС в державах-членах та впровадженням галузевих політик на теренах ЄС.

У *третьому розділі* – *"Досвід функціонування інституційної системи Європейського Союзу для України"* – проаналізовано роль і місце інституцій нових держав-членів Європейського Союзу в європейській інтеграції; розкрито зміст процесу вироблення політики в Європейському Союзі та прийняття рішень як досвід законотворення для України.

Аналіз ролі і місця інституцій нових держав-членів ЄС в європейській інтеграції показав, що розвиток їхніх інституційних систем відбувається під пасивними і активними важелями впливу ЄС, за допомогою яких реалізується або політика "впливу", або політика "м'якої влади".

Пасивні важелі впливу ЄС забезпечують силу тяжіння, яку Союз справляє на внутрішньополітичне життя держав-претендентів та держав-кандидатів на вступ до ЄС вже своїм існуванням та своєю діяльністю. Складниками цих важелів є політичні й економічні вигоди від членства в ЄС, втрати від недопущення на його ринок та від неналежності до європейського правового поля, захист з боку правил ЄС і голос в ухваленні його рішень, а також ставлення на рівні міжнародних відносин до держав, що входять / не входять до Союзу.

Активні важелі впливу ЄС складає його цілеспрямована політика щодо держав-претендентів та держав-кандидатів, яка включає в себе визначення критеріїв вступу, їх застосування та контроль за їх виконанням та дотриманням вимог, які ставляться перед конкретною країною для набуття статусу кандидата, початку передвступних переговорів, укладання угоди про вступ та безпосередньо сам вступ.

Встановлено, що дослідження пасивних та активних важелів впливу ЄС поєднують історико-інституціоналістський та інструменталістський підходи, які дають змогу виявити, як політичні групи та інституції, успадковані з комуністичного минулого, структурують політичне життя для здобуття або утримання влади. На прикладі шести країн Центрально-Східної Європи – Польщі, Угорщини, Чехії, Словаччини, Болгарії та Румунії – показано, що з метою вдосконалення інституційних систем, спроможних рухати ці країни в євроінтеграційному напрямі, їм необхідно було виконати Копенгагенські (1993 р.)

та Мадридські (1995 р.) критерії, що у свою чергу, стало умовою укладення відповідних угод для набуття статусу держав-кандидатів на вступ до ЄС з подальшою перспективою повноцінного членства.

Розкрито зміст процесу вироблення політики в ЄС через діяльність його інституцій, основним видом якої є регулювання, а не розподіл чи перерозподіл витрат Союзу, доходів і штатного персоналу службовців, у порівнянні з національними урядами держав-членів.

Встановлено, що вироблення політики в ЄС охоплює дуже широкий спектр найрізноманітніших питань – від формування щорічного бюджету і до розширення Союзу. На процеси вироблення політики постійно впливають національні, ідеологічні, політичні, інституційні та цілий ряд інших чинників. Встановлено джерела вироблення політики, найбільш загальними з яких є соціально-економічна ситуація та ситуація соціально-психологічного характеру (настрої), які склалися у Західній Європі після другої світової війни; засновницькі договори; лідерство Комісії; усвідомлення урядами держав-членів своїх вигод; індивідуальна й колективна спроможність держав-членів втілити свої усвідомлення в життя.

З'ясовано сутнісні особливості інституційної моделі, моделі політичних еліт та моделі політичних інтересів, які застосовуються в процесі вироблення політики в ЄС. Виявлено відмінності і схожості між політичними процесами на рівні ЄС та в його держава-членах. Встановлено, що в процесі вироблення політики в ЄС крім основних та допоміжних інституцій беруть участь певні учасники процесу, які складають основну групу неурядових суб'єктів: регіональні та місцеві органи влади держав-членів ЄС; приватні й державні компанії; національні групи інтересів; мозкові центри; єврогрупи, команди лобістів.

Регулювання в ЄС здійснюється через прийняття рішень (законотворчий процес), процедури якого є досить складними і довготривалими, що робить їх не схожим на класичні форми законотворення в європейських та інших країнах світу. З іншого боку, існують традиційні законотворчі процедури, властиві як окремим державам, так і їх об'єднанням типу Європейського Союзу.

Встановлено, що до законотворчого процесу в ЄС залучені різні інституції, серед яких чільне місце займають Європейська Комісія, Рада та Європейський Парламент. Доведено, що, як і в кожній окремо взятій країні, в ЄС законотворчий процес є досить тривалим, передбачає певну кількість етапів, які в узагальненому вигляді зводяться до внесення пропозицій (законодавча ініціатива), їх обговорення та безпосереднього прийняття законодавчих актів.

Законотворчий процес передбачає щодо ухвалення правових, тобто законодавчих та незаконодавчих актів загального застосування, певні процедури, які поділяються на звичайну законодавчу процедуру та спеціальну законодавчу процедуру. ЄС розробив складну, але ефективну законодавчу систему. Рада та Європарламент здатні вирішувати високотехнічне завдання регулювання єдиного ринку, який складається з більш ніж 500 мільйонів споживачів, і задовольняти різноманітні, національні, секторальні та соціальні інтереси, яким загрожує процес гармонізації ринків держав-членів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнено та запропоновано розв'язання наукового завдання, що полягає в комплексному дослідженні теоретичних і практичних здобутків у становленні й розвитку інституційної системи Європейського Союзу в умовах розширення та обґрунтуванні можливостей і доцільності їх застосування для вдосконалення національної системи державного управління.

Основні наукові й практичні результати полягають у наступному:

1. Здійснено аналіз сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу та її ролі в євроінтеграційних процесах, який показав, що вони засвідчують, з одного боку, багатовимірність, багатогранність, комплексність, складність та динамічну еволюційність теоретико-методологічної основи дослідження європейських реалій, а з іншого – наявність фундаментальних теоретико-прикладних засад євроінтеграційного процесу. При цьому доведено, що у визначенні і досягненні кінцевих результатів європейської інтеграції ключову роль відіграють інституції ЄС, теоретико-методологічною основою діяльності яких є новий інституціоналізм, який поділяється на історичний інституціоналізм, раціональний вибір інституціоналізму та соціологічний інституціоналізм.

2. Узагальнено досвід функціонування інституційної системи в процесі реалізації політики розширення, що дало змогу зробити висновок про те, що кожна з таких інституцій, як Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент, Суд Європейського Союзу, діє в межах повноважень згідно з положеннями Договорів та зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Наділені відповідними повноваженнями за принципом розподілу влад – законодавчої, виконавчої та судової, – інституції взаємодіють між собою на засадах відкритої співпраці, головне призначення якої поширювати цінності Союзу, реалізувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів, гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик і дій Союзу.

3. Розкрито сутність, призначення та особливості основних інституцій Європейського Союзу як результату поступального розвитку інституційної системи, що дало змогу встановити, що на Європейську Раду покладена політична функція, а законодавчу владу здійснюють Європейський Парламент та Рада, які також виконують бюджетну функцію. Парламент, крім того, здійснює функції політичного контролю та консультативну. Рада здійснює функцію з розробки політики та координаційну функцію. Комісія виконує в інституційній системі ЄС кілька ролей виконавчого характеру, а саме: здійснює контроль і спостереження за правильним застосуванням законодавства Союзу, проводить поточну політику, тобто здійснює виконавчу, координуючу та управлінську функції, а також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Комісія наділена також повноваженнями законодавчого характеру, до яких належить виключне право законодавчої ініціативи, пряма законодавча ініціатива, прийняття правових актів, які в ЄС

мають юридичну силу закону, зокрема таких, як постанови, директиви, рішення. Комісія, крім того, за своєю природою є частково політичною, а частково управлінською (адміністративною) інституцією.

4. Уточнено зміст діяльності допоміжних інституцій Європейського Союзу в процесі його розширення, що дало підстави зробити висновок про належність до інституційної системи ЄС також інституцій, які виконують такі допоміжні функції, як консультативно-дорадчу – Соціально-економічний комітет, Комітет регіонів, – та правоохоронну – Омбудсмен, Європол та Європейська прокуратура. Членами Економічно-соціального комітету є представники організацій працедавців, найманих працівників, а також інших сторін, що представляють громадянське суспільство, зокрема соціально-економічну, громадську, професійну та культурну сфери. До складу Комітету регіонів входять представники регіональних та місцевих органів, які або обіймають виборну посаду в регіональних або місцевих органах влади, або політично підзвітні виборним органам. Європейський омбудсмен уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо випадків незадовільного управління діяльністю установ, органів, служб або агенцій Союзу, крім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження. Метою діяльності Європолу є підвищення рівня ефективності та співпраці між компетентними органами держав-членів ЄС у запобіганні міжнародній організованій злочинності та протидії їй, а саме нелегальній торгівлі наркотиками, нелегальній організованій міграції, тероризму, підробці грошей та інших платіжних засобів, торгівлі людьми, нелегальній торгівлі транспортними засобами, відмиванню грошей. Європейська прокуратура є новим правоохоронним органом в Європейському Союзі, створеним для боротьби проти злочинів, що завдають шкоди фінансовим інтересам Союзу. Допоміжні функції здійснюють також агенції, основна мета діяльності яких полягає в забезпеченні найбільш ефективної реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах в процесі європейського врядування.

5. Виявлено особливості становлення, розвитку та функціонування інституцій нових держав-членів ЄС у процесах європейській інтеграції, в результаті чого зроблено висновок про те, що процес вступу до ЄС тягне за собою незрівнянно більшу трансформацію внутрішнього провадження політики та більшу втрату суверенітету, ніж приєднання до будь-якої міжнародної організації. Дослідження показують, що вигоди в поєднанні з величезними вимогами до вступу в ЄС створюють стимули для виконання таких вимог країнами-претендентами та країнами-кандидатами, які якісно відрізняються від тих, що діють на повноцінних держав-членів, та запускають інші механізми впливу для їх внутрішньої зміни. Це підтверджує досвід шести країн Центрально-Східної Європи, які стали повноцінними членами ЄС – Польщі, Угорщини, Чехії, Словаччини, Болгарії та Румунії після досягнення Копенгагенських та Мадридських критеріїв.

6. Охарактеризовано зміст процесу вироблення політики в Європейському Союзі та прийняття рішень як досвіду законотворення для України, що дало змогу продемонструвати особливу важливість міжінституційних контактів та їх

динаміки, оскільки саме завдяки їм та інституційним ролям, що склалися, посадовці ЄС мають змогу виробляти політику Союзу та приймати відповідні рішення. На вироблення політики ЄС впливають найрізноманітніші фактори, серед яких три найбільш важливих: лідерство Комісії; усвідомлення урядами держав-членів своїх вигод; індивідуальна і колективна спроможність держав-членів втілити свої усвідомлення в життя. У процесі вироблення політики в ЄС використовуються досить складні, комплексні підходи, які передбачають застосування таких моделей, як: "інституційної", "політичних еліт" та "політичних інтересів".

7. Встановлено, що вироблення політики в ЄС та прийняття рішень як досвід законотворення для України має ряд особливостей, які стосуються права законодавчої ініціативи. Крім Європейської Комісії, ініціювати прийняття законів можуть також: група держав-членів, Європейський Парламент, Європейський центральний банк, Суд, Європейський інвестиційний банк та громадяни. Однак їхня законодавча ініціатива має бути відповідним чином "опрацьована" Комісією, після чого може бути включена в законотворчий процес.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### *Праці, які відображають основні наукові результати дисертації*

1. Пістракевич О. В. Інституції нових держав-членів ЄС в європейській інтеграції / О. В. Пістракевич // Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / [кол. авт.] ; за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 415 с. (*Авторські с. 197–215*).

2. Пістракевич О. В. Рада міністрів як поліфункціональний орган Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Вісник НАДУ. – 2013. – Вип. 2. – С. 192–200.

3. Пістракевич О. В. Агенції в Європейському Союзі / О. В. Пістракевич // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації д-рів наук з держ. упр. – 2013. – № 4 (16). – С. 71–78.

4. Пістракевич О. В. Політична та управлінська сутність Європейської Комісії / О. В. Пістракевич // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2 (17). – С. 43–51.

5. Пістракевич О. В. Особливості законотворчого процесу в Європейському Союзі / О. В. Пістракевич // Ефективність державного управління. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 39. – С. 85–92.

6. Пістракевич О. В. Розширення Європейського Союзу як процес поглиблення європейської інтеграції / О. В. Пістракевич // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 20. – С. 137–142.

### *Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації*

7. Пістракевич О. В. Агентства Європейського Союзу в Європейському врядуванні / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 8-ї регіон. наук.-практ.

конф. 19 трав. 2011 р., Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 359–362.

8. Пістракевич О. В. Інституційна система Європейського Союзу за Лісабонським договором / О. В. Пістракевич // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2011 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, С. В. Загороднюка. – Т. 1. – К. : НАДУ, 2011. – С. 569–570.

9. Пістракевич О. В. З історії становлення та розвитку інституційної системи Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 16 трав. 2012 р.) ; у 2 т. / редкол. : М. М. Білинська та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Т. 2. – К. : НАДУ, 2012. – С. 31–33.

10. Пістракевич О. В. Інституції Європейського Союзу: чому потрібно їх вивчати? / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 9-ї регіон. наук.-практ. конф. 17 трав. 2012 р., Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 212–213.

11. Пістракевич О. В. Політична система Європейського Союзу як основа взаємодії інституцій / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення : матеріали VI науково-практичної конференції 22 листопада 2012 р. – Луцьк, 2012. – С. 53–55.

12. Пістракевич О. В. Європейський парламент у прийнятті рішень / О. В. Пістракевич // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми перспективи : збірник матеріалів конференції / за заг. ред. Ю. М. Бардачова., І. П. Лопушинського, О. А. Тертишної. – Херсон : Гринь Д. С., 2012. – С. 49–50.

13. Пістракевич О. В. Європейський Парламент як об'єднання інтересів / О. В. Пістракевич // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.) ; у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Т. 1. – К. : НАДУ, 2013. – С. 101–103.

14. Пістракевич О. В. Європейська Комісія – уряд Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали X регіональної наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 16 трав. 2013 р.) : / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 85–87.

15. Пістракевич О. В. Взаємозалежність інституцій Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XI регіональної наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 15 трав. 2014 р.) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 94–95.

16. Пістракевич О. В. Особливості виборів до Європейського Парламенту /

О. В. Пістракевич // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) ; у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Вашенка, С. В. Загороднюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Т. 1. – К. : НАДУ, 2014. – С. 205–207.

### *Інші публікації*

17. Пістракевич О. В. Загальна характеристика інституцій ЄС. Основні інституції Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Європейська інтеграція : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом "Державне управління" / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 464 с. (Авторські с. 241–263).

### **АНОТАЦІЇ**

**Пістракевич О. В. Інституційна система Європейського Союзу: становлення та розвиток в умовах розширення.** – На правах рукопису.

*Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2015.*

У дисертаційній роботі досліджено сучасні теорії, концепції та підходи до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу; проаналізовано діяльність інституційної системи Європейського Союзу в євроінтеграційних та глобалізаційних процесах; розкрито зміст розширення Європейського Союзу як прогресуючого процесу поглиблення європейської інтеграції.

Аналіз сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу здійснено для розуміння ролі і місця наднаціональних інституцій ЄС в європейській інтеграції та для можливого використання накопичених наукових здобутків як у формі загальних теорій європейської інтеграції, так і конкретних, кожна з яких пояснює окрему проблематику і пропонує власні засоби їх вирішення.

Встановлено, що інституції ЄС є елементом системи управління (врядування) наднаціонального рівня, яку держави-члени використовують насамперед з метою реалізації положень засновницьких договорів та інших правових актів ЄС.

Досліджено функціонування інституційної системи в процесі реалізації політики розширення; проаналізовано діяльність таких основних інституцій Європейського Союзу як Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія та Європейський Парламент в інституційній системі ЄС; допоміжні інституції в процесі розширення Євросоюзу.

Проаналізовано роль і місце інституцій нових держав-членів Європейського



Союзу в європейській інтеграції; розкрито зміст діяльності інституцій ЄС в регуляторній політиці; виявлено особливості вироблення політики в ЄС та прийняття рішень, запропоновано їх застосування в національному законотворенні.

**Ключові слова:** європейська інтеграція, інституції Європейського Союзу, інституційна система ЄС, розширення ЄС, Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент, регуляторна політика, вироблення політики.

**Пистракевич О. В. Институционная система Европейского Союза: становление и развитие в условиях расширения.** – На правах рукописи.

*Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления.* – Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа. – Ивано-Франковск, 2015.

В диссертационной работе исследованы современные теории, концепции и подходы к пониманию процесса становления институционной системы Европейского Союза; проанализирована деятельность институционной системы ЕС в евроинтеграционных и глобализационных процессах; раскрыто содержание расширения Европейского Союза как прогрессирующего процесса углубления европейської інтеграції.

Анализ современных теорий, концепций и подходов к пониманию процесса становления институционной системы Европейского Союза осуществлен для понимания роли и места наднациональных институций ЕС в европейской интеграции и для возможного использования накопленных научных достижений как в форме общих теорий европейской интеграции, так и конкретных, каждая из которых объясняет отдельную проблематику и предлагает собственные средства их разрешения.

Установлено, что институции ЕС являются элементом системы управления наднационального уровня, которую государства-члены используют в первую очередь с целью реализации положений учредительных договоров и других правовых актов ЕС.

Исследовано функционирование институционной системы в процессе реализации политики расширения; проанализирована деятельность таких основных институций ЕС, как Европейский Совет, Совет, Европейская Комиссия и Европейский Парламент в институционной системе ЕС; вспомогательные институции в процессе расширения Евросоюза.

Проанализирована роль и место институций новых государств-членов Европейского Союза в европейской интеграции; раскрыто содержание деятельности институций Европейского Союза в регуляторной политике; выявлены особенности выработки политики в ЕС и принятия решений, предложено их приложение в национальном законотворчестве.

**Ключевые слова:** европейская интеграция, институции Европейского Союза, институционная система ЕС, расширение ЕС, Европейский Совет, Совет, Европейская Комиссия, Европейский Парламент, регуляторная политика,

выработка политики.

**Pistrakevych O. V. The institutional system of the European Union: formation and development in terms of enlargement.** – Manuscript.

*Thesis for obtaining the candidate of sciences degree in public administration; specialty 25.00.01 – theory and history of public administration.* – *Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.* – *Ivano-Frankivsk, 2015.*

The dissertation thesis researches modern theories, conceptions and approaches for understanding the process of formation of the institutional system of European Union; analyzes the activity of the institutional system of European Union in European integration processes and globalization processes; exposes maintenance of enlargement of European Union as a process of deepening of European integration.

The analysis of modern theories, conceptions and approaches for understanding the process of formation of the institutional system of European Union is carried out for understanding of role and place of supranational institutes of EU for European integration process and for the possible using of the accumulated scientific achievements in both form general theories of European integration and certain, each of that explains the separate range of problems and offers the personal ways of their permission.

Development of the theoretical principles of European integration is investigational in a foreign scientific mind, conceptual and theoretical and approaches for understanding the process of formation of the institutional system of European Union of European integration, that gave an opportunity to reduce the row of basic modern theories, conceptions and approaches for understanding the process of formation of the institutional system of European Union: theories of functionalism, neo-functionalism and interdependence, conception of intergovernmentalism and liberal intergovernmentalism, approaches of new institutionalism and networks of politics.

The thesis provides that in modern European integration processes political and administrative systems come forward as a basis of cooperation of institutes, the question of that it is to examine through the prism of administration, that became the original modern phenomenon in a management public-political processes in the states-members of EU and that in Ukraine only passes the becoming stage. In addition, evolutionary converting into this intergovernmental formation in modern Europeanization processes and the phenomena of globalization predetermine the cardinal changes in the institutional system as basis of European administration.

The functioning of the institutional system is investigated in the process of realization of politics of enlargement; analyses the activity of such basic institutes of European Union as European Council, Council, European Commission and European Parliament in the institutional system of European Union; auxiliary institutes are in the process of enlargement of European Union.

It is set that institutes of EU are the element of control system that member states use first of all with the aim of realization of positions of constituent agreements and other EU legal acts of supranational level.

The Treaty provisions are analysed about activity of such basic institutes of EU, as European Council, Council, European Commission and European Parliament and it is deduced that they operate in an original institutional quadrangle that gives an opportunity

to accept the self-weighted and quality decisions.

It is set also, that the institutional system of EU that execute such auxiliary functions belong also, as consultative-deliberative (Economic and Social Committee, Committee of the Regions) and law-enforcement (Ombudsman, Europol and European Union Office of Public Prosecutor). European Parliament, Council and Commission, is helped by and Economic and Social Committee and Committee of the Regions that execute deliberative functions.

It is found out, that auxiliary functions in the institutional system of EU carry out also agencies that play an extraordinarily important role in European administration. These agencies are named as “decentralized agencies” or attribute associations to other institutes. It is found out, that the primary purpose of activity of agencies of EU is providing of the most effective realization of branch politician of EU and grant of help in adjusting of activity in separate spheres in the process of European administration.

A role and place of institutes of new EU member states are analysed in European integration process; maintenance of activity of institutes of European Union is exposed in regulator politics; the features of making of politics in European Union and making decision are educed, their application offers in national lawmaking.

It is well-proven that, as well as in every separately taken country, in EU a legislative process is protracted enough, envisages the determined amount of the stages that in the generalized kind is taken to making suggestions (legislative initiative), their discussion and direct acceptance of legislative acts. A legislative process provides for in relation to the acceptance of legal, legislative and non-legislative acts of general application, certain procedures that is divided into ordinary parliamentary procedure and special parliamentary procedure. EU worked out the difficult, but effective legislative system. Council and European Parliament are able to decide the high-tech task of adjusting for market that consists of more than 506 million consumers, and satisfy various, national, sectoral and social interests the process of harmonization of markets of EU member states of threatens.

**Key words:** European integration, institutes of European Union, institutional system of EU, enlargement of EU, European Council, Council, European Commission, European Parliament, regulatory policy. nolicv-making.