

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.11.70](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.70)

УДК 328:327.7:321.72

Ю. А. Дзюба,  
студентка 2-го курсу магістратури,  
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0002-4011-0867

## ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ УКРАЇНА-ЄС НА ПАРЛАМЕНТСЬКОМУ РІВНІ: ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Yu. Dziuba  
2nd year master's student, Educational and Scientific Institute of Public Management and  
Public Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

### UKRAINE-EU POLICY DIALOGUE AT THE PARLIAMENTARY LEVEL: FEATURES OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT

*В статті, в першу чергу, консолідовано усі аспекти політичного діалогу України - ЄС саме в парламентському вимірі, проаналізовано і виокремлено різні формати такого політичного діалогу в рамках парламентів України та ЄС. В статті виокремлено суб'єктів політичного діалогу на парламентському рівні з Європейським Союзом, а також розкрито особливості організаційних засад забезпечення кожного з форматів політичного діалогу на рівні Європейського парламенту та Верховної Ради України. Запропоновано пріоритетні напрями з удосконалення як внутрішнього (організаційного), так і зовнішнього аспектів такого діалогу. У статті також віднайшли свій розвиток базові концепти, зокрема «парламент», «представницька функція парламенту» саме в контексті парламентського діалогу, а також було сформульовано взаємозв'язок представницької функції парламенту з принципами формування міжпарламентських делегацій.*

*The article, first of all, consolidates all aspects of the political dialogue between Ukraine and the EU in the parliamentary dimension, analyses and identifies various formats of such political dialogue within the parliaments of Ukraine and the EU. The article identifies the subjects of political dialogue at the parliamentary level with the European Union, as well as reveals the features of the organizational framework for each format of political dialogue at the level of the European Parliament and the Verkhovna Rada of Ukraine. Specific conclusions and proposals were also made to improve both the internal (organizational) and external aspects of such a dialogue. Separately, the article improved and developed the basic concepts of "parliament", "representative function of parliament" in the context of parliamentary dialogue, formulated the relationship of the representative function of*

*parliament with the principles of interparliamentary delegations. Parliamentary political dialogue plays an important role in the process of European integration. Parliamentary dialogue takes various forms. The Parliamentary Committee of the Association is a forum for members of the Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament to hold meetings and exchange views. The authority given to the Parliamentary Committee of the Association to make recommendations to the Council of the Association – the main body for control and monitoring of the application and implementation of the Agreement testifies to the importance of this body. The paper also provides an overview of recent developments in the work of the Bureau of the Parliamentary Committee of the Association. Although the COVID-19 pandemic affected the intensity of the work, important policy statements and recommendations were adopted at a remote meeting of the Parliamentary Committee of the EU-Ukraine Association. The results and conclusions presented in this article can be used in the activities of executive bodies in Ukraine, in particular in the work of the expert group on political dialogue and in the process of implementing the Ukraine' strategic course for EU membership.*

**Ключові слова:** *політичний діалог; Європейський парламент; Верховна Рада України; європейська інтеграція; Парламентський комітет асоціації; Парламентська асамблея ЄВРОНЕСТ*

**Keywords:** *political dialogue; European Parliament; Verkhovna Rada of Ukraine; European integration; Parliamentary Association Committee; EURONEST Parliamentary Assembly.*

**Постановка проблеми:** Активний процес європейської та євроатлантичної інтеграції України, закріплений в Конституції України як стратегічний курс, потребує цілісного механізму політичного діалогу між суб'єктами, які залучені до реалізації цього курсу. Саме політичний діалог допомагає виробити генеральні лінії та намітити пріоритетні сфери, які визначають розвиток відносин і ті імпульси, що закладені у співпрацю між сторонами. Парламентський компонент політичного діалогу лише посилює класичний політичний діалог між головами, керівниками держав, урядів, міжнародних організації і є відмінним від класичної дипломатії, насамперед тим, що парламентський політичний діалог є більш гнучким та відкритим, залишаючи простір для маневрів та не обмежується певним переліком стандартних тем і наборів кліше. Політичний діалог на парламентському рівні в зовнішній політиці ЄС вже давно перестав бути лише однією зі складових великого механізму діалогу, а став рушійною силою, ключовим елементом та умовою для подальшої інтеграції та поглиблення відносин третіх держав з Союзом.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Більшість публікацій зосереджують увагу на якомусь одному аспекті такого політичного діалогу, цілісні дослідження, які б вміщували би у собі усі аспекти – відсутні. В рамках загального аналізу політичного діалогу з ЄС можемо згадати таких науковців як Р. Аскельрод, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя, Г. Вахняк. Щодо організаційної структури політичного діалогу Україна-ЄС, можна виділити аналітичні статті Г. Максака.

**Метою статті** є теоретичне обґрунтування особливостей політичного діалогу на парламентському рівні з Європейським Союзом через розкриття організаційної та правової складових цієї цілісної системи.

**Виклад основного матеріалу.** Політичний діалог з Європейським Союзом на парламентському рівні відбувається на різних рівнях, від чого залежать суб'єкти, нормативне забезпечення та фактичне наповнення. Зокрема, ми можемо розрізнити політичний діалог на рівні голів Парламентів – Верховної Ради України та Європейського Парламенту, на рівні комітетів, в рамках міжнародних постійних делегацій, утворених Верховною Радою України на виконання зобов'язань за міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також інші формати.

На рівні голів Парламентів, якщо брати саме цей аспект, відокремлюючи його від інших парламентських форматів (зокрема спільні парламентські комітети обох парламентів), діалог був започаткований після Революції Гідності 2013-2014 років. Цьому передувало значна політична криза в Україні і вагома підтримка Європарламенту: зокрема, тодішній президент Європарламенту Мартін Шульц призначив двох спеціальних посланників – колишнього президента Європарламенту Пета Кокса та колишнього президента Польщі Олександра Квасневського для роботи над цим складним питанням, у

координації з українськими заінтересованими сторонами. Ця місія здійснила 27 візитів до України в період з червня 2012 року по листопад 2013 року.

Сильним сигналом в побудові парламентського діалогу стала одночасна ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС) Верховною Радою та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 року. Після успішних парламентських виборів в Україні у жовтні 2014 року парламентська співпраця набула більш стратегічного значення. Відповідно, Група підтримки демократії та координації виборів Європейського парламенту обрала Україну як пріоритетну країну для розбудови парламентського потенціалу та сприяння діалогу.

Для першого компоненту, Європейський Парламент починає працювати з Верховною Радою України над меморандумом про взаєморозуміння – типовим договірним інструментом нормативно-правового характеру, який закріплює загальні рамки подальшої співпраці в рамках парламентського діалогу. Щодо другого компоненту – Україні, в особі Верховної Ради України, пропонується взяти участь в ініціативі Європейського Парламенту “Діалоги Жана Моне”.

3 липня 2015 року Європейський парламент підписав меморандум про взаєморозуміння з Верховною Радою та зобов’язався надавати всебічну парламентську підтримку українському парламенту. Меморандум підписали президент Європарламенту М. Шульц та голова Верховної Ради В. Гройсман на 18 місяців. Пізніше це продовжили президент Європарламенту А. Таяні та Голова Верховної Ради України А. Парубій.

Для реалізації партнерства з розбудови парламентського потенціалу Меморандум розкриває такі пріоритетні напрямки співпраці:

- 1) посилення конституційної ролі законотворчості, нагляду та представництва Верховної Ради;
- 2) підвищення якості законодавства та законодавчого процесу в Україні;
- 3) підвищення прозорості, впровадження принципів в роботу парламенту таких як передбачуваність, ефективність та відкритість роботи Верховної Ради України;
- 4) сприяння ефективній імплементації Угоди про асоціацію Україна-ЄС [1].

Для підтримки виконання Меморандуму, Місія з оцінки потреб (European Parliament’s Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine) була створена під керівництвом П. Кокса, колишнього Президента Європейського Парламенту з основною місією працювати з його колегами у Верховній Раді України над визначенням сфер, у яких необхідно зміцнити український парламент як ефективний демократичний інститут.

Меморандум передбачив, що обсяг програми парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності буде визначено протягом 3-х місяців діяльності «Місії з оцінки потреб», яку очолюватиме авторитетний політичний діяч з великим парламентським досвідом, підсумком роботи якої буде «Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». «Місія з оцінки потреб» користуватиметься підтримкою обох інституцій і матиме повний доступ до діяльності і документів Верховної Ради України в обсязі, необхідному для належного виконання цього Меморандуму.

Особливу увагу потрібно звернути на заходи з підтримки внутрішньої реформи українського парламенту, а саме: навчальні візити народних депутатів України до Європейського Парламенту; навчання працівників Апарату Верховної Ради України; обмін передовим досвідом між членами парламентів і працівниками апаратів; парламентські конференції, семінари та круглі столи у Києві або в Брюсселі / Страсбурзі; необхідну технічну допомогу, парламентську підтримку та іншого роду заходи щодо підвищення інституційної спроможності; посилення співпраці на рівні відповідних комітетів Верховної Ради України та Європейського Парламенту.

Після укладення Меморандуму про взаєморозуміння, обидві установи зосередилися на впровадженні “Звіту та дорожньої карти щодо внутрішніх реформ та розбудови спроможності для Верховної Ради”. Ця доповідь була представлена в ході тижня України в Європейському Парламенті в лютому 2016 року і прийнятий Радою в березні 2016 року. Для того, щоб стимулювати Раду для подальшого продовження реформ, викладених в доповіді, Європарламент запропонував Раді взяти участь в міжпартійному діалозі за назвою “Діалог Жана Моне за мир та демократію”. Будучи м’яким інструментом у сфері парламентського посередництва та діалогу, Діалог Жана Моне зміцнює здатність політичних лідерів розвивати справжній міжпартійний діалог та вибудовувати консенсус, необхідний для створення демократичної парламентської культури. Важливою умовою для проведення таких зустрічей є згода всіх залучених сторін щодо тем, які будуть обговорюватися, а також згода дотримувати 9 основних методологічних правил, а саме: кожна політична партія бере участь на рівних умовах, нічого не виключено заздалегідь, нічого не узгоджено, поки все не узгоджено, немає медіа комунікації, поки не буде конкретного результату, будь-який узгоджений спільний проект може бути поданий сторонами спільно.

Методологія діалогу Жана Моне вперше була використана в рамках співпраці Європейського Парламенту з Верховною Радою України у 2016 році і триває досі.

Методологію також успішно застосовували для підтримки парламенту Республіки Північна Македонія. Після виборів до Європейського парламенту в 2019 році, Європейський парламент у своєму новому складі продовжує підтримувати ці дві країни у формі діалогів Жана Моне, поширюючи цей інструмент на інші пріоритетні країни-сусіди ЄС.

Таким чином, зазначений формат доповнює традиційні програми розвитку потенціалу та сприяє процесам інституційних реформ. Він також забезпечує платформу для лідерів політичних груп для пошуку консенсусу щодо національних пріоритетів.

27 листопада 2018 року вперше за останні роки було проведено візит Голови Верховної Ради України А. Парубія до Брюсселя, в рамках якого відбулася його зустріч з Президентом Європарламенту А. Таяні та низкою європарламентарів, які опікуються «українським питанням». Візит мав символічне значення у контексті відзначення в інституціях ЄС п'ятої річниці Революції Гідності, а також підведення обома сторонами підсумків інтенсивного і багатовимірного парламентського співробітництва між Україною та ЄС. «Українське питання» та різні аспекти відносин Україна – ЄС у 2018 – на початку 2019 років більше 30 разів перебували на порядку денному комітетів Європейського парламенту, що свідчить про активну роль саме міжпарламентського політичного діалогу. Вже після 2019 року, початку нової каденції як Європарламенту, так і Верховної Ради України, Європейський парламент чітко визнав і неодноразово підкреслював неминуче право України подавати заявку на вступ до ЄС. Він також підтримав ідею поглиблення галузевої інтеграції з асоційованими партнерами ЄС у форматі «Східне партнерство+», а також погодився з ініціативами Президента України щодо поступової інтеграції нашої країни до Енергетичного союзу ЄС, цифрового ринку, Митного союзу і вступу до Шенгенської зони [2].

В Європарламенті під егідою як окремих європарламентарів, так і делегації ЄП до ПКА протягом 2018 та на початку 2019 року було проведено близько 35 різноформатних публічних та експертних заходів на українську тематику, присвячених здебільшого питанням наслідків триваючої російської агресії в Україні, окупації кримського півострова, ходу реформ, прав людини в Криму та на Донбасі, енергетичної незалежності України, міжконфесійного діалогу і незалежності Православної Церкви України тощо.

Після виборів до Верховної Ради України та Європарламенту в 2019 році, політичний діалог на найвищому рівні в контексті парламентського виміру продовжив свій стратегічний розвиток. Зокрема, після парламентських виборів в Україні в липні 2019 року відбувся 7-й Діалог Жана Моне з Верховною Радою був водночас і першим Діалогом у новому скликанні. Учасники цього діалогу Жана Моне, під керівництвом голови Верховної Ради України (2019-2021) Д. Разумкова та президента Європейського Парламенту Д. Сассолі, прийняли методологію діалогу Жана Моне та підтвердили свою відданість просуванню інституційної реформи Верховної Ради відповідно до «Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [3]. Доцільно відзначити той факт, що в цьому раунді Діалогів Жана Моне взяли участь народні обранці, які представляють усі політичні фракції та групи, більшість із яких мають свою першу каденцію в Раді, а також працівники Апарату Верховної Ради України для кращого технічного опрацювання питань, що піднімалися в рамках обговорень.

За результатами проведення 7-й Діалогів Жана Моне, сторони погодились створити робочу групу з представників усіх груп та фракцій, а також висловили значну зацікавленість у поновленні та продовженні Меморандуму про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом та безперервності співпраці між двома інституціями. Зокрема, необхідно зробити аудит виконання усіх рекомендацій відповідно до «Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», звернути особливу увагу на кількість комітетів, щоб їх кількість не перевищувала 20, а також провести реформу формату “Години запитань до Уряду” [4].

В контексті підтримки міжпарламентського діалогу на найвищому рівні 4 червня 2020 року відбулась телефонна розмова Голови Верховної Ради України Д. Разумкова з Президентом Європарламенту Д. Сассолі, в ході якої сторони обговорили низку актуальних питань порядку денного відносин України з ЄС. 22 березня 2021 р. Голова Верховної Ради України Д. Разумков та Президент Європейського Парламенту Д. Сассолі підписали Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою та Європейським Парламентом (продовження дії Меморандуму 2015 р.). Метою документу є регулювання спільних рамок для парламентської підтримки, включаючи проведення Діалогів Жана Моне та підвищення спроможності Верховної Ради України. Сторони обговорили питання щодо реформування Верховної Ради України. Як зазначив Д. Разумков, керівництво українського Парламенту та лідери депутатських фракцій готові впроваджувати кращі європейські практики парламентаризму для підвищення його ефективності [5].

Новообраний Голова Верховної Ради України Р. Стефанчук 28 жовтня 2021 року провів онлайн-зустріч із колишнім Президентом Європейського Парламенту П. Коксом, який є розробником Дорожньої карти. Як зазначено на сайті Верховної Ради України, сторони обговорили програму та визначили

пріоритети восьмої зустрічі в межах Діалогів Жана Моне в Європейському Парламенті. Зокрема, мова йшла про майбутню модернізацію Верховної Ради України та Регламенту, продовження реалізації парламентської реформи, а також подальшу ефективну співпрацю між українським та європейським парламентами. Така зустріч стала першою для нового Голови Верховної Ради України в контексті міжпарламентського політичного діалогу між Україною та ЄС.

Політичний діалог на парламентському рівні відбувається також в рамках міжпарламентських делегацій, утворених на виконання зобов'язань України в сфері європейської інтеграції. Мова йде про Парламентський комітет асоціації та Парламентську асамблею ЄВРОНЕСТ.

Так, у статті 467 Угоди передбачено створення Парламентського комітету асоціації (далі – ПКА). Він є форумом для членів Верховної Ради України і Європейського Парламенту для проведення засідань та обміну думками. ПКА складається з членів Верховної Ради України, з однієї сторони, та членів Європейського Парламенту, з іншої сторони. Головування у Парламентському комітеті асоціації здійснюється по черзі відповідно представником Верховної Ради України і представником Європейського Парламенту згідно з положеннями, викладеними в його Регламенті.

ПКА складається з однакової кількості членів Верховної Ради України, з однієї сторони, та членів Європейського Парламенту, з іншої сторони. Члени Ради Асоціації, Ради міністрів ЄС, члени Європейської комісії та Європейської служби зовнішніх дій можуть брати участь та виступати на засіданнях. Інші особи можуть бути запрошені для участі в засіданнях Співголовою. Засідання ПКА відбуваються двічі на рік по черзі у місці засідань Верховної Ради України та Європейського Парламенту. Парламентський комітет асоціації також може прийняти рішення про проведення виїзного засідання.

Щодо функціоналу, то ПКА може запитувати у Ради асоціації інформацію стосовно виконання Угоди та повинен бути проінформований про рішення та рекомендації Ради асоціації, може надавати рекомендації Раді асоціації. Відповідно до статті 468 Угоди про асоціацію, Парламентський комітет асоціації може створювати підкомітети в рамках Комітету. Метою підкомітетів є поглиблення парламентського діалогу в окремих сферах співпраці та надання внеску в роботу Комітету парламентської асоціації. Наразі такі підкомітети не створені.

Засідання ПКА як правило завершуються заключною заявою та рекомендаціями. В політичному діалозі на високому рівні – рівні самітів, ПКА теж відіграє певну роль. Зокрема, він може ухвалювати спільне комюніке – як документ політико-правового характеру щодо пріоритетів та рекомендацій для діалогу на найвищому рівні.

Так, 1 жовтня 2020 року, за декілька днів до 22-го двостороннього саміту Україна-ЄС, відбулось неформальне онлайн засідання Бюро, під час засідання відбувся відкритий обмін думками щодо очікувань та пріоритетів майбутнього двостороннього саміту, який повинен принести важливі результати та міцно закріпити зусилля України щодо впровадження реформ на шляху до подальшої європейської інтеграції. 20 травня, 12 червня та 28 вересня 2020 року відбулись засідання Бюро Парламентського Комітету Асоціації Україна-ЄС (ПКА) та Парламентської Асамблеї ЄВРОНЕСТ за участі депутатів Верховної Ради України та членів ЄП.

Також впродовж травня 2020 року було проведено низку онлайн конференцій за участі європарламентарів, зокрема на тему майбутнього Східного Партнерства. В липні 2020 року були створені та розпочали роботу тематичні тандеми в рамках ПКА за участі депутатів Верховної Ради України та членів ЄП. Протягом липня в рамках тематичних тандемів відбулися відповідні он-лайн зустрічі, в ході яких сторони обмінялись думками щодо актуального стану питань, які є предметами тематичних тандемів.

Останнє засідання ПКА було проведено 7 грудня 2020 року, але через пандемію COVID-19 діяльність суттєво послабилась. Водночас на дистанційному засіданні ПКА були ухвалені важливі політичні заяви і рекомендації, зокрема: щодо відносин між Україною і ЄС та їх парламентського виміру, щодо реформ та законодавчого порядку денного, щодо спільних цінностей та протидії корупції, щодо безпекової ситуації в Криму та на Донбасі[6].

Багатосторонній компонент парламентського діалогу з Європейським Парламентом та парламентами країн Східного партнерства (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна) розвивається в рамках Парламентської асамблеї EURONEST (ПА ЄВРОНЕСТ). Установчі збори ПА ЄВРОНЕСТ відбулися 3 травня 2011 року в Брюсселі. Оскільки ЄС визначав як тип нових майбутніх угод з Грузією, Молдовою та Україною, Угоди про асоціацію поглибленого типу, Європейський Парламент запропонував створити спільний парламентський форум для представників держав-членів програми Східного Партнерства. У своїй резолюції від 15 листопада 2007 року «Посилення політики сусідства ЄС» Європейський парламент підтримав цю ідею [7]. 4-5 червня 2008 р. Європейський Парламент організував парламентську конференцію, на яку запросили представників шести країн Східного Партнерства. Білорусь представляли позапарламентські представники опозиції. У заключній заяві «...Європейський Парламент та національні парламенти, представлені на конференції, закликають

розглянути питання створення Парламентської асамблеї країни Східної Європи, що входять до ініціативи Європейське сусідство, де ЄП та парламенти-учасники могли б надати відповідну взаємну допомогу для більш тісної інтеграції з ЄС». ПА ЄВРОНЕСТ складається з делегації Європейського парламенту та делегацій східноєвропейських партнерів ЄС – країн, які беруть участь в ініціативі «Східне партнерство»: Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови та України. Європейський парламент має 60 делегатів, а східноєвропейські партнери – по 10. Поки що Білорусь не бере участі в діяльності Асамблеї з політичних причин. Однак, як домовились дві складові Асамблеї, членів Білорусі буде прийнято, коли країна виконає політичні вимоги, встановлені установчим актом ПА ЄВРОНЕСТ. ПА ЄВРОНЕСТ збирається раз на рік на пленарне засідання, яке чергується між країнами-партнерами Східної Європи та Європейським парламентом. Постійні комітети ПА ЄВРОНЕСТ збираються двічі на рік, також по черзі, в принципі, між Європейським парламентом та країнами-партнерами Східної Європи. Одночасно з пленарним засіданням відбувається одне з двох щорічних засідань комітетів. Робочі групи зустрічаються періодично. Наразі, через пандемію, засідання ПА ЄВРОНЕСТ були призупинені і в 2020 році взагалі не збирались. Засідання були відновлені онлайн в 2021 році, а саме 19-20 квітня 2021 року.

Українська частина до ПА ЄВРОНЕСТ була створена у Верховній Раді України IX скликання 18 жовтня під час установчого засідання Постійної делегації Верховної Ради України в Парламентській асамблеї ЄС – Східні сусіди (ПА ЄВРОНЕСТ). Під час засідання головою Постійної делегації обрано народного депутата від ВО Батьківщина, першого заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету І. Крулька, заступниками – члена Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу П. Мельника та членкиню Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики С. Федину. Також обрано членів постійних Комітетів і робочих груп ПА ЄВРОНЕСТ. В своїй роботі Постійної делегації Верховної Ради України в Парламентській асамблеї ЄС – Східні сусіди (ПА ЄВРОНЕСТ) керується Положенням про Постійну делегацію Верховної Ради України в Парламентській асамблеї ЄС – Східні сусіди (ПА ЄВРОНЕСТ).

Щодо роботи української делегації в ПА ЄВРОНЕСТ, представники громадських та аналітичних кіл, зокрема Г. Максак, зазначають, що «Слід зазначити, що загалом Україна достатньо ефективно використовує вказаний парламентський майданчик для просування національних інтересів. Члени української постійної делегації системно проводили через процедури асамблеї резолюції та заяви щодо протидії російській агресії, необхідності посилення підтримки з боку ЄС реформам у країнах СхП... У травні 2021 року, Парламентська асамблея ЄВРОНЕСТ відзначатиме десяту річницю від моменту офіційного запуску парламентського виміру співпраці в рамках Східного партнерства. Це може стати гарною нагодою провести аудит діяльності та організаційних підходів до побудови асамблеї. Вочевидь, потребує реорганізації робота комітетів відповідно до трансформації та розширення спрямувань тематичної співпраці міжурядових платформ» [8].

Також варто зосередити увагу на політичному діалозі на рівні комітетів. Мова йде про європейську ініціативу COSAC (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs). COSAC – це конференція комітетів національних парламентів держав-членів Європейського Союзу, що займаються питаннями, пов'язаними з Європейським Союзом, а також представників Європейського парламенту. На засіданнях COSAC, що проводяться раз на два роки, кожен парламент представляють шість членів. Крім того, національні парламенти країн-кандидатів запрошуються до участі з трьома спостерігачами. Засідання COSAC зазвичай відбуваються в столиці країни, яка головує в Раді Європейського Союзу.

Якщо звернутись до історичних фактів, COSAC був створений у травні 1989 року на зустрічі в Мадриді, на пропозицію Л. Фабіуса, голови Національної асамблеї Франції в той час. Співкери парламентів країн-членів ЄС підтримали його ідею та домовилися посилити роль національних парламентів у справах Співтовариства, об'єднавши їхні комітети з європейських справ. Перше засідання COSAC відбулося 16-17 листопада 1989 року в Парижі [9].

COSAC був офіційно визнаний в Протоколі про роль національних парламентів у Європейському Союзі до Амстердамського договору, який був укладений главами держав і урядів у червні 1997 року. Протокол набув чинності 1 травня 1999 року. Відповідно до статті 10 Протоколу № 1 про роль національних парламентів у Європейському Союзі Лісабонського договору, COSAC (Конференція парламентських комітетів у справах Союзу) «може робити будь-які звернення, до яких вважає за доцільне привернути увагу інституцій Європейського Союзу, зокрема на підставі проєктів правових текстів, які представники держав-членів можуть за спільною згодою вирішити їм надіслати з огляду на характер їхнього предмету. Крім того, Конференція сприяє обміну інформацією та найкращою практикою між національними парламентами та Європейським парламентом, включаючи їхні спеціальні комітети. Вона також може організовувати міжпарламентські конференції на конкретні теми, зокрема для обговорення питань спільну зовнішню політику та політику безпеки, включаючи спільну політику безпеки та оборони. Документи Конференції не зобов'язують національні парламенти та не впливають на їхні позиції» [10].

Історія відносин України та Конференції є дуже неоднозначною: ще з 2008 року, Україна щоразу подає запити на запрошення її як спеціального гостя, як державу, яка прагне до членства в Європейському Союзі. Враховуючи, що COSAC є суто платформою для держав-членів ЄС, Україні спочатку відмовляли від такого запрошення, а згодом в Регламенті COSAC з'явилося положення, що держава, яка наразі головує в Раді ЄС, може самостійно ухвалювати рішення про запрошення спеціальних гостей з числа третіх держав, інформуючи про це керівників ЄС, та національних парламентів. Також Україна неодноразово подавала пропозиції щодо зміни до Регламенту COSAC про запрошення держав, які мають спочатку наміри вступу до ЄС, а після 2014 року, разом з Грузією і Молдовою, щодо запрошення як держав, що підписали Угоди про асоціацію з ЄС.

Тобто, діалог залишається більш формальним і на рівні листування: COSAC відмовляє в змінах до Регламенту, що пропонують асоційовані країни, натомість погодилися з їх запрошенням до роботи COSAC, але на умовах постійно поновлюваних одноразових запрошень окремо на кожну пленарну сесію COSAC. Так, відповідно, Україна була запрошена в 2017 році в Естонію, під час головування Естонією в Раді ЄС, в 2019 році в Болгарію, тобто, країнами так званої “останньої великої хвилі розширення” або державами, які є “більш дружніми” в силу історичних умов, до України. Але через різні причини, Україна так і не взяла безпосередню участь в пленарних засіданнях COSAC. Після виборів в 2019 році, тема COSAC була піднята знову в рамках роботи Комітету з питань інтеграції України до ЄС, але через COVID-19 та призупинення пленарних засідань COSAC діалог знову був поставлений на паузу, хоча і не забутий в рамках діяльності Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до ЄС – планується, що в найближчий час Комітет поновить своє прохання у запрошенні до COSAC.

Неформальний політичний діалог між окремими депутатами Верховної Ради України та Європейського Парламенту відбувається як у чітко визначених форматах, так і поодиноких ad hoc зустрічах. Зокрема, з метою консолідації політичних сил Європарламенту щодо підтримки України, генерування нових ідей та сприяння їх ефективній реалізації 10 грудня 2014 року за ініціативою депутата Європарламенту П. Ауштрявічюса було засновано неформальну групу “Друзі європейської України”. Група веде свою роботу, доповнюючи звичайну діяльність в рамках Парламентського комітету асоціації. Серед найпомітніших рішень, які були прийняті в рамках такого парламентського діалогу, можна виділити наступні:

1) 13 червня 2018 року абсолютною більшістю депутатів Європарламенту було підтримано пропозицію Єврокомісії про виділення нової програми макрофінансової допомоги ЄС для України в обсязі 1 млрд. євро;

2) 25 жовтня 2018 року – ухвалення резолюції щодо ситуації в Азовському морі;

3) 25 жовтня 2018 року – ухвалення рішення про нагородження О. Сенцова Премією за свободу думки ім. Сахарова – найвищою публічною відзнакою ЄП, яка була вручена представникам О. Сенцова під час урочистого пленарного засідання ЄП 12 грудня 2018 року;

4) 12 грудня 2018 року – ухвалення Доповіді ЄП про імплементацію Угоди про асоціацію з Україною. Динаміка візитів в Україну делегацій Європейського Парламенту протягом минулого року залишалася надзвичайно інтенсивною.

Зокрема, протягом 2018 року та початку 2019 року (до виборів в ЄП) членами Європарламенту було здійснено більше 27 візитів в Україну. Серед найактивніших депутатів в контексті українського питання необхідно відзначити таких: Р. Гармс, П. Ауштрявічюс та М. Галер, Д. Росаті, М. Боні, С. Кальнієте, Е. Брок, колишній Президент ЄП П. Кокс, Я. Щетина, М. Демесмаєкер та ін. До речі, цікавим є той факт, що колишній депутат Європейського Парламенту М. Демесмаєкер з Бельгії, після завершення каденції в Європарламенті, обрався до верхньої палати Федерального парламенту Бельгії та увійшов в групу дружби Україна-Бельгія з бельгійської сторони, і продовжує надалі бути найактивнішим захисником українських інтересів, зокрема у такій частині Бельгії як Фландрії, а також проявляє активну позицію щодо розвитку міжпарламентського діалогу між групами дружби Україна-Бельгія, створеними відповідно у наших парламентах.

**Висновки.** Організаційна та нормативна база політичного діалогу, окреслена вище, загалом відповідає духу Угоди про асоціацію та дозволяє вести комунікацію між Україною та ЄС у різних форматах – від найвищого (голів парламентів) – до неформальних контактів між окремими депутатами або їх групами. Особливо важливим є те, що політичний діалог є «живим та гнучким», тобто здійснюється не лише на базі органів, визначених Угодою, але може відбуватися в інших формах і на різних платформах, прийнятних для обох сторін. Це відкриває можливості для подальшої інтенсифікації контактів та розширення тем, що становлять взаємний інтерес для наших сторін. Проте поглиблення діалогу та потенційне зростання кількості форматів має супроводжуватися посиленням інституційної спроможності, зокрема Верховної Ради України та координації між різними органами та владними інституціями, а також шляхом забезпечення інституційної пам'яті та дотримання встановлених пріоритетних напрямків інтеграції до ЄС в рамках реалізації європейського та євроатлантичного стратегічного курсу. Необхідною умовою для подальшої інтенсифікації політичного діалогу на

парламентському рівні є політична воля обох сторін, прогрес у виконанні Угоди та проведення необхідних реформ.

#### Список використаних джерел.

1. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності [Електронний ресурс] // Законодавство України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002001-15#Text..>
2. Парламентський діалог Україна-ЄС [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/politichnij-dialog/parlamentskij-dialog>.
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.
4. Висновки Сьомого діалогу Жана Моне, Базош, Франція, 28-29 листопада 2019 року [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212827/7th\\_JMD\\_Verkhovna\\_Rada\\_Conclusions\\_EN\\_UKR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212827/7th_JMD_Verkhovna_Rada_Conclusions_EN_UKR.pdf).
5. Голова Верховної Ради та Президент Європейського Парламенту підписали Меморандум про взаєморозуміння [Електронний ресурс] // Прес-служба Апарату Верховної Ради України. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/205585.html>.
6. Заява Парламентського комітету асоціації Україна-ЄС від 7 грудня 2020 року [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: [http://comeuroint.rada.gov.ua/news/international\\_1/PCA\\_1/PCA\\_activity/73268.html](http://comeuroint.rada.gov.ua/news/international_1/PCA_1/PCA_activity/73268.html).
7. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European neighbourhood policy [Електронний ресурс] // EUR-LEX. – 2007. – Режим доступу до ресурсу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0726&from=EN>
8. Максак Г. Діяльність міжпарламентської асамблеї. Рекомендації щодо поліпшення парламентського виміру [Електронний ресурс] / Геннадій Максак // РЗП «Українська призма». – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <http://prismua.org/ear-euronest/>.
9. COSAC: Historical Development [Електронний ресурс] // COSAC. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.cosac.eu/documents/History%20of%20COSAC%20NOVEMBER%202015%20EN.pdf>.
10. Протокол про роль національних парламентів у Європейському Союзі [Електронний ресурс] // Законодавство України. – 1997. – Режим доступу до ресурсу: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_621#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_621#Text).

#### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), “Memorandum of Understanding between the Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002001-15#Text> (Accessed 7 November 2021)
2. The official site of the Mission of Ukraine to the EU (2020), “Parliamentary dialogue”, available at: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/politichnij-dialog/parlamentskij-dialog> (Accessed 7 November 2021)
3. The European Parliament (2015), “Report and roadmap on internal reform and institutional capacity building of the Verkhovna Rada of Ukraine”, available at: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. (Accessed 7 November 2021)
4. The European Parliament (2019), “Conclusions of the Seventh Dialogue Jean Monnet, Bazosh, France, November 28-29, 2019”, available at: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212827/7th\\_JMD\\_Verkhovna\\_Rada\\_Conclusions\\_EN\\_UKR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212827/7th_JMD_Verkhovna_Rada_Conclusions_EN_UKR.pdf). (Accessed 7 November 2021)
5. The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2021), “The Speaker of the Verkhovna Rada and the President of the European Parliament signed a Memorandum of Understanding”, available at: <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/205585.html>.
6. The official site of Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Ukraine’s Integration into the European Union (2020), “Statement of the Parliamentary Committee of the Ukraine-EU Association dated December 7, 2020”, available at: [http://comeuroint.rada.gov.ua/news/international\\_1/PCA\\_1/PCA\\_activity/73268.html](http://comeuroint.rada.gov.ua/news/international_1/PCA_1/PCA_activity/73268.html).
7. The European Parliament (2007), “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European neighbourhood policy”, available at:

lex.europa.eu/legal- content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0726&from=EN. (Accessed 7 November 2021)

8. Maksak, H. (2021), “Activities of the Interparliamentary Assembly. Recommendations for improving the parliamentary dimension”, available at: <http://prismua.org/eap-euronest/> (Accessed 7 November 2021)

9. The official site of COSAC (2014), “COSAC: Historical Development”, available at: <http://www.cosac.eu/documents/History%20of%20COSAC%20NOVEMBER%202015%20EN.pdf>. (Accessed 7 November 2021)

10. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (1997), “Protocol on the role of national parliaments in the European Union”, available at: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_621#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_621#Text). (Accessed 7 November 2021).

*Стаття надійшла до редакції 09.11.2021 р.*