

ПРАВОВА ПРИРОДА АГЕНТСТВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Форманюк В. В.

ВСТУП

Європейська інтеграція України зумовлює необхідність глибокого переосмислення не лише змісту національного законодавства, а й організаційно-правових засад функціонування публічного адміністрування. У процесі наближення до правопорядку Європейського Союзу особливого значення набуває досвід інституційної побудови ЄС, зокрема діяльність його агентств як спеціалізованих адміністративних утворень, що забезпечують реалізацію політик Союзу в різних сферах суспільного життя.

Агентства Європейського Союзу виконують експертні, координаційні, регуляторні, інформаційно-аналітичні та оперативні функції. Вони діють у сферах внутрішнього ринку, фінансового нагляду, транспорту, охорони здоров'я, безпеки харчових продуктів, охорони довкілля, цифрової трансформації, прикордонного управління та правоохоронної співпраці. Саме тому їх права природа не може бути зведена лише до допоміжної ролі при основних інституціях ЄС. У сучасному європейському адміністративному просторі агентства виступають важливими суб'єктами спеціалізованого врядування, що поєднують функціональну автономію, експертність, підзвітність і контроль.

Актуальність дослідження правової природи агентств ЄС для України посилюється тим, що євроінтеграційний процес передбачає не лише формальну гармонізацію законодавства з *acquis* ЄС, а й поступове наближення національної системи публічного адміністрування до європейських стандартів належного врядування. Йдеться про прозорість діяльності органів влади, чітке визначення компетенції, професійну незалежність експертизи, підзвітність, ефективний контроль, запобігання конфлікту інтересів і орієнтацію адміністративної діяльності на результат.

У цьому контексті модель агентств ЄС становить значний науковий і практичний інтерес. Вона дозволяє простежити, яким чином у правопорядку ЄС поєднуються делегування повноважень, адміністративна автономія та багаторівнева система контролю. Водночас ця модель є важливою для України з огляду на перспективу

поглиблення співпраці з окремими агентствами ЄС, участь у програмах і механізмах Союзу, а також подальше реформування національних органів публічної адміністрації в умовах підготовки до членства в Європейському Союзі.

Метою цього дослідження є з'ясування правової природи агентств Європейського Союзу та визначення її значення для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції. Для досягнення цієї мети необхідно охарактеризувати концептуально-правові ознаки агентств ЄС, розкрити співвідношення їх автономії, підвітності та контролю, а також визначити можливі напрями використання європейського досвіду агентств у процесі модернізації управлінської системи України.

Таким чином, дослідження агентств ЄС має подвійне значення. З одного боку, воно сприяє глибшому розумінню інституційної та адміністративно-правової природи самого Європейського Союзу. З іншого боку, воно дає змогу оцінити потенціал європейських агентських моделей для вдосконалення українського публічного адміністрування, посилення його професійності, прозорості, відповідальності та сумісності з правовими й управлінськими стандартами ЄС.

1. Концептуально-правова характеристика агентств Європейського Союзу

Агентства Європейського Союзу є одним із найбільш показових проявів еволюції інституційної та адміністративної системи ЄС. Їх виникнення пов'язане з поступовим ускладненням завдань європейського врядування, розширенням сфер компетенції Союзу та необхідністю створення спеціалізованих структур, здатних забезпечувати експертну, технічну, координаційну й регуляторну підтримку реалізації політик ЄС. У сучасних умовах агентства ЄС уже не можуть розглядатися лише як допоміжні утворення при основних інституціях Союзу, оскільки в багатьох сферах вони фактично виконують роль самостійних адміністративних центрів спеціалізованого врядування¹.

У правовій доктрині агентства ЄС зазвичай характеризуються як органи, що не належать до переліку основних інституцій Європейського Союзу, однак створюються на підставі актів права ЄС, мають власну правосуб'єктність, організаційну структуру, бюджет, персонал і спеціально визначений мандат. Така характеристика дозволяє розглядати агентства як особливі адміністративно-правові утворення,

¹ Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 10-20.

які перебувають між політичними інституціями ЄС, національними адміністраціями держав-членів, експертним середовищем та адресатами адміністративного впливу².

Концептуальна складність правової природи агентств ЄС полягає в тому, що вони не є ані класичними міжнародними організаціями, ані звичайними органами державної адміністрації, ані структурними підрозділами Європейської Комісії. Їх правовий статус формується в межах автономного правопорядку Європейського Союзу, який поєднує наднаціональні, міжурядові та адміністративно-управлінські елементи. Саме тому агентства ЄС доцільно розглядати як інституції *sui generis*, права природа яких визначається не лише формальним місцем у системі органів ЄС, а й функціональним призначенням, обсягом компетенції, ступенем автономії та механізмами підзвітності.

Важливою ознакою агентств ЄС є їх спеціалізований характер. На відміну від основних інституцій Союзу, які мають широку політичну або законодавчу компетенцію, агентства створюються для виконання конкретних завдань у певній сфері. Це можуть бути завдання з надання наукових висновків, оцінювання ризиків, збирання та аналізу інформації, координації діяльності національних органів, технічної стандартизації, моніторингу, нагляду або оперативної підтримки. Саме спеціалізація пояснює потребу в їх організаційній та функціональній самостійності³.

Іншою ключовою ознакою агентств ЄС є їх включеність у систему європейського адміністративного простору. Агентства діють не ізольовано, а в межах складної мережі взаємодії з Європейською Комісією, Європейським Парламентом, Радою ЄС, державами-членами, національними регуляторами, експертними комітетами та приватними суб'єктами. Така мережева природа діяльності агентств свідчить про зміну класичної моделі адміністративного управління, у якій вертикальна ієрархія поступається місцем координації, експертності та багаторівневному врядуванню⁴.

У цьому аспекті агентства ЄС можна розглядати як один із інструментів «агенціфікації» європейського врядування. Цей процес означає поступове створення спеціалізованих адміністративних органів, яким передаються окремі функції з реалізації політик ЄС. Як зазначається в науковій літературі, поява агентств пов'язана з потребою

² Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*. 2009. Vol. 46, № 5. P. 1395-1442.

³ Dehousse R. Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*. 1997. Vol. 4, № 2. P. 246-261.

⁴ Egeberg M., Trondal J. EU-level Agencies: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control? *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18, № 6. P. 868-887.

підвищити довіру до регуляторних рішень, забезпечити експертну якість управління та зменшити залежність технічних рішень від короткострокових політичних впливів⁵. Водночас агенціфікація породжує питання про демократичну легітимність, межі делегування повноважень і належні форми контролю за діяльністю таких органів⁶.

Правова природа агентств ЄС значною мірою визначається характером їх компетенції. Частина агентств виконує переважно інформаційно-аналітичні та дорадчі функції, зокрема шляхом підготовки висновків, звітів, рекомендацій і технічних оцінок. Інші агентства мають координаційний мандат і сприяють узгодженню дій національних адміністрацій у певній сфері. Окремі агентства наділяються регуляторними або навіть оперативними повноваженнями, що істотно посилює їх роль у системі європейського публічного адміністрування. Саме від обсягу таких повноважень залежить рівень їх автономії та інтенсивність контролю⁷.

У доктрині також звертається увага на те, що агентства ЄС перебувають у проміжному становищі між інституціями Союзу та державами-членами. З одного боку, вони створюються правом ЄС і виконують завдання в інтересах усього Союзу. З іншого боку, їх діяльність часто безпосередньо залежить від співпраці з національними органами, які надають інформацію, беруть участь у правліннях агентств, виконують спільні операції або імплементують технічні стандарти. Саме тому агентства ЄС є важливим елементом композитної, або змішаної, адміністрації Європейського Союзу⁸.

Особливе місце у правовій характеристиці агентств ЄС займає питання їх правосуб'єктності. Наявність окремої правосуб'єктності дає агентствам можливість укладати договори, мати власний бюджет, бути стороною у правовідносинах, управляти персоналом і нести юридичні наслідки своєї діяльності. Проте така правосуб'єктність не є первинною або необмеженою. Вона має похідний характер, оскільки впливає з установчого акта конкретного агентства та реалізується лише в межах визначеного мандата. Отже, агентства ЄС мають функціональну, а не універсальну правосуб'єктність.

⁵ Majone G. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*. 2001. Vol. 2, № 1. P. 103-122.

⁶ Thatcher M., Stone Sweet A. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002. Vol. 25, № 1. P. 1-22.

⁷ Wonka A., Rittberger B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*. 2010. Vol. 33, № 4. P. 730-732.

⁸ Everson M., Monda C., Vos E. (eds.). *European Agencies in between Institutions and Member States*. Alphen aan den Rijn : Wolters Kluwer Law & Business, 2014. P. 156.

Не менш важливим є питання автономії агентств ЄС. Автономія проявляється в організаційному, функціональному та експертному вимірах. Організаційна автономія означає наявність власних органів управління, персоналу та адміністративної структури. Функціональна автономія полягає у здатності виконувати покладені завдання без постійного втручання з боку інших інституцій. Експертна автономія передбачає можливість формування висновків і рішень на основі спеціальних знань, технічних критеріїв і професійної оцінки. Водночас автономія агентств ЄС завжди обмежена принципом наданих повноважень, установчими актами, бюджетними правилами, процедурами звітування та судовим контролем⁹.

Саме співвідношення автономії та підзвітності дозволяє зрозуміти концептуальну природу агентств ЄС. Якщо агентство отримує спеціалізований мандат і можливість діяти відносно самостійно, воно водночас повинно бути підзвітним перед відповідними інституціями, органами контролю та суспільством. Підзвітність у цьому контексті охоплює обов'язок пояснювати свою діяльність, звітувати про результати, дотримуватися процедур, підлягати аудиту, реагувати на парламентський контроль і бути відкритим до судового перегляду¹⁰.

Концептуально агентства ЄС можна визначити як спеціалізовані адміністративні утворення Європейського Союзу, створені на підставі актів права ЄС, наділені функціональною правосуб'єктністю, організаційною та експертною автономією, а також спеціально визначеною компетенцією для участі в реалізації політик Союзу під контролем інституційних, фінансових, процедурних і судових механізмів підзвітності. Таке визначення дозволяє поєднати кілька ключових елементів їх правової природи: похідність від правопорядку ЄС, спеціалізацію, автономію, делегований характер повноважень, включеність у європейський адміністративний простір і необхідність контролю.

Таким чином, агентства ЄС є не випадковими допоміжними структурами, а важливими елементами сучасного європейського адміністративного врядування. Їх правова природа відображає загальну тенденцію розвитку ЄС від переважно політико-правового інтеграційного об'єднання до складної системи багаторівневого публічного адміністрування. Для України вивчення цієї моделі має особливе значення, оскільки дозволяє краще зрозуміти адміністративно-

⁹ Busuioac M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-605.

¹⁰ Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 448-449.

правові стандарти ЄС, механізми делегування повноважень, принципи підзвітності та можливі напрями трансформації національної управлінської системи в умовах євроінтеграції.

2. Автономія, підзвітність і контроль агентств ЄС у системі європейського адміністративного врядування

Автономія, підзвітність і контроль є ключовими елементами правового статусу агентств Європейського Союзу. Саме через їх співвідношення розкривається специфіка агентств як особливих суб'єктів європейського адміністративного врядування. З одного боку, агентства ЄС створюються для виконання спеціалізованих завдань, що потребують професійної незалежності, експертності, оперативності та стабільності. З іншого боку, вони діють у межах правопорядку ЄС, а тому не можуть бути виведені з-під демократичного, адміністративного, фінансового та судового контролю.

Автономія агентств Європейського Союзу є складним політико-правовим феноменом, що поєднує елементи функціональної незалежності з інституційною залежністю. Вона не є самоціллю, а слугує засобом забезпечення високої якості спеціалізованої експертизи та оперативності прийняття рішень у сферах, де політичне втручання може бути контрпродуктивним.

У вітчизняній науці питання інституційного механізму ЄС традиційно розглядається крізь призму особливої природи Європейського Союзу, його автономного правопорядку та складної системи взаємодії між інституціями Союзу і державами-членами. Зокрема, у працях українських дослідників наголошується, що інституційна система ЄС є багаторівневою та динамічною, а її ефективність залежить від узгодженості діяльності основних інституцій, органів і спеціалізованих структур¹¹. Такий підхід є важливим для розуміння агентств ЄС, оскільки вони функціонують не ізольовано, а в межах ширшого інституційного й адміністративного механізму Союзу.

Українська доктрина права ЄС також акцентує увагу на тому, що право Європейського Союзу формує особливу систему правового регулювання, яка поєднує наднаціональні, міжнародно-правові та внутрішньоорганізаційні елементи¹². Це має безпосереднє значення для аналізу агентств ЄС, адже їх автономія не може тлумачитися за

¹¹ Юдіна Г. І. Особливості функціонування інституційного механізму Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2024. Т. 4, № 85. С. 371.

¹² Європейське право: право Європейського союзу : підручник : у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Кн. Перша. К. : Ін Юре, 2015. С. 167-170.

аналогією з автономією органів національної державної влади. Вона є похідною від правопорядку ЄС і реалізується лише в межах спеціально визначеного мандата.

Автономія агентств ЄС має насамперед функціональний характер. Вона означає не політичну самостійність у визначенні напрямів розвитку Союзу, а здатність агентства виконувати покладені на нього завдання в межах установчого акта. Така автономія проявляється у наявності власної організаційної структури, органів управління, бюджету, персоналу, процедур ухвалення рішень і можливості формувати експертну позицію у відповідній сфері. Саме тому автономія агентств повинна розглядатися як інструмент підвищення якості адміністративного врядування, а не як відокремлення від інституційної системи ЄС¹³.

Слід розрізняти формальну та реальну автономію агентств. Формальна автономія випливає з установчих регламентів і проявляється у наявності власних органів управління та бюджетної лінії. Реальна ж автономія залежить від політичної культури, балансу сил між інституціями ЄС та ступеня політизації відповідної сфери публічної політики.

Водночас автономія агентств ЄС не є однаковою. Її обсяг залежить від характеру функцій конкретного агентства, його компетенції, сфери діяльності, ролі Європейської Комісії, участі держав-членів в органах управління, джерел фінансування та політичної значущості відповідної сфери. Одні агентства виконують переважно інформаційно-аналітичні та дорадчі функції, інші мають координативні, регуляторні або оперативні повноваження. Чим ширшим є мандат агентства і чим істотніший вплив його діяльності на права осіб або публічні інтереси, тим більш розвиненими повинні бути механізми підзвітності та контролю.

У цьому контексті показовими є дослідження С. М. Перепьолкіна, присвячені правовому статусу Агентства ЄС зі співробітництва правоохоронних органів, Europol. Автор аналізує еволюцію Європолу від міжурядової форми співробітництва до самостійного агентства ЄС, звертаючи увагу на його компетенцію, внутрішню структуру, взаємодію з державами-членами, третіми державами та Україною¹⁴. Цей приклад добре демонструє, що автономія агентства ЄС формується не

¹³ Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 10-20.

¹⁴ Перепьолкін С. М. Правовий статус агентства Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів (Європол). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 270-274.

абстрактно, а залежно від конкретної сфери політики, завдань і правових механізмів контролю.

Важливе значення для розуміння меж автономії агентств має доктрина делегування повноважень. У праві ЄС делегування повноважень завжди пов'язане з принципом інституційного балансу. Агентства не мають первинної компетенції, а здійснюють лише ті повноваження, які прямо надані їм правом ЄС. Тому вони не можуть самостійно розширювати власний мандат, змінювати політичні цілі Союзу або діяти поза межами процедур, установлених їх установчими актами.

Класичне значення для визначення меж делегування має рішення Суду ЄС у справі *Meroni & Co., Industrie Metallurgische SpA v High Authority*. У цій справі Суд сформулював підхід, відповідно до якого передача повноважень допоміжним органам не повинна порушувати інституційний баланс і не може передбачати передачу широкої дискреції, здатної змінити характер повноважень, визначених установчими договорами¹⁵. Надалі у справі *Romano* Суд ЄС також обмежив можливість надання адміністративним органам повноважень ухвалювати акти нормативного характеру із загальнообов'язковими правовими наслідками¹⁶.

Разом із тим сучасна практика Суду ЄС свідчить про поступову адаптацію класичних підходів до потреб європейського адміністративного врядування. У справі *United Kingdom v Parliament and Council* щодо повноважень Європейського органу з цінних паперів і ринків, ESMA, Суд визнав допустимим надання агентству певних інтервенційних повноважень за умови, що вони чітко визначені, обмежені критеріями, процедурно врегульовані та підлягають судовому контролю¹⁷. Це рішення не скасувало доктрину *Meroni*, але фактично пристосувало її до сучасних умов функціонування регуляторних агентств ЄС.

Еволюція прецедентної практики Суду ЄС свідчить про поступовий перехід від жорсткого обмежувального підходу *Meroni* до більш гнучкої моделі делегування повноважень. У справі *ESMA (C-270/12)* Суд фактично визнав можливість наділення агентств дискреційними інтервенційними повноваженнями за умови їх чіткої нормативної

¹⁵ Judgment of the Court of Justice of 13 June 1958. *Meroni & Co., Industrie Metallurgische SpA v High Authority*, Joined Cases 9/56 and 10/56. ECLI:EU:C:1958:7.

¹⁶ Judgment of the Court of Justice of 14 May 1981. *Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité*, Case 98/80. ECLI:EU:C:1981:104.

¹⁷ Judgment of the Court of Justice of 22 January 2014. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament and Council of the European Union*, Case C-270/12. ECLI:EU:C:2014:18.

деталізації, процедурної формалізації та всебічного судового контролю. Такий підхід відображає адаптацію європейського адміністративного права до зростаючої технічної складності регулювання.

Підзвітність агентств ЄС є необхідною протипагою їх автономії. Якщо агентство отримує можливість діяти відносно самостійно, воно повинно пояснювати, обґрунтовувати й нести відповідальність за результати своєї діяльності. У цьому аспекті важливим є підхід М. Бовенса, який розглядає підзвітність як відносини між суб'єктом, що звітує, та форумом, який може ставити питання, оцінювати поведінку і застосовувати певні наслідки¹⁸. Для агентств ЄС це означає, що підзвітність не зводиться лише до юридичної відповідальності, а включає ширшу систему звітування, оцінювання, контролю і реагування.

Підзвітність агентств ЄС має багатовимірний характер і включає як класичні вертикальні механізми (політичний та адміністративний контроль), так і горизонтальні (суспільний та мережевий) форми відповідальності, що є характерною рисою сучасного європейського багаторівневого врядування.

У системі ЄС можна виокремити кілька основних форм підзвітності агентств. Першою є політична та демократична підзвітність перед Європейським Парламентом і Радою. Вона проявляється у поданні щорічних звітів, участі керівників агентств у парламентських слуханнях, контролі за бюджетом і процедурі надання розвантаження щодо його виконання. Така форма підзвітності є особливо важливою, оскільки агентства не мають прямої демократичної легітимації, а тому їх діяльність має бути пов'язана з представницькими інституціями Союзу.

Другою формою є адміністративна підзвітність перед Європейською Комісією та органами управління агентств. Комісія бере участь у роботі правлінь окремих агентств, здійснює загальний нагляд за узгодженістю їх діяльності з політиками ЄС, ініціює перегляд мандатів і бере участь в оцінюванні ефективності. Водночас такий контроль не повинен нівелювати функціональну автономію агентств, оскільки в іншому разі вони перетворювалися б на звичайні адміністративні підрозділи Комісії.

Третьою формою є фінансова підзвітність. Агентства ЄС використовують кошти бюджету Союзу, тому їх діяльність підлягає бюджетному плануванню, аудиту, контролю з боку Європейської рахункової палати та процедурі бюджетного розвантаження. Фінансова підзвітність має не лише бухгалтерське, а й адміністративно-правове значення, оскільки дозволяє оцінити ефективність використання

¹⁸ Bovens M. *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 447-468.

ресурсів, відповідність діяльності агентства його мандату та результативність виконання завдань.

Четвертою формою є судова підзвітність. Вона полягає у можливості перевірки актів, рішень або бездіяльності агентств у судовому порядку. Судовий контроль є особливо важливим у тих випадках, коли рішення агентств можуть впливати на права фізичних і юридичних осіб. У такому разі автономія агентства повинна поєднуватися з доступом до ефективного засобу правового захисту, можливістю перевірки компетенції, дотримання процедур, пропорційності та загальних принципів права ЄС¹⁹.

П'ятою формою є процедурна та суспільна підзвітність. Вона включає доступ до документів, правила щодо конфлікту інтересів, етичні стандарти, консультації із заінтересованими сторонами, публічні звіти, внутрішній аудит, механізми розгляду скарг і прозорість процедур ухвалення рішень. У сучасному європейському адміністративному врядуванні такі механізми набувають особливого значення, адже легітимність адміністративної дії залежить не лише від її формальної законності, а й від відкритості, обґрунтованості та довіри до процедури прийняття рішень²⁰.

Українські дослідники, які аналізують імплементацію права ЄС та взаємодію правопорядку ЄС із національними правовими системами, звертають увагу на те, що ефективне наближення до *acquis* потребує не лише нормативного запозичення, а й належних інституційних механізмів реалізації²¹. Цей висновок має значення і для аналізу агентств ЄС: автономія, підзвітність і контроль агентств є не другорядними організаційними характеристиками, а необхідними умовами ефективного застосування права ЄС у відповідних сферах.

Контроль за діяльністю агентств ЄС має багаторівневий характер. Він здійснюється не одним органом, а системою суб'єктів: Європейським Парламентом, Радою, Європейською Комісією, Європейською рахунковою палатою, Судом ЄС, Європейським омбудсманом, внутрішніми органами управління агентств, а також громадськістю та заінтересованими сторонами. Така множинність контрольних механізмів відповідає природі ЄС як складного

¹⁹ Scholten M., Brenninkmeijer A. (eds.). *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020. P. 160.

²⁰ Busuioac M. *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-600.

²¹ Брацук І. З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2016. С. 37-39.

правопорядку, у якому адміністративна влада розподілена між наднаціональним і національним рівнями.

Важливим кроком у напрямі систематизації контролю стала Спільна заява Європейського Парламенту, Ради ЄС і Європейської Комісії щодо децентралізованих агентств та Загальний підхід 2012 року. У цьому документі наголошено на необхідності підвищення ефективності, прозорості, підвітності та узгодженості діяльності агентств ЄС²². Водночас цей підхід не усунув усіх проблем, пов'язаних із різноманітністю мандатів, організаційних моделей і процедур контролю окремих агентств.

Показовим прикладом складного поєднання автономії та контролю є Європейське агентство прикордонної та берегової охорони, Frontex. Його мандат істотно розширився після ухвалення Регламенту 2019/1896, який передбачає активну участь Агентства в оперативній підтримці держав-членів у сфері управління зовнішніми кордонами²³. Водночас розширення операційних повноважень Frontex посилило увагу до питань дотримання основних прав, прозорості, розслідування скарг і парламентського контролю. Це підтверджує загальну закономірність: чим ширшими є повноваження агентства, тим більш розвиненими повинні бути механізми його підвітності.

Розширення операційних повноважень Frontex яскраво ілюструє ключову закономірність функціонування європейських агентств: що більший обсяг делегованих повноважень і втручання у права осіб, то вищими стають стандарти прозорості, підвітності та захисту фундаментальних прав.

Отже, автономію та підвітність агентств ЄС не слід розглядати як взаємовиключні категорії. Навпаки, вони є взаємодоповнюваними елементами єдиного адміністративно-правового механізму. Без автономії агентства не можуть забезпечити експертність, професійність і оперативність. Без підвітності вони ризикують втратити демократичну та правову легітимність. Саме тому оптимальна модель полягає не у зменшенні автономії агентств, а в її правовому структуруванні через чітке визначення компетенції, прозорі процедури, звітність, аудит, парламентський контроль і судовий перегляд.

Таким чином, автономія агентств ЄС є необхідною умовою їх ефективності, але вона має легітимний характер лише за наявності

²² Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Decentralised Agencies and Common Approach. 19 July 2012. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>.

²³ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 295. P. 1-131. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

належної системи підзвітності та контролю. Українська доктрина права ЄС дозволяє посилити цей висновок, оскільки наголошує на складній, багаторівневій природі інституційного механізму Союзу та необхідності поєднання правової автономії з механізмами реалізації, контролю і відповідальності. Саме баланс між автономією, підзвітністю та контролем визначає сучасну модель європейського адміністративного врядування.

3. Значення моделі агентств ЄС для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції

Європейська інтеграція України передбачає не лише адаптацію національного законодавства до *acquis* Європейського Союзу, а й поступове наближення організаційних, процедурних та інституційних засад публічного адміністрування до стандартів ЄС. У цьому контексті модель агентств Європейського Союзу має особливе значення, оскільки вона демонструє один із способів організації спеціалізованого, професійного, автономного та підзвітного адміністративного врядування в умовах складної багаторівневої системи управління.

Модель агентств ЄС є особливо цінною для України не стільки як готовий інституційний зразок, скільки як концептуальна рамка організації спеціалізованої публічної адміністрації, що поєднує професійну незалежність з дієвим демократичним контролем.

Після набуття Україною статусу держави-кандидата на членство в ЄС у червні 2022 року та відкриття переговорів про вступ у червні 2024 року питання інституційної спроможності публічної адміністрації набуло особливої ваги²⁴. Євроінтеграційний процес вимагає від України не лише формального виконання нормативних зобов'язань, а й створення адміністративних механізмів, здатних забезпечити ефективне застосування права ЄС у практиці державного управління. Саме тому досвід функціонування агентств ЄС є важливим для оцінки можливих напрямів модернізації української системи публічного адміністрування.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом закріпила правові основи політичної асоціації та економічної інтеграції України з ЄС, а також передбачила поступове наближення українського законодавства до права Союзу в різних сферах²⁵. Однак ефективність такого наближення залежить не лише від змісту законів, а й від

²⁴ Ukraine's path towards EU accession. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_en.

²⁵ Association agreement with Ukraine. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A280101_1.

спроможності органів публічної влади реалізовувати відповідні стандарти. У цьому аспекті агентства ЄС становлять інтерес як модель спеціалізованих адміністративних структур, які поєднують професійну експертизу, чітко визначену компетенцію, функціональну автономію та багаторівневу систему контролю.

Євроінтеграція України є комплексним правовим, політичним та управлінським процесом, який не обмежується формальним наближенням законодавства до *acquis* Європейського Союзу. Її зміст охоплює глибшу трансформацію системи публічної влади, механізмів ухвалення адміністративних рішень, способів взаємодії держави з громадянами, бізнесом, інституціями ЄС та державами-членами. У вітчизняній науці слушно наголошується, що імплементація права ЄС передбачає не лише нормативне відтворення положень права Союзу, а й формування належних правових та інституційних механізмів їх реалізації. Саме тому виконання Угоди про асоціацію слід розглядати не лише як міжнародно-правове зобов'язання України, а як інструмент поступового входження національної правової та управлінської системи до європейського адміністративного простору.

У цьому контексті євроінтеграція має дві взаємопов'язані площини. Перша полягає у нормативній адаптації, тобто приведенні законодавства України у відповідність до права Європейського Союзу. Друга пов'язана з інституційною та адміністративною спроможністю держави забезпечити реальне застосування таких норм. Саме друга площина часто є складнішою, оскільки навіть якісно імplementовані положення *acquis* не можуть ефективно функціонувати без належних організаційних структур, професійної державної служби, прозорих процедур, стабільного фінансування, міжвідомчої координації, цифрової інфраструктури та дієвого контролю. Адміністративно-правове забезпечення європейської інтеграції України, як зазначають О. М. Ілюшик та Н. І. Дідик, має розглядатися як складова державної політики, що потребує системного правового й організаційного супроводу²⁶.

Для України євроінтеграція означає поступовий перехід від декларативного прийняття європейських стандартів до їх практичного втілення в діяльності публічної адміністрації. Такий перехід потребує переосмислення ролі органів виконавчої влади та інших публічних інституцій. У сучасному європейському правопорядку органи публічного адміністрування не лише виконують політичні рішення, а й забезпечують якість регуляторної політики, оцінювання ризиків,

²⁶ Ілюшик О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 195-198.

науково-технічну експертизу, захист прав осіб, належне використання бюджетних ресурсів і постійну комунікацію з суспільством. Отже, європейська інтеграція передбачає не тільки зміну правових норм, а й зміну управлінської культури.

Особливого значення набуває принцип належного врядування, який є одним із ключових орієнтирів адміністративного розвитку Європейського Союзу. Його зміст охоплює відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість, правову визначеність і орієнтацію на результат. Для України ці принципи мають не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки вони визначають якість виконання євроінтеграційних зобов'язань. Якщо публічна адміністрація залишається надмірно централізованою, непрозорою, політично залежною або процедурно нестабільною, то навіть формальне наближення законодавства до *acquis* не забезпечує очікуваного результату.

Саме тому євроінтеграційна трансформація публічного адміністрування повинна охоплювати декілька ключових напрямів. По-перше, необхідним є чітке розмежування політичних, регуляторних, контрольних, експертних і сервісних функцій органів публічної влади. По-друге, важливо забезпечити професіоналізацію адміністративного апарату, стабільність інституційної пам'яті та здатність працювати з великими масивами правової, технічної й аналітичної інформації. По-третє, необхідним є посилення підзвітності й контролю, оскільки європейська модель адміністрування не допускає необмеженої дискреції органів влади. По-четверте, важливо розвивати механізми міжвідомчої координації, без яких неможлива ефективна імплементація політик ЄС. У сучасних дослідженнях публічного управління підкреслюється, що адаптація української адміністративної системи до європейських стандартів має охоплювати професіоналізацію управління, цифровізацію, підвищення якості адміністративних послуг і посилення інституційної спроможності²⁷.

У цьому аспекті агентства Європейського Союзу становлять для України особливий інтерес. Вони демонструють, як у межах складної наднаціональної системи може бути організована спеціалізована адміністративна діяльність. Агентства ЄС не замінюють політичні інституції Союзу, але забезпечують професійне, технічне, аналітичне й оперативне наповнення відповідних політик. Їх діяльність показує, що сучасне публічне адміністрування потребує не лише владних

²⁷ Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208–214.

повноважень, а й високого рівня експертизи, процедурної дисципліни та здатності діяти в мережевому середовищі.

Для України це має принципове значення, оскільки процес вступу до ЄС передбачає здатність держави не лише прийняти європейські правила, а й стати частиною адміністративної системи їх реалізації. У багатьох сферах *acquis* ЄС функціонує через складні мережі взаємодії між Європейською Комісією, агентствами ЄС, національними регуляторами, контрольними органами, судами, експертними комітетами та приватними суб'єктами. Тому майбутнє членство України в ЄС вимагатиме від її органів публічної влади здатності працювати саме в такому середовищі.

Євроінтеграція, таким чином, передбачає поступове формування в Україні адміністративної системи, сумісної з європейськими управлінськими практиками. Така сумісність не означає повної уніфікації або втрати національних особливостей. Ідеться радше про здатність української публічної адміністрації діяти за спільними принципами: правової визначеності, прозорості, пропорційності, обґрунтованості рішень, поваги до прав особи, відкритості даних, належного контролю та ефективної координації. Саме ці принципи є основою взаємної довіри між адміністраціями держав-членів ЄС та інституціями Союзу.

Важливим елементом євроінтеграційної трансформації є також розвиток інституційної спроможності. У праві та політиці ЄС інституційна спроможність означає не лише наявність органу, формально уповноваженого виконувати певні функції. Вона включає достатність кадрового потенціалу, фінансування, процедур, цифрових інструментів, аналітичних ресурсів, професійної незалежності та механізмів контролю. Для України це особливо важливо, оскільки імплементація *acquis* часто потребує не разових змін у законодавстві, а постійної адміністративної роботи: моніторингу, звітування, перевірок, сертифікації, ліцензування, оцінювання ризиків, обміну інформацією та реагування на порушення.

У цьому зв'язку модель агентств ЄС є корисною насамперед як орієнтир для побудови спеціалізованої адміністративної спроможності. Діяльність агентств показує, що ефективне управління складними сферами не може бути повністю зосереджене в політичному центрі. Воно потребує спеціалізованих органів, які мають достатню автономію для професійної роботи, але водночас залишаються включеними в систему підзвітності. Така логіка може бути використана в Україні під час реформування органів, відповідальних за технічне регулювання, безпечність харчових продуктів, лікарські засоби, транспортну безпеку,

кібербезпеку, охорону довкілля, фінансовий нагляд, енергетичне регулювання та інші сфери.

Водночас українська євроінтеграція потребує обережного ставлення до інституційних запозичень. Створення нових органів або перейменування наявних структур за зразком європейських агентств саме по собі не гарантує ефективності. Навпаки, без належного визначення компетенцій, процедур, підзвітності, фінансування та кадрових вимог воно може призвести до дублювання повноважень і фрагментації управління. Тому значення агентств ЄС для України полягає не в механічному копіюванні їх організаційної форми, а у засвоєнні принципів, на яких ґрунтується їх функціонування.

До таких принципів належать функціональна спеціалізація, професійна експертиза, юридична визначеність мандата, прозорість процедур, підзвітність, незалежність від ситуативного політичного впливу, фінансова дисципліна, оцінювання результативності та судовий контроль. Саме ці елементи можуть бути використані для вдосконалення української системи публічного адміністрування. При цьому кожен із них повинен бути адаптований до національного конституційного ладу, системи виконавчої влади, адміністративного права та реального рівня інституційної спроможності.

Окремо слід звернути увагу на значення євроінтеграції для формування нової моделі взаємодії між державою та суспільством. У Європейському Союзі діяльність адміністративних органів дедалі більше ґрунтується на відкритості інформації, консультаціях із заінтересованими сторонами, обґрунтуванні рішень, доступі до документів і можливості оскарження. Для України ці елементи мають особливе значення, оскільки вони безпосередньо пов'язані з подоланням адміністративної закритості, підвищенням довіри до публічної влади та запобіганням корупційним ризикам.

Євроінтеграційна трансформація публічного адміністрування також потребує зміцнення аналітичної складової управління. Агентства ЄС працюють у сферах, де рішення часто мають ґрунтуватися на складних даних, науковій оцінці, прогнозуванні ризиків і міждисциплінарній експертизі. Це особливо характерно для охорони здоров'я, безпечності харчових продуктів, довкілля, енергетики, фінансового ринку, цифрової політики та безпеки. Українська адміністрація в умовах євроінтеграції також повинна переходити від переважно формально-розпорядчої моделі до моделі, у якій рішення обґрунтовуються даними, оцінкою впливу та професійною експертизою.

Не менш важливою є проблема координації. Європейський Союз функціонує як багаторівнева система, у якій жоден орган не може

реалізувати політику самостійно. Агентства ЄС часто діють як центри координації між інституціями Союзу, державами-членами та національними адміністраціями. Для України цей досвід є важливим, оскільки реалізація євроінтеграційних реформ потребує узгодженої роботи багатьох органів: Кабінету Міністрів України, міністерств, центральних органів виконавчої влади, регуляторів, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, судів і парламенту. Відсутність належної координації може знизити ефективність навіть добре підготовлених нормативних змін. На цю проблему звертають увагу й українські дослідники, які аналізують механізми уніфікації публічного управління в євроінтеграційному контексті. Так, А. М. Харчун зауважує, що: «Незважаючи на прогрес, Україна стикається з низкою викликів у процесі уніфікації публічного управління:

- недостатня інституційна спроможність – потребує зміцнення механізмів координації між органами влади;
- опір бюрократичної системи – гальмує ефективне впровадження реформ;
- політичні ризики – нестабільність політичного середовища може впливати на довгострокову реалізацію реформ.

Для подальшої адаптації європейського досвіду у сфері публічного управління у напрямі його уніфікації Україні необхідно здійснити певні кроки...»²⁸.

У цьому контексті співпраця з агентствами ЄС може виконувати для України навчальну та інституційно-модернізаційну функцію. Через участь у програмах, обмін інформацією, спільні проекти, технічну допомогу, навчання персоналу та наближення процедур Україна може поступово засвоювати стандарти європейського адміністративного врядування. Така співпраця має значення не тільки для виконання окремих секторальних зобов'язань, а й для формування нової управлінської практики, сумісної з практикою ЄС.

Особливо це стосується сфер, у яких співпраця з агентствами ЄС має безпосередній практичний вимір. У сфері авіаційної безпеки стандарти Європейського агентства авіаційної безпеки впливають на сертифікацію, технічний нагляд і безпеку польотів. У сфері безпечності харчових продуктів підходи Європейського органу з безпеки харчових продуктів мають значення для оцінювання ризиків, наукових висновків і контролю якості. У сфері охорони здоров'я діяльність Європейського агентства з лікарських засобів пов'язана з оцінкою безпечності та ефективності

²⁸ Харчун А. М. Механізми уніфікації публічного управління в Україні: євроінтеграційний контекст. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2025. № 1. С. 320.

лікарських засобів. У сфері прикордонного управління Frontex демонструє модель оперативної координації, яка поєднує безпекові завдання з вимогами дотримання основних прав. У сфері правоохоронної співпраці Europol є прикладом інформаційної, аналітичної та координаційної підтримки національних органів.

Для України співпраця з такими агентствами може сприяти не лише виконанню технічних умов європейської інтеграції, а й підвищенню якості національного адміністрування. Йдеться про запровадження єдиних стандартів обміну даними, посилення аналітичної роботи, розвиток внутрішніх процедур оцінювання ризиків, удосконалення механізмів контролю, підвищення професійності персоналу та формування культури доказового адміністрування. Саме тому агентства ЄС слід розглядати як важливий канал практичної інтеграції України до адміністративного простору Союзу.

Разом із тим євроінтеграційний процес висуває до України вимоги щодо сталості реформ. Європейські стандарти публічного адміністрування не можуть бути реалізовані через короткострокові політичні кампанії або фрагментарні законодавчі зміни. Вони потребують інституційної послідовності, незалежної експертизи, довгострокового планування, оцінювання результатів і відповідальності за невиконання рішень. Саме тому модель агентств ЄС є корисною як приклад того, як у складних сферах можна забезпечити певну стабільність адміністративної діяльності незалежно від зміни політичного циклу.

В українському контексті це особливо важливо для регуляторних і контрольних органів. Їх діяльність часто перебуває під впливом політичних, економічних або корпоративних інтересів. Європейська агентська модель показує, що спеціалізований орган повинен мати достатні гарантії професійної незалежності, але водночас бути підзвітним і контрольованим. Такий баланс може стати одним із орієнтирів для реформування українських регуляторів, інспекцій, служб і агентств, особливо в тих сферах, де необхідно забезпечити довіру до рішень держави.

Важливо також, що євроінтеграція змінює уявлення про ефективність публічного адміністрування. Ефективність у європейському розумінні не зводиться до швидкості ухвалення рішень або формального виконання планів. Вона передбачає відповідність рішень праву, обґрунтованість, пропорційність, прозорість, передбачуваність і досягнення суспільно корисного результату. Агентства ЄС у цьому сенсі є прикладом адміністративних структур, діяльність яких оцінюється не

лише за фактом існування, а за якістю виконання спеціалізованого мандата.

Участь України в європейському адміністративному просторі також передбачає розвиток цифрової сумісності. Багато політик ЄС реалізуються через інформаційні системи, бази даних, платформи обміну інформацією та цифрові процедури. Агентства ЄС часто є адміністраторами або координаторами таких інформаційних потоків. Для України це означає потребу в цифровій модернізації публічного адміністрування, захисті персональних даних, кібербезпеці, сумісності реєстрів і здатності працювати в режимі безпечного обміну інформацією з інституціями та органами ЄС.

Водночас євроінтеграційна трансформація не повинна розглядатися лише як зовнішня вимога. Вона має внутрішню цінність для України, оскільки сприяє підвищенню якості державного управління, посиленню верховенства права, захисту прав людини, зменшенню корупційних ризиків і підвищенню довіри до публічної влади. У цьому сенсі правова природа агентств ЄС має значення не тільки для майбутньої участі України в системі органів Союзу, а й для поточної модернізації української держави.

Таким чином, євроінтеграція України створює потребу в такій моделі публічного адміністрування, яка здатна поєднати національні конституційні засади з європейськими принципами належного врядування. Агентства ЄС демонструють, що спеціалізована адміністративна діяльність може бути ефективною лише за умови поєднання автономії, експертизи, підзвітності та контролю. Саме ця логіка є найбільш цінною для України: не копіювання інституційної форми, а засвоєння правових і управлінських принципів, які забезпечують дієвість європейського адміністративного простору.

У подальшому значення агентської моделі ЄС для України доцільно розглядати через декілька конкретних напрямів трансформації публічного адміністрування. Перший напрям пов'язаний із формуванням сталої системи спеціалізованих органів, здатних забезпечувати реалізацію складних секторних політик. Для України це особливо важливо у сферах, де адміністративні рішення мають ґрунтуватися на технічних стандартах, науковій експертизі, оцінюванні ризиків та постійному обміні інформацією з європейськими структурами. Йдеться, зокрема, про безпечність харчових продуктів, лікарські засоби, транспортну безпеку, екологічну політику, енергетику, цифровий ринок, кібербезпеку, фінансовий нагляд і правоохоронну співпрацю. Такий підхід узгоджується з позицією українських дослідників, які наголошують, що євроінтеграція потребує не лише

нормативного оновлення, а й формування належних інституційних механізмів реалізації права ЄС²⁹.

Другий напрям полягає у вдосконаленні правового регулювання делегування повноважень у системі публічної адміністрації. Досвід агентств ЄС свідчить, що передача спеціалізованим органам окремих функцій можлива лише за умови чіткого визначення їх компетенції, меж дискреції, процедур ухвалення рішень і механізмів контролю. Для України це має особливе значення, оскільки нечіткість повноважень органів публічної влади часто призводить до дублювання функцій, адміністративних конфліктів, неефективного використання ресурсів і зниження якості управлінських рішень. У контексті адаптації публічного управління до європейських стандартів важливою є саме здатність держави забезпечити функціональне розмежування компетенції та підвищення якості управлінських рішень³⁰.

Третій напрям стосується підвищення ролі доказового адміністрування. У діяльності агентств ЄС важливе місце займають збір даних, наукові висновки, аналітичні звіти, технічні оцінки та прогнозування ризиків. Для української системи публічного адміністрування це означає необхідність поступового переходу від переважно формально-розпорядчої моделі управління до моделі, у якій рішення ухвалюються на основі достовірної інформації, професійного аналізу та оцінювання наслідків. Такий підхід відповідає європейському розумінню ефективності адміністративної діяльності, де важливим є не лише факт ухвалення рішення, а і його якість, обґрунтованість, пропорційність та відповідність публічному інтересу³¹.

Четвертий напрям пов'язаний із розвитком міжвідомчої координації. Агентства ЄС часто виконують роль координаційних центрів між інституціями Союзу, державами-членами, національними регуляторами та експертними мережами. Для України це має особливе значення, оскільки реалізація євроінтеграційних реформ потребує узгодженої діяльності багатьох органів влади. Відсутність належної координації може знижувати ефективність навіть якісно підготовлених нормативних змін, адже імплементація *acquis* вимагає синхронної роботи законодавчих, виконавчих, контрольних і судових інституцій. На проблемі уніфікації публічного управління та необхідності узгоджених

²⁹ Ілюшук О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 196.

³⁰ Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208-214.

³¹ Busuioc M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-605.

механізмів реалізації європейських норм в Україні наголошується і в сучасних українських дослідженнях.

П'ятий напрям полягає у розвитку цифрової сумісності українського публічного адміністрування з адміністративними системами ЄС. Багато напрямів діяльності агентств ЄС ґрунтуються на інформаційних системах, реєстрах, базах даних, платформах обміну інформацією та цифрових процедурах. Тому для України важливим є не лише нормативне наближення, а й технічна готовність до участі в таких інформаційних потоках. Це передбачає модернізацію державних реєстрів, захист персональних даних, кібербезпеку, сумісність інформаційних систем і здатність забезпечувати якість адміністративних даних. Розвиток електронних послуг і цифрових інструментів публічного управління також розглядається українськими дослідниками як одна з умов адаптації адміністративної системи України до європейських стандартів³².

Шостий напрям стосується зміцнення процедурної культури публічного адміністрування. Європейська модель агентств демонструє, що значення мають не тільки кінцеві рішення, а й процедура їх підготовки та ухвалення. Прозорість, консультації із заінтересованими сторонами, доступ до документів, мотивування рішень, запобігання конфлікту інтересів і можливість оскарження є необхідними умовами легітимності адміністративної діяльності. Для України розвиток такої процедурної культури є одним із ключових завдань євроінтеграційної трансформації, оскільки адміністративно-правове забезпечення європейської інтеграції потребує не лише законодавчих змін, а й належних процедур реалізації державної політики³³.

Сьомий напрям пов'язаний із підвищенням стійкості публічного адміністрування. Агентства ЄС функціонують як інституції, що забезпечують сталість адміністративної експертизи незалежно від політичних змін. Для України це питання має особливе значення, оскільки євроінтеграційні реформи потребують довгостроковості, інституційної пам'яті та послідовності. Спеціалізовані органи, побудовані на принципах професійності, прозорості та підзвітності, можуть сприяти зменшенню залежності управлінських рішень від короткострокових політичних факторів. У цьому аспекті важливим є висновок про те, що належна імплементація права ЄС передбачає

³² Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208-214.

³³ Люшик О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 195-198.

функціонування стабільних правових та інституційних механізмів взаємодії національного права з правом Союзу.

У цьому контексті агентства ЄС можуть розглядатися як інституційний орієнтир для формування в Україні сучасної системи спеціалізованого адміністрування. Така система повинна бути здатною одночасно виконувати декілька завдань: забезпечувати імплементацію *acquis*, підтримувати взаємодію з інституціями та органами ЄС, гарантувати належну якість адміністративних рішень, забезпечувати контроль за дотриманням стандартів і створювати умови для захисту прав фізичних та юридичних осіб. Саме поєднання функціональної спеціалізації, підзвітності та процедурної визначеності дозволяє розглядати агентську модель як один із можливих орієнтирів для модернізації публічного адміністрування України³⁴.

Водночас впровадження елементів агентської моделі в Україні має здійснюватися поступово та диференційовано. У сферах, де ключове значення має незалежна експертиза, доцільно посилювати професійну автономію спеціалізованих органів. У сферах, пов'язаних із безпекою, контролем або втручанням у права осіб, особливий акцент має робитися на прозорості процедур, судовому контролю та ефективних механізмах оскарження. У сферах, де потрібна взаємодія з європейськими інформаційними системами, пріоритетом має бути цифрова та процедурна сумісність. Такий диференційований підхід відповідає загальній логіці адаптації публічного управління України до європейського контексту, де важливим є не механічне копіювання моделей, а їх змістовне пристосування до національних умов³⁵.

Отже, значення моделі агентств ЄС для України полягає не лише в тому, що вона може бути використана як приклад організаційної побудови окремих органів. Її цінність є ширшою: вона формує уявлення про сучасне публічне адміністрування як спеціалізовану, професійну, прозору, підзвітну та доказово орієнтовану діяльність. Саме така модель є необхідною для того, щоб Україна могла не лише формально імплементувати *acquis* ЄС, а й реально функціонувати в межах європейського правового та адміністративного простору.

³⁴ Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 448-449.

³⁵ Харчун А. М. Механізми уніфікації публічного управління в Україні: євроінтеграційний контекст. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2025. № 1. С. 320-321.

ВИСНОВКИ

Правова природа агентств Європейського Союзу відображає загальну трансформацію інституційної та адміністративної системи ЄС у напрямі спеціалізованого, багаторівневого й експертно орієнтованого врядування. Агентства ЄС не є класичними інституціями Союзу, проте вони виконують важливі адміністративні, координаційні, регуляторні, аналітичні та оперативні функції, що дозволяє розглядати їх як особливі утворення європейського публічного права.

Концептуально агентства ЄС доцільно визначати як спеціалізовані адміністративні утворення, створені на підставі актів права ЄС, наділені функціонально правосуб'єктністю, організаційною та експертною автономією, а також спеціально визначеною компетенцією для участі в реалізації політик Європейського Союзу. Їх правова природа має похідний характер, оскільки агентства діють не на основі власної первинної компетенції, а в межах мандата, визначеного правом ЄС.

Автономія агентств ЄС є необхідною передумовою їх ефективності, оскільки забезпечує професійність, оперативність, експертність і стабільність адміністративної діяльності. Водночас така автономія не є абсолютною. Вона обмежується установчими актами агентств, принципом наданих повноважень, інституційним балансом, бюджетними процедурами, вимогами прозорості, підзвітності та судового контролю.

Підзвітність і контроль є невід'ємними елементами правового статусу агентств ЄС. Вони проявляються через політичний і демократичний контроль з боку Європейського Парламенту та Ради, адміністративний нагляд Європейської Комісії, фінансовий аудит, внутрішні процедури доброчесності, доступ до інформації, механізми розгляду скарг і судовий перегляд актів, рішень або бездіяльності агентств. Саме поєднання автономії та підзвітності забезпечує легітимність агентств у системі європейського адміністративного врядування.

Для України модель агентств ЄС має важливе теоретичне і практичне значення. Вона демонструє, що ефективне публічне адміністрування в умовах європейської інтеграції повинно ґрунтуватися на чіткому визначенні компетенції органів влади, професійній експертизі, функціональній автономії, прозорості процедур, фінансовій дисципліні, підзвітності та можливості судового захисту. Ці принципи є особливо важливими для реформування українських спеціалізованих органів публічної адміністрації.

Водночас використання моделі агентств ЄС в Україні не повинно мати характеру механічного копіювання. Європейський досвід має застосовуватися з урахуванням національної правової системи, рівня

інституційної спроможності, потреб конкретних секторів публічного управління та вимог *acquis* ЄС. Найбільш перспективним є не формальне створення нових органів за зразком агентств, а впровадження принципів, на яких ґрунтується їх діяльність: спеціалізації, експертності, правової визначеності, прозорості, автономії та багаторівневої підзвітності.

Отже, права природа агентств Європейського Союзу має безпосереднє значення для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції. Вивчення цієї моделі дозволяє визначити орієнтири для модернізації української управлінської системи, посилення її інституційної спроможності та забезпечення реального, а не лише формального наближення до стандартів Європейського Союзу.

АНОТАЦІЯ

Дослідження присвячено правовій природі агентств Європейського Союзу та її значенню для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції. Агентства ЄС розглядаються як спеціалізовані адміністративні утворення, що поєднують функціональну автономію, експертність, підзвітність і контроль у системі європейського адміністративного врядування.

У роботі обґрунтовано, що права природа агентств ЄС не зводиться до допоміжної ролі при інституціях Союзу, оскільки вони беруть участь у реалізації політик ЄС у сферах безпеки, охорони здоров'я, транспорту, довкілля, цифровізації та правоохоронної співпраці. Особливу увагу приділено співвідношенню автономії, підзвітності та контролю як ключових елементів адміністративно-правового статусу агентств ЄС.

Встановлено, що для України значення агентської моделі полягає не в механічному копіюванні організаційної форми агентств, а у використанні принципів спеціалізації, професійної експертизи, прозорості, правової визначеності та багаторівневої підзвітності.

Доведено, що співпраця України з агентствами ЄС може сприяти не лише імплементації *acquis* ЄС, а й розвитку інституційної спроможності національної публічної адміністрації.

Результати дослідження свідчать, що модель агентств ЄС може бути важливим орієнтиром для модернізації українських спеціалізованих органів, удосконалення процедур ухвалення рішень, посилення міжвідомчої координації та впровадження доказового адміністрування.

Зроблено висновок, що права природа агентств ЄС має безпосереднє значення для формування в Україні більш професійної, прозорої, підзвітної та сумісної з європейськими стандартами системи публічного адміністрування.

Література

1. Брацук І. З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2016. 230 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2019/55767250.pdf
2. Європейське право: право Європейського союзу : підручник : у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Кн. Перша. К. : Ін Юре, 2015. 312 с. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/833-----1.pdf.
3. Люшик О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 195-198. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.35>.
4. Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208-214. DOI: [https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-342-3\(2\)-32](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-342-3(2)-32).
5. Перепьолкін С. М. Правовий статус агентства Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів (Європол). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 270-274. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.50>.
6. Харчун А. М. Механізми уніфікації публічного управління в Україні: євроінтеграційний контекст. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2025. № 1. С. 318-321. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2025.1.2.47>.
7. Юдіна Г. І. Особливості функціонування інституційного механізму Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Т. 4, № 85. С. 370-377. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.55>.
8. Association agreement with Ukraine. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A280101_1.
9. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 447-468. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
10. Busuioac M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-615. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x>.
11. Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. 352 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.001.0001>.

12. Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*. 2009. Vol. 46, № 5. P. 1395–1442. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2009059>.

13. Dehousse R. Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*. 1997. Vol. 4, № 2. P. 246-261. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769709696341>.

14. Egeberg M., Trondal J. EU-level Agencies: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control? *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18, № 6. P. 868-887. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593314>.

15. Everson M., Monda C., Vos E. European Agencies in between Institutions and Member States. Alphen aan den Rijn : Wolters Kluwer Law & Business, 2014. 277 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/291985974_European_agencies_in_between_institutions_and_member_states

16. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Decentralised Agencies and Common Approach. 19 July 2012. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>.

17. Judgment of the Court of Justice of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche SpA v High Authority, Joined Cases 9/56 and 10/56. ECLI:EU:C:1958:7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61956CJ0009>.

18. Judgment of the Court of Justice of 14 May 1981. Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité, Case 98/80. ECLI:EU:C:1981:104. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61980CJ0098>.

19. Judgment of the Court of Justice of 22 January 2014. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12. ECLI:EU:C:2014:18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62012CJ0270>

20. Majone G. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*. 2001. Vol. 2, № 1. P. 103-122. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116501002001005>.

21. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 295. P. 1-131. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

22. Scholten M., Brenninkmeijer A. (eds.). Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020. 360 p. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789905427>.

23. Thatcher M., Stone Sweet A. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002. Vol. 25, № 1. P. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1080/713601583>.

24. Ukraine's path towards EU accession. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_en.

25. Wonka A., Rittberger B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*. 2010. Vol. 33, № 4. P. 730-752. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402381003794597>.

Information about the author:

Formaniuk Viktoriia Vasylivna,

PhD in Law, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of International
and European Law,

National University «Odesa Law Academy»,

23, Fontanskaya Road str., Odesa, 65000, Ukraine