

УДК 341.171+34.023

[doi.org/10.30970/jcl.2.2020.2](https://doi.org/10.30970/jcl.2.2020.2)



## Вернер Мігель Кюн<sup>1</sup>

Доктор юридичних наук  
Кільський університет імені Крістіана Альбрехта  
м. Кіль, Німеччина  
Провідний юрист у Суді Європейського Союзу

### ФЕНОМЕН «АГЕНТИФІКАЦІЇ» В АДМІНІСТРАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### THE PHENOMENON OF "AGENCIFICATION" IN THE ADMINISTRATION OF THE EUROPEAN UNION

#### Werner Miguel Kühn

Doctorate in law, University of Kiel (CAU)  
Kiel, Germany  
Law clerk at the Court of Justice of the European Union

**Abstract** | The purpose of this article is to explain the so-called "agencification" in the European administration, a phenomenon that plays an increasingly important role in the activity of the European Union ("EU"). In fact, there are currently around thirty decentralized agencies, each performing different functions and often replacing the institutions themselves. This diversity entails the risk of chaotic and uncoordinated development, capable of adversely affecting the EU legal order. In order to establish common criteria for the establishment of such agencies, the European institutions adopted in 2012 the so-called "Common Approach", which introduces a number of common principles, thus making it possible to make "agencification" a more coherent, effective and accountable process. The features of any European agency will then be presented, with a view to enabling the reader to better understand the challenges that the EU has had to face in the course of the evolution of its administrative structure. Also, this article has presented various facets of the phenomenon of agencification in the European administration, explaining the status of agencies within the EU legal order, how they are set up, their internal organization and funding, their decision-making procedures and how they function. Agencies have also been classified according to certain categories in order to facilitate a better understanding of their "raison d'être". The challenges faced by the agencies in their day-to-day business have also

<sup>1</sup> Doctorate in law, University of Kiel (Germany). Specialization in the law of regional economic integration (European Union, Andean Community, Mercosur, European Economic Area and Eurasian Economic Union). Activity as law clerk ("référéndaire") from 2004 to 2012 at the Court of Justice of the European Union in Luxembourg; senior legal officer at the EFTA Surveillance Authority in Brussels from 2013 to 2017; senior legal officer and deputy head of the legal service of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in Warsaw from 2017 to 2019; he has been working since 2019 again as law clerk at the Court of Justice of the European Union.

been presented. The article has also focused on their relationship with the EU institutions, in particular on the control of legality carried out by the EU institutions. It has thus been shown that the agencies are far from operating in a legal vacuum. Instead, they are firmly anchored in the EU's institutional structure and subject to a strict scrutiny of legality by various actors, including the Commission, the Parliament, the ECJ and the CJEU. Agencification has succeeded in establishing itself as a new form of mixed administration, not initially provided for in the Treaties, including the participation of the Member States, hereby promoting the acceptance of EU law by the latter.

**Keywords:** "agencification" in the European administration, European Union, administrative autonomy.

**Анотація** | Так звана «агенти́фікація» в європейській адміністрації є явищем, яке відіграє все більшу роль у діяльності Європейського Союзу («ЄС»), тому метою цієї статті є пояснити цей термін. Фактично сьогодні існує близько тридцяти децентралізованих агентств, кожна з яких виконує різні функції і часто замінює самі установи ЄС. Ця різноманітність зумовлює ризик хаотичного та нескоординованого розвитку, здатного негативно позначитись на правовому порядку ЄС. З метою встановлення загальних критеріїв створення таких агентств, європейські установи прийняли у 2012 р. так званий «Спільний підхід», який запровадив низку спільних принципів, спрямованих на впровадження процесу «агенти́фікації» та перетворення його на більш послідовний, ефективний та підзвітний. У статті представлені особливості згаданих агентств з метою надання читачеві змоги краще зрозуміти виклики, з якими доводилося стикатися ЄС в ході еволюції його адміністративної структури. Також, у цій статті представлені різні аспекти явища агенти́фікації в європейській адміністрації, пояснюється статус агентств у правовому порядку ЄС, спосіб їх створення, їх внутрішня організація та фінансування, процедури прийняття рішень та їх функціонування. Агентства також класифікувались за певними категоріями, щоб полегшити краще розуміння їхньої «причини існування». Також були представлені виклики, з якими стикаються агентства у своєму повсякденному функціонуванні. У статті також зосереджено увагу на їх стосунках з інституціями ЄС, зокрема на контролі законності, що здійснюється інституціями ЄС. Таким чином було доведено, що агентства далеко не працюють у правовому вакуумі. Натомість вони міцно закріплені в інституційній структурі ЄС і підлягають суворому контролю законності з боку різних суб'єктів, включаючи Комісію, Парламент, ЄС та СЄС. Агенти́фікація досягла успіху, затвердивши себе як нова форма змішаного управління, яка спочатку не передбачалася Договорами, включаючи участь держав-членів, сприяючи тим самим прийняттю законодавства ЄС останніми.

**Ключові слова:** «агенти́фікація» в європейській адміністрації, Європейський Союз, адміністративна автономія.

## I. Вступ

Мета цієї статті – пояснити так звану «агенти́фікацію» в європейській адміністрації, явище, яке відіграє все більшу роль у діяльності Європейського Союзу («ЄС»). Фактично сьогодні існує близько тридцяти децентралізованих агентств, кожна з яких виконує різні функції і часто замінює самі установи ЄС. Ця різноманітність зумовлює ризик хаотичного та нескоординованого розвитку, здатного негативно позначитись на правовому порядку ЄС. З метою встановлення загальних критеріїв створення таких агентств, європейські установи прийняли у 2012 р. так званий «Спільний підхід», який запровадив низку спільних принципів, спрямованих на впровадження процесу «агенти́фікації» та перетворення його на більш послідовний, ефективний та підзвітний. У статті будуть представлені особливості згаданих агентств з метою надання читачеві змоги краще зрозуміти виклики, з якими доводилося стикатися ЄС в ході еволюції його адміністративної структури.

## II. Агентства в рамках інституційної структури ЄС

### 1. Назви агентств

Передусім варто зауважити, що назва агентства як такого не говорить багато про його правовий статус. Агентства можна назвати «агентствами», «офісами», «фондами», «органами влади»

тощо, без будь-якого безпосереднього висновку про їх точні функції чи місце в інституційній структурі ЄС. Раддше, необхідно детально проаналізувати його внутрішні правила, щоб отримати більше інформації. Мета цієї роботи – продемонструвати, як можна описати основні особливості агентств, незважаючи на їх велику різноманітність.

## 2. Правовий статус

Договори про заснування ЄС згадують про «установи, агентства та інші органи», з чого можна зробити висновок, що між цими категоріями існують суттєві відмінності. Стаття 13 Договору про ЄС містить вичерпний перелік інститутів цієї інтеграційної системи, включаючи Європейський Парламент, Раду, Комісію та Європейський Суд справедливості («Суд ЄС»), якщо згадувати лише найважливіші для цілей цієї статті. Варто зазначити, що договори не містять жодного подібного переліку агентств. Фактично, не враховуючи кількох винятків у вигляді Європолу, Євроюсту, Європейського оборонного агентства та Прокуратури ЄС<sup>2</sup>, у договорах вони взагалі не згадуються. Отже, можна зробити висновок, що кількість відомств, які можна створити, не обмежена, відповідно ЄС може використовувати цю владу, як вважає за потрібне. Що стосується умов їх створення, слід зазначити, що, на відміну від інститутів ЄС, агентства базуються не на самих установчих договорах, а на правових актах, що прийняті на основі законодавства ЄС, а саме регламентів, які визначають цілі та компетенцію кожного відомства. Як зазначено у статті 288 (3) Договору про функціонування ЄС, регламент «має загальне застосування, є обов'язковим у повному обсязі та безпосередньо застосовується у всіх державах-членах». Іншими словами, агентства створюються із набранням чинності регламентом в правовому порядку ЄС, без необхідності будь-якого затвердження державами-членами. Останні повинні застосовувати регламент із повним визнанням створеного агентства, що особливо важливо для співпраці між агентством та державами-членами. Крім того, в той час як інституції ЄС створені установчими договорами, тобто юридичними документами міжнародного публічного права, укладеними державами-членами, агентства створюються лише законодавцем ЄС у рамках звичайної законодавчої процедури. Це має перевагу, яка полягає в тому, що полегшує зміну повноважень та інших характеристик відомства без необхідності вдаватися до тривалої та політично ризикованої процедури внесення змін до установчих договорів, яка вимагає схвалення держав-членів відповідно до їх конституційних вимог, що може вимагати винесення угоди на референдум.

## 3. Правоздатність та дієздатність

Важливо підкреслити той факт, що агентства володіють правосуб'єктністю. У кожній з держав-членів вони користуються найширшою правоздатністю, яку національне законодавство надає юридичним особам. Це дозволяє агентствам діяти самостійно, незалежно від ЄС, у міжнародно-правовому просторі та укладати адміністративні угоди не тільки з іншими агентствами, але й з органами та установами ЄС, держав-членів, третіх країн та міжнародними організаціями. Однак здійснення такої правоздатності чітко обмежується тим, що необхідно для забезпечення виконання агентством завдань, покладених на нього законодавцем ЄС. Про обсяг таких обмежень загалом можна зробити висновок з положень установчого регламенту, що визначає процедури, яких слід дотримуватися, а також установи, дозвіл яких необхідний для укладення угоди із вищезазначеними суб'єктами. Адміністративні угоди, як правило, потребують попереднього погодження Комісії, яка слідує за тим, щоб агентства не перевищували своїх повноважень, в той час як при укладенні угоди достатньо повідомити про це Парламент після її укладення. Вимога попереднього погодження означає, що Комісія також має право вимагати внесення змін до проєкту адміністративної угоди, які вона вважає необхідними. Тому Комісія зможе певним чином нав'язати агентствам власне бачення того, як вони повинні виконувати свої завдання.

<sup>2</sup> Прокуратура ЄС (Стаття 86 Договору про ЄС); Європол (статті 85, 86 та 88 Договору про ЄС); Євроюст (стаття 88 Договору про ЄС); Європейське оборонно агентство (статті 42 (3) та 45 Договору ЄС).

#### 4. Роль агентств у європейських публічних закупівлях

Дієздатність має важливе значення для публічних закупівель. В установчих актах зазначено, що агентство «може набувати або розпоряджатися рухомим та нерухомим майном», що передбачає укладення договорів купівлі-продажу товарів та придбання послуг. Як і інституції ЄС, агентства потребують товарів та послуг для виконання своїх завдань. Такі контракти можуть передбачати придбання просто канцелярського приладдя або навіть високотехнічного обладнання. Придбані послуги можуть бути пов'язані з такими простими аспектами, як очищення інфраструктури або передбачення заходів у межах їх функцій, таких як нагляд за зовнішніми кордонами Шенгенської зони та транспортування нелегальних іммігрантів до країни їх походження за допомогою раніше найнятих приватних літаків. Оскільки агентства є частиною ЄС, вони зобов'язані застосовувати правила публічних закупівель, викладені у фінансових регламентах<sup>3</sup>. Для того, щоб врахувати особливий статус агентств, застосовуються спеціальні правила (викладені у «рамкових фінансових регламентах»)<sup>4</sup> та включаються до фінансових регламентів відповідних установ. Агентства можуть укласти контракти з установами, іншими агентствами та економічними операторами, заснованими в ЄС або в третіх країнах. У певних випадках міжвідомча співпраця прямо передбачена в установчих регламентах, щоб забезпечити єдність та узгодженість правового порядку ЄС, наприклад, співпраця з Центром перекладу для органів ЄС (CDT) та Офісом публікацій, суб'єктами, яким доручаються особливі завдання.

У цьому контексті важливо нагадати, що коли ЄС здійснює виключно компетенцію своїх держав у галузі міжнародної торгівлі товарами та послугами<sup>5</sup>, угоди Світової організації торгівлі (СОТ) передбачають, що ЄС є повноправним членом спільно з 27 державами-членами. Тому він (ЄС) повинен виконувати зобов'язання, що випливають із цих угод. З огляду на той факт, що агентства прямо не вказані в Угоді про публічні закупівлі («GPA») як публічні органи, на яких поширюється дія положень цієї Конвенції, вони не зобов'язані виконувати правила СОТ щодо публічних закупівель, на відміну від таких установ ЄС, як Рада, Комісія та Європейська служба зовнішніх справ. Це означає, що агентства мають більш вільний розсуд у сфері публічних закупівель щодо придбання у третіх країн.

#### 5. Адміністративна автономія

Агентства користуються адміністративною автономією в тому сенсі, що вони можуть вільно приймати рішення щодо своїх співробітників та внутрішньої організації, щоб адекватно реагувати на їхні потреби, очевидно, за умови забезпечення відповідності існуючій законодавчій базі. Вони можуть набирати та звільняти співробітників відповідно до положень Регламенту про персонал чиновників та Умов працевлаштування інших службовців ЄС (СЕОС), які застосовуються відповідно до посадових осіб та тимчасових / контрактних агентів<sup>6</sup>. Хоча в установах працюють чиновники та тимчасовий / контрактний персонал, друга категорія персоналу в агентствах переважає. Водночас, коли посадові особи призначаються адміністративним актом, співробітники укладають

<sup>3</sup> Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 (OJ L 193, 30.7.2018, p. 1).

<sup>4</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2019/715 of 18 December 2018 on the framework financial regulation for the bodies set up under the TFEU and Euratom Treaty and referred to in Article 70 of Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council (OJ L 122, 10.5.2019, p. 1).

<sup>5</sup> Виключна компетенція ЄС у сфері зовнішньої торгівлі товарами і послугами випливає з ст. 2(1) у сукупності з ст. 3 (1) Договору про функціонування ЄС.

<sup>6</sup> Regulation No 31 (EEC) 11 (EAEC) laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community.

з відомством трудовий договір. Тривалість таких контрактів може варіюватися від установи до установи, від 3 років (поновлювана), як у FRONTEX, до 9 років (невідновлювана), як це є в EUROPOL.

Наявність адміністративної автономії також означає, що агентства можуть встановлювати власні конкретні цілі та вживати необхідних заходів для їх досягнення, очевидно, в межах, встановлених установчим регламентом, та політичних пріоритетів, визначених головними інституціями ЄС у цій галузі, тобто Європейською Радою, Радою міністрів та Комісією<sup>7</sup>. Ці установи визначають політичні пріоритети, які в подальшому будуть реалізовані агентствами через план дій.

Агентства також мають певну фінансову автономію і можуть вирішувати, яким проектам виділяти кошти. Кожне агентство приймає власний внутрішній фінансовий регламент, який відображає положення фінансового регулювання, що застосовуються до установ, та вимагає дотримання фінансових принципів ЄС<sup>8</sup>. У цьому контексті слід зазначити, що фінансування агентств значною мірою здійснюється за рахунок бюджету ЄС, внесків держав-членів та асоційованих держав, що беруть участь у діяльності цих установ, а також наданих послуг. Якщо треті країни беруть участь у діяльності агентств, вони зобов'язані зробити внески до бюджету певного відомства відповідно до положень, що містяться в установчих правилах та угодах про асоціацію з ЄС. Як буде пояснено нижче, Парламент приймає багаторічний бюджет ЄС, який включає ресурси, що будуть виділені відповідним агентствам. Ця влада надає парламенту значні повноваження, що робить його гарантом демократичного контролю за діяльністю агентств.

## 6. Нова форма європейського управління

### (a) Концепт управління

З юридичної точки зору, поняття «управління» означає застосування та виконання законодавства ЄС компетентними органами. Застосування передбачає як фактичну діяльність, так і прийняття імплементаційних норм або правових актів. Воно відрізняється від законодавчої діяльності, яка здійснюється Парламентом та Радою, а також від судової, яка виконується Судом ЄС. ЄС певним чином дотримується відомої на національному рівні моделі розподілу влади, не копіюючи її повністю. Протягом своєї історії ЄС розробив різні типи управління, зробивши «агентифікацію» новою формою, яка, як буде видно нижче, викликала питання щодо її сумісності з установчими договорами. Перш ніж подати, з чого складається цей новий тип управління, корисно коротко описати його традиційні форми.

### (b) Традиційні форми управління

Однією з традиційних форм управління є безпосереднє застосування законодавства ЄС самими установами. У цьому контексті передусім слід підкреслити роль Комісії як виконавчого органу. Інша форма управління полягає у непрямому застосуванні державами-членами, які покликані визначити необхідні органи та процедури («процесуальна автономія»)<sup>9</sup>, ставлячи єдиною умовою ефективність виконання («принцип ефективності») та щоб права, що надаються особам, не трактувалися менш вигідно, ніж гарантовані національним законодавством («принцип еквівалентності»)<sup>10</sup>. Стаття 291 (1) Договору про функціонування ЄС, згідно якої «держави-члени приймають

<sup>7</sup> Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford 2011, 13-123, p. 559.

<sup>8</sup> Це принципи єдності, бюджетної точності, щорічності, рівноваги, розрахункової одиниці, універсальності, специфікації, надійного фінансового управління та прозорості.

<sup>9</sup> Стаття 19 (1) Договору про ЄС стосується процесуальної автономії держав-членів. Однак, мова йде про специфічну сферу, пов'язану з "засобами правового захисту, необхідними для забезпечення ефективного судового захисту у сферах, що охоплюються законодавством ЄС". Тому вона не є релевантною у суто адміністративному контексті, про який йдеться в цій статті.

<sup>10</sup> Див. рішення ЄС: Judgment of the CJEU of 4 October 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, paragraphs 124 and 125, as well as Judgment of 8 March 2017, *Euro Park Service*, C-14/16, EU:C:2017:177, paragraph 36.

усе необхідне національне законодавство для імплементації юридично обов'язкових актів ЄС», базується на припущенні, що це стандартна форма управління<sup>11</sup>. Законодавство ЄС, як правило, залишає державам-членам свободу застосовувати матеріальне та процесуальне адміністративне право, якщо право ЄС не регулює цього питання. У рамках цієї категорії непрямого застосування можна визначити сферу, в якій законодавство ЄС не надає державам-членам жодної дискреції, вимагаючи його прямого застосування національними органами влади. В інших же сферах право ЄС надає свободу розсуду національним органам влади, просто визначаючи цілі, яких потрібно досягти, а також певні корисні критерії, які слід враховувати, щоб держави-члени могли прийняти власні правила з метою забезпечення їх реалізації на національному рівні.

### **(с) Управління через агентства**

Управління через агентства не було передбачене на момент створення ЄС та явно відрізняється від більш традиційних форм, описаних у попередньому пункті, тим, що ставить на меті створення спільних інституційних структур, які передбачають спільну участь наднаціональних та національних утворень<sup>12</sup>. Агентства є наднаціональними структурами, які, однак, потребують співпраці держав-членів, щоб зробити їхні дії ефективними. Держави-члени в агентствах представлені членами Правління, які мають право голосувати та брати участь у підготовці рішень, а також у контролі діяльності відповідного відомства. Таким чином, держава-член стає частиною адміністрації, оскільки вона покликана виконувати рішення, прийняті агентством, на її національному рівні. Отже, держави-члени відіграють вирішальну роль у підготовці, прийнятті та здійсненні адміністративних заходів, перевага яких полягає у забезпеченні прийняття цієї форми управління. Це, своєю чергою, зумовлює ефективне впровадження законодавства ЄС на національному рівні. Завдяки своєму представництву в Раді держави-члени усвідомлюють свою відповідальність («відповідальність») у процесі прийняття рішень на наднаціональному рівні. Необхідність діалогу з представниками інших держав-членів та установ нагадує їм, що існують різні факти, що потребують врахування. Певним чином держави-члени отримують доступ до наднаціональної перспективи, змушені водночас відмовлятися від національного егоїзму. У цьому контексті слід зазначити, що можливість проведення обміну з колегами з інших держав-членів щодо, по суті, технічних аспектів, надає рад переваг, зокрема "деполітизує" багато потенційно делікатних питань, чого ЄС вже досяг на початку процесу європейської інтеграції, поклавши завдання на Комісію як наднаціональний орган.

Таким чином, агентства формують проміжну форму управління між суто наднаціональною та децентралізованою. Оскільки держави-члени відповідають за імплементацію законодавства ЄС, часто за асистування агентства, Правління може самостійно перевірити дотримання цього зобов'язання та відобразити це у регулярному звіті про діяльність. Поінформувачи держави-члени про прогрес у впровадженні законодавства ЄС на національному рівні, вони можуть чинити політичний тиск на тих, хто виявляє дефіцит відповідності, що зумовлює полегшення роботи Комісії, яка, як правило, виконує роль «охоронця договорів» у правовому порядку ЄС. Таким чином забезпечується запобігання порушенням законодавства ЄС державами-членами, що усуває потребу в ініціюванні Комісією провадження щодо таких порушень. Окрім Правління, агентство підтримується національними експертами, які можуть перебувати у штаб-квартирі Агентства та обговорювати поточні проблеми. Таке представництво держав-членів дозволяє їм зробити висновок про те, що агентство «належить» їм, що, однак, не повинно привести до помилкового висновку щодо відсутності бар'єру між наднаціональним та національним рівнем. Ця форма управління спрямована на досягнення більшого залучення держав-членів до прийняття рішень на наднаціональному рівні.

<sup>11</sup> Frenz, W., „Vollzug des Europarechts“, *Handbuch Europarecht*, Berlin/Heidelberg 2010, paragraph 1743, p. 523.

<sup>12</sup> Callies, C., *EUV/AEUV — Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta* (ed. Christian Callies/Matthias Ruffert), Munich 2011, Article 13 EUV, paragraph 36, p. 221.

**(d) Класифікація агентств**

Говорячи про «управління» агентствами, важливо враховувати тип функцій, які вони виконують. Різноманітність функцій дозволяє їх точніше класифікувати. Щоб уникнути непорозуміння, варто заздалегідь наголосити, що ця стаття стосується лише так званих «децентралізованих агентств», а не «виконавчих агентств». До другої категорії органів належать адміністративні утворення, включені до внутрішньої структури Комісії, які не є юридичними особами та на які покладено завдання щодо реалізації певних програм Комісії. До першої категорії агентств належать адміністративні утворення, які мають правоздатність, як зазначалося вище, функції яких відрізняються від тих, що зазвичай виконує Комісія.

Що стосується завдань, які зазвичай покладаються на агентства, можна розрізнити (i) збір та розповсюдження інформації, (ii) технічну допомогу, (iii) регулювання певної сфери, (iv) нагляд / контроль та (v) здійснення операцій<sup>13</sup>. Хоча певні агентства виконують свою роль, допомагаючи Комісії та державам-членам або розробляючи документи м'якого права, дозволяючи державам-членам застосовувати законодавство ЄС ефективніше, інші ж можуть безпосередньо впливати на внутрішній ринок, приймаючи рішення, що впливають на правове становище економічних операторів. Деякі агентства надають послуги іншим, тим самим зміцнюючи мережу співпраці. Інші також відповідають за направлення персоналу до держав-членів або до третіх країн з метою імплементації європейського законодавства.

Також, в принципі, можна класифікувати агентства за сферою їх компетенції, основи, на якій вони були створені (Співтовариства або міжурядової влади, залежно від поділу, що існував до набрання чинності Лісабонським договором), за періодами створення, розміром, колом бенефіціарів послуг агентства, походженням його ресурсів та фінансування, типом адміністративного управління тощо. Ці класифікаційні критерії застосовуються не так часто, оскільки більш поширеним критерієм є тип функції, яку виконує агентство (див. «перелік завдань», поданий вище).

**(e) Концепт «адміністративного права» у правовому порядку ЄС**

Для пояснення поняття «адміністративне право» в правовому порядку ЄС слід зробити короткий відступ. Як і в національних правових системах, це поняття включає матеріальне та процесуальне адміністративне право. Під «матеріальним» правом загальноприйнято розуміти набір норм, які формулюють політику ЄС, чи то наднаціональний, чи національний рівень, тоді як «процесуальне» право регулює спосіб взаємодії інститутів ЄС, держав-членів та індивідів.

Адміністративне право ЄС настільки давнє, як і сам процес інтеграції. Незалежно від того, чи стосується воно допомоги сільському господарству, положень щодо митного союзу, дозволу на злиття між підприємствами, реєстрації торгових марок тощо, адміністративне право ЄС зараз є всюдисущим. ЄС утворився як бюрократична організація високого рівня з метою сприяння співпраці між державами-членами. Оскільки ЄС дедалі частіше бере на себе повноваження, які раніше здійснювали держави-члени, очевидно, що національне адміністративне право замінюється наднаціональним. Це нове наднаціональне адміністративне право побудоване на правових традиціях держав-членів, включаючи загальні принципи, зокрема пропорційності та правової визначеності, що, своєю чергою, охоплює принципи законних очікувань та заборони зворотної дії<sup>14</sup>. Вони доповнюються іншими основними принципами адміністративного права, такими як обов'язок мотивувати рішення, прийняті установами ЄС, та надавати доступ до справи.

<sup>13</sup> Існує кілька можливих критеріїв класифікації. Див. доповідь Комітету Європарламенту з конституційних питань від 30 січня 2019 р. щодо імплементації правових положень, а також Спільну заяву щодо забезпечення парламентського контролю за децентралізованими агентствами (procedure: 2018/2114 (INI)/Document: A8-0055/2019).

<sup>14</sup> Widdershoven, J., "Developing administrative law in Europe: Natural convergence or expected universality?", *Review of European Administrative Law*, Vol. 7, No 2, 2014, p. 9.

Ці принципи часто відображалися в актах адміністративного права. Однак позиція Суду Європейського союзу (СЄС) полягала в тому, що він, по-перше, вимагав їхнього врахування, навіть якщо вони не були прямо кодифіковані, а по-друге, розробив інші принципи, яких законодавець спочатку не передбачав. Тому СЄС відіграв важливу роль у розвитку наднаціонального адміністративного права. Багато з цих принципів, створених прецедентною практикою, згодом були включені в адміністративні кодекси ЄС. Що ще важливіше, деякі з цих принципів навіть були кодифіковані в Хартії основних прав<sup>15</sup> (якщо вони ще не були передбачені в самих установчих договорах<sup>16</sup>), яка має статус первинного права у правовому порядку ЄС<sup>17</sup>. Варто зауважити, що це не заважає СЄС розвивати принципи адміністративного права. Навпаки, СЄС має повноваження інтерпретувати принципи, вже визнані в Хартії основних прав, розвивати їх, одночасно створюючи нові принципи<sup>18</sup>. Компетенція СЄС розробляти право ЄС через свою прецедентну практику визнана навіть конституційними судами держав-членів<sup>19</sup>, залишаючи осторонь конкретні випадки протидії національних судів<sup>20</sup>.

Термін «кодекси» слід вживати у множині, оскільки на сьогодні не існує єдиного адміністративного кодексу ЄС. Відповідне адміністративне законодавство може значно відрізнятися залежно від предмету. Хоча часто існують загальні принципи, які, як впливає з самого терміну, мають «загальне» (або «універсальне») застосування, проте вони можуть мати різне вираження, залежно від вимог управління. Наприклад, обов'язок встановлення підстав може залежати від адміністративного контексту та інтересу, який може мати особа в обізнаності з причинами прийняття того чи іншого адміністративного рішення, що її стосується<sup>21</sup>. Таке рішення може також підлягати менш суворому юридичному перегляду у світлі принципу пропорційності, залежно від обсягу дискреції, якою володіє адміністрація. Водночас особливості застосування цих принципів можуть впливати з міркувань громадської безпеки<sup>22</sup>. Терміни подання заяви чи апеляції можуть бути коротшими, ніж зазвичай, залежно від зацікавленості адміністрації у забезпеченні правової визначеності. Деякі засоби правового захисту можуть передбачати повний перегляд законності або обмежуватися

<sup>15</sup> Див. статтю 41 Хартії, яка посилається на принцип доброго врядування, відповідно до якого кожен має право на неупереджене, справедливе та розумне управління його справами інституціями, органами, офісами та установами ЄС. Це право включає, зокрема: право кожної особи бути заслуханим до вжиття будь-яких індивідуальних заходів, які могли б негативно вплинути на неї; право кожної особи мати доступ до своєї справи при дотриманні законних інтересів конфіденційності, професійної та ділової таємниці; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення. Крім того, кожен має право на компенсацію ЄС збитків, заподіяних його установами або його службовцями під час виконання своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів. Нарешті будь-яка особа може зв'язатися з установами ЄС однією з мов Договорів і повинна отримати відповідь цією ж мовою.

<sup>16</sup> Див. Статтю 5 ДЄС, яка посилається на принципи субсидіарності та пропорційності, а також статтю 296 ДФЄС про обов'язок мотивувати юридичні акти, прийняті інституціями ЄС. Крім того, у статті 298 (1) ДФЄС зазначається, що "під час виконання своїх завдань інституції, органи, офіси та установи ЄС покладаються на відкриту, ефективну та незалежну європейську адміністрацію".

<sup>17</sup> Judgment of the CJEU of 19 January 2010 in Case C-555/07, *Kücükdeveci*, EU:C:2010:21, paragraph 22.

<sup>18</sup> Це пояснюється, головним чином, тим, що стаття 6 ДЄС розрізняє права, свободи та принципи, викладені в Хартії основних прав ЄС, з одного боку, та загальні принципи права ЄС, з іншого, які перебувають під впливом тлумачення Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод.

<sup>19</sup> Judgment of the German Federal Constitutional Court of 6 July 2010 in Case 2 BvR 2661/06, DE:BVerfG:2010:rs20100706.2bvr266106, paragraph 62.

<sup>20</sup> Kühn, W.M., "The non-contractual liability of the EU following the violation by the CJEU of the fundamental right to a reasonable length of proceedings", *Review of the Secretariat of the Permanent Court of Review of Mercosur*, 6, No 12, September 2018.

<sup>21</sup> Див.: Judgments of 15 November 2012 in Cases C-539/10 P and C-550/10 P *Al-Aqsa v Council and Netherlands v Al-Aqsa*, EU:C:2012:711, paragraph 139; of 11 July 2013 in Case C-444/11 P *Team Relocations and Others v Commission*, not published, EU:C:2013:464, paragraph 120, and of 28 March 2017 in Case C-72/15, *Rosneft*, EU:C:2017:236, paragraph 122.

<sup>22</sup> Див.: Judgment of 15 February 2016 in Case C-601/15 PPU, *J.N.*, EU:C:2016:84, paragraph 53. See, to this effect, Van Drooghenbroeck, S./Rizcallah, C.: *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Commentaire article par article*, Bruylant, Brussels, 2018, pp.1099 and 1103.



запобіганням свавільним рішенням<sup>23</sup>. Ці міркування перешкоджають створенню єдиного адміністративного кодексу.

Крім того, важливо враховувати в цьому контексті, що адміністративне право ЄС містить не лише загальні принципи, що мають юридичну силу, порушення яких може призвести до незаконності (або навіть недійсності) адміністративного рішення, крім права на компенсацію за упередження, яких зазнає зацікавлена особа, а також інші принципи, дотримання яких просто рекомендується для забезпечення «належного управління». Існують певні вимоги до «належного адміністрування», які, якщо не виконуються, не обов'язково призводять до незаконності адміністративного рішення. Невиконання цих вимог є лише випадком «поганого управління», якого слід уникати. Розрізнити ці вимоги від юридичних дефектів не завжди легко, тим більше, що деякі юридичні дефекти можуть бути усунені самою адміністрацією, оскільки вони не вважаються такими серйозними. Як правило, це стосується певних формальних помилок, які не впливають на суть адміністративного рішення. Однак важливо розмежовувати різні випадки, оскільки це залежить від компетенції органів ЄС, відповідальних за забезпечення законності. Таким чином, попри те, що ЄС несе виключну відповідальність за перевірку дефектів законодавства, Європейський омбудсмен також займається справами щодо «поганого управління» «maladministration», відповідно до статті 228 ДФЄС<sup>24</sup>. Отже, його компетенція набагато ширша, незважаючи на дуже конкретні інструменти, які він має у своєму розпорядженні, і які, по суті, полягають у можливості публічно засуджувати випадки неправомірного управління та просити органи влади виправити їх.

Незважаючи на складність у створенні єдиного адміністративного кодексу ЄС, вже було кілька спроб принаймні кодифікувати процедури. Варто згадати резолюцію Парламенту від 15 січня 2013 року, яка рекомендує Комісії створити Закон ЄС про адміністративний процес<sup>25</sup>. Зі свого боку, Європейський Суд аудиторів у своєму висновку № 1/2015 також закликав до цього<sup>26</sup>. 13 січня 2016 року було опубліковано пропозицію щодо регламенту про адміністративну процедуру для ЄС після того, як вона була схвалена за тиждень до цього Комітетом парламенту з правових питань.

Кодифікація адміністративного права ЄС має важливі наслідки, оскільки вона передбачає доповнення або навіть заміщення національного адміністративного права. Це означає, що національним органам влади доведеться застосовувати автономні концепції відповідно до вимог правового порядку ЄС. Якщо законодавець не передбачає конкретних адміністративних процедур, матеріальне право повинно застосовуватися відповідно до процедур, відомих національним адміністративним законодавствам, згідно процесуальної автономії держав-членів. Однак, якщо законодавець ЄС частіше врегульовуватиме процедури, яких слід дотримуватися при застосуванні матеріального адміністративного права, це, очевидно, призведе до зменшення обсягу процесуальної автономії.

## 1. Інституційна відкритість

ЄС дуже стурбований цілісністю свого правового порядку, і СЕС неодноразово наголошував на необхідності збереження своєї єдності, злагодженості та верховенства<sup>27</sup>. Хоча це правда, що

<sup>23</sup> Див.: Opinion of Advocate General Pikamäe of 9 September 2020 in joined cases C-225/19 and C-226/19, R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken, EU:C:2020:679, paragraph 99.

<sup>24</sup> Європейський омбудсмен та Комісія окремо розробили "кодекси належної адміністративної поведінки", які не мають юридично обов'язкової сили. Однак вони мають певну юридичну силу в адміністративній практиці європейських установ та інших суб'єктів, оскільки включають принципи, визнані судовою практикою СЕС, установчими договорами ЄС, а також Хартією основних прав.

<sup>25</sup> European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (procedure: 2012/2024 (INL); document: A7-0369/2012).

<sup>26</sup> Opinion № 1/2015 of the Court of Auditors of the EU on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (2015/C 52/01) (OJ C 52, 13.2.2015, p. 1).

<sup>27</sup> Opinion 2/13 of the CJEU of 18 December 2014 on EU accession to the European Convention on Human Rights, paragraphs 164 et seq.

процес європейської інтеграції еволюціонував до точки прийняття «мультишвидкісної інтеграції» (концепція «Європи різних швидкостей» г перекладач), що дозволяє державам-членам приєднуватися до різних інтеграційних проєктів, пропонує ЄС (наприклад: валютний союз, зона свободи, безпеки та справедливості, створення Єдиного патентного суду («UPC») за допомогою механізму «посиленого співробітництва» за статтею 329 ДФЄС<sup>28</sup>, співпраці у галузі безпеки та оборони в рамках так званої «постійної структурованої співпраці», передбаченої частиною 6 статті 42 та 46 ДФЄС<sup>29</sup> тощо), де вони вважають це доцільним, очевидно, що були встановлені певні межі такої гнучкості. Як нещодавно виявилось під час переговорів між ЄС та Великобританією, пов'язаних із виходом останньої та укладанням угоди про партнерство, яка все ще повинна бути визначена на контрактних умовах, ЄС виступає проти будь-якої сегментації внутрішнього ринку<sup>30</sup>. Тому ЄС відхиляє пропозицію Великобританії залишатися на внутрішньому ринку після перетворення на третю країну, водночас повністю виключаючи або принаймні суттєво обмежуючи вільне пересування робітників.

За винятком вищеприписаного прикладу, ЄС у деяких випадках визнав, що треті країни добровільно приєднуються до процесу інтеграції без необхідності вступу до ЄС та отримання статусу повноправного членства. Це стосується інтеграції внутрішнього ринку з деякими державами-членами Європейської асоціації вільної торгівлі («ЕАВТ»)<sup>31</sup>, досягнутої шляхом укладення Угоди про Європейський економічний простір. Ця угода дозволяє поширити свободи внутрішнього ринку ЄС на ці держави<sup>32</sup>. Іншим прикладом, що ілюструє відкритість процесу європейської інтеграції, є участь держав ЕАВТ у законодавстві Шенгенської зони, тобто наборі правил, що дозволяють вільне пересування осіб, звільнених від прикордонного контролю в географічній зоні, що складається державами-учасницями<sup>33</sup>. Ця участь можлива завдяки угодам, укладеним між ЄС та відповідними державами ЕАВТ.

З огляду на високий ступінь інтеграції у вищезазначених сферах та необхідність досягнення однаковості застосування законодавства ЄС, потрібно забезпечити дуже тісну інституційну співпрацю. Саме в цьому контексті адміністративний аспект стає важливим. Варто підкреслити, що спосіб приєднання держав ЕАВТ до внутрішнього ринку та Шенгенської зони є зовсім іншим. У той час, як у першому випадку в рамках ЕАВТ були створені досить складні паралельні інститути (так звана «структура двох стовпів»), що забезпечує офіційну автономію, у другому випадку держави ЕАВТ приєдналися до ЄС окремо на основі двосторонніх угод, що передбачають лише базову інституційність у формі спільних комітетів. Участь держав ЕАВТ в обох проєктах викликала певні проблеми через те, що явище агентифікації існує в обох сферах. Оскільки кілька відомств працюють у сфері внутрішнього ринку та Шенгенської зони, необхідно було встановити спосіб участі держав ЕАВТ у роботі цих відомств. В іншому випадку було б дуже важко забезпечити виконання рішень, прийнятих у відомствах, у цих державах. Також було б важко вирішити делікатну проблему демократичної легітимності та чинності права ЄС у правових системах держав ЕАВТ. До того ж, було б

<sup>28</sup> Єдиний патентний суд не включений до складу ЄС, але являє собою окрему юрисдикцію, створену за ініціативою більшості держав-членів (Польща, Іспанія та Італія виступали проти на початку) та деяких третіх держав на основі міжнародної угоди. Незважаючи на своє походження у міжнародному праві, ЄПС повинен буде застосовувати основний патентний закон, створений ЄС за допомогою двох регламентів. Видані патенти матимуть подвійну дію в тому сенсі, що вони мають наднаціональний та національний характер (у всіх державах-учасницях). Місце перебування ЄПС буде розташоване в Парижі, відділи – в Лондоні та Мюнхені, а також діятимуть регіональні та місцеві підрозділи (див.: Wathelet, M./Wildemeersch, J., *Contentieux européen*, 2nd edition, Brussels 2014, p. 89).

<sup>29</sup> Див.: Lopez-Jacoiste Diaz, E., "The New Permanent Structured Cooperation: Definitive impulse for a common security and defense policy in Europe", *Spanish Yearbook of International Law*, 34, 2018, p. 1075, for further details.

<sup>30</sup> Kühn, W.M., "Legal aspects and political prospects of a possible withdrawal from the European Union by the United Kingdom", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, No 8, August 2016, p. 64.

<sup>31</sup> Державами-членами є Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн та Швейцарія. Перші три є частиною Європейського економічного простору.

<sup>32</sup> Kühn, W. M., "Reflections on possible regional convergence with the participation of the Andean Community and Mercosur. Lessons from European integrative experience", *International Policy*, № 109, July-September 2013.

<sup>33</sup> Усі держави-члени ЕАВТ є частиною Шенгенської зони.

марною витратою ресурсів не скористатися технічним досвідом експертів з цих країн. Варто зауважити, що власне стаття 100 Угоди про ЄЕЗ вимагає участі цих держав у фазі, що передуює законодавчій процедурі, на яку впливають думки експертів («обмін рішеннями»). Ця форма участі цілком сумісна з договорами про ЄС, оскільки вона не змішує статус «держави-члена» та статусу «асоційованої держави». Нагадаємо, що згідно із законодавством ЄС статусу «асоційованої держави», як правило, надаються менші привілеї порівняно зі статусом «держави-члена», оскільки перший згаданий статус не передбачає жодної участі в законодавчому процесі ЄС у складі Ради. Натомість асоційовані держави повинні прийняти законодавчі акти, прийняті законодавцем ЄС, і, якщо це передбачено угодами про асоціацію, перенести їх до свого національного правового порядку<sup>34</sup>. Очевидно, що автономія правового порядку ЄС не підривається лише «технократичною» участю у доброму функціонуванні ЄЕЗ. Установчі положення деяких агентств передбачають участь держав ЄАВТ як членів, що мають право голосу (у питаннях, що їх стосуються) в Правлінні Ради, тоді як в інших агентствах передбачений принаймні статус спостерігача<sup>35</sup>.

Інституційна відкритість в агентствах не обмежується третіми країнами, а поширюється навіть на міжнародні організації. Оскільки агентства становлять справжні центри технічної компетенції<sup>36</sup>, було б безглуздо нехтувати підтримкою міжнародних організацій та неурядових організацій, що працюють в тій же галузі. Установчі регламенти різних агентств враховують це, передбачаючи участь спеціалізованих структур у консультативних органах відповідних відомств, що дозволяє корисно обмінюватися думками. У певних випадках міжнародні організації навіть представлені в Правлінні Ради, але без права голосу. Участь міжнародних організацій, членом яких не є сам ЄС (але є його держави-члени), таких як Агентство ООН з питань біженців, Правління Європейського офісу підтримки шукачів притулку та Консультативний форум FRONTEX є чудовим фактом, що демонструє прихильність ЄС до міжнародного співтовариства.

## 2. Міжагентське співробітництво

З огляду на те, що агентства є частиною інституційної структури ЄС, зрозуміло, що вони покликані співпрацювати у сферах, що становлять спільний інтерес. Про співпрацю агентств з Перекладацьким центром ЄС та Офісом публікацій у сфері публічних закупівель, яка прямо передбачена установчими правилами, вже було зазначено вище. Окрім цього, агентства, що працюють у подібній галузі або зацікавлені в певній категорії послуг, можуть співпрацювати та купувати їх спільно («спільні закупівлі»). Фінансові норми ЄС передбачають таку співпрацю з метою отримання переваг, які вона приносить, зокрема економії фінансових ресурсів та отримання ефекту синергії. Цей тип співпраці, як правило, вимагає, щоб два або більше агентства домовились про послуги або товари, які потрібно придбати (наприклад, придбання послуг повітряного спостереження між FRONTEX, EFCA та EMSA), умови міжпартійної співпраці (внутрішній розподіл ресурсів або придбання товарів відповідно до потреб кожного агентства), а також організацію процедури закупівель (публікація конкурсу, оцінка пропозицій, присудження контракту).

Багато агентств призначені для співпраці між собою, оскільки вони працюють в одній галузі. Законодавець ЄС часто навіть передбачав взаємодоповнення завдань, роблячи певні агентства природними союзниками. Це стосується таких установ, як FRONTEX, EUROPOL та EUROJUST, які відповідають за боротьбу зі злочинністю у так званому просторі свободи, безпеки та справедливості, встановленому частиною 2 статті 3 ДФЄС. Агентство eu-LISA також може бути додане до цього списку завдяки його IT-підтримці вищезазначеним агентствам. Якщо Договори чітко не передбачають співробітництво, воно регулюється абстрактним чином в установчих регламентах шляхом

<sup>34</sup> Однак це не виключає ad hoc адаптацій до законодавчих актів ЄС у рамках Спільного комітету (органу, що приймає рішення з питань асоціації) з метою врахування потреб асоційованої держави.

<sup>35</sup> Oesch, M./Lang, A., „EU-Agenturen und die Schweiz“, *Zeitschrift für Europarecht*, № 6, November 2014, p. 136.

<sup>36</sup> Chiti, E., „Is EU Administrative law dealing in some of its crucial tasks“, *European Law Journal*, Vol. 22, № 5, September 2016, p. 589.

надання відповідним агентствам повноважень укладати між собою адміністративні угоди, в яких детально викладаються умови співпраці. Вимога подати такі адміністративні угоди до Комісії на затвердження (і повідомити про це Парламент) гарантує дотримання вимоги сумісності з правилами ЄС, як це буде пояснено нижче.

Співпраця між агентствами також може бути досягнута шляхом обміну знаннями та досвідом у сферах, які можуть охоплювати різноманітні питання, зокрема державної служби, публічних закупівель, судових процесів, а також створення європейської школи для дітей державних службовців у приймаючій державі-членціні. Обмін знаннями може здійснюватися як безпосередньо між агентствами, так і в більш інституціоналізованих формах, таких як «Мережа агентств ЄС», до яких також зазвичай запрошують Комісію. Оскільки агентства стикаються з дуже подібними проблемами, очевидно, що між ними складається доволі тісна співпраця. У такий спосіб молодші установи отримують вигоду з досвіду, отриманого старшими агентствами. Засідання Мережі агентств ЄС відбуваються у різних форматах, відповідно до визначених тем, що підлягають розробці. Особливий інтерес представляє мережа юристів, де обговорюються актуальні юридичні проблеми. Зазвичай вони організовуються за місцем перебування агентства, яке виконує функції ротаційного головування.

### III. Створення та правова основа

#### 1. Спосіб створення

Як було зазначено на початку, агентства створюються шляхом прийняття установчих регламентів, що визначають цілі та компетенцію кожного відомства, а також організаційну структуру та процедури прийняття рішень. Вони також регулюють такі основні аспекти права ЄС, як правосуб'єктність та дієздатність, позадоговірна відповідальність, повноваження укладати угоди, місце перебування агентства, імунітети, застосування фінансових та штатних норм, мовні домовленості, положення про доступ громадськості до документів та захисту даних. Використання цього регулювання як правового інструменту дозволяє швидко створити, а також гнучко змінити функціонування агентства, оскільки законодавець ЄС може, за необхідності, внести пунктуальні зміни до відповідних положень. Ось як законодавець неодноразово реагував на кризи, такі як міграційна криза, що призвела до розширення компетенції агентств FRONTEX та EASO<sup>37</sup>. Це також забезпечує негайне та рівномірне застосування державами-членами без необхідності перенесення в національне законодавство.

Щоправда, гіпотетично можна було б звернутися до інших правових інструментів, згаданих у статті 288 ДФЄС, таких як директива чи рішення, проте слід зазначити, що лише регламент гарантує, що установчий акт має достатню нормативну цінність для регулювання таких важливих питань, як правосуб'єктність, а також питань матеріально-правового та процесуального характеру, таким чином, повністю відмовляючись від законодавчого доповнення на національному рівні, що може поставити під загрозу однаковість законодавства та управління. Це основні причини, чому регламент є основним правовим інструментом створення агентств. Це підтверджується досвідом створення ЄВРОПОЛУ, оскільки це агентство спершу (у 1992 р.) було створене на основі міжнародної угоди (що набула чинності лише в 1998 р.), яка згодом була замінена рамковим рішенням і, нарешті, регламентом. Таким чином, ЄВРОПОЛ пройшов трансформацію з міжурядового у наднаціональне агентство<sup>38</sup>. EUROJUST пережив подібну еволюцію завдяки тому, що співпраця у кримінальних справах почала відбуватися в суворо міжурядових рамках. З розпадом наднаціональної та міжурядової опорної структури (загальновідомої як «грецька храмова структура») після набрання

<sup>37</sup> Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 4th edition, Vol. 1 (EU Immigration and Asylum Law), Oxford 2016, p. 150.

<sup>38</sup> Möllers, R., *Polizei in Europa — Die Sicherheitsagenturen EUROPOL und FRONTEX im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, 2<sup>nd</sup> edition, Frankfurt 2017, p. 53.

чинності Лісабонським договором кримінальна співпраця була покладена на нову правову основу, яка, проте, зберігає певні особливості.

Попри те, що ця стаття сфокусована на створенні агентств, також необхідно враховувати компетенцію законодавця щодо їх закриття, дотримуючись тієї самої законодавчої процедури, яка призвела до їх створення. Він також має право вносити зміни до установчих регламентів та об'єднувати агентства. Варто зазначити, що на сьогодні жодне з агентств не було закрито, об'єднане або суттєво змінене, за винятком Європейського агентства з реконструкції, яке було створене в 1999 році та ліквідоване в 2008 році. За останні десять років Комісія двічі пропонувала об'єднати агентства з метою узгодженості, але не отримала згоди Парламенту<sup>39</sup>. У 2007 р. в Оцінці впливу Комісії була вміщена пропозиція Європейському органу управління ринком електронних комунікацій (який став Офісом BEREC у 2009 р.) об'єднати ENISA з новим органом влади, але натомість законодавець вирішив створити окремий новий орган, який буде співіснувати з ENISA. CEPOL проводить онлайн та очні тренінги для поліцейських і тісно пов'язаний з EUROPOL. У 2013 році Комісія представила законодавчий пакет, заснований на оцінці впливу, пропонуючи об'єднати EUROPOL та CEPOL з міркувань ефективності. Однак парламент відхилив цю пропозицію. Ось чому процес агентифікації, схоже, рухається вперед, а не згортається.

## 2. Угода про штаб-квартиру, укладена з державою-членом перебування

Деяким чином європейські агентства відображають ідею федерального та децентралізованого ЄС, виходячи з того, що їх штаб-квартири знаходяться за межами Брюсселя, Люксембургу та Страсбурга, які неофіційно називаються «столицями ЄС». Певною мірою агентифікація в ЄС нагадується подібними процесами, що відбувались в інших частинах світу, особливо у федерально структурованих державах, таких як США та Німеччина. Ідея децентралізації відповідає необхідності створення інституційної структури, яка є ближчою до громадянина. Таким чином, агентифікація є реакцією на образ до Брюсселя, яку широко культивують певні групи євроскептиків та націоналістів. З іншого боку, ідея стати резиденцією агентства стала дуже популярною серед держав-членів, які навіть змагаються за надання такого статусу. Нещодавно таке питання виникло щодо ЕМА, якій після багатьох років у Великобританії після Brexit довелося шукати іншу батьківщину. Кілька держав-членів подали пропозиції щодо міст, які могли б забезпечити належні умови для розміщення цього агентства, в результаті був обраний Амстердам. Те саме стосувалось і ЄБА, яка до Brexit також базувалась у Лондоні і, зрештою, переїхала до Парижа. Існують різні причини такого позитивного ставлення до агентств, зокрема репутація бути приймаючою державою, очікування вигоди від публічних закупівель та працевлаштування громадян цієї держави-члена, сподівання на можливість якимось чином вплинути на політику агентства. Місцезнаходження агентства визначається за спільною згодою держав-членів Ради. Нещодавно саме Комісія запропонувала можливу штаб-квартиру на основі заявок, раніше поданих державами-членами, які висвітлюють переваги відповідних міст, наприклад, географічне розташування, зв'язок, інфраструктуру, наявність будівель, якість життя тощо. Усі ці критерії відіграють важливу роль у виборі міста, де розташоване відомство.

Хоча установчі регламенти (доповнені положеннями Договорів) містять правові положення, що дозволяють агентствам діяти автономно відразу після їх створення шляхом регулювання таких важливих аспектів, як фінанси, імунітет, зайнятість, функції тощо, на практиці неминуче укладення угоди з приймаючою штаб-квартиру державою-членом<sup>40</sup>. Дійсно, установчі нормативні акти прямо вимагають цього. Є кілька аспектів, які необхідно детальніше врегулювати в угоді про штаб-квартиру, такі як відносини з національними органами влади, повага недоторканості та імунітету агентства (інфраструктура, архіви, телекомунікації) та його персоналу,

<sup>39</sup> Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 4th edition, Vol. 1 (EU Immigration and Asylum Law), Oxford 2016, p. 150.

<sup>40</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Statement and Common Approach on the location of the sites of decentralised agencies, COM (2019) 187 final, p. 8.

наявність багатомовної школи для дітей персоналу, будівництво та наявність інфраструктури, захист приміщень агентства, звільнення від податків та митних зборів, доступ до національної системи охорони здоров'я, дозволи на в'їзд та перебування тощо. Усі ці аспекти вимагають переговорів між агентством та приймаючою державою-членом, які в деяких випадках тривають навіть роками. З юридичної точки зору, приймаюча угода є інструментом міжнародного публічного права, який може бути укладений самим агентством через свою правосуб'єктність. У той же час не можна заперечувати, що вона також є частиною правового порядку ЄС, оскільки реалізує положення первинного та вторинного законодавства. Незважаючи на те, що угода укладається та змінюється відповідно до норм міжнародного публічного права (та конституційного закону держави, в якій знаходиться штаб-квартира), його положення неможливо інтерпретувати без урахування цілей права ЄС. Тому можна зробити висновок, що приймаюча угода є необхідним доповненням для забезпечення належного функціонування будь-якого агентства. Наявність угоди про штаб-квартиру забезпечує правову визначеність у приймаючій державі, оскільки національні органи влади часом не до кінця обізнані про прерогативи агентства ЄС на їх території. Можливість ознайомлення з юридичним документом, складеним офіційною мовою цієї держави-члена, є аспектом незмірної цінності в адміністративній практиці.

### 3. Конфлікт з принципами передачі повноважень та інституціонального балансу

Існування великої кількості агентств свідчить про те, що їх створення не стикається з перешкодами, які важко подолати. Це якраз головна проблема, яку потрібно обговорити нижче. Оскільки агентствам все частіше доручають повноваження, існує ризик того, що інституції ЄС, які прямо створені установчими договорами, можуть інтерпретувати це явище як неявне делегування повноважень і, отже, відкинути будь-яку відповідальність за порушення прав індивідів. Справді, не можна виключати можливість того, що створення агентств, наділених суверенними повноваженнями, може розмити розподіл влади, передбачений договорами. Невизначеність щодо обсягу компетенції відповідних агентств може навіть призвести до того, що агентство надмірно перевищує свої повноваження діяти (діяльність «*ultra vires*»)<sup>41</sup>. Згадані вище приклади дозволяють припустити, що явище агентифікації може бути несумісним із двома основними принципами права ЄС: передачі повноважень та інституційного балансу.

#### (а) Принцип передачі повноважень

ЄС має лише повноваження, визначені Договорами. Відповідно до цього принципу, викладеного у статті 5 (2) ДЕС, ЄС може діяти лише в межах компетенції, наданої державами-членами в Договорах, для досягнення цілей, визначених ним. Повноваження, не передані ЄС Договорами, залишаються за державами-членами. Лісабонський договір уточнює розподіл компетенції між ЄС та державами-членами ЄС. Ця компетенція поділяється на три основні категорії: виключна, спільна та підтримуюча компетенція. В принципі, якщо не передбачати можливості створювати агентства, окрім тих, що прямо зазначені в Договорах, можна стверджувати, що лише установи, перелічені в статті 13 ДЕС, можуть здійснювати повноваження, покладені на ЄС.

З іншого боку, слід зазначити, що в Договорах немає положень, що прямо забороняють передачу повноважень іншим суб'єктам, чи то агентства, чи органи, особливо якщо ці повноваження є лише конкретними і якщо це робиться добровільно. Як буде пояснено нижче, створення агентств відбувається не в правовому вакуумі, а кожен раз звертається до правової основи в Договорах, що дозволяє прийняти відповідний установчий регламент, дотримуючись законодавчої процедури, яка відображає, наскільки це можливо, консенсус між відповідними установами, зокрема Радою та Парламентом. Оскільки Комісія відповідає за подання законодавчих пропозицій, вже склалося так,

<sup>41</sup> Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford 2011, 17-021, p. 708.

що вона та Рада, яка є співзаконодавцем, мали різні погляди щодо вибору відповідної правової основи. Той факт, що Рада в деяких випадках прийняла рішення про внесення змін до законодавчої пропозиції, посилаючись на іншу правову основу, свідчить про те, наскільки суперечливим може бути це питання. В ідеалі до договорів слід внести зміни, щоб ввести конкретну правову основу для створення агентств. Це допомогло б забезпечити правову визначеність та уникнути судових процесів у ЄС. Однак наразі немає ознак політичної волі до реформи.

### **(b) Принцип інституційного балансу**

Відповідно до статті 13 (2) ДЄС, кожна установа ЄС повинна діяти в межах повноважень, покладених на неї Договорами, та відповідно до процедур, умов та цілей, викладених у них. Це положення є вираженням принципу інституційної рівноваги (балансу), характерного для інституціональної структури ЄС, який передбачає, що кожна з інституцій повинна здійснювати свої повноваження, не посягаючи на повноваження інших<sup>42</sup>. З огляду на цей принцип, можна стверджувати, що, набираючи певні повноваження, агентства «узурпують» повноваження, спочатку надані установам. Крім того, можна стверджувати, що шляхом створення нових суб'єктів, крім інституцій, виникає можливість уникнути демократичного та законного контролю, який Договори накладають на інституції. Отже, агентифікація буде атакою на складний інституційний баланс, встановлений Договорами.

Однак цей аргумент ігнорує той факт, що агентства мають лише спеціальні повноваження у вузькоспеціалізованих сферах, не позбавляючи інституції можливості реалізації їхніх повноважень. Насправді агентства працюють у високотехнологічній галузі, на яку інституція навряд чи наважиться, якщо в договори не буде внесено зміни. Таким чином, далеко не «узурпуючи» повноваження, агентства займають нові сфери компетенції на основі експрес-передачі, зазначеної в установчому регламенті. Що стосується аргументу, що стосується нібито відсутності демократичного контролю та законності, згаданого у попередньому пункті, важливо нагадати, що агентства не працюють довільно та без будь-якого контролю. Навпаки, як буде пояснено нижче, агентства повинні подавати докладні звіти про свою діяльність як головним установам, так і широкій громадськості. Існують також зобов'язання щодо прозорості, яких вони повинні дотримуватися, наприклад, надання публічного доступу до документів. Щодо необхідного контролю за законністю, слід мати на увазі, що акти, прийняті агентствами, що мають юридичні наслідки для індивідів, можуть бути оскаржені останніми у внутрішніх судових органах та ЄС<sup>43</sup>. Тому можна справедливо стверджувати, що законодавець ЄС розробив відповідні механізми для того, щоб агентства не уникали демократичної та юридичної відповідальності.

### **(c) Принцип субсидіарності**

Іншим принципом, який відіграє важливу роль у створенні агентств, є принцип субсидіарності, як встановлено у статті 5 (3) ДЄС та Протоколі (№ 2) про застосування принципів субсидіарності та пропорційності. У сферах, які не підпадають під виключну компетенцію ЄС, принцип субсидіарності спрямований на захист можливостей держав-членів приймати рішення та здійснювати політику і легітимізує дії ЄС лише у випадках, коли відповідні цілі не можуть бути досягнуті державами-членами, натомість швидше можуть бути досягнуті на рівні ЄС «в результаті масштабу або наслідків запропонованої дії». Таким чином, метою включення цього принципу до Договорів про ЄС є наближення здійснення владних повноважень до громадянина відповідно до принципу близькості, встановленого в статті 10 (3) ДЄС. Оскільки законодавство ЄС передбачає різні форми управління, можна було б стверджувати, що створення агентства є непотрібним актом централізації.

<sup>42</sup> Judgment of the CJEU of 13 November 2015 in Case C-73/14, Council/Commission, EU:C:2015:663, paragraph 61; judgment of 14 April 2015, Council/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, paragraph 64.

<sup>43</sup> Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford 2011, 17-022, p. 709.

Дійсно, як пояснювалося вище, законодавство ЄС може застосовуватися децентралізовано державами-членами, тоді як Комісія та СЄС несуть відповідальність за дотримання державами-членами своїх зобов'язань.

З іншого боку, можна висунути аргумент, що агентифікація не обов'язково має наслідком централізацію адміністрації. Як зазначалося вище, агентифікація не позбавляє державу-члена права застосовувати та впроваджувати правила ЄС самостійно на національному рівні. Управління залишається в значній мірі в руках держав-членів, а агентства, як правило, обмежуються завданнями координації та оцінки результатів для досягнення поставлених цілей. Саме це завдання координації та оцінки є однією з основних причин створення агентств, оскільки вони мають технічну експертизу та неупередженість, необхідні для перевірки досягнення цих цілей. Створення наднаціонального органу забезпечує ефективність адміністрації, оскільки вона може чинити здоровий тиск на держави-члени, щоб забезпечити виконання своїх зобов'язань. Установчий регламент, як правило, детально описує, як законодавець врахував принцип субсидіарності. Метою такого обґрунтування є відповідність вимогам статті 8 Протоколу № 2 до ДЄС, згідно з якою держави-члени (за ініціативою своїх національних парламентів) можуть подати позов про скасування даного законодавчого акта до СЄС, стверджуючи про можливе порушення принципу субсидіарності. На сьогоднішній день СЄС дуже обережно оцінював відповідність цьому принципу.

#### 4. Правова основа в договорах

З часу створення перших агентств ЄС використовував низку правових основ, які будуть представлені нижче. Насправді їх зазвичай називають «поколіннями» агентств, залежно від типу правової бази, яка використовувалася для їх створення. Кожна юридична основа має свої вимоги та функції, і тому не просто взаємозамінна. Вибір відповідної правової бази є дуже важливим у законодавстві ЄС. З огляду на його статус як «Союзу права», як неодноразово згадував СЄС<sup>44</sup>, вибір правової основи гарантує, що законодавець ЄС діє відповідно до верховенства права та дотримується основних принципів, згаданих вище (передачі повноважень, інституційного балансу та субсидіарності). Отже, у разі невиконання цієї вимоги, законодавець перевищив би свої повноваження, ризикуючи *ultra vires* скасуванням цього акту Європейським судом справедливості. Це може статися в результаті позову про скасування (стаття 263 ДФЄС), посилення на попереднє рішення для перевірки дійсності правового акта (стаття 267 ДФЄС) або позову про незастосовність (стаття 277 ДФЄС)<sup>45</sup>. Для того, щоб забезпечити ефективний судовий контроль за законодавчою діяльністю, законодавство ЄС передбачає, що кожен законодавчий акт повинен містити правову основу, яка застосовується, та пояснювати у своїх висновках причини, які змусили законодавця прийняти такий закон.

##### (а) Застереження про гнучкість у статті 352 ДФЄС

Першою правовою основою, яку використовував ЄС з метою створення агентств, було так зване положення про гнучкість у статті 352 ДФЄС<sup>46</sup>. Це положення дозволяє ЄС прийняти акт, необхідний для досягнення цілей, визначених Договорами, якщо Договори не надали необхідних повноважень для досягнення цих цілей. Стаття 352 ДФЄС може служити правовою основою лише за умови дотримання таких умов: передбачувана дія «необхідна для досягнення в рамках політики, визначеної Договорами (за винятком Спільної зовнішньої політики та політики безпеки), цілей

<sup>44</sup> Див.: Judgment of 26 June 2012 in case C-335/09 P, Commission/Poland, EU:C:2012:385, paragraph 48 and of 29 June 2010, E and F, C-550/09, EU:C:2010:382, paragraph 44. СЄС наголосив, що ЄС "є Союзом, заснованим на верховенстві права, інститути якого підлягають перевірці відповідності його актів, зокрема, Договору та загальним принципам права".

<sup>45</sup> Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford 2011, 17-022, p. 709.

<sup>46</sup> Воно еквівалентне статті 308 ДЄС та статті 235 раніше діючого Договору про Європейські економічні спільноти.



ЄС»; ніщо в Договорах не передбачає дій для досягнення цієї «мети»; заплановані дії не повинні призводити до розширення повноважень ЄС за межі того, що передбачено Договорами.

Ця правова основа широко використовувалась на початку інтеграційного процесу<sup>47</sup>, і вважалася сумісною з правом ЄС у судовій практиці СЕС<sup>48</sup>. Однак ця практика має недолік: вона заохочує занадто широке використання через дещо неоднозначне формулювання правової бази. Не так складно знайти в договорах мету, яка послужила б виправданням для створення агентства. Можливо, це не було справжньою проблемою на ранній стадії. Однак із збільшенням кількості агентств існує ризик розповсюдження, навіть підживлення ролі установ. Крім того, стаття 352 ДФЄС базується на теорії «прихованих повноважень», згідно з якою передбачається, що міжнародна організація повинна мати повноваження, необхідні для досягнення своїх цілей, навіть якщо її установча угода прямо не надає таких повноважень. Дійсно, теорія «прихованих повноважень» походить з міжнародного публічного права<sup>49</sup>, проте слід зазначити, що таку презумпцію важко узгодити з принципом передачі, який притаманний законодавству ЄС. Більше того, ідея дозволити законодавчому органу «заповнювати» *ad hoc* правовий вакуум, який ненавмисно виник в Договорах, шляхом розподілу повноважень на основі статті 352 ДФЄС, певним чином відображає цей принцип. Таким чином, ми можемо зробити висновок, що, хоча положення про гнучкість, в принципі, може слугувати юридичною основою (для створення агентств – *перекладач*), однак це не найкращий вихід. Це, мабуть, і спричинило до відмови від такої практики згодом та надання переваги іншим правовим основам. До агентств, створених відповідно до статті 352 ДФЄС, належать Cedefop, EUROFOUND, ENISA, FRA та CPVO.

### **(b) Положення про гармонізацію внутрішнього ринку у статті 114 ДФЄС**

Ще однією правовою основою, яка використовувалася для створення агентств, було положення про гармонізацію внутрішнього ринку у статті 114 ДФЄС. Це положення дозволяє вживати «заходів щодо наближення положень, встановлених законом, підзаконними та адміністративними актами у державах-членах, об'єктом яких є створення та функціонування внутрішнього ринку»<sup>50</sup>. Хоча свого часу ця правова основа була дуже корисною, проте вона сьогодні створює низку юридичних проблем, оскільки її застосування обмежене лише одним сектором – внутрішнім ринком. Зважаючи на те, що вона була необхідною на етапі формування внутрішнього ринку, зараз її актуальність зменшилася у зв'язку з фактичним досягненням цієї мети в 1993 році. Це, звичайно, не виключає можливості використання статті 114 ДФЄС як правової основи, оскільки внутрішній ринок ЄС продовжує розвиватися у відповідь на поточні вимоги, наприклад, враховуючи технологічний розвиток та необхідність захисту споживачів. Однак, за відсутності звернення до статті 114 ДФЄС,

<sup>47</sup> Еволюція правової історії Економічного та валютного союзу та використання статті 352 ДФЄС йдуть пліч-о-пліч. Як управління першими механізмами підтримки платіжного балансу, так і створення Європейського фонду валютного співробітництва ("ЕМСФ") та Європейського валютного підрозділу базувалися на положенні про гнучкість. Це положення може бути застосовано для того, щоб вивести Економічний та валютний союз на наступну логічну стадію: Європейський валютний фонд згідно з Договорами, шляхом включення чинного Європейського механізму стабільності ("ЄМС") до законодавства ЄС. Таким чином, інтеграція ЄМС у рамки ЄС може бути досягнута шляхом регулювання, заснованого на статті 352 ДФЄС. Для забезпечення плавного продовження діяльності держави-члени погоджуються, що капітал ЄМС передається Європейському валютному фонду за допомогою індивідуальних зобов'язань або спрощеного багатостороннього акту.

<sup>48</sup> Див.: Judgment of 27 November 2012 in case C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, де СЕС прямо не виключив можливості створення ЄМС, використовуючи статтю 352 ДФЄС як правову основу. Однак йому не потрібно було це коментувати, враховуючи той факт, що він був створений на основі міжнародної угоди, яка спочатку була за межами установчих Договорів ЄС. Слід зазначити, що згодом Договори були змінені за спрощеною процедурою, щоб передбачити створення ЄМС.

<sup>49</sup> Див.: Reparation for injuries suffered in the service of the UN, Advisory Opinion of the International Court of Justice of 11 April 1949, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), United Nations.

<sup>50</sup> Інші інтеграційні системи, такі як Євразійський економічний союз та Андське співтовариство націй, також передбачають гармонізацію національного законодавства з метою створення внутрішнього ринку (див.: Kühn, W.M., "The Eurasian Economic Union (II) — Institutions, Law and Policies for Economic Integration", *European Law Reporter*, 2016, No 7, p. 268).

якщо агентство не здійснює діяльність у сфері внутрішнього ринку, законодавцеві доведеться посилатися на статтю 352 ДФЄС, яка є субсидіарною правовою основою. Іншою проблемою є обмеження на «заходи з наближення положень, встановлених законом, нормативними актами чи адміністративними діями в державах-членах». Проте предметом суперечок все ще залишається питання – наскільки саме створення агентства повинно формувати наближення положень, чи достатньо, щоб його створення передбачало захід, який «полегшує» або «сприяє» досягненню цієї мети. Судова практика Суду ЄС, схоже, сприяє досить широкому тлумаченню сфери дії статті 114 ДФЄС, визнаючи дискреційну владу законодавця та вимагаючи лише того, щоб діяльність агентства сприяла наближенню законодавства з метою забезпечення функціонування внутрішнього ринку. До агентств, створених відповідно до статті 114 ДФЄС, належать ЕСНА, АСЕР, ЕВА, ЕСМА, ЕМА, ЕІОРА, ЕUIPO та ЕNISA.

### **(с) Галузеві (секторальні) положення ДФЄС**

Зовсім недавно законодавець використовував як правову основу ті положення Договорів, які надають компетенцію ЄС у певних сферах. Хоча ці положення прямо не передбачають створення агентств, вони дозволяють ЄС вживати «заходів» для досягнення конкретних цілей. Термін «захід», як правило, тлумачиться таким чином, що передана влада також дозволяє приймати законодавчі акти, включаючи регламенти, що засновують установи. Як адміністративні утворення, агентства, безсумнівно, є відповідними заходами для вирішення проблем, що виникають в процесі інтеграції. Цю практику можна вважати усталеною та схваленою судовою практикою СЄС. Вона також викликає найменші сумніви щодо законності, оскільки прагне найбільше задовольнити вимогу досягнення легітимної мети, а також вимогу покладатися на компетенцію, спеціально передбачену Договорами. Дійсно, термін «захід» є достатньо широким, щоб включати створення агентств, особливо у світлі широкого розсуду, яким користується законодавець при виборі заходів для досягнення цілей, встановлених Договорами. До агентств, створених відповідно до галузевих положень, належать ЕЕА, ЕСДС, ЕАСА, ФРОНТЕХ, ЕАСО та ЕФСА.

## **IV. Організаційна структура**

Оскільки агентство є автономним утворенням, воно не може покладатися на Комісію чи іншу установу щодо визначення своєї політики. Більше того, в установчих регламентах, як правило, зазначено, що робочі програми агентств повинні бути сумісними з пріоритетами, визначеними Комісією або ЄС загалом. Як результат, кожне агентство має орган, який визначає її політику. Крім того, цей орган також буде нести відповідальність за вжиття необхідних адміністративних заходів, що дозволить агентству функціонувати. Загальна організаційна структура агентств буде коротко пояснена далі, хоча слід нагадати, що можуть існувати серйозні відмінності між різними агентствами внаслідок дещо некоординованого їх поширення, яке відбулося в останні десятиліття. Дійсно, лише після прийняття так званого «Спільного підходу»<sup>51</sup>, в якому основні інституції ЄС погодились щодо спільних рис, якими повинні володіти нові агентства, було наведено певний порядок у процесі агентифікації. В принципі, кожне агентство має організаційну структуру, що складається з її правління та виконавчого директора. Однак воно може також передбачати інші органи, що виконують консультативні функції.

<sup>51</sup> „Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies” (document available under the following link: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf))

## 1. Правління

Організаційна структура агентств передбачає створення рад, які виконують два різні типи функцій: визначення політики агентства та здійснення адміністративних функцій. Хоча в деяких агентствах ці функції виконує одна рада, інші розподіляють ці функції між двома різними радами. Для того, щоб врахувати роль відповідної ради, останні нещодавно створені установчі регламенти агентств передбачають, що їх члени повинні відповідати певним вимогам, зокрема вони повинні мати знання та досвід у сфері діяльності агентства. Назви таких органів можуть різнитися в залежності від агентства, навіть якщо їхні функції подібні. Для полегшення розуміння далі ми використовуватимемо загальний термін «Правління». Згідно з відповідними положеннями установчих регламентів агентств або регламентами рад, ці органи скликають збори своїх членів регулярно, принаймні раз на рік або на запит певного відсотка їх членів. Метою цих зустрічей є обговорення різних аспектів діяльності агентства, зокрема стратегії, яку слід застосовувати, та прийняття необхідних для забезпечення його функціонування рішень.

Переважаю кожне Правління складається з представників усіх держав-членів. Однак є кілька винятків, де є представництво Комісії, Ради та Парламенту відповідно. Як правило, ради передбачають представництво Комісії у кількості як мінімум одного (і до шести членів) з правом голосу. У деяких агентствах Комісія має лише статус спостерігача. Щоправда, Комісія марно намагалася розширити свій вплив на адміністративні ради, вимагаючи рівного представництва з Радою. Дійсно, присутність Комісії в Правлінні є необхідною, щоб не позбавити агентство його наднаціонального характеру. Беручи до уваги досвід та технічні знання Комісії, необхідно вимагати співмірного представництва Комісії.

У деяких агентствах Парламент також представлений або може призначити наукових працівників. За винятком випадків, коли їм надається лише статус спостерігача, ці представники, як правило, є повноправними членами Правління. Законодавчі пропозиції Комісії спочатку не передбачали представництва Парламенту. Однак нещодавні були змінені з метою забезпечення їх присутності в агентствах. З одного боку, ця присутність має перевагу, адже дозволяє Парламенту взяти на себе роль демократичного контролю за діяльністю агентств. З іншого боку, залучення Парламенту до діяльності агентств ризикує переплести його вплив на діяльність агентств з демократичним контролем за ними. Парламент вже має ефективні засоби забезпечення дотримання агентствами встановлених правил та їхньої відповідальності за свої дії. У майбутньому було б бажано, щоб парламент наполягав на збереженні своїх традиційних засобів контролю, а не безпосередньо впливав на діяльність агентств, що, радше, є прерогативою виконавчої влади.

Управлінські ради деяких агентств дозволяють представництво не тільки установ ЄС та держав-членів. Участь третіх країн та міжнародних організацій в управлінських Радах вже обговорювалась у контексті відкритості явища агентифікації. Крім того, певні агентства забезпечують представництво груп інтересів, що не мають права голосу, які призначаються відповідно до особливих процедур.

У «Спільному підході» установи домовились, що до складу Правління будуть входити по одному представнику від кожної держави-члена, два представники Комісії, одному від Парламенту та, за необхідності, обмежених кількості груп інтересів. Ця угода може розглядатися як поразка для Комісії, яка наполягала на паритеті з Радою. Зі свого боку, це важлива перемога Парламенту, який має законне право вимагати представництва у всіх радах директорів, незважаючи на вищезазначені сумніви щодо його конкретної ролі.

## 2. Виконавчий директор

Виконавчий директор є найважливішим органом агентства після Правління. Як і останній, Виконавчий директор не має узгодженого найменування, але його часто згадують у термінології, введений регламентом про заснування. Він представляє агентство зовні і відповідає за його

повсякденне управління. Його роль також полягає у наданні допомоги Правлінню у підготовці основних документів агентства. Для того, щоб виконувати свої обов'язки, Виконавчий директор в ідеалі повинен мати міцні знання з питань державного управління, менеджменту та навіть професійний досвід у галузі, в якій працює агентство. Однак цікаво звернути увагу на той факт, що установчі регламенти не містять жодних уточнень щодо вимог, яким повинен відповідати кожен кандидат, щоб зайняти цю посаду, тож на практиці обрання відповідного кандидата – це справа Правління.

Виконавчий директор призначається за рішенням Правління на основі пропозиції Європейської Комісії. Незважаючи на те, що це звичайна процедура в переважній більшості агентств, і вона відповідає «Спільному підходу», проте є певні винятки, зокрема в деяких агентствах передбачено призначення директора Радою на основі пропозиції Правління або за рішенням самого Правління на основі списку кандидатів, складеного комісією з відбору та затвердженого Радою та Парламентом. Слід зазначити, що, хоча лише в установчих правилах CEPOL та EUROJUST прямо згадується участь комісії з відбору, це, зазвичай, вимагається законодавством ЄС про державну службу. Відмінності в процесі призначення, які все ще існують в різних агентствах, є результатом неузгодженого процесу агентифікації, що є наслідком боротьби між установами за отримання контролю і, отже, не виправданий об'єктивними обставинами. Найбільш послідовним було б призначення Виконавчого директора лише Правлінням, перед яким, як правило, Виконавчий директор відповідає. І хоча Комісія має повноваження пропонувати низку кандидатів на посаду виконавчого директора, факт залишається фактом, що Парламент зміг розширити свій вплив у цій сфері. Фактично установчі регламенти нещодавно створених агентств передбачають, що кандидати повинні з'являтися перед парламентом і відповідати на питання, як і при процедурі призначення членів Комісії<sup>52</sup>.

Деякі із нещодавно прийнятих установчих регламентів агентств підкреслюють незалежність виконавчих директорів в управлінні ними. Звичайно, це не означає, що Виконавчий директор не несе відповідальності за свої дії. Навпаки, як зазначено вище, Виконавчий директор підзвітний Правлінню, і, отже, може бути звільнений з посади на підставі порушення своїх обов'язків за процедурою, встановленою відповідним установчим регламентом. Регулювання такої процедури може бути детальним або залишати певну свободу розсуду, таким чином, змінюючись від одного агентства до іншого.

### 3. Дорадчі органи

Залежно від специфіки ролі агентства, його інституційна структура може включати низку дорадчих органів, які мають відносну незалежність, попри їхнє формальне членство в агентстві. До складу консультативних органів Frontex входять представник з питань захисту даних, консультативний форум та представник з прав людини. Дорадчі органи можуть бути форумом для зібрання міжнародних організацій, запрошених до участі в роботі агентства, якщо членство правління не передбачене. Інші агентства можуть включати організації, що складаються з технічних експертів, які спеціалізуються на галузі, в якій агентство працює. Залежно від їхньої ролі, ці дорадчі органи можуть подавати висновки, розглядати запити приватних осіб, а також заохочувати агентство діяти певним чином.

<sup>52</sup> Це дивовижний факт, оскільки не всі процедури призначення вищих керівників ЄС передбачають обов'язок виступати перед парламентом. У цьому контексті слід зазначити, що згідно зі статтею 255 ДФЄС судді СЄС повинні з'являтися лише перед «колегією, що складається з семи осіб, обраних з числа колишніх членів СЄС та Загального Суду ЄС, членів національних верховних судів та адвокатів із визнаною компетенцією, один з яких повинен бути запропонований парламентом». Таким чином, призначення базується виключно на знаннях та досвіді кандидата. Отже, на відміну від передбаченої в США процедури призначення членів Верховного суду, призначення суддів СЄС не підлягає голосуванню на парламентських засіданнях. Однак Парламент не раз просив змінити процедуру, щоб дозволити йому відігравати більш важливу роль.

## V. Процедури прийняття рішень та прийняття актів

Різні органи агентства приймають рішення у відповідних сферах компетенції. В той час як Правління займається стратегічними питаннями, Виконавчий директор відповідає за повсякденну діяльність агентства, а також за вжиття заходів, необхідних для забезпечення виконання рішень Правління, в тих випадках, якщо установчий регламент або рішення самого Правління передбачають таке виконання. Правління може також делегувати виконавчому директору певні завдання адміністративного або імплементаційного характеру. Рішення приймаються відповідно до встановлених процедур, викладених в установчих регламентах, деталізованих в процедурних правилах, що приймаються агентством. Хоча виконавчий директор та правління мають різну компетенцію, безсумнівно, завжди існує певне їх тематичне накладення. Однак слід зазначити, що між двома типами рішень існує ієрархічна залежність. Оскільки Виконавчий директор забезпечує виконання рішень Правління та діє на основі делегування повноважень, він просто діє відповідно до технічного завдання, наданого Правлінням. Отже, ієрархія норм повинна враховуватися при дослідженні законності рішення. Це означає, що рішення Виконавчого директора щодо виконання та делегування повинні відповідати інструкціям, наведеним у рішеннях Правління. Рішення агентства повинні, зі свого боку, відповідати положенням установчого регламенту, а також відповідному законодавству ЄС, зокрема застосовуваному агентством.

На додаток до рішень, у прямому розумінні, установи також можуть приймати адміністративні акти, що мають обов'язковий ефект для держав-членів або окремих осіб, з можливими різними назвами залежно від агентства. На запитання, чи має адміністративний акт, прийнятий агентством, юридичні наслідки, слід відповідати через тлумачення правових засад, що дозволяють органам агентства приймати ці акти, враховуючи мету, яка повинна бути досягнута цим актом. Відповідь є надзвичайно важливою, оскільки вона дає змогу визначити, чи може адміністративний акт бути предметом юридичної перевірки, про що мова піде нижче. Ще однією важливою категорією адміністративних актів, що приймаються агентствами, є згадане вище «м'яке право», що включає всі види посібників, циркулярів, керівних принципів тощо, роль яких, по суті, полягає в наданні певних вказівок національним та наднаціональним органам щодо правильного застосування та тлумачення правил ЄС. Хоча монополія щодо тлумачення права належить СЄС, слід нагадати, що агентства, як і Комісія, мають високий рівень технічних знань, тому не слід недооцінювати значення цих інструментів «м'якого права». Дійсно, ці документи часто заповнюють прогалини, допущені вторинним законодавством, а також дають вказівки адміністрації щодо того, як найкраще скористатися свободою розсуду, наданою йому законодавцем ЄС. На сьогодні інструменти «м'якого права», розроблені як Комісією, так і агентствами, повинні розглядатися як незамінні в адміністративній практиці ЄС.

## VI. Заходи контролю щодо агентств

### 1. Загальні аспекти

Розповсюдження агентств у багатьох сферах компетенції ЄС викликає сумніви щодо можливості справжнього контролю за їх адміністративною діяльністю. Це занепокоєння стає зрозумілим, якщо порівнювати управління через агентства та інші вищезгадані типи адміністрації. Коли держави-члени впроваджують законодавство ЄС, як правило, контроль за дотриманням ними своїх зобов'язань здійснюють Комісія та Суд ЄС. Якщо законодавство ЄС застосовує Комісія, контроль за її діяльністю, як правило, здійснюють такі установи, як СЄС, Парламент<sup>53</sup> та Рахункова палата. У випадку з агентствами це набагато складніше. За відсутності будь-якого положення в Договорах, яке прямо передбачає створення агентств, очевидно, що немає в них і регулювання таких

<sup>53</sup> Див.: European Parliamentary Research Service, "EU agencies, common approach and peer review — Implementation assessment" (November 2018).

важливих питань, як контроль за їх адміністративною діяльністю. Усвідомлюючи цю проблему, законодавцві довелося запровадити спеціальні механізми, щоб заповнити цю прогалину в правовому порядку ЄС. Механізми контролю різноманітні та застосовуються декількома інституціями, як це буде пояснено нижче. Мета завжди однакова, тобто забезпечити, щоб агентства відповідали за свої дії, працюючи прозоро і згідно законодавчої бази.

## **2. Вимоги, що визначаються обраною правовою основою**

Найпростіший механізм контролю пов'язаний з вибором відповідної правової бази для створення агентства. Як було зазначено на початку, правова основа визначає законодавчу процедуру, якої слід дотримуватися, а отже, і вимоги, яким повинні відповідати установи, що беруть участь у цій процедурі. Якщо в Раді потрібна одностайність, як це було б із застосуванням статті 352 ДФЄС як правової основи, держави-члени можуть заперечити проти створення відповідного органу. Це також має місце, якщо для прийняття установчого регламенту потрібна більшість голосів серед держав-членів, які засідають у Раді, як того вимагає правова основа статті 114 ДФЄС. Якщо парламент є співзаконодавцем у цьому процесі, він може також виступити проти або вимагати законодавчих змін, що відображають його інтереси. Очевидно, що після створення агентства цей контроль втрачається, якщо тільки установчий регламент не вимагає подальших змін, що передбачає відновлення законодавчого процесу. Оскільки це трапляється не так часто, залученим інституціям доведеться мудро використовувати свій вплив у законодавчому процесі.

## **3. Підготовка, узгодження та прийняття бюджету**

Іншим важливим механізмом контролю є можливість розподіляти фінансові кошти агентствам шляхом прийняття бюджету ЄС. Рада пропонує засоби, які вважає необхідними, тоді як Парламент приймає бюджет. Як держави-члени, так і Парламент можуть досягти бажаних змін у діяльності агентства, здійснюючи політичний тиск. З огляду на свою ініціативу Комісія має завдання подати бюджетну пропозицію, пропонуючи розподілити фінансові ресурси на діяльність, яку вона вважає за доцільне для досягнення поставлених цілей.

## **4. Вплив Комісії на діяльність агентств**

З усіх інституцій ЄС саме Комісія, ймовірно, матиме найбільший вплив на діяльність агентств через те, що на них покладено функцію адміністрування. Більше того, хоча агентства є спеціалізованими структурами, Комісія є інституцією, яка має повноваження щодо розробки та реалізації політики. Вона також виконує функції координації, впровадження та управління відповідно до статті 17 (1) ДЄС. Для прикладу, хоча FRONTEX є агентством, відповідальним за захист зовнішніх кордонів ЄС, саме Генеральний директорат з питань юстиції та внутрішніх справ розробляє політику в цій галузі і після схвалення Радою забезпечує роботу FRONTEX в межах цієї політики. Як «охоронець договорів», Комісія буде втручатися, щоб забезпечити, щоб агентство діяло у межах свого мандату та відповідної політики ЄС. Крім того, різні служби агентства будуть офіційно (або неофіційно) консультуватись з Комісією щодо питань, що стосуються законності його діяльності, незважаючи на інституційну незалежність, якою користується агентство. Здається, Комісія усвідомлює цей взаємозв'язок «напівпідпорядкування», коли відкрито розглядає агентства як «сателіти». Комісія також зазвичай вимагатиме дотримання її прерогатив у певних сферах, наприклад, у сфері зовнішніх відносин. Тому вона заперечуватиме проти того, щоб агентства діяли незалежно у взаємовідносинах з третіми країнами. Розробка адміністративних домовленостей з цими країнами, як правило, потребуватиме дозволу Комісії перед укладенням. Для того, щоб запобігти виходу агентства за межі своїх повноважень чи компетенції ЄС загалом, Комісія зважає на те, що адміністративні угоди, укладені між агентствами та третіми державами, не є договорами

міжнародного публічного права. Вона також заперечуватиме юридично зобов'язуючий ефект подібного договору, зводячи його до простого «вираження намірів». Яким би сумнівним не було це тлумачення з юридичної точки зору, воно має важливе значення для ЄС у політичному плані, оскільки дозволяє уникнути ризику міжнародної відповідальності перед третіми країнами в результаті некоординованої діяльності великої кількості агентств.

Понад те, слід зазначити, що вплив, який Комісія може здійснити на внутрішній процес прийняття рішень, тобто у Правлінні, є недостатнім для того, щоб говорити про «підконтрольність» діяльності агентства. Як пояснювалося вище, Комісія, як правило, не має більше двох представників у цій раді, причому її вплив зменшується з кожним вступом нових держав-членів до ЄС. Незважаючи на те, що Комісія намагається підкреслити свої технічні знання та досвід у цій галузі, цього не є достатньо, щоб її думка переважала думки інших членів Правління. Комісія має значно менший безпосередній вплив на повсякденну роботу агентств, ніж через можливість пропонувати або відхиляти кандидатів на посаду виконавчого директора. Позиція Комісії в правлінні залишається позицією меншості.

### **5. Зв'язки з громадськістю та відкритий доступ до внутрішніх документів**

Агентства не працюють анонімно, навіть якщо Комісія переважно публічно виграє від успіху їх діяльності. Деякі агентства користуються певною популярністю залежно від визначеної для них сфери діяльності. Як результат, агентства часто закликають відповісти на запитання преси або членів парламенту щодо законності та доцільності їхніх дій. Агентства несуть відповідальність за свої дії, пояснюючи безпосередньо або за допомогою прес-релізів причини, які змусили їх прийняти певні рішення. Крім того, агентства повинні забезпечувати публічний доступ до своїх документів відповідно до вимог ЄС, які, як правило, оголошуються застосовними в силу установчих регламентів. Це стосується, зокрема, Регламенту (ЄС) № 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2001 року щодо доступу громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії<sup>54</sup>. Частина адміністративної діяльності складається з обробки запитів на доступ громадськості до внутрішніх документів, обґрунтування відмови у доступі та, за необхідності, захисту цього рішення перед СЄС у випадку, якщо таке рішення оскаржується за позовом про скасування<sup>55</sup>. Ці механізми забезпечують ефективний контроль громадськості за діяльністю агентств.

### **6. Відповідальність виконавчого директора та голови правління**

Агентство також підзвітне через свого виконавчого директора, який бере на себе політичну відповідальність за дії агентства щодо таких інституцій, як Комісія та Парламент. Ці установи можуть вимагати, щоб виконавчий директор або голова правління з'явилися і відповіли на поставлені перед ними запитання. Якщо Парламент вимагає їхньої присутності, це запрошення зазвичай надходить від комітету, відповідального за це питання.

### **7. Обов'язок подати робочу програму та річний звіт**

Основним джерелом інформації, що дає змогу установам здійснювати свої контрольні повноваження, є звіти, які агентства повинні подавати регулярно, а найважливішими є програма роботи та річний звіт. Ці два звіти, в принципі, є сторонами однієї медалі. У той час як робоча програма пояснює політику та цілі майбутнього року, річний звіт представляє діяльність попереднього року. Що стосується робочої програми, то, як правило, обов'язок подавати її передбачається установчим регламентом. Однак установи визнають це зобов'язання, навіть якщо установчі норми

<sup>54</sup> OJ L 145, 31.5.2001, p. 43-48.

<sup>55</sup> Див.: Judgments of the GC of 27 November 2019 in case T-31/18, Izuzquiza and Semsrott/Frontex, EU:T:2019:815 and of the CJEU of 22 January 2020 in case C-175/18 P, PTC Therapeutics International/EMA, EU:C:2020:30.

прямо не передбачають його. Очевидно, що робоча програма повинна бути сумісною з політикою ЄС у відповідній галузі. Щорічний звіт дозволяє відповідальним установам перевірити, чи досягло агентство своїх цілей. Узагальнюючи, зауважимо, що установчі регламенти не визначають детально вимог щодо змісту звітів, що є сферою вільного розсуду агентств. Для досягнення певного рівня гармонізації «Спільний підхід» вносить деякі пропозиції, зокрема – Комісії взяти на себе ініціативу та розробити заходи для забезпечення послідовності та порівнянності цих звітів. У будь-якому випадку, установчі регламенти визначають установи, яким слід надсилати такі звіти, включаючи Раду, Комісію, Парламент, Рахункову палату, Комітет регіонів та Економічний і Соціальний Комітет.

## **VII. Контроль за законністю діяльності агентств**

Заходи контролю, викладені в попередньому розділі, забезпечують насамперед демократичний контроль за діяльністю агентств і, меншою мірою, контроль за законністю, тобто за відповідністю законодавству ЄС. Що стосується другого типу контролю, слід зазначити, що існують конкретні механізми його проведення, які будуть представлені нижче.

### **1. Юридичний перегляд апеляційними колегіями**

Як зазначалося вище, юридичного перегляду адміністративного акта можна вимагати за умови, що він впливає на правове становище держави-члена або фізичної особи. Усвідомлюючи необхідність забезпечення ефективного правового захисту та враховуючи високотехнічні знання регуляторних агентств, законодавець ЄС вирішив запровадити для них так звані апеляційні ради<sup>56</sup>. Серед агентств, які мають такі апеляційні ради, є Європейське хімічне агентство (ECHA) та Офіс ЄС з інтелектуальної власності (EUIPO). Перевага Апеляційних колегій полягає у можливості використання досвіду агентств при одночасному зменшенні навантаження на судову систему ЄС. Апеляційні колегії надихнули на створення таких судових органів, як (пізній) Трибунал державної служби та Об'єднаний патентний суд (UPC). Не можна виключати, що в майбутньому можуть бути створені спеціалізовані палати в конкретних галузях ЄС на основі досвіду, накопиченого в практиці агентств.

Згадані апеляційні колегії дозволяють проводити юридичний перегляд рішень, прийнятих самими агентствами. Установчі регламенти передбачають низку механізмів, що забезпечують їх неупередженість та незалежність, наприклад, вимагають, щоб їхні члени не були посадовими особами самого агентства і призначалися на основі зовнішнього конкурсу, хоча вимоги та процедури їх призначення можуть відрізнятися в залежності від агентства. Регламенти про заснування або процедурні правила передбачають, що члени апеляційної колегії повинні бути незалежними та не зв'язаними будь-якими вказівками при прийнятті рішень, і не можуть виконувати інші функції в агентстві. Члени апеляційної колегії не можуть брати участь у будь-якому апеляційному провадженні, якщо вони в цьому особисто зацікавлені або якщо вони діяли або брали участь в оскаржуваному рішенні. Для забезпечення цих загальних заборон регламенти передбачають систему самовідводу та відводу. Члени колегії, як правило, можуть бути усунені лише через серйозні порушення поведінки після втручання органів агентства та за рішенням ЄС. Апеляційні колегії діють як суди, включені в агентства, але з високим ступенем незалежності від адміністративних органів.

Спільною є вимога об'єднати членів колегії, що спеціалізуються у відповідній технічній галузі чи законодавстві ЄС, що дозволяє приймати якісні рішення. Як правило, функцію голови апеляційної колегії здійснює адвокат, який спеціалізується на праві ЄС. Термін повноважень членів колегії складає кілька, зазвичай, 5 років, що забезпечує постійну діяльність, вільну від зовнішнього

<sup>56</sup> Стосовно апеляційних рад див.: Arana García, E., "Los recursos administrativos en la Unión Europea: Hacia un modelo común de justicia administrativa", *Working Papers on European Law and Regional Integration*, № 27 (2015), Universidad Complutense.



втручання. Кількість членів апеляційної колегії може різнитися залежно від агентства, переважно від 3 до 6 членів із відповідними заступниками.

Юридичний перегляд, який здійснюється апеляційними колегіями, поширюється на рішення, прийняті агентством. Наслідком апеляції може бути скасування або внесення змін до відповідного рішення. Апеляційна колегія може також сама вирішити, чи має для цього підстави, чи повернути справу до адміністративних органів, щоб продовжити необхідну процедуру, надаючи вказівки, які дозволять їм прийняти правильне рішення з технічної або юридичної точки зору.

Правила, що регулюють процедуру розгляду апеляційними колегіями, зазвичай викладені в установчих регламентах кожного агентства. Однак для деяких із них процесуальне законодавство міститься в правових актах, прийнятих Комісією в результаті делегування законодавцем ЄС. Самі агентства можуть приймати адміністративні акти, які додатково визначають процесуальні правила. У будь-якому випадку, процесуальне законодавство формується під впливом норм, що застосовуються до ЄС, що створює певний ступінь однорідності судочинства.

Залежно від агентства, апеляція може бути факультативною або обов'язковою. Можливість оскарження до подання справи до суду у прямому розумінні не є новою, оскільки це широко відоме явище на рівні національного адміністративного права. Переважна більшість держав-членів передбачає певні форми адміністративного оскарження перед тим самим органом або вищим органом, відповідальним за юридичний перегляд<sup>57</sup>. Такі дії, як правило, дозволяють адміністративному органу перевіряти законність власних рішень, у такий спосіб надаючи ефект, який можна було б охарактеризувати як «дидактичний», а також діяти в руслі принципу процесуальної економії<sup>58</sup>. Дійсно, не всі справи потребують розгляду судовою системою ЄС. Адміністративне оскарження має вже визначені переваги, а саме перевагу технічної експертизи, а також те, що апеляційні колегії розташовані географічно за місцем перебування агентства, де було прийнято оскаржуване рішення. Якщо апеляційна скарга є обов'язковою, це означає, що її подання є умовою прийнятності будь-якої скарги перед ЄС. Іншими словами, за відсутності апеляції до агентства перед зверненням до ЄС позов про скасування, поданий відповідною особою, буде відхилено як неприйнятний. Звичайно, не йдеться про випадки, коли адміністративне оскарження є необов'язковим. Загальний суд ЄС (GC) має юрисдикцію приймати рішення щодо апеляції на рішення, прийняті апеляційними колегіями агентств.

## 2. Юридичний перегляд Судом ЄС

Центральним механізмом контролю за законністю діяльності агентств є судова система, створена Договорами, в якій Суд ЄС відіграє провідну роль. Як зазначалось вище, Загальний суд, як правило, здійснює перевірку відповідності рішень, прийнятих агентствами, законодавству ЄС. З метою уникнення непорозумінь слід зазначити, що навіть якщо Договори вказують на Суд ЄС, це слід тлумачити як посилання на інституцію, яка включає Загальний суд, що є компетентною юрисдикцією Суду ЄС. Це стосується справ щодо перевірки законності актів агентств, як це буде пояснено нижче. Однак якщо мова йде про оскарження установчих регламентів агентств, то виключну компетенцію в таких справах матиме Суд ЄС як вищий суд, оскільки в такому разі йдеться про законодавчі акти ЄС. Цей тип процедури, як правило, передбачає залучення Ради та Парламенту як співзаконодавців, яким буде запропоновано подати позиції щодо заяв про незаконність, висунутих

<sup>57</sup> Див. порівняльний аналіз, вміщений у рішенні Наглядового органу Європейської Асоціації вільної торгівлі від 22 березня 2017 р. (Case No: 78421, Document No: 845549, Decision No: 061/17/COL), в якому міститься перелік кількох національних правових систем, в яких вимагається адміністративний перегляд законності (обов'язковий чи необов'язковий) перед доступом до національного суду. Як видно з цього рішення, співіснування різноманітних ресурсних систем відображає правові традиції в Європі.

<sup>58</sup> Див.: Opinion of Advocate General Pikamäe of 22 January 2020 in case C-114/19 P, Commission/Di Bernardo, EU:C:2020:22, paragraph 93.

заявником. Отже, назву «Суд справедливості ЄС» «CJEU» можна розуміти як посилання або на вищу установу, або на юрисдикцію, залежно від контексту.

### а) Позов про скасування

Серед доступних юридичних засобів відповідним правовим засобом для перевірки законності актів агентства, включаючи рішення апеляційних колегій, є позов про скасування. Стаття 263 (4) ДФЄС передбачає, що «будь-яка фізична або юридична особа може за умов, встановлених в абзацах першому та другому, порушити справу проти акта, адресованого цій особі, який безпосередньо та персонально стосується її, та проти регуляторного акта, який її безпосередньо стосується і не передбачає імплементаційних заходів»<sup>59</sup>. Це положення за визначенням виключає «*actio popularis*», гарантуючи, що порушувати справи можуть лише ті, кого оскаржуване рішення агентства зачепило персонально.

Як зазначено у другому реченні статті 263 (1) ДФЄС, СЄС «також перевіряє законність актів органів, служб чи агентств Союзу, спрямованих на настання юридичних наслідків щодо третіх сторін»<sup>60</sup>. Як досить широке поняття, посилання на «органи, служби та агентства» трактується як таке, що включає агентства. Це положення контрастує з першим реченням цього абзацу, в якому актами, які можуть бути оскаржені, називаються «законодавчі акти, акти Ради, Комісії та Європейського центрального банку, крім рекомендацій чи висновків, та акти Парламенту та Європейської Ради мають на меті створити правові наслідки щодо третіх сторін». За відсутності другого речення могла б виникнути прогалина у судовому захисті осіб, що було б несумісним із образом «Союзу права», який СЄС встановив у своїй прецедентній практиці. Можливість подання позову про скасування «законодавчих актів» дозволяє провести юридичний перегляд установчих регламентів агентств. Кілька разів держави-члени оскаржували ці засновницькі норми, стверджуючи, що у разі створення агентства з певною компетенцією законодавець ЄС перевищив би свої повноваження. Як згадано вище, ці випадки дозволили Судові ЄС підтвердити застосовність деяких положень як правової бази. Це спрямовує нас до положень, які можуть слугувати підставою позову про скасування. Згідно зі статтею 263 (2) ДФЄС, СЄС «має юрисдикцію щодо позовів держав-членів, Європейського Парламенту, Ради або Комісії на засадах браку компетенції, порушення істотної процесуальної вимоги, порушення Договорів або будь-якої норми права, пов'язаної з їх застосуванням, або зловживання повноваженнями».

Зі статті 264 ДФЄС випливає, що «якщо позов є обґрунтованим, Суд проголошує відповідний акт нікчемним». Однак у тому самому положенні зазначено, що СЄС, «якщо вважає за необхідне, вказує, які наслідки акту, проголошеного нікчемним, слід вважати остаточними». Загалом, Загальний суд може сам прийняти рішення за позовом про скасування або повернути справу назад до агентства, щоб воно могло прийняти рішення щодо певних аспектів, зокрема технічного характеру.

### б) Позадовговірна відповідальність

Оскільки установчі регламенти передбачають позадовговірну відповідальність агентств ЄС за шкоду, заподіяну третім особам незаконними діями, Загальний суд є компетентним розглядати такі спори відповідно до статті 340 (2) ДФЄС. Позадовговірна відповідальність ЄС можлива за трьох умов: по-перше, протиправної поведінки установи чи працівника; по-друге, наявності шкоди, яку зазнав апелянт; по-третє, причинно-наслідкового зв'язку між поведінкою установи чи працівника та цією шкодою. Відшкодування такої шкоди здійснюється відповідно до «загальних принципів, спільних для законодавства держав-членів».

<sup>59</sup> Kühn, W.M., "The Draft Protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur — A new milestone in the judicialisation of regional integration law", *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, No 2 (2017), p. 62.

<sup>60</sup> Lenaerts, K./Maselis, I./Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford 2014, paragraph 7.70, p. 304.

**с) Договірна відповідальність**

На відміну від випадків позадоговірної відповідальності, згаданих вище, стаття 340 (1) ДФЄС передбачає, що «договірна відповідальність ЄС регулюється законодавством, що застосовується до відповідного договору». Отже, коли агентства укладають договори з третіми особами, незалежно від того, є вони приватними чи державними операторами, випадки, що спричиняють відповідальність агентства, наприклад у разі невиконання взятих на себе зобов'язань, повинні бути зазначені в цих контрактах.

Понад те, з процедурної точки зору слід нагадати, що стаття 274 ДФЄС передбачає, що «без шкоди повноваженням, наданим СЄС Договорами, спори, стороною яких є ЄС, з цієї причини не повинні виключатися з юрисдикції національних судів». Це положення слід розуміти таким чином, що самого факту того, що стороною договору є агентство ЄС, недостатньо для висновку, що тільки Суд ЄС має юрисдикцію для вирішення потенційних спорів. Навпаки, якщо інше не передбачено безпосередньо в контрактах, юрисдикція буде покладена на національні суди. У випадку контрактів щодо державних закупівель, вони, як правило, передбачають юрисдикцію судів держави, де знаходиться агентство. Варто також обумовити, що законодавство цієї приймаючої держави застосовується також у випадках, коли контракт не містить інших конкретних положень. Оскільки агентства є наднаціональними структурами, і національне законодавство не завжди передбачає вирішення правових проблем, які можуть виникнути під час виконання контракту, нерідко вказується, що у випадку виникнення юридичних прогалин вони заповнюються «договірним правом ЄС». Результат можна охарактеризувати як «змішане» договірне право, що складається з національного законодавства та загальних принципів, спільних для законодавства держав-членів у питаннях, що стосуються договорів.

Слід уточнити, що договірну відповідальність агентства за будь-яке порушення договірних зобов'язань слід відрізнити від законності процедури закупівлі, яка, як пояснювалося вище, здійснюється відповідно до правил, встановлених Фінансовими регламентами ЄС<sup>61</sup>. Оскільки мова йде про застосування регламенту ЄС, учасники процедури державних закупівель (якими був укладений контракт або будь-який інший учасник), які заявляють, що процедура є незаконною, повинні подати заяву про перегляд до Загального суду, юрисдикція якого є обов'язковою<sup>62</sup>. Доступними засобами правового захисту можуть бути позов про скасування або позов про позадоговірну відповідальність відповідно до цитованих положень.

**d) Апеляція**

СЄС має юрисдикцію розглядати апеляційні скарги, які обмежені лише деякими питаннями права, на рішення та накази Загального суду. Апеляційні скарги не мають зупиняючої дії. У разі задоволення апеляційної скарги СЄС скасовує рішення Загального суду і сам приймає рішення щодо спору або повертає справу назад до Загального суду, який зв'язаний рішенням СЄС.

**3. Підзвітність Комісії**

Як було зазначено вище, агентства, як правило, підзвітні Комісії з питань реалізації політики ЄС. Зазвичай агентства консультуються з Комісією з широкого кола питань, які також включають законність тих чи інших заходів. Комісія є контактним центром для запитань щодо застосування адміністративного законодавства ЄС, незалежно від автономії агентств. Існує також

<sup>61</sup> Положення, що містяться у Фінансових регламентах, застосовуються лише до установ ЄС та інших суб'єктів, дуже подібні до положень директив ЄС щодо державних закупівель, які держави-члени зобов'язані застосовувати. Опис цих директив див.: Kühn, W. M., "The reform of the EEA rules on public procurement", *Upphandlingsrättslig tidskrift*, 2015, No 2, p. 150.

<sup>62</sup> Poulsen, S., Jakobsen, P./Kalsmose-Hjelmborg, S., *EU public procurement law*, 2<sup>nd</sup> edition, Copenhagen, 2012, p. 50.

відповідальність перед Комісією у випадках, коли адміністративне законодавство або нормативні акти прямо це передбачають, наприклад, у контексті процедур, що вимагають співпраці між агентством та Комісією або прийняття останньою акту.

#### 4. Юридичний перегляд іншими суб'єктами

Існують також інші організації, які беруть на себе роль вартового та здійснюють юридичний перегляд. Їх роль може поширюватися на всю діяльність агентства або обмежуватися певною сферою. Вище вже згадувався Європейський омбудсмен (ЄО), роль якого полягає у розгляді випадків незаконності та неправомірного управління. Висновки, надані ЄО, з питань його компетенції, не є юридично зобов'язуючими, але мають певну силу. Результати своїх розслідувань ЄО включатиме у свою доповідь парламенту, створюючи тим самим політичний тиск. Агентства, як правило, беруть до уваги оцінку, що міститься у таких висновках, і прагнуть виправити кожен виявлений випадок неправомірного управління<sup>63</sup>.

Слід також згадати Європейського інспектора із захисту даних (ЄІЗД), який є незалежним наглядовим органом, основною метою якого є забезпечення дотримання інститутами та органами ЄС права на приватність та захист даних при обробці персональних даних та розробці нових політик. ЄІЗД обирається на п'ятирічний поновлювальний термін. Регламент (ЄС) № 2018/1725<sup>64</sup> встановлює завдання та повноваження ЄІЗД, а також його інституційну незалежність як контролюючого органу. Він також встановлює правила захисту даних в установах ЄС. На практиці завдання ЄІЗД можна розділити на три основні функції: моніторинг, консультування та співпраця. В рамках своєї дорадчої ролі ЄІЗД консулює Комісію, Парламент, Раду, а також агентства з питань захисту даних у ряді сфер політики. Втручання ЄІЗД, як правило, передбачено в установчих регламентах, наприклад, коли йдеться про укладення угод між агентствами про обмін персональними даними, як це відбувається між FRONTEX та EUROPOL.

#### VIII. Майбутнє процесу агентифікації

Останні десятиліття показали, що агентифікація управління ЄС є процесом, що перебуває у розвитку. Проте вже можна спостерігати деякі тенденції, які дозволяють певною мірою передбачити його майбутнє. Перш за все, дещо хаотичне поширення, яке відбулося на ранніх стадіях, було виправлене критеріями «Спільного підходу», що забезпечують чіткіші рамки для створення агентств. Тепер законодавець ЄС зможе використовувати ці інструменти для встановлення певного порядку у формуванні своєї внутрішньої структури. Крім того, оскарження в СЄС дозволило законодавцю визначити відповідні правові основи з огляду на необхідність виконання певних адміністративних завдань у майбутньому. Нещодавнє створення Європейської служби праці 20 червня 2019 року свідчить про те, що все ще існує прихильність до агентифікації як відповідного методу управління в ЄС.

Очевидно, що тенденція створення агентств буде збільшуватися, оскільки ЄС наділяється більшими повноваженнями, а користь від агентифікації не ставиться під сумнів. Не можна виключати, що агентства можуть бути закриті або об'єднані та навіть приєднані до установ, коли вони втратять своє головне призначення. Однак, здається, немає чіткої тенденції до такого сценарію. Дуже схоже, що певні агентства можуть розвиватися, щоб відігравати вирішальну роль у певних

<sup>63</sup> Як зазначила Генеральний Адвокат Веріца Церняк у своєму висновку від 28 березня 2007 року у справі case C-331/05 P Internationaler Hilfsfonds/Commission, EU:C:2007:191, paragraphs 56 and 57, головним призначенням Європейського омбудсмена є виконання обов'язків з «оптимізації адміністрації Союзу», а не забезпечення персонального юридичного захисту. ЄО повинен «шукати вихід із ситуації у разі оскаржуваного випадку «поганого управління», здійснюваного інституцією чи органом, що робить його (ЄО - перекладач) скоріше адміністративним органом».

<sup>64</sup> Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision 1247/2002/EC (OJ L 295, 21.11.2018, p. 39).

сферах, таких як FRONTEX у галузі охорони зовнішніх кордонів, яка буде обладнана власною прикордонною та береговою охороною. Так само не можна виключати, що Європейський центр з профілактики та контролю захворюваності може стати ще більш важливим утворенням через пандемію та необхідність підтримувати дії держав-членів у галузі охорони здоров'я. Отже, агентства залишатимуться, тим самим вирішально впливаючи на функціонування ЄС.

Як «сателіти» ЄС, агентства є представниками наднаціональної сфери на території держав-членів. Географічна відстань та децентралізація є викликами, які ставлять під загрозу узгодженість адміністративних дій агентств. Подолати ці виклики можна лише за допомогою телекомунікаційних засобів, сучасних технологій, організації постійних зустрічей та обміну персоналом тощо. Тому робота в агентствах вимагає певних зусиль. Переваги не очевидні, але вони відповідають політичній вимозі забезпечити більшу репрезентативність ЄС у державах-членах шляхом адміністративної децентралізації.

## IX. Висновки

У цій статті представлені різні аспекти явища агентифікації в європейській адміністрації, пояснюється статус агентств у правовому порядку ЄС, спосіб їх створення, їх внутрішня організація та фінансування, процедури прийняття рішень та їх функціонування. Агентства також класифікувались за певними категоріями, щоб полегшити краще розуміння їхньої «причини існування». Також були представлені виклики, з якими стикаються агентства у своєму повсякденному функціонуванні. У статті також зосереджено увагу на їх стосунках з інституціями ЄС, зокрема на контролі законності, що здійснюється інституціями ЄС. Таким чином було доведено, що агентства далеко не працюють у правовому вакуумі. Натомість вони міцно закріплені в інституційній структурі ЄС і підлягають суворому контролю законності з боку різних суб'єктів, включаючи Комісію, Парламент, ЄС та СЄС. Агентифікація досягла успіху, затвердивши себе як нова форма змішаного управління, яка спочатку не передбачалася Договорами, включаючи участь держав-членів, сприяючи тим самим прийняттю законодавства ЄС останніми.

## Список використаних джерел

### Бібліографія:

1. Arana García, E., "Los recursos administrativos en la Unión Europea: Hacia un modelo común de justicia administrativa". Working Papers on European Law and Regional Integration. № 27 (2015). Universidad Complutense.
2. Callies C. EUV/AEUV — Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta (ed.Christian Callies/Matthias Ruffert). Munich 2011. Article 13 EUV.
3. Chiti E. "Is EU Administrative law dealing in some of its crucial tasks". European Law Journal. Vol. 22. № 5. September 2016.
4. Frenz W. „Vollzug des Europarechts“ Handbuch Europarecht. Berlin/Heidelberg 2010. paragraph 1743.
5. Kühn W.M. "Reflections on possible regional convergence with the participation of the Andean Community and Mercosur. Lessons from European integrative experience ". International Policy. № 109. July-September 2013.
6. Kühn W.M., "The reform of the EEA rules on public procurement". Upphandlingsrättslig tidskrift. 2015. № 2.
7. Kühn W. "The social model established by the European Constitution: An analysis from the perspective of the protection of public health ". International Agenda. Year XII. № 23. 2006.
8. Kühn W.M. "Legal aspects and political prospects of a possible withdrawal from the European Union by the United Kingdom". Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. No 8. August 2016.
9. Kühn W.M. "The Draft Protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur — A new milestone in the judicialisation of regional integration law". Journal of the Belarusian State University. International Relations. No 2 (2017).
10. Kühn W.M. "The Eurasian Economic Union (II) — Institutions. Law and Policies for Economic Integration". European Law Reporter. 2016. No 7.
11. Kühn W.M. "The non-contractual liability of the EU following the violation by the CJEU of the fundamental right to a reasonable length of proceedings" Review of the Secretariat of the Permanent Court of Review of Mercosur 6. No 12. September 2018.
12. Lenaerts K., Maselis, I., Gutman, K. EU Procedural Law. Oxford 2014.
13. Lenaerts K., Van Nuffel P. European Union Law. 3rd edition. Oxford 2011.

14. Lopez-Jacoiste Diaz E. "The New Permanent Structured Cooperation: Definitive impulse for a common security and defense policy in Europe". Spanish Yearbook of International Law. 34. 2018.
15. Möllers R. Polizei in Europa — Die Sicherheitsagenturen EUROPOL und FRONTEX im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. 2nd edition. Frankfurt 2017.
16. Oesch M., Lang, A. „EU-Agenturen und die Schweiz“. Zeitschrift für Europarecht. № 6. November 2014.
17. Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. 4th edition. Vol. 1 (EU Immigration and Asylum Law). Oxford 2016.
18. Poulsen S., Jakobsen, P., Kalsmose-Hjelmberg S. EU public procurement law. 2nd edition. Copenhagen. 2012.
19. Van Drooghenbroeck, S., Rizcallah. C.: Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Commentaire article par article. Bruylant. Brussels. 2018.
20. Wathelet M., Wildemeersch J. Contentieux européen. 2nd edition. Brussels 2014.
21. Widdershoven J. "Developing administrative law in Europe: Natural convergence or expected universality?". Review of European Administrative Law. Vol. 7. No 2. 2014.

#### Перелік юридичних документів:

22. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) № 1304/2013, (EU) № 1309/2013, (EU) № 1316/2013, (EU) № 223/2014, (EU) № 283/2014, and Decision 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 (OJ L 193, 30.7.2018, p. 1).
23. Regulation № 31 (EEC) 11 (EAEC) laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community.
24. Report of the European Parliament's Constitutional Affairs Committee of 30 January 2019 on the implementation of the legal provisions and the Joint Statement ensuring parliamentary scrutiny over decentralized agencies (procedure: 2018/2114 (INI)/Document: A8-0055/2019).
25. Court of Auditors, Special Report "Future of EU Agencies — Reinforcing flexibility and cooperation" (2020).
26. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Statement and Common Approach on the location of the sites of decentralised agencies, COM (2019) 187 final.
27. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies. URL: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf)
28. European Parliamentary Research Service. "EU agencies, common approach and peer review — Implementation assessment" (November 2018).
29. Comparative law analysis contained in the decision of the EFTA Surveillance Authority of 22 March 2017 (Case No: 78421, Document No: 845549, Decision No: 061/17/COL).
30. Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision 1247/2002/EC (OJ L 295, 21.11.2018, p. 39).
31. Opinion of Advocate General of 28 March 2007 in case C-331/05 P Internationaler Hilfsfonds/Commission. EU:C:2007:191, paragraphs 56 and 57.
32. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (procedure: 2012/2024 (INL); document: A7-0369/2012).
33. Opinion № 2/13 of the CJEU of 18 December 2014 on EU accession to the European Convention on Human Rights.
34. Opinion № 1/2015 of the Court of Auditors of the EU on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (2015/C 52/01) (OJ C 52, 13.2.2015, p. 1).
35. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/715 of 18 December 2018 on the framework financial regulation for the bodies set up under the TFEU and Euratom Treaty and referred to in Article 70 of Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council (OJ L 122, 10.5.2019, p.1).
36. Opinion of Advocate General of 22 January 2020 in case C-114/19 P, Commission/Di Bernardo. EU:C:2020:22, paragraph 93.
37. Opinion of Advocate General of 9 September 2020 in joint cases C-225/19 and C-226/19, R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken. EU:C:2020:679, paragraph 99.

#### Судова практика:

38. Reparation for injuries suffered in the service of the UN, Advisory Opinion of the International Court of Justice of 11 April 1949, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), United Nations.
39. Judgment of the German Federal Constitutional Court of 6 July 2010 in Case 2 BvR 2661/06, DE:BVerfG:2010:rs20100706.2bvr266106, paragraph 62.
40. Judgment of the CJEU of 19 January 2010 in Case C-555/07, Küçükdeveci, EU:C:2010:21, paragraph 22.

41. Judgment of 26 June 2012 in case C-335/09 P, Commission/Poland, EU:C:2012:385, paragraph 48 and of 29 June 2010, E and F, C-550/09, EU:C:2010:382, paragraph 44.
42. Judgments of 15 November 2012 in Cases C-539/10 P and C-550/10 P Al-Aqsa v Council and Netherlands v Al-Aqsa, EU:C:2012:711, paragraph 139; of 11 July 2013 in Case C-444/11 P Team Relocations and Others v Commission, not published, EU:C:2013:464, paragraph 120, and of 28 March 2017 in Case C-72/15, Rosneft, EU:C:2017:236, paragraph 122.
43. Judgment of 27 November 2012 in case C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756.
44. Judgment of the CJEU of 13 November 2015 in Case C-73/14, Council/Commission, EU:C:2015:663, paragraph 61; judgment of 14 April 2015, Council/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, paragraph 64.
45. Judgment of 15 February 2016 in Case C-601/15 PPU, J.N, EU:C:2016:84, paragraph 53.
46. Judgment of the CJEU of 4 October 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, paragraphs 124 and 125, as well as Judgment of 8 March 2017, Euro Park Service, C-14/16, EU:C:2017:177, paragraph 36.
47. Judgments of the GC of 27 November 2019 in case T-31/18, Izuzquiza and Semsrott/Frontex, EU:T:2019:815 and of the CJEU of 22 January 2020 in case C-175/18 P, PTC Therapeutics International/EMA, EU:C:2020:30.

## References

### Bibliography:

1. Arana García, E., "Los recursos administrativos en la Unión Europea: Hacia un modelo común de justicia administrativa". Working Papers on European Law and Regional Integration. № 27 (2015). Universidad Complutense.
2. Callies C. EUV/AEUV — Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta (ed.Christian Callies/Matthias Ruffert). Munich 2011. Article 13 EUV.
3. Chiti E. "Is EU Administrative law dealing in some of its crucial tasks". European Law Journal. Vol. 22. № 5. September 2016.
4. Frenz W. „Vollzug des Europarechts“ Handbuch Europarecht. Berlin/Heidelberg 2010. paragraph 1743.
5. Kühn W. M. "Reflections on possible regional convergence with the participation of the Andean Community and Mercosur. Lessons from European integrative experience ". International Policy. № 109. July-September 2013.
6. Kühn W. M., "The reform of the EEA rules on public procurement".Upphandlingsrättslig tidskrift. 2015. № 2.
7. Kühn W. "The social model established by the European Constitution: An analysis from the perspective of the protection of public health ". International Agenda. Year XII. № 23. 2006.
8. Kühn W.M. "Legal aspects and political prospects of a possible withdrawal from the European Union by the United Kingdom". Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. No 8. August 2016.
9. Kühn W.M. "The Draft Protocol on the creation of the Court of Justice of Mercosur — A new milestone in the judicialisation of regional integration law". Journal of the Belarusian State University. International Relations. No 2 (2017).
10. Kühn W.M. "The Eurasian Economic Union (II) — Institutions. Law and Policies for Economic Integration". European Law Reporter. 2016. No 7.
11. Kühn W.M. "The non-contractual liability of the EU following the violation by the CJEU of the fundamental right to a reasonable length of proceedings" Review of the Secretariat of the Permanent Court of Review of Mercosur 6. No 12. September 2018.
12. Lenaerts K., Maselis, I., Gutman, K. EU Procedural Law. Oxford 2014.
13. Lenaerts K., Van Nuffel P. European Union Law. 3rd edition. Oxford 2011.
14. Lopez-Jacoiste Diaz E. "The New Permanent Structured Cooperation: Definitive impulse for a common security and defense policy in Europe". Spanish Yearbook of International Law. 34. 2018.
15. Möllers R. Polizei in Europa — Die Sicherheitsagenturen EUROPOL und FRONTEX im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. 2nd edition. Frankfurt 2017.
16. Oesch M., Lang, A. „EU-Agenturen und die Schweiz“. Zeitschrift für Europarecht. № 6. November 2014.
17. Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. 4th edition. Vol. 1 (EU Immigration and Asylum Law). Oxford 2016.
18. Poulsen S., Jakobsen, P., Kalsmose-Hjelmberg S. EU public procurement law. 2nd edition. Copenhagen. 2012.
19. Van Drooghenbroeck, S., Rizcallah. C.:Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Commentaire article par article. Bruylant. Brussels. 2018.
20. Wathelet M., Wildemeersch J. Contentieux européen. 2nd edition. Brussels 2014.
21. Widdershoven J. "Developing administrative law in Europe: Natural convergence or expected universality?". Review of European Administrative Law. Vol. 7. No 2. 2014.

### List of legal documents:

22. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) № 1304/2013, (EU) № 1309/2013, (EU) № 1316/2013, (EU) № 223/2014, (EU) № 283/2014, and Decision 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 (OJ L 193, 30.7.2018, p. 1).

23. Regulation № 31 (EEC) 11 (EAEC) laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community.
24. Report of the European Parliament's Constitutional Affairs Committee of 30 January 2019 on the implementation of the legal provisions and the Joint Statement ensuring parliamentary scrutiny over decentralized agencies (procedure: 2018/2114 (INI)/Document: A8-0055/2019).
25. Court of Auditors, Special Report "Future of EU Agencies — Reinforcing flexibility and cooperation" (2020).
26. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Statement and Common Approach on the location of the sites of decentralised agencies, COM (2019) 187 final.
27. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies. URL: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf)
28. European Parliamentary Research Service. "EU agencies, common approach and peer review — Implementation assessment" (November 2018).
29. Comparative law analysis contained in the decision of the EFTA Surveillance Authority of 22 March 2017 (Case No: 78421, Document No: 845549, Decision No: 061/17/COL).
30. Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision 1247/2002/EC (OJ L 295, 21.11.2018, p. 39).
31. Opinion of Advocate General of 28 March 2007 in case C-331/05 P Internationaler Hilfsfonds/Commission. EU:C:2007:191, paragraphs 56 and 57.
32. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (procedure: 2012/2024 (INL); document: A7-0369/2012).
33. Opinion № 2/13 of the CJEU of 18 December 2014 on EU accession to the European Convention on Human Rights.
34. Opinion № 1/2015 of the Court of Auditors of the EU on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (2015/C 52/01) (OJ C 52, 13.2.2015, p. 1).
35. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/715 of 18 December 2018 on the framework financial regulation for the bodies set up under the TFEU and Euratom Treaty and referred to in Article 70 of Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council (OJ L 122, 10.5.2019, p.1).
36. Opinion of Advocate General of 22 January 2020 in case C-114/19 P, Commission/Di Bernardo. EU:C:2020:22, paragraph 93.
37. Opinion of Advocate General of 9 September 2020 in joint cases C-225/19 and C-226/19, R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken. EU:C:2020:679, paragraph 99.

#### Cases:

38. Reparation for injuries suffered in the service of the UN, Advisory Opinion of the International Court of Justice of 11 April 1949, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), United Nations.
39. Judgment of the German Federal Constitutional Court of 6 July 2010 in Case 2 BvR 2661/06, DE:BVerfG:2010:rs20100706.2bvr266106, paragraph 62.
40. Judgment of the CJEU of 19 January 2010 in Case C-555/07, Küçükdeveci, EU:C:2010:21, paragraph 22.
41. Judgment of 26 June 2012 in case C-335/09 P, Commission/Poland, EU:C:2012:385, paragraph 48 and of 29 June 2010, E and F, C-550/09, EU:C:2010:382, paragraph 44.
42. Judgments of 15 November 2012 in Cases C-539/10 P and C-550/10 P Al-Aqsa v Council and Netherlands v Al-Aqsa, EU:C:2012:711, paragraph 139; of 11 July 2013 in Case C-444/11 P Team Relocations and Others v Commission, not published, EU:C:2013:464, paragraph 120, and of 28 March 2017 in Case C-72/15, Rosneft, EU:C:2017:236, paragraph 122.
43. Judgment of 27 November 2012 in case C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756.
44. Judgment of the CJEU of 13 November 2015 in Case C-73/14, Council/Commission, EU:C:2015:663, paragraph 61; judgment of 14 April 2015, Council/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, paragraph 64.
45. Judgment of 15 February 2016 in Case C-601/15 PPU, J.N, EU:C:2016:84, paragraph 53.
46. Judgment of the CJEU of 4 October 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, paragraphs 124 and 125, as well as Judgment of 8 March 2017, Euro Park Service, C-14/16, EU:C:2017:177, paragraph 36.
47. Judgments of the GC of 27 November 2019 in case T-31/18, Izuzquiza and Semsrott/Frontex, EU:T:2019:815 and of the CJEU of 22 January 2020 in case C-175/18 P, PTC Therapeutics International/EMA, EU:C:2020:30.

*Переклад: Бориславська А.*