

Олена ПІСТРАКЕВИЧ

АГЕНЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Постановка проблеми. Європейські регуляторні агенції є складовою частиною інституційної системи ЄС. Вони складають цілий ряд організацій, які виконують функції регуляторно-управлінського характеру і метою діяльності яких є забезпечення ефективної реалізації галузевих політик ЄС. Це установи, які керуються європейським публічним правом, мають власний юридичний статус і відносяться до категорії “інших інституцій Спільноти”. Тому вивчення цього складника інституційної системи ЄС є надзвичайно важливим і актуальним для глибшого розуміння особливостей цієї системи та “складення повнішої картини” про неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Агенції ЄС як органи регуляторної політики знаходиться в полі зору багатьох зарубіжних науковців про що свідчать численні публікації та видання. Найбільш вагомими серед них можна вважати наукові здобутки таких науковців, як Д.Герардін, Р.Муноз, Н.Петіт, Ж.Джордана, Д.Леві-Фаур, Г. Майоне, Т.Зварт, І.Вергей та ін. Вітчизняними дослідниками поки що приділяється досить незначна увага цим важливим елементам інституційної системи ЄС.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Агенції ЄС відіграють важливу роль в регуляторній політиці, однак їх повноваження є обмеженими, і як наслідок – вони не можуть повністю відповідати за свою діяльність та її результати. Цю особливість і варто дослідити в рамках означеної теми статті.

Метою статті є дослідження передумов створення агенцій в Європейському Союзі, їх природи та деяких особливостей функціонування в порівнянні з аналогічними американськими установами.

Виклад основного матеріалу. Агенції є елементами інституційної системи Європейського Союзу, які одні зарубіжні вчені називають “децентралізованими агенціями” [9, с. 155 – 162], інші відносять їх до категорії “інших інституцій Спільноти” [8, с. 104 - 106]. Вітчизняні науковці також починають вивчати цей надзвичайно важливий складник інституційної системи ЄС [2], [4].

Як зазначають вітчизняні дослідники [3, с. 13-14], створення агенцій ЄС відбувається вже близько 40 років і на сьогодні їх нараховується більше тридцяти. Умовно їх поділяють на агенції “трьох поколінь”: агенції першого покоління – 1970-ті рр.; агенції другого покоління – 1994-1995 рр.; агенції третього покоління – 2003 р. Збільшення кількості європейських агенцій тісно пов’язано з їх регулюючою функцією, роль якої зростає у зв’язку з постійно виникаючими функціональними потребами, які не завжди в повній мірі можуть бути задоволеними централізованими інституціями ЄС.

Основною метою діяльності децентралізованих агенцій Європейського Союзу є, як наголошують вітчизняні дослідники, забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах. Вони створюються Радою Міністрів і мають статус незалежних інституцій. Постійне збільшення кількості агенцій та розширення сфер їх діяльності пояснюється передусім потребою надавати допомогу Європейській Комісії та Раді Міністрів у здійсненні нагляду за реалізацією законодавства ЄС в державах-членах та впровадженням



**ПІСТРАКЕВИЧ
Олена**

Володимирівна,

аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджено агенції Європейського Союзу як важливі елементи інституційної системи, утворені для реалізації регуляторної політики ЄС. Також зроблено порівняльний аналіз агенцій європейського та американського типу.

Ключові слова: агенція, регуляторна політика, реалізація регуляторної політики, делегування регуляторних повноважень.

УДК 35:061.1 ЄС

галузевих політик на теренах ЄС. [1, с. 184]. В більшості європейських регуляторних органах існує проблема відповідності сучасних інституційних інновацій до жорстких вимог класичної системи управління та взаємодії з її елементами. Саме тому з метою забезпечення своєчасного реагування на різноманітні виклики, потреби та вимоги ЄС актуальним залишається вирішення питання про передачу нормотворчих повноважень та створення агенцій.

Як зазначають зарубіжні дослідники, агенція включає насамперед сукупність ряду організацій, які виконують функції управлінського характеру, а для більш глибокого розуміння її суті як установи варто звернути увагу на визначення, яке наведено в законі США "Про адміністративну процедуру" від 1946 р., відповідно до якого агенції – це частина уряду, яка, як правило, діє самостійно і незалежно під час виконання своїх функціональних обов'язків, а також має право приймати рішення та застосовуватися дії, які стосуються прав окремих громадян. [11, с. 143]. Найбільш типовими прикладами таких агенцій, що відповідають загальним ознакам даного визначення і які функціонують в державах-членах ЄС, представленні у таких країнах, як Великобританія (регулюючі офіси), Франція (адміністративні органи), Італія (незалежні адміністрації) та Німеччина.

Перші агенції на європейському рівні були створені в 1970-их роках, які мали більш операційний, тимчасовий характер діяльності і не представляли собою постійний регулюючий орган. Починаючи з 1990-их років, спостерігається друга хвиля виникнення агенцій, яка охопила регулювання таких питань, як охорона навколишнього середовища та медицина. Третя хвиля припадає на початок 2000-х років і пов'язана з виникненням таких агенцій, як продовольчої, морської, авіаційної, залізничної безпеки, мережевої та інформаційної безпеки, а також Європейського залізничного агентства. Крім того, Європейська Комісія висунула пропозиції щодо створення додаткових регулюючих органів: агенції Спільноти з контролю за рибальством та Європейською агенцією з хімії. Більшість європейських агенцій другого і третього покоління консультують Єврокомісію про технічні або наукові аспекти проблем регулювання, але вони не були наділені повноваженнями приймати остаточні і обов'язкові регулюючі рішення. Отже, вони не є агенціями в розумінні вищезгаданих американських агенцій, а через відсутність права приймати остаточне рішення не можуть бути притягнуті до відповідальності за наслідки заходів регулювання.

Не дивлячись на сучасну популярність агенцій на національному та наднаціональному рівнях Європейського Союзу, сьогодні існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики. Як зауважують зарубіжні фахівці, у парламентських системах, наприклад, призначення нормотворчої функції урядових відомств є звичайним способом делегування іншим суб'єктам регулювання. У разі економічного і соціального регулювання, однак, загальновизнано те, що безпосередній урядовий нагляд рідко є задовільним рішенням [3, с. 74]. Аргументація на користь делегування окремих повноважень агенціям чи іншим суб'єктам регулювання включає в себе такі підстави, як: потреба в компетентності і незалежності від уряду, яких вимагають, принаймні, деякі застосування знань; потреба постійного точного пристосування правил для їх адаптації до науково-технічного прогресу; можливості для проведення консультацій у ході публічних слухань, що є важливішим для агенцій, ніж для відомств (міністерств).

Ще одним альтернативним способом вироблення та реалізації регуляторної політики є делегування регулюючих повноважень судовим органам. У Сполучених Штатах Америки, наприклад, суди приймають остаточні рішення у справах з питань конкуренції (анти-трасти). Однак, серйозні конституційні та практичні перешкоди делегуванню регулюючих повноважень судовим органам існують в парламентських системах, які поширені в європейських країнах.

Саморегулюючі організації (СРО) є третьою альтернативою агенцій. Саморегулювання, яке передбачає делегування регулюючих функцій (зобов'язань) приватним

організаціям, відіграє важливу роль у суто технічних галузях, таких як промислова стандартизація, і скрізь, де якість продукції або послуги є важливим фактором. СРО можуть зазвичай мати більший рівень компетенції і володіти детальним знанням практики у відповідній галузі, ніж державна агенція. Друга перевага полягає в тому, що права, надані приватним структурам, менше формалізовані, ніж у державних регуляторних системах. Цей відступ від форми знижує вартість нормативної діяльності і полегшує швидко адаптацію правил до нових технічних знань і умов, що змінюються. Проблемою саморегулювання є ризик "поглинання" саморегулюючих організацій регульованими інтересами. Тому, поглинання є проблемою і для агенцій, але з саморегулюванням, а регуляторні поглинання можуть проявлятися з самого початку, оскільки члени СРО представляють ту ж групу або організацію, яку вони регулюють. Ще однією потенційною проблемою є моніторинг, оскільки готовність СРО оголосити і накласти стягнення на поганих виконавців, ймовірно, буде меншою, ніж у державній регуляторній агенції.

Одним з можливих рішень описаних проблем є, як вважають зарубіжні дослідники, введення дворівневої системи, в якій державний орган діє в основному як регулятор регуляторів, здійснюючи з СРО день у день нормотворчі та правозастосовні повноваження. Великий ринок, наприклад в США, відрізняється високою децентралізацією своєї системи стандартизації. Існують буквально сотні СРО, які беруть участь у виробленні технічних стандартів. У той же час, регуляторна система США характеризується наявністю потужних незалежних агенцій з перевірки діяльності приватних організацій, щоб заповнити будь-які прогалини в системі. У ЄС, навпаки, політичні та правові обмеження (такі як "Доктрина Мероні") [10, с. 97]. створюють серйозні перешкоди для появи як різноманітних СРО, діяльність яких спрямована на узгодження зростаючого обсягу європейського ринку, регулювання різноманітних переваг виробників і споживачів, так і повноцінних регуляторних агенцій, здатних контролювати діяльність СРО [7, с. 125].

Зарубіжні науковці також наголошують, що однією з важливих підстав делегування регуляторних повноважень незалежним агенціям є підвищення довіри до довгострокових політичних зобов'язань. Політична невизначеність та часова неузгодженість виступають основними причинами проблеми довіри. Політична невизначеність є прямим наслідком демократичного процесу. Однією з основних характерних рис демократії є те, що вона є формою тимчасового правління [6, с. 25]. Необхідність проведення регулярних виборів в однакові проміжки часу означає, що політика теперішньої більшості може бути порушена новою більшістю з різними і можливо, протилежними інтересами. Звідси й виникає невизначеність щодо майбутньої політики. Іншою загрозою для довіри до політики є часова неузгодженість, яка виникає за умови, коли обрана довгострокова політика уряду не співпадає з її пріоритетними напрямками та короткостроковою політикою. За умови відсутності відповідних зобов'язань уряд використовує своє право продовжувати те, що з'являється зараз. Однак, якщо люди очікують такої політичної зміни, вони будуть вести себе у такий спосіб, який перешкодить політикам досягти їхньої первісної мети. Наприклад, політика низької інфляції може бути оптимальною в довгостроковій перспективі, але в будь-який час може бути короткострокова політична користь від несподіваної інфляції. Якщо політики мають можливість перегляду первісної політики для досягнення такої короткострокової вигоди, економічні суб'єкти визнають це і відповідно змінюють свою поведінку.

Як уже згадувалося, європейські регуляторні органи не мають таких повноважень, якими наділені американські. Так, розпорядження про створення Європейського агентства з навколишнього середовища не включає в себе регулюючих функцій. Завдання агенції загалом полягає в наданні інформації, яка може бути корисною під час вироблення та здійснення екологічної політики. Навіть Європейське агентство з лікарських засобів, яке найближче до повноцінного регулюючого органу, не приймає

рішень, що стосуються безпеки та ефективності нових медичних препаратів, але представляє висновки щодо офіційного затвердження такої продукції Європейською Комісією. Так само, Європейський орган безпеки харчових продуктів допускається тільки до оцінки ризику, але не керує ним. Тільки Єврокомісія може прийняти остаточні рішення, що стосуються безпеки їжі.

Існує кілька причин, чому європейським агенціям не надають більш широкі повноваження. Істотним чинником є традиційний наголос на основному законодавчому підході до ринкової інтеграції. Спільнота ухвалює директиву, яка потім переноситься державами-членами у свої національні правові системи і здійснюється національними системами державного управління. Тому делегування найвищих регуляторних повноважень автономним європейським органам завжди обурювало держави-члени ЄС як занадто нав'язливе. Поділ нормотворчості та правозастосування також зручний для Комісії, яка більше зацікавлена у винагороді за скорішу розробку нових правил, ніж у невдячності та політично дорогих завданнях, спостерігаючи, як існуючі завдання реалізуються національними органами влади.

Політично вмотивована протидія повноцінним регуляторним агенціям на європейському рівні знаходить деяке виправдання у вузькому тлумаченні статті 7 Договору про ЄС, в якому перераховані інституції – Європейський Парламент, Рада, Комісія, Суд та Рахункова палата – які можуть виконувати завдання Спільноти. Це було витлумачено як загальну заборону на створення додаткових органів вироблення політики (директивних).

Ще в 1958 році Європейський суд справедливості зі своєю "Доктриною Мероні" постановив, що Комісія може делегувати деякі свої виконавчі функції органам, не названим у договорі, але тільки за умови суворой вимушеності. Зокрема, таким органам не повинні бути надані будь-які дискреційні повноваження (тобто такі, за якими можна діяти на власний розсуд), а Комісія повинна зберегти контроль за делегованими повноваженнями і відповідати за те, яким чином вони реалізуються. Це міркування відображається в теперішньому статусі європейських агенцій, більшість з яких займається тільки підготовкою регуляторних (нормативних) рішень.

Тим не менше, можна стверджувати, що модель делегування, яка лежить в основі доктрини Мероні, абсолютно не співпадає з розвитком соціально-наукового знання про засоби контролюючих агенцій, які діють на власний розсуд без надмірно нав'язаних делегованих повноважень та не відображені прямо у застосовуваному статуті. [7, с. 125].

Це вчення також не відповідає інституційним змінам, наведеним в табл. 1; з часом, ця доктрина була де-факто скасована.

Таблиця 1

Європейські регуляторні агенції*

Назва, місце знаходження та рік початку діяльності	Місія	Офіційний Веб-сайт
Європейське агентство з навколишнього середовища (ЕЕА), Копенгаген, 1994	Збирати і розповсюджувати своєчасну та достовірну інформацію про стан і тенденції в галузі навколишнього середовища на європейському рівні; співпрацювати з відповідними науковими органами та міжнародними організаціями.	http://www.eea.eu.int/
Служба гармонізації в межах внутрішнього ринку (ОНІМ), Аліканте, 1994	Сприяти гармонізації у сфері інтелектуальної власності, і, зокрема, галузі торгових марок	http://oami.eu.int/

Продовження Таблиці 1

Спільнотова служба з рослинного розмаїття (CPVO), Анжерс, 1995	Впровадження і застосування системи захисту прав на сорти рослин, які встановлюються законодавством Спільноти	http://www.cpvo.eu.int/
Європейське агентство з безпеки та гігієни праці (EU-OSHA), Більбао, 1995	Надавати органам Спільноти, державам-членам та зацікавленим особам всю актуальну технічну, наукову та економічну інформацію; створювати мережу, що об'єднує національні інформаційні мережі та сприяти наданню інформації в галузі безпеки та гігієни праці	http://agency.osha.eu.int/
Європейське агентство з лікарських засобів (EMA), Лондон, 1995	Охороняти та зміцнювати здоров'я людей і тварин за допомогою оцінки і контролю за лікарськими засобами для людини та застосування у ветеринарії	http://www.EMA.eu.int/
Європейський орган з безпеки харчових продуктів (EFSA), Парма, 2002	Надавати незалежні наукові консультації з усіх питань, які прямо або непрямо стосуються безпеки харчових продуктів; проводити оцінку ризиків для харчових продуктів одного типу; давати наукові рекомендації про генетично модифіковані непродовольчі товари та корми	http://www.efsa.eu.int/
Європейське агентство авіаційної безпеки (EASA), Кельн, 2003	Допомагати Спільноті в створенні і підтримці високого рівня безпеки польотів цивільної авіації та захисту навколишнього середовища в Європі; сприяти економічній ефективності в регулюючих та сертифікаційних процесах, просувати погляди Спільноти щодо стандартів безпеки в цивільній авіації у всьому світі	http://www.easa.eu.int/
Європейське агентство з безпеки на морі (EMSA), Лісабон, 2003	Надавати Комісії технічні і наукові рекомендації в галузі безпеки на морі та запобігати забрудненню із суден; робити свій внесок у процес оцінки ефективності законодавства Спільноти	http://www.emsa.eu.int/
Європейське агентство мережевої та інформаційної безпеки (ENISA), Іракліон, 2004	Допомагати Спільноті в забезпеченні особливо високого рівня мережевої та інформаційної безпеки; допомагати Комісії, державам-членам та бізнес-спільнотам у виконанні вимог мережної та інформаційної безпеки, у тому числі нинішнє та майбутнє законодавство Спільноти	http://www.enisa.eu.int/
Європейське залізничне агентство (ERA), Лілль, Валенсія, 2006	Надавати державам-членам та Комісії технічної допомоги в галузі забезпечення безпеки залізничного руху і взаємодії, зокрема шляхом проведення постійного моніторингу показників безпеки, і виробництво публічного звіту кожні два роки	http://europa.eu.int/comm/transport/rail/era/index_en.htm

*джерело електронного доступу [5].

Значення європейських агенцій в інституційній системі ЄС було підкреслено Європейською Комісією в одній з офіційних публікацій. Так, Біла книга з європейського врядування містить розділ "Краще застосування правил ЄС регуляторними агенціями". Перевагою агенцій є їх часта здатність спиратися на суто технічні, галузеві науку, зростаючий огляд, який вони дають відповідним секторам та економія коштів, які вони пропонують для бізнесу. Для Комісії створення агенцій також є корисним способом забезпечення її ресурсів, зосереджених на основних завданнях [4].

Біла книга анонсувала документ, який встановлює критерії для створення нових регуляторних агенцій і рамки, в яких вони повинні функціонувати. Цей документ є повідомленням про створення основи для європейських регуляторних агенцій від 11 грудня 2002 року. Повідомлення визначає кілька пропозицій, які, в разі їх реалізації, сприятимуть запровадженню деяких цікавих нововведень. Одна з таких пропозицій передбачає, що правова основа для створення агенції є тією ж, що і уповноважуюча відповідна політика, а не загальні положення статті 308 ДЄС. Логіка пропозиції зрозуміла – агенції є просто інструментом реалізації політики. Насправді вона вже застосовувалася при створенні Європейського органу безпеки харчових продуктів та двох установ, що займаються питаннями авіації та безпеки на морі.

Більш спірною була пропозиція стосовно органів правління агенцій. В даний час ці органи, завдання яких полягають у визначенні керівних поточних принципів і програм діяльності агенцій, затвердження їх бюджетів, і призначення їх директорів, складаються з одного або двох представників від кожної держави-члена ЄС і представника Комісії. У деяких випадках вони також включають в себе членів, призначуваних Європейським Парламентом або соціальними партнерами. Комісія стверджує, що такі упорядкування є адміністративно занадто громіздкими, особливо в розширеному Союзі, і надмірно домінують держави-члени. Вона пропонує менші управлінські органи, в яких національні та наднаціональні інтереси повинні бути представлені більш рівномірно і збалансовано, зокрема: органи правління повинні складатися з шести представників, призначених Комісією, шість – Радою, і три, без права голосу, що представляють зацікавлені сторони.

Третя пропозиція була більш прийнятною. Хоча в минулому Комісія завжди зверталася за підтримкою щодо включення до органів правління представників Європарламенту, тепер вона стверджує, що залучення ЄП є "недоречним у контексті діяльності регуляторних агенцій", оскільки парламент повинен бути вільним у здійсненні зовнішньополітичного нагляду за їх діяльністю, не бути пов'язаним членством в органі правління [4]. Суть полягає в тому, що більшість агенцій залежать від субсидій з бюджету ЄС, принаймні частина їх доходу. Оскільки ЄП поділяє контроль за союзним бюджетом з Радою, присутність членів парламенту в органах правління може створити ситуацію конфлікту інтересів.

Повідомлення містить кілька інших інноваційних пропозицій, але центральним питанням делегування регуляторних повноважень та офіційна позиція практично не змінилася: агенції не можуть наділятися повноваженнями приймати правила, тобто напів- (квазі-) законодавчих заходів загального застосування. У кращому випадку, агенціям може бути дозволено приймати індивідуальні рішення в чітко визначених галузях законодавства Спільноти, "в яких переважає публічний інтерес і в яких вони не повинні виносити третейського рішення щодо суперечливих суспільних інтересів, здійснювати повноваження, спрямовані на прийняття політичного рішення або робити складні економічні оцінки" [4]. Відомство з гармонізації внутрішнього ринку (товарні знаки і промислові зразки) (OHIM), Відомство Спільноти сортів рослин (CPVO) та Європейське агентство авіаційної безпеки (EASA) були визнані виконувати ці умови і, отже, мають право на адаптацію юридично обов'язкових рішень у розгляді конкретних програм. У цих трьох випадках, як стверджується, завдання полягає в тому, щоб просто (підтверджувати, засвідчувати, перевіряти), що окремі застосування задовольняють певним умовам, точно визначеним відповідними положеннями. Незважаючи на це, EMEA і EFSA, здається, відповідає тим же умовам:

ЕМЕА стосується виключно безпеки та ефективності нових лікарських препаратів; EFSA продовольчої безпеки. Крім того, ці агенції були позбавлені реальних повноважень щодо прийняття рішень: Комісія приймає остаточне рішення, як предмет ведення в рамках звичайної комітології. Єдина різниця між двома групами агенцій, як видається, полягає в більшій економічній і політичній значущості ЕМЕА EFSA, і, як наслідок небажання Комісії відмовитися від контролю за цими агенціями та відповідною регуляторною діяльністю. Відмова Комісії делегувати регулюючі повноваження тягне за собою серйозні витрати з точки зору довіри та відповідальності європейських регуляторів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Агенції, як надзвичайно важливі елементи інституційної системи Європейського Союзу, створюються Радою Міністрів з 1970-х років; їх кількість збільшується, що тісно пов'язано з їх регулюючою функцією, роль якої зростає у зв'язку з постійно виникаючими функціональними потребами, які не завжди в повній мірі можуть бути задоволеними основними та допоміжними інституціями ЄС. Основною метою діяльності децентралізованих агенцій ЄС є забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах. Попри популярність агенцій, сьогодні існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики: делегування нормотворчої функції урядових відомств іншим суб'єктам регулювання; делегування регулюючих повноважень судовим органам (приклад США); третьою альтернативою агенцій є саморегулюючі організації. Однією з важливих підстав делегування регуляторних повноважень незалежним агенціям та іншим суб'єктам регулювання є підвищення довіри до довгострокових політичних зобов'язань.

Європейські регуляторні органи (агенції) не мають таких повноважень, якими наділені американські, серед причин чого є традиційний наголос на основному законодавчому підході до ринкової інтеграції. В ЄС відбувається поділ нормотворчості та правозастосування, за яким на союзному рівні ухвалюються директиви, які потім переносяться державами-членами у свої національні правові системи і відбувається правозастосування національними системами державного управління.

Література:

1. Грицяк І.А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: Підручник / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — 620 с.
2. Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості / Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2008. – 336 с.
3. Baldwin, R., and McCrudden, C. (1987), Regulation and Public Law (London: Weidenfeld & Nicolson).
4. European Governance, A White Paper on European Communication [Електронний ресурс]. – Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final, 35 p. – Режим доступу : http://europa.eu/documents/comm/white_papers/governance-2001. – Назва з екрана.
5. European regulatory [Електронний ресурс]. – Official home page of the Agencies: http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm. Назва з екрана.
6. Linz, J.J. ‘Democracy’s Time Constraints’, International Political Science Review, 1998. 19: 19-37.
7. Majone, G. (2005), Dilemmas of European Integration The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth (Oxford: Oxford University Press).
8. P.S.R.F. Mathijesen. A Guide to European Union Law. – London: Sweet & Maxwell, 2004. – 490 p.
9. Paul Craig Grainne de Burca. EU Law: text, cases, and materials. – Third Edition. – Oxford University Press, 2003. – 1242 p.
10. Stated in Meroni v. High Authority, Case 9/56, [1957-58] ECR 133.
11. The Institutions of the European Union, Second Edition, Edited by John Peterson and Michael Shackleton, Oxford University Press 2006.