

УДК 327:330.341.1(4ЄС)

О. Киричук

## ОСОБЛИВОСТІ БАГАТОРІВНЕВОГО (МЕРЕЖЕВОГО) УПРАВЛІННЯ ЄС: РОЛЬ МІЖУРЯДОВИХ АГЕНТСТВ

На прикладі практичної діяльності агентств ЄС та взаємодії різних груп бізнес-інтересів (наднаціональних, міждержавних, національних, приватних і професійних) досліджено особливості європейського мережевого управління “без уряду”, спрямованого на забезпечення реалізації спільної економічної політики у Європейському Союзі.

**Ключові слова:** багаторівневе (“мережеве”) управління, комітологія, комітети, децентралізовані і виконавчі агентства ЄС, органи Євроатому, моніторинг, стандартизація, сертифікація, ліцензування, субсидіарність.

Складна система взаємодії наднаціональних, міждержавних і національних чинників в управлінні Європейського Союзу привертає підвищену увагу до концепцій, які вибудовуються навколо поняття політичних мереж (policy networks), під якими здебільшого розуміють складне поєднання стабільних, децентралізованих, неієрархічних відносин між різними за своєю соціальною природою акторів, що обмінюються ресурсами заради досягнення спільної мети [1].

Дослідження особливостей багаторівневого управління (англ. – multi-level governance) є особливо актуальним в умовах, коли життя диференціюється і стає складним, що практично унеможливає управління колишніми методами “зверху вниз” через безпосереднє державне втручання, не вдаючись до взаємодії з самим суспільством. Проблема має свою актуальність і для України у зв’язку із труднощами переходу системи державного управління в Україні до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст.

Певні концептуальні засади багаторівневого управління знайшли своє вираження у роботах теоретиків європейської інтеграції Е. де Хааса та Л. Лінбрега. Але вперше його науково-теоретичний аналіз здійснив Г. Маркс на початку 90-х рр. XX ст. внаслідок вивчення нових інституційних структур ЄС, які були введені в дію Маастрихтським договором. Надалі Г. Марк розвинув теорію багаторівневого (мережевого) управління у співавторстві з іншими західними вченими: Л. Хуге, Ф. Ніельсеном, Л. Раєм і Й. Салком. У другій половині 90-х XX – початку XXI ст. з’явилася низка робіт західних вчених, які намагаються осмислити сутність складних управлінських процесів ЄС: Я. Бачі, Т. Боржел, Р. Родса, Г. Банка, С. Смісмана, Дж. Розенау і Д. Стоуна та інших. Через призму російського контексту особливості європейського управління осмислюються М. Стрежневою, В. Писаревим, М. Хрустальовим, Л. Сморгуновим, В. Кулагіним і П. Палажченко. Проблема мережевого управління також вивчається вітчизняними вченими І. Грицяком, В. Бодровим, Н. Вінниковою. Серед широкого кола досліджень із даної проблематики простежується теза про те, що джерелом управління в сучасних умовах не обов’язково мають бути звичні державні органи влади. Однак більшість згаданих робіт мають теоретичний спрямування і не приділяють уваги аналізу конкретних інституційних форм

недержавного управління. Поза увагою як зарубіжних, так і вітчизняних вчених залишається дослідження ролі міжурядових агентств, які особливо стрімко стали розвиватись після розширення ЄС з 2004 р. і отримали особливі повноваження після ратифікації усіма країнами-членами ЄС з Лісабонської угоди 2009 р.

Мета статті – на прикладі практичної діяльності агентств ЄС дослідити особливості європейського мережевого управління “без уряду”, спрямованого на забезпечення реалізації спільної економічної політики.

Як зауважує Б. Пітерс, в умовах глобалізації за право управляти змагаються світовий ринок, наддержавні органи і установи, місцеві органи влади, розгалужені мережеві структури (суспільні і приватні) [2]. У системі мережевого управління з’являються нові актори, якими є представники різних груп інтересів: від бізнесу, фінансів, науки, медицини і фармакології – до профспілкових організацій, захисників навколишнього середовища і прав споживачів. Вони зацікавились Брюсселем (як столицею ЄС) після введення в дію Маастрихтського договору в 1993 р. та внаслідок набуття європейськими інститутами важливих повноважень у таких сферах, як забезпечення належних умов праці та охорона здоров’я працівників, охорона навколишнього середовища, соціальна політика тощо [3]. У цій поліфонії груп інтересів виділяються фінансові та бізнесові кола ЄС, які внаслідок політики лібералізації фінансових ринків звільнилися від урядового контролю і їхня залежність від державних коштів впала. В умовах, коли керівники держав почали втрачати винятковий контроль у галузевих політиках представники фірм вимушені самостійно захищати власні інтереси і проводити торговельні переговори і визначати правила конкуренції. Їх турбували переважно правила виробництва, розподілу та обміну товарів, продуктів і послуг. За цього фірми не цікавляться тими пріоритетами економічної політики ЄС, які вимагають великих державних витрат – охороною здоров’я, освітою і пенсійним забезпеченням. Тому ці сфери залишаються під контролем національних урядів. За таких умов трудящі більше не можуть розраховувати на національний уряд як на партнера, захисника чи арбітра у взаєминах із бізнесом, оскільки здатність держави інкорпорувати підприємців у погоджувальні моделі посередництва інтересів знизилася.

На думку російської дослідниці М. Стрежньової, ознаками багаторівневого європейського управління, яке здійснюється через трансурядові мережі є, по-перше, наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються і, по-друге, акцент на взаємодії учасників на різних рівнях управління (як мінімум наднаціональному, національному та субнаціональному). Виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно. Така мережа становить поєднання стабільних децентралізованих відносин, які пов’язують різних “акторів” (державних чиновників, регіональних управлінців, профспілкових активістів і велику кількість експертів різноманітного професійного спрямування), що мають спільне відношення до європейської політики і співпрацюють заради спільної для усіх мети. Об’єднані за специфікою своєї діяльності в агентства чиновники різних країн і регіонів активно діляться інформацією один з одним і координують свої дії, встановлюючи прямі зв’язки. За цього члени національного кабінету міністрів або голови національної виконавчої влади, погодившись на активність такого роду, згодом не надто часто і пильно їх контролюють [4].

Новим інституціональним інструментарієм політичного управління, який протягом останніх років отримав поширення у Європейському Союзі, є агентства – бюрократичні органи, які засновуються актами вторинного законодавства ЄС для

виконання якоїсь спеціальної (технічної, наукової або управлінської) місії. Деякі агентства полегшують функціонування Єдиного внутрішнього ринку Євросоюзу і наділяються у зв'язку із цим виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Інші займаються збором інформації і підготовкою експертних рекомендацій державам-учасникам. Треті – створюються для виконання спеціальних програм ЄС.

На сьогодні у Європейському Союзі діє близько тридцяти агентств, хоча називають їх по-різному – центр, бюро, фундація тощо. Усі агентства, залежно від повноважень, партнерів або клієнтів можна поділити на чотири категорії: 1) децентралізовані агентства; 2) регуляторні; 3) виконавчі; 4) органи Євроатому.

Децентралізовані спеціалізовані агентства засновуються для координації галузевих політик між національними і загальноєвропейськими управлінськими інституціями та громадськими організаціями у рамках усього географічного простору ЄС, а нерідко і поза його межами. Від інших установ ЄС їх відрізняє власний статус юридичної особи з властивим їм логотипом і самофінансуванням. У своїй моніторинговій, координуючій та іншій діяльності регулюються європейським публічним правом. Такі агентства є самофінансованими організаціями, що отримують прибуток від зборів за дії, які вони виконують відповідно до положень ЄС. Отримані кошти витрачаються на оплату праці співробітникам, господарські потреби, а також на технічне обстеження, моніторинг проведення експертиз тощо.

За сферою діяльності серед децентралізованих агентств виділяють ті установи, які координують співпрацю між національними органами влади в економічній сфері (за Маахстритським договором – першій колоні архітектури ЄС). Саме діяльність цих агентств ЄС допомагає зрозуміти, як Єврокомісія, яка не має своєї управлінської вертикалі, діє як виконавчий орган ЄС, який нерідко називають “урядом без уряду”. За допомогою найрізноманітніших агентств забезпечується дотримання різними управлінськими рівнями (як національним та регіональним, так і окремими суб'єктами господарювання усього простору ЄС) єдиних стандартів галузевих політик ЄС.

Назагал, агенції ЄС, відповідно до свого профілю і завдань, які у кожному окремому випадку визначаються відповідними регламентами Єврокомісії, здійснюють моніторинг внутрішнього ринку і забезпечують національні і регіональні органи влади та виробників відповідною інформацією, а також проводять навчання осіб, які відповідальні за реалізацію тих чи інших галузевих політик.

Наприклад, Європейська фундація з поліпшення умов життя та праці (EUROFOUND) і Європейське агентство з безпеки і охорони праці (EU-OSHA) [5] здійснюють інформаційну та аналітичну підтримку політики ЄС щодо запобігання ризикам на підприємствах країн-членів ЄС: виконують дослідницькі проекти, надають консультації та здійснюють експертизи для працедавців, європейських інституцій національних урядів, профспілок. Європейський центр з розвитку професійної освіти (CEDEFOP) [6] і Європейська освітня фундація (ETF) засновані з метою надання допомоги у реформуванні систем освіти у напрямку підвищення кваліфікації робітників задля зменшення бідності. Європейське агентство з охорони довкілля (EEA) створено для: реалізації основних завдань політики поліпшення якості навколишнього середовища; ощадливого й раціонального використання природних ресурсів; запобігання зміні клімату та втратам біологічного різноманіття [7]. Європейський моніторинговий центр з наркотиків і наркоманії (EMCDDA) сприяє розробці стратегії боротьби з нелегальним розповсюдженням наркотичних препаратів [8].

Окремі агентства мають більш відповідальні повноваження щодо стандартизації товарів на внутрішньому ринку ЄС. Так, Бюро гармонізації внутрішнього ринку (товарні знаки і промислові зразки) (ОНІМ) здійснює реєстрацію торгівельних марок, а Управління Співтовариства сортів рослин (СРВО) надає право інтелектуальної власності на різноманітні сорти рослин. Це агенції забезпечують надійний захист від підробок для всіх країн ЄС і дають власникам ексклюзивні права, що дозволяють їм заборонити будь-яким третім особам використовувати тотожні торговельні марки у їхніх комерційних діях, зокрема СРВО сприяє конкурентоспроможності сільського та фермерського господарства ЄС [9]. Особлива увага приділяється генетично модифікованим організмам (ГМО), оскільки законодавство ЄС чітко регламентує принципи маркування продуктів зі вмістом ГМО.

До ГМО відносяться організми, генетичний матеріал (ДНК) яких змінювався не внаслідок відтворення та/або природної рекомбінації, а завдяки додаванню модифікованого чи іншого гена біологічного виду або різновиду організмів. Протягом 1999 – 2004 рр. в ЄС діяв мораторій на використання ГМО. На сьогодні Єврокомісія знову дозволила продаж і вирощування генетично модифікованого насіння, зареєструвавши тільки 17 нових різновидів кукурудзи в Каталозі ЄС з різноманіття видів сільськогосподарських рослин. Але перш, ніж такі продукти потраплять на ринок ЄС, їх суворо перевіряють у лабораторіях, що належать до європейської мережі Спільного дослідного центру Європейської Комісії. Окрім того ЄС ухвалив заходи з запровадження положень Картагенського протоколу з біобезпеки про транскордонне розповсюдження ГМО.

Реєстрація здійснюється на основі заявки фізичної або юридичної особи, оплати єдиного мита. У процесі розгляду зави згаданими установами проводяться експертизи, під час яких встановлюється, чи дотримані формальні вимоги і чи не суперечить певний товар правилам ЄС, громадському порядку та принципам моралі. Якщо результати експертизи позитивні, промисловий зразок реєструється, а відомості про нього публікуються в електронному Офіційному бюлетені агентств, що мають відповідні права (наприклад протягом січня 2012 р. ОНІМ надало 24 ліцензії) [10]. Після опублікування промислового зразка ЄС у бюлетені треті особи можуть оскаржити його реєстрацію на підставі невідповідності умовам охороноздатності. Термін подання протесту не обмежений, мито за апеляційний розгляд одного протесту становить 800 євро [11].

Європейське управління з безпеки харчових продуктів (EFSA) забезпечує втілення п'яти основних принципів європейського законодавства у цій сфері: 1) твердження про нерозривність усіх ланок харчового ланцюга “від лану до столу” (безпека харчових продуктів – це й здоров'я тварин та їхнє харчування, добробут і ветеринарний контроль, це й піклування про здоров'я рослин, і дотримання санітарних норм обробки та приготування харчових продуктів); 2) аналіз ризиків як наріжний камінь політики безпеки харчових продуктів; 3) відповідальність операторів у цій сфері; 4) можливість контролювати продукт на кожній стадії харчового ланцюга; 5) право громадян на точну й достовірну інформацію [12].

Відповідальність за сертифікацію повітряного, морського та залізничного транспорту несуть Європейське агентство з морської безпеки (EMSA), Європейське агентство з авіаційної безпеки (EASA) і Європейське залізничне агентство – просування безпечної і сумісної системи залізничних перевізників (ERA). Зокрема EMSA надає технічну та наукову допомогу Єврокомісії у контролі за здійсненням діючого та у

формуванні нового законодавства ЄС щодо будівництва та технічного обслуговування морських суден, умов приймання їх у портах ЄС, сертифікації суднового устаткування, суднової безпеки, підготовки моряків у країні за межами ЄС і контролю суден державою порту.

EASA встановлює технічні й експлуатаційні правила і вимоги для різних категорій літаків (залежно від ваги та утилізації). Сертифікований Європейським агентством з авіаційної безпеки літак може бути прийнятий у кожній країні Європейського Союзу. За умов узгодженості таких сертифікатів із вимогами льотної придатності США, вони можуть бути прийняті у будь-якій країні світу. З огляду на складну процедуру сертифікації лише деякі європейські виробники літаків мають ці сертифікати. За допомогою жорсткої гармонізації технічних вимог та адміністративних процедур у сфері повітряного транспорту Єврокомісії вдається наполегливо усувати конкурентів із європейського ринку авіаперевезень [13]. У 2007 р. Єврокомісія оприлюднила пакет пропозицій щодо заборони зарубіжним компаніям купувати і володіти активами у Євросоюзі, а також формування “чорного списку” іноземних авіакомпаній, яким заборонено здійснювати польоти до країн ЄС [14].

Зокрема, загроза внесення в цей список постала перед російським авіаперевізником “Пулково”. Надалі Єврокомісія інформувала Москву про порушення, вчинені ще дев’ятьма російськими авіакомпаніями, яким загрозувало занесення до “чорного списку”. У цій ситуації “Росавіація” та “Ространснагляд” підготували розпорядження про необхідність отримання ними надалі дозволів на виконання кожного польоту в країні ЄС. Таким чином, російські відомства взяли на себе забезпечення достатнього контролю, щоб компанії з Росії не отримували від ЄК повторних зауважень.

ERA виступає в якості органу влади для європейської системи управління залізничним рухом (ERTMS) [15]. Його діяльність спрямована на те, щоб залізниці стали більш конкурентоспроможними і пропонували високоякісні послуги, не обмежуючись національними кордонами. З метою забезпечення надійності пасажирських і вантажних перевезень воно здійснює моніторинг причин аварій та інцидентів на залізницях [16].

У зв’язку із розширенням Європейського Союзу 2004 р. і ліквідації кордонів на значному європейському просторі виникла потреба створення системи нагляду в інформаційній, медичній й фармацевтичній сферах.

Координаційним та моніторинговим центром європейської мережі лікування, що нараховує більше 40 національних компетентних органів у 30 країнах, у яких працює понад 4500 європейських експертів, є Європейське агентство з оцінювання лікарських препаратів ЕМА. Внаслідок триваючої глобалізації фармацевтичного сектора агентство також працює у тісних зв’язках з організаціями-партнерами по всьому світу, зокрема Всесвітньою організацією охорони здоров’я та регулюючими органами неєвропейських країн. ЕМА засноване як наглядова установа в сфері контролю за лікарськими засобами на ринку ЄС. Його завдання полягає у розробці ефективних і прозорих процедур, які сприяють швидкому доступу до користувачів безпечних і дієвих передових лікарств і застереження громадян ЄС від непатентованих ліків, що відпускаються без рецепта. Така компетенція згаданого агентства пов’язана із тим, що у Європейському Союзі усі фармацевтичні препарати та високотехнологічні процеси, зокрема біотехнології, повинні проходити європейську централізовану процедуру їх ліцензування. З метою перевірки на допустимість і безпечність залишків препаратів у продуктах харчування тваринного

походження цю процедуру також повинні проходити всі ветеринарні препарати, які використовуються як стимулятори прискороного росту тварин.

Фармацевтичні засоби, які пройшли запроваджену Європейською Комісією централізовану процедуру сертифікації, отримують доступ на ринки усього Євросоюзу, а також Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії. Тим не менше на ринках Європи є тисячі інших лікарських препаратів, які не пройшли європейську централізовану процедуру перевірки, а відповідають тільки національним дозвільним нормам. Однак в обов'язки ЕМА не входить виявляти такі препарати, воно тільки перевіряє ті лікарства, які передали в агентство самі фармацевтичні фірми для вияснення розбіжностей між двома або декількома державами-членами з приводу дозволу. Агентство постійно стежить за безпекою лікарських засобів через мережу фармаконагляду і вживає відповідних заходів, якщо звіти показують несприятливі реакції на препарат. Загальні рекомендації надаються також щодо лікарських трав. Досі фармацевтичні компанії розробляли лікарські препарати на основі рекомендацій ЕМА 1997 р. Із 1 січня 2013 р. Європейське медичне агентство запроваджує нові рекомендації [17].

Агентство з оцінювання лікарських препаратів не проводить науково-дослідних робіт і не має своїх лабораторій – всі дослідно-конструкторські роботи з лікарськими засобами самостійно здійснюються фармацевтичними компаніями або іншими розробниками ліків, які потім представляють висновки та результати тестування своєї продукції для оцінки. Але ЕМА координує наукові дослідження впливу взаємодії лікарських препаратів на стан здоров'я людини і виробляє нові рекомендації щодо їх раціонального і найбільш ефективного використання (регулювання дози, визначення тривалості їх прийому, взаємодії із певними продуктами харчування та ферментами тощо). Важливою є його роль у стимулюванні інновацій, оскільки ним надаються наукові консультації та інша допомога компаніям під час розробки нових ліків; публікуються нормативні вимоги якості, безпеки та ефективності тестування. Компетенція агентства не поширюється на питання ціноутворення та наявності ліків у ЄС – ці питання вирішуються з національним урядом або органами охорони здоров'я окремих країн.

Основну роботу фармаконагляду виконують шість наукових комітетів, що складаються з різних представників усіх країн-членів ЄС (пацієнтів та лікарів): Комітет з лікарських препаратів для людини СНМР, Комітет з лікарських продуктів для застосування у ветеринарії СVMP, Комітет з лікарських препаратів для сиріт СОМР, Комітет з лікарських засобів рослинного походження НМРС, Дитячий комітет РДСО та Комітет по розширеній терапії КПП. У 2005 р. в рамках Європейського агентства з лікарських засобів створено окреме Управління малого та середнього бізнесу, яке надає спеціальну допомогу для малих і середніх підприємств [18].

Іншим координатором діяльності європейських спеціалізованих мереж з нагляду за станом людського здоров'я та раннього попередження інфекційних захворювань є Європейський центр з профілактики та контролю хвороб ECDC. Це агентство здійснює "епідеміологічну розвідку" (пошук, збір, порівняння, оцінку та розповсюдження відповідних наукових і технічних даних). За його допомогою відбувається запровадження спільних заходів у сфері профілактики та контролю хвороб, зокрема обмін інформацією, досвідом і найкращими практиками. Центр також співпрацює із третіми країнами у сфері розвитку належної діагностики (виявлення, визначення та характеристика інфекційних агентів, які можуть загрожувати громадському здоров'ю). Участь у в

“епідеміологічній розвідці” ECDC бере і Україна, зокрема інформує Єврокомісію та держави-члени ЄС про отримані дані й оцінку поточних загроз для здоров’я.

Управління ризиками в інформаційній сфері здійснює Європейське агентство з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA). Воно здійснює моніторинг відповідних даних, організовує партнерство між публічним і приватним сектором, а також є посередником між Єврокомісією і Радою у діалозі з представниками бізнесу щодо вирішення проблем безпеки у продуктах комп’ютерного та програмного забезпечення.

Особливий міжвідомчий статус має засноване 2007 р. Європейське хімічне агентство ЕСНА, яке сприяє компаніям у послідовному дотриманні загальних європейських правил класифікації, маркування і пакування хімічних речовин, які скорочено називають REACH. Стандарти REACH поширюються не тільки на ті хімічні речовини, які використовуються у виробничих процесах, але і в побуті, наприклад миючі засоби, фарби, а також в одязі, меблях, електроприладах. Тому це агентство має значний вплив на більшість компаній країн ЄС [19].

У грудні 2010 р. прийнято рішення ввести в дію нову інституціональну систему фінансових наглядових органів (European System of Financial Supervisors), спрямовану на забезпечення фінансової стабільності в ЄС і більш суворого спостереження за ризиками в окремих фінансових послугах. Його інституційна архітектура складається із незалежних органів – Європейської ради системних ризиків, а також із ще трьох наглядових органів влади зі статусом децентралізованих агентств: 1) Європейського банківського органу ЕВА; 2) Європейського органу страхових і професійних пенсій ЕІОРА; 3) Європейського органу цінних паперів і ринків ESMA [20]. Європейська рада системних ризиків моніторить і аналізує потенційні загрози для фінансової стабільності, що виникають внаслідок певних макроекономічних подій і їх розвитку у фінансовій системі ЄС (“макро-пруденціальний нагляд”) [21]. Три агентства відслідковують стан прозорості ринків і фінансових продуктів; рівень забезпеченості рівних умов і захисту вкладників й інвесторів та захисту бенефіціарів, страхового й пенсійного полісів; забезпечують впровадження уніфікованих стандартів європейського страхування. До їхньої компетенції належать питання, пов’язані з корпоративним управлінням, аудитом та фінансовою звітністю. Усі три наглядові агенції є голосуючими членами Генеральної ради ESRB, куди також належать: Європейська Комісія, президент і віце-президент Європейського центрального банку, керуючі національними центральними банками.

На відміну від децентралізованих агентств, виконавчі (Executive) агентства не мають статусу юридичної особи і підзвітні певним Генеральним директоратам Європейської Комісії. Тому і їхні офіси розташовані у штаб-квартирі Єврокомісії (Брюсселі чи Люксембурзі). Відповідно до Регламенту Ради ЄС № 58/2003 (OJ L 11, 16.1.2003 р.) вони засновуються Європейською Комісією на певний період, оскільки їхня діяльність пов’язана із управлінням певними програмами Співтовариства. Більшість із діючих на сьогодні виконавчих агентств ЄС засновані 2006 р. і мають мандат до 2015 р. До виконавчих агентств ЄС належать: агентство з освіти, аудіовізуальних засобів і культури ЕАСЕА [22]; агентство з конкурентноздатності та інновацій ЕАСІ [23]; агентство з охорони здоров’я і захисту споживачів агентство ЕАНС [24]; агентство Транс-Європейської транспортної мережі TEN-T EA. Ці агентства реалізують фінансування певних централізованих програм, зведення яких до рамок єдиного банера дозволяє

координувати управління і забезпечує бенефіціарів програми комплексним обслуговуванням. Вони несуть відповідальність за формування конкурсів, відбір проектів і підписання угод з виконавцями; здійснюють фінансовий менеджмент і моніторинг проектів (проміжні та заключні звіти тощо). Наприклад, виконавче агентство з охорони здоров'я і захисту споживачів у процесі роботи з двомастами проектами залучає біля 2200 бенефіціарів [25].

Інша категорія агентств, які класифікують як "органи Євратому" створюються для підтримки цілей договору про Європейське співтовариство з атомної енергії. Так, агентство постачання Євратому (ESA) здійснює рекомендації щодо експлуатації атомних електростанцій, збереження запасів ядерних матеріалів і їх утилізації. Виконання цих рекомендацій забезпечується шляхом укладання довготермінових контрактів і диверсифікації джерел поставок. Оператори зобов'язані подавати повідомлення з докладним викладом своїх зобов'язань, які перевіряються і підтверджуються співробітниками агентства [26]. Інше агентство "Fusion for energy" (F4E) засноване 2007 р. терміном на 35 років для управління спільним проектом розвитку термоядерної енергетики ІТЕР, реалізація якого забезпечить Європі світове лідерство у будівництві реакторів ядерного синтезу. Воно має забезпечити координацію європейської промисловості і науково-дослідних інститутів, а також співробітництво із Японією у розробці високоякісних технологічних компонентів для будівництва термоядерного реактора нового покоління у Кадараші (Франція) [27].

У вересні 2007 р. Європейська комісія запропонувала заходи, які передбачають радикальне втручання Євросоюзу в справи енергогалузі. Поставлена вимога, щоб продаж електроенергії та газу в майбутньому були відокремлені від експлуатації трансрегіональних розподільних мереж, а постачальник енергії був зобов'язаний інформувати національні регулюючі відомства (агентства) про ціни, торговельні обсяги і терміни дії відповідних договорів. Із цією метою створено дві установи: Європейський регулятивний орган по електронних комунікаціях, який сприяє функціонуванню єдиного європейського ринку телекомунікацій шляхом дотримання єдиних правил ЄС та Агентство по співробітництву енергетичних регуляторів ACER, яке допомагає забезпечити належне функціонування єдиного європейського ринку природного газу й електроенергії і сформувати мережу європейських правил в енергетичній сфері.

Згадані агентства доповнюють і координують роботу національних регулюючих органів 27-и країн-членів ЄС. Для підвищення ступеня синхронності застосування правил Комісія ЄС хоче, щоб національні регулятори діяли незалежно від вказівок Уряду (досі це мало місце не у всіх країнах ЄС). Планується розширити контрольні функції наглядових відомств щодо постачальників енергії та можливість застосування ними санкцій щодо порушників. Але сформульовані ЄК плани продовжують викликати суперечливу реакцію в політичних і ділових колах ЄС. Німеччина, Франція, Австрія та ще ряд країн-учасниць заявили про своє неприйняття ідеї розчленування концернів та операторів мереж, тоді як 11 інших країн на чолі з Великобританією цю пропозицію підтримують [28].

Окремо серед агентств виділяють Європейський інститут інновацій і технологій (EIT), який є незалежною децентралізованою установою, що акумулює найкращі наукові, ділові і освітні ресурси для підвищення інноваційного потенціалу ЄС. Робота



цього підзвітного Європарламенту і Раді ЄС органу спрямована на консолідацію підприємців, науково-дослідних і ділових кіл й забезпечення інтеграції трьох складових трикутника знань: вищої освіти – наукових досліджень – бізнесу. Місія EIT полягає у стимулюванні процесу переходу: від ідеї – до продукту; від лабораторії – на ринок; від студента – до підприємця. Програма Інституту інновацій і технологій покликана стимулювати створення умов для розвитку нової культури підприємництва, а також поширювати у вищих учбових закладах Європи передовий досвід спеціальних курсів, які включатимуть навчання мобільності, забезпечення високої якості, інновації та управління ризиками. Фізичну інфраструктуру EIT складають три кейси, які відображають актуальні проблеми з високим рівнем соціальної необхідності: 1) пом'якшення наслідків зміни клімату (Climate-KIC); 2) інформаційно-комунікаційні технології (EIT ICT Labs), стала енергія (KIC InnoEnergy). Всі три кейси, що об'єднують людей із університетів, дослідних центрів і підприємств діють як окремі юридичні особи у 17-и програмах [29].

Система представництва у комітетах та агенціях дозволяє залучати найрізноманітніші верстви європейського суспільства: державних і регіональних чиновників, кваліфікованих професіоналів певної галузі, політичних, профспілкових і громадських активістів тощо. Однак через те, що прийняття рішень цими інституціями є складним і заплутаним, з нею легше впоратися представникам ділових та бізнесових кіл, у яких більше фінансових та політичних ресурсів. Саме вони і є лобістами функціональних підходів у розвитку європейської інтеграції.

Складова європейської лабораторії управління відбувається при контрастному прийнятті рішень, бо інтереси особи, певної професійної, регіональної чи бізнесової групи, інтереси держави та інтереси спільного європейського будівництва не завжди співпадають. Оскільки ці інституції складаються із цивільних службовців із різних верств управління, можна стверджувати, що вони втілюють три типи прийняття рішень: 1) національний, при якому захищаються національні преференції власної країни; 2) міжурядовий, при якому національні преференції своєї країни узгоджуються із інтересами інших країн; 3) функціональний, який забезпечує нейтральну експертизу, а об'єктивно – “спільні європейські надбання”.

Щоб зрозуміти, як ці три типи рішень збалансовуються у межах європейського адміністрування, Центром європейських досліджень Agder University College проведено дослідження орієнтаційної поведінки членів комітетів [30] (табл. 1).

На основі цих даних нами складена відповідна діаграма (рис. 1), яка наглядно демонструє, що у системі європейського мережевого управління збалансовуються всі три типи мотивацій у прийнятті рішень членами комітетів та агенств.

Короткий огляд компетенції діючих у ЄС агентств дозволяє зробити висновок, що трансурядові мережі передбачають таке співробітництво, яке чиновники з національних адміністрацій різних країн здійснюють безпосередньо, вступаючи в горизонтальні контакти між собою. Утворюються великі галузеві мережі координації управлінських дій між Європейською Комісією, Радою ЄС, Європарламентом, національними органами влади та представниками професійних й інтелектуальних кіл. Координація дій різних суб'єктів реалізації європейських програм розвитку відбувається через: 1) постійний політичний процес продукування суспільних цілей; 2) забезпечення системи засобів заохочення і санкцій, які гарантують досягнення

суспільством цих цілей; 3) моніторинг ходу реалізації задуманого і контроль над виконанням наміченого курсу.

Отже, особливість європейського мережевого управління полягає у розгалуженій мережі різного роду інституцій, між якими відбуваються не вертикальні, як це характерно для держави, а горизонтальні зв'язки (формально всередині мережі ніхто нікому не підпорядкований). Це передбачає дію принципу субсидіарності, тобто рішення безпосередньо виробляються тими агентами, які відповідальні за їх імплементацію, і заохочує диференціацію в підході до місцевих проблем, а не нав'язування однакового політичного рішення зверху.

**Таблиця 1**

**Процентна частка мотивацій посадових осіб під час засідань комітетів**

№ з/п	Рівень координації позиції члена комітету	Кількість респондентів	у %	Тип прийняття рішень
1	“Я повинен координувати свої дії з міністерством закордонних справ або іншим центральним координуючим органом моєї країни”	20	8	Національний
2	“Моя позиція була узгоджена з усіма відповідними департаментами в моєму власному міністерстві”	38	14	Національний
3	“Я оберу позицію, яка на мою думку, виражатиме інтереси моєї країни”	63	23	Національний
4	“Моя позиція була узгоджена з усіма відповідними міністерствами країн-членів”	28	10	Міждержавний
5	“Якщо у мене немає інструкції, або якщо питання не є важливим для моєї країни, я оберу позицію, яка, на мою думку, є найкращою для держав-членів”	52	19	Міждержавний
6	“У мене є чіткі інструкції щодо “позиції”, яку я повинен зайняти”	28	10	Функціональний
7	“Я оберу позицію на основі мого професійного досвіду”	43	16	Функціональний

**Баланс інтересів у прийнятті рішень в ЄС**



**Рис. 1. Баланс національних, міждержавних і функціональних інтересів у прийнятті рішень в інституціях ЄС**

З допомогою агентств ЄС відбувається подолання просторової локалізації держави, а також експансія політичного суверенітету та контролю за межі національних кордонів. З огляду на трансурядову співпрацю державне управління виглядає фрагментованим, бо ключовими акторами у ЄС є не уряд країн-членів, а чиновники середньої ланки і професіонали-експерти. Ці актори координують політику транскордонного формату при періодичному, але не постійному, спостереженні з боку національних міністерств.

### Література

1. Kenis P. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox / P. Kenis, V. Schneider // Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations [Text] / Marin Bernd and Renate Mayntz (eds.). — Frankfurt : Campus Verlag, 1991. — 176 p.
2. Питерс Б. Г. Глобализация, управление и его институты [Электронный ресурс] / Б. Г. Питерс. — Режим доступа : <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-instituty>.
3. Ruzza C. Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance [Text] / C. Ruzza. — Manchester : [S. n.], 2004. — 283 p.
4. Стрежнева М. “Трансправительственные сети” в ЕС / М. Стрежнева // Международные процессы: Журнал теории международных отношений и мировой политики [Текст]. — 2012. — Т. 10. — № 1 (28). — янв. – апр. — С. 2.
5. European Agency for Safety and Health at Work [Elektronic resource] // Access mode: <http://www.hsepeople.com/forum/topic/1127>
6. У ЄС майже третина працюючого населення мають низький рівень або відсутність кваліфікації. Близько 15% залишити школу без будь-яких застережень [Elektronic resource] [European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). — Access mode : [ttp://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/cedefop/index](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/cedefop/index)].
7. EEA official logos [Elektronic resource]. — Access mode : <http://www.eea.europa.eu/about-us/documents/logos>.
8. Европейский мониторинговый Центр по наркотикам и наркомании (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) – исследовательский центр или пропагандистская машина? [Электронный ресурс] : выступление Директора международной общественной организации “Европейские города против наркотиков” (European Cities Against Drugs – ECAD) Томаса Халлберга на конференции “Европейская антинаркотическая политика – дело международной важности” Европейский Парламент (Брюссель, Бельгия 1–2 марта 2005 г.). — Режим доступа : [http://www.ecad.eu/mn-pl1\\_09.html](http://www.ecad.eu/mn-pl1_09.html).
9. Петров В. Використання міжнародних і регіональних систем охорони прав на товарні знаки в інтересах національних виробників [Електронний ресурс] / В. Петров. — Режим доступу : <http://patent.km.ua/ukr/articles/i394>.
10. Пахаренко-Андерсон А. Промисловий зразок Європейського Союзу / А. Пахаренко-Андерсон // Интеллектуальна власність [Електронний ресурс]. — 2012. — № 6. — Режим доступу : <http://www.intelvlas.com.ua/2011-01/12201-antonina-pakharenko-anderson-promislovi-zrazok>.
11. Режим доступу : <http://www.registerbrandeuropa.ru/component/content/article/46>].

12. European Agency and the Belgian EU Presidency show how safe maintenance can save lives [Elektronic resource]. — Access mode : <http://www.prlog.org/11100087-european-agency-and-the-belgian-eu-presidency-show-how-safe-maintenance-can-save-lives.html>.

13. Council Regulation (EEC) № 3922/91 of 16 December 1991 on the harmonisation of technical requirements and administrative procedures in the field of civil aviation [Elektronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>.

14. Черный список ЕС по авиаперевозчикам третьих стран [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://air-ban.europa.eu>.

15. The European Railway Agency at a glance [Elektronic resource]. — Access mode : <http://www.era.europa.eu/Pages/Home.aspx>.

16. European Railway Agency Issues a Guidance on the Decision to Investigate Rail Accidents [Elektronic resource]. — Access mode : <http://www.railwayobserver.com/index.php/mass-transit/item/183>.

17. European Medicines Agency updates guideline on drug interactions [Elektronic resource]. — Access mode : [http://www.ema.europa.eu/ema=pages/news\\_and\\_events/news/2012/07](http://www.ema.europa.eu/ema=pages/news_and_events/news/2012/07).

18. European Medicines Agency. What we do [Elektronic resource]. — Access mode : [http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about\\_us/general/general\\_content\\_000091](http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/general/general_content_000091).

19. ECHA: About Us [Elektronic resource]. — Access mode : <http://echa.europa.eu/about-us>.

20. European supervisory authorities: time for implementation! [Elektronic resource]. — Access mode : <http://europeansforfinancialreform.org/en/news/european-supervisory-authorities-time-implementation>.

21. Baker Luke. EU leaders appoint Mario Draghi as new ECB president. [Elektronic resource] / Baker Luke. — Access mode : <http://uk.reuters.com/article/2011/06/24/uk-eu-summit-draghi>. Retrieved 26 June 2011.

22. About\_EACEA [Elektronic resource]. — Access mode : [http://eacea.ec.europa.eu/about/about\\_eacea\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/about/about_eacea_en.php).

23. European Agency for Competitiveness and Innovation (EACI) [Elektronic resource]. — Access mode : [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/eaci/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/eaci/index_en.htm).

24. Executive Agency for Health and Consumers [Elektronic resource]. — Access mode : [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/eahc/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/eahc/index_en.htm).

25. Executive agencies [Elektronic resource]. — Access mode : [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_en.htm).

26. EURATOM Supply Agency [Elektronic resource]. — Access mode : <http://ec.europa.eu/euratom/mission.html>.

27. About Fusion for Energy [Elektronic resource]. — Access mode : <http://fusionforenergy.europa.eu/aboutfusion/directorstaff.aspx>.

28. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (presented by the Commission). [Elektronic resource]. — Access mode : [http://ec.europa.eu/energy/electricity/package\\_2007](http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007).

29. European Institute of Innovation and Technology [Elektronic resource]. — Access mode : [http://europa.eu/agencies/eit/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/eit/index_en.htm).

30. Centre for European Studies Agder University College [Elektronic resource]. — Access mode : [http://aei.pitt.edu/2980/02/EU\\_committee\\_governance\\_and\\_Community\\_Administration.doc](http://aei.pitt.edu/2980/02/EU_committee_governance_and_Community_Administration.doc).

**O. Kyrychuk**

**THE PECULIARITIES OF MULTILEVEL (NETWORK) MANAGEMENT  
OF THE EU: THE ROLE OF INTERGOVERNMENTAL AGENCIES**

**By example of the practical activity of the EU agencies and the interaction of different groups of business interests (supranational, international, national, private and professional), the peculiarities of the European network management “without government” aimed at ensuring the implementation of the common policy in the European Union are discovered.**

**Key words: multi-level (“network”) management, comitology, committees, decentralized and executive agencies of the EU, Euratom bodies, monitoring, standardization, certification, licensing, subsidiarity.**