

Форманюк В. В.,*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1939-1318>*

ТИПОЛОГІЯ АГЕНТСТВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНО-КОМПЕТЕНЦІЙНИМ КРИТЕРІЄМ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню типології агентств Європейського Союзу за функціонально-компетенційним критерієм. Актуальність теми зумовлена тим, що агентства ЄС стали важливими суб'єктами європейського адміністративного врядування, однак їх правовий статус, обсяг повноважень, функції та ступінь автономії істотно відрізняються залежно від сфери діяльності, установчого акта та місця конкретного агентства у механізмі реалізації політик Союзу. У статті обґрунтовано, що єдиної універсальної моделі агентства ЄС не існує, а тому їх наукова характеристика потребує диференційованого підходу. Авторка доводить, що функціонально-компетенційний критерій є одним із найбільш придатних для систематизації агентств ЄС, оскільки дозволяє врахувати не лише формальний правовий статус агентства, а й реальний характер виконуваних ним завдань, обсяг компетенції, юридичні наслідки його діяльності, ступінь організаційної автономії та рівень впливу на відповідну сферу правового регулювання.

У межах дослідження виокремлено регуляторні, виконавчі, дорадчі, координаційні, оперативні та змішані агентства ЄС. Показано, що регуляторні агентства беруть участь у виробленні, застосуванні або технічному забезпеченні спеціалізованих правил у відповідних секторах; виконавчі агентства забезпечують практичну реалізацію програм і політик ЄС; дорадчі агентства формують експертну й інформаційно-аналітичну основу для ухвалення рішень; координаційні агентства забезпечують взаємодію між національними органами та інституціями ЄС; оперативні агентства беруть участь у практичному забезпеченні окремих напрямів політики Союзу, зокрема у сферах безпеки, правоохоронної співпраці, управління кордонами та цифрової стійкості. На прикладі EMA, EFSA, EASA, ACER, Europol, Frontex, ENISA та інших агентств розкрито відмінності між цими моделями, а також показано, що багато агентств мають змішану природу і не можуть бути віднесені лише до одного функціонального типу.

Зроблено висновок, що функціонально-компетенційна типологія агентств ЄС має важливе значення для розуміння їх місця в інституційній системі Союзу, меж делегування повноважень, обсягу автономії, характеру підзвітності та інтенсивності контролю. Такий підхід дозволяє уникнути надмірного узагальнення правової природи агентств ЄС і водночас показує їх роль як спеціалізованих публічно-владних утворень у системі європейського адміністративного врядування. Практичне значення дослідження полягає також у тому, що запропонована типологія може бути використана для подальшого аналізу співпраці України з окремими агентствами ЄС у процесі європейської

інтеграції, оскільки різні типи агентств потребують різних правових, адміністративних та інституційних механізмів взаємодії.

Ключові слова: агентства Європейського Союзу; типологія; компетенція; функції; право ЄС; європейське адміністративне врядування.

Постановка проблеми. Агентства Європейського Союзу є однією з найбільш динамічних форм організації європейського адміністративного врядування. Їх розвиток пов'язаний із розширенням сфер діяльності ЄС, ускладненням внутрішнього ринку, необхідністю технічної експертизи, посиленням регуляторної координації та потребою в оперативній взаємодії між інституціями Союзу й національними органами держав-членів.

Водночас поняття «агентство ЄС» не позначає єдину за своїм змістом організаційно-правову модель. Одні агентства виконують переважно експертні й дорадчі функції, інші координують діяльність національних регуляторів, треті можуть ухвалювати індивідуальні рішення або брати участь в оперативній діяльності. Саме тому загальна характеристика агентств ЄС без їх внутрішньої класифікації є недостатньою для розуміння їх правової природи та місця в системі Європейського Союзу.

Проблема типології агентств ЄС має не лише описове, а й концептуальне значення. Від того, до якого типу належить конкретне агентство, залежить обсяг його компетенції, характер автономії, меж делегування повноважень, система підзвітності, інтенсивність судового контролю та ступінь впливу на реалізацію політик ЄС. Тому функціонально-компетенційний підхід дає змогу перейти від загального аналізу агентств до більш точного розуміння їх конкретних адміністративно-правових моделей.

Стан дослідження. Проблематика агентств ЄС досліджується у працях М. Шамона, Е. Кіті, Р. Дехауса, П. Крейга, Дж. Маджоне, М. Бусуйок та інших учених. У зарубіжній доктрині агентства розглядаються як складова трансформації адміністративної системи ЄС, елемент регуляторних мереж, інструмент делегування спеціалізованих функцій і форма експертного врядування. Водночас у науковій літературі немає єдиного підходу до їх класифікації, оскільки агентства істотно відрізняються за сферою діяльності, правовою основою, функціями, повноваженнями та ступенем автономії.

Метою статті є визначення основних типів агентств Європейського Союзу за функціонально-компетенційним критерієм та здійснення їх порівняльно-правової характеристики.

Виклад основного матеріалу. Агентства ЄС не належать до інституцій Союзу в розумінні статті 13 Договору про Європей-

ський Союз [1]. Водночас Договір про функціонування Європейського Союзу використовує ширшу конструкцію «інституції, органи, служби та агентства Союзу», зокрема у положеннях про відкритість, судовий контроль, бездіяльність і відповідальність [2]. Це свідчить про визнання агентств як самостійно значущих елементів правопорядку ЄС, хоча їх статус є похідним і визначається актами вторинного права.

У науковій літературі звертається увага на те, що агентства ЄС стали результатом поступової трансформації адміністративної системи Союзу. М. Шамон розглядає агентства як прояв зміни європейської адміністрації, але підкреслює юридичні та політичні межі їх розвитку [3, р. 1–18]. Е. Кіті зазначає, що агентства є важливою частиною інституційного механізму ЄС, однак вони не утворюють однорідної групи [4, р. 1395–1404]. Р. Дехаус пов'язує їх розвиток із формуванням регуляторних мереж, які поєднують європейський і національний рівні управління [5, р. 246–252].

Саме неоднорідність агентств ЄС зумовлює потребу в їх типології. Формально всі вони створюються актами права ЄС, мають спеціальний мандат і діють у межах визначеної компетенції. Проте реальний зміст їх діяльності є різним. Одні агентства здійснюють наукове оцінювання, інші забезпечують координацію регуляторів, треті беруть участь в оперативних діях, четверті адмініструють програми або надають технічну підтримку. Тому класифікація лише за назвою або формальним статусом не відображає справжньої ролі агентств у правопорядку ЄС.

Функціонально-компетенційний критерій дозволяє класифікувати агентства з урахуванням двох взаємопов'язаних елементів: характеру функцій і обсягу компетенції. Функції показують, для чого створено агентство, а компетенція визначає, якими юридичними засобами воно може виконувати відповідні завдання. Такий підхід є особливо важливим для права ЄС, оскільки агентства діють у межах принципу наданих повноважень і не можуть самостійно розширювати власний мандат.

Першу групу становлять регуляторні агентства. Їх особливість полягає в участі у формуванні, застосуванні або забезпеченні спеціалізованих правил у певних секторах. Вони не є законодавцями, однак можуть істотно впливати на практичне функціонування відповідних ринків і політик. П. Крейг підкреслює, що агентства ЄС дедалі частіше виконують адміністративні й регуляторні функції, пов'язані з технічно складними сферами [6, р. 154–178].

До регуляторних агентств можна віднести, зокрема, Європейське агентство з лікарських засобів. Регламент (ЄС) № 726/2004 визначає процедури авторизації та нагляду за лікарськими засобами і закріплює роль ЕМА у науковому оцінюванні, координації та підтримці системи фармацевтичного регулювання ЄС [7]. Хоча остаточні рішення щодо централізованої авторизації ухвалюються Комісією, наукові висновки агентства мають визначальне практичне значення для регуляторного процесу.

Подібну функціональну логіку має Європейський орган з безпеки харчових продуктів. Регламент (ЄС) № 178/2002 закріплює загальні принципи харчового права ЄС і створив EFSA як незалежне джерело наукової експертизи у сфері безпечності харчових продуктів [8]. EFSA не здійснює політичного регулювання безпосередньо, однак її наукові висновки формують основу для управління ризиками та ухвалення рішень інституціями ЄС.

Окреме місце серед регуляторних агентств посідає Агентство Європейського Союзу з безпеки авіації. Регламент (ЄС)

2018/1139 визначає повноваження EASA у сфері авіаційної безпеки, сертифікації, стандартизації та технічного нагляду [9]. Це агентство демонструє більш розвинену модель регуляторного адміністрування, оскільки його діяльність поєднує експертизу, технічні стандарти, сертифікаційні процедури й взаємодію з національними авіаційними органами.

Другу групу становлять координаційні агентства. Їх основне призначення полягає не у самостійному ухваленні політичних рішень, а у забезпеченні узгодженої діяльності національних органів і європейського рівня управління. Такий тип агентств особливо характерний для сфер, де ЄС не замінює національні адміністрації, а організовує їх взаємодію в межах спільних правил.

Прикладом є Агентство ЄС зі співробітництва енергетичних регуляторів. Регламент (ЄС) 2019/942 визначає ACER як агентство, покликане сприяти співробітництву національних регуляторних органів у сфері енергетики, забезпечувати координацію транскордонних питань і підтримувати функціонування внутрішнього енергетичного ринку [10]. Його компетенція демонструє, що координаційні агентства можуть мати не лише інформаційні, а й окремі рішення, важливі для міждержавної регуляторної взаємодії.

Третю групу становлять дорадчі та експертні агентства. Їх головна функція полягає у збиранні інформації, проведенні досліджень, підготовці висновків, формуванні баз даних і забезпеченні інституцій ЄС спеціалізованими знаннями. Саме ця модель була історично однією з перших у розвитку агентств ЄС. Її значення полягає в тому, що сучасне європейське врядування потребує не лише політичних рішень, а й сталої експертної основи.

До цієї групи можна віднести Європейське агентство з навколишнього середовища. Регламент (ЄС) № 401/2009 визначає завдання ЕЕА щодо надання об'єктивної, надійної та порівнянної інформації про стан довкілля [11]. Такі агентства не мають широких владних повноважень, проте їх роль є істотною, оскільки вони забезпечують інформаційне підґрунтя для екологічної політики ЄС.

Четверту групу становлять оперативні агентства. Вони відрізняються тим, що беруть участь у практичному забезпеченні окремих напрямів політики ЄС, зокрема у сфері безпеки, управління кордонами, правоохоронної співпраці або притулку. Їх діяльність є найбільш чутливою з погляду прав людини, відповідальності й контролю, оскільки вона може бути пов'язана з обробкою персональних даних, оперативною підтримкою, координацією дій на місцях або взаємодією з третіми державами.

Прикладом оперативно-координаційного агентства є Європол. Регламент (ЄС) 2016/794 визначає його як Агентство Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів, яке підтримує та посилює діяльність компетентних органів держав-членів у запобіганні тяжкій злочинності, тероризму та іншим формам злочинності [12]. Європол не замінює національні правоохоронні органи, але забезпечує аналітичну, інформаційну й координаційну підтримку. С. М. Перепьолкін, аналізуючи правовий статус Європолу, справедливо звертає увагу на його особливе місце у системі правоохоронної співпраці ЄС [13, с. 270–274].

Ще більш виразним прикладом оперативного агентства є Frontex. Регламент (ЄС) 2019/1896 закріплює правові засади функціонування Європейської прикордонної та берегової ох-

рони і визначає роль Європейського агентства прикордонної та берегової охорони у сфері інтегрованого управління зовнішніми кордонами [14]. Особливість Frontex полягає в тому, що його діяльність поєднує координаційні, технічні, аналітичні й оперативні елементи. Саме тому це агентство часто розглядається як приклад розширення адміністративної спроможності ЄС у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя.

П'яту групу можна визначити як агентства цифрової, інформаційної та кібербезпекової підтримки. Вони поєднують дорадчі, координаційні й регуляторно-технічні функції. Прикладом є ENISA, статус якої визначено Регламентом (ЄС) 2019/881. Це агентство сприяє досягненню високого спільного рівня кібербезпеки в Союзі, підтримує формування політики ЄС у сфері кібербезпеки, розвиток сертифікації та взаємодію між державами-членами [15]. Такий тип агентств особливо важливий у контексті цифрової трансформації, оскільки демонструє появу нових сфер функціональної спеціалізації агентств ЄС.

Водночас запропонована типологія не є абсолютно жорсткою. Багато агентств мають змішаний характер. Наприклад, EASA поєднує регуляторні, технічні та координаційні функції; Europol має інформаційно-аналітичну й оперативно-координаційну природу; Frontex поєднує адміністративну координацію, оперативну підтримку та взаємодію з третіми державами; ENISA виконує дорадчі, експертні й координаційні завдання. Тому функціонально-компетенційна типологія повинна розглядатися не як механічний поділ, а як інструмент аналітичного розуміння різних моделей агентств.

Важливим є й те, що тип агентства впливає на обсяг його автономії. Дорадчі агентства зазвичай мають менший владний потенціал, але потребують високої експертної незалежності. Регуляторні агентства потребують чітких процедур і контролю, оскільки їх висновки або рішення можуть впливати на ринки, суб'єктів господарювання та права осіб. Оперативні агентства мають найбільшу потребу в механізмах правового контролю, прозорості та захисту прав людини, оскільки їх діяльність може безпосередньо зачіпати приватну сферу осіб.

М. Бусуйок звертає увагу на те, що автономія агентств ЄС повинна бути врівноважена підзвітністю, оскільки інакше виникає ризик дефіциту демократичної легітимності [16, р. 599–615]. Це положення є особливо важливим для функціонально-компетенційної типології. Чим ширшою є компетенція агентства і чим більш владний характер мають його функції, тим інтенсивнішими мають бути механізми контролю. Отже, класифікація агентств має значення не лише для опису їх функцій, а й для визначення належного режиму підзвітності.

Типологія агентств ЄС також пов'язана з питанням делегування повноважень. Дж. Маджоне пояснює делегування спеціалізованим утворенням потребою у стабільному, експертному й менш політизованому регулюванні [17, р. 103–122]. Проте в праві ЄС таке делегування не може бути необмеженим. Агентства діють у межах мандата, визначеного установчим актом, а їх функції мають відповідати принципу інституційного балансу. Саме тому розмежування регуляторних, дорадчих, координаційних і оперативних функцій має значення для визначення допустимих меж компетенції.

З порівняльно-правового погляду агентства ЄС не можуть бути повністю ототожнені з національними адміністративними агентствами або незалежними регуляторами. Національні агентства діють у межах державного суверенітету та конституцій-

ної системи відповідної держави. Агентства ЄС функціонують у наднаціональному правопорядку, де їх компетенція є похідною від права ЄС і реалізується у взаємодії з інституціями Союзу та органами держав-членів. Це надає їх типології особливо-го значення, оскільки вона відображає не тільки адміністративну спеціалізацію, а й багаторівневу природу європейського врядування.

Для України дослідження функціонально-компетенційної типології агентств ЄС має практичне значення. У процесі європейської інтеграції Україна взаємодітиме з різними типами агентств: експертними, регуляторними, координаційними й оперативними. Наприклад, у сфері харчової безпеки важливо враховувати роль EFSA; у сфері авіаційної безпеки – EASA; у сфері лікарських засобів – EMA; у сфері правоохоронної співпраці – Europol; у сфері управління кордонами – Frontex; у сфері кібербезпеки – ENISA. Кожен із цих напрямів потребує різної моделі правової та адміністративної взаємодії.

Отже, функціонально-компетенційний підхід дає змогу уникнути спрощеного розуміння агентств ЄС як однорідної групи. Він показує, що агентства відрізняються не лише назвами або сферами діяльності, а насамперед характером функцій, обсягом компетенції, ступенем автономії та рівнем правового впливу на відповідну політику ЄС. Саме тому типологія агентств є необхідним елементом дослідження їх правової природи.

Висновки. Агентства Європейського Союзу є неоднорідними за своїми функціями, компетенцією, правовим статусом і ступенем автономії. Тому їх наукова характеристика потребує застосування функціонально-компетенційного критерію, який дозволяє врахувати реальний зміст діяльності кожного агентства.

За функціонально-компетенційним критерієм доцільно виокремлювати регуляторні, виконавчі, дорадчі, координаційні, оперативні та змішані агентства ЄС. Регуляторні агентства беруть участь у застосуванні спеціалізованих правил і процедур; дорадчі агентства забезпечують експертну основу для ухвалення рішень; координаційні агентства організовують взаємодію між національними органами й інституціями ЄС; оперативні агентства беруть участь у практичному забезпеченні окремих політик Союзу.

Запропонована типологія має не лише класифікаційне, а й правове значення. Вона дозволяє точніше визначити межі компетенції агентств, характер їх автономії, обсяг підзвітності й рівень необхідного контролю. Чим більш владний або оперативний характер має діяльність агентства, тим більш розвиненими мають бути механізми процедурних гарантій, прозорості, підзвітності та судового контролю.

Для дисертаційного дослідження правової природи агентств ЄС функціонально-компетенційна типологія є важливою тому, що дозволяє перейти від загальної характеристики агентств до аналізу конкретних моделей їх функціонування. Вона також має значення для України, оскільки різні напрями співробітництва з агентствами ЄС потребуватимуть різних правових, інституційних та адміністративних механізмів взаємодії.

Література:

1. Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*. 2012. С 326. Р. 13–390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

2. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2012. C 326. P. 47–390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
3. Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. 352 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.001.0001>.
4. Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*. 2009. Vol. 46. Issue 5. P. 1395–1442.
5. Dehousse R. Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*. 1997. Vol. 4. Issue 2. P. 246–261. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769709696341>.
6. Craig P. EU Administrative Law. 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2018. 944 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198831648.001.0001>.
7. Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Union procedures for the authorisation and supervision of medicinal products and establishing a European Medicines Agency. *Official Journal of the European Union*. 2004. L 136. P. 1–33. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/726/oj>.
8. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. *Official Journal of the European Communities*. 2002. L 31. P. 1–24. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2002/178/oj>.
9. Regulation (EU) 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency. *Official Journal of the European Union*. 2018. L 212. P. 1–122. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj>.
10. Regulation (EU) 2019/942 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 158. P. 22–53. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/942/oj>.
11. Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network. *Official Journal of the European Union*. 2009. L 126. P. 13–22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/401/oj>.
12. Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). *Official Journal of the European Union*. 2016. L 135. P. 53–114. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/794/oj>.
13. Перепьолкін С. М. Правовий статус агентства Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів (Європол). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 270–274. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.50>.
14. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 295. P. 1–131. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>.
15. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 151. P. 15–69. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj>.
16. Busuioac M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15. Issue 5. P. 599–615. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x>.
17. Majone G. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*. 2001. Vol. 2. Issue 1. P. 103–122. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116501002001005>.

Formaniuk V. Typology of European Union agencies according to the functional and competence-based criterion: comparative legal characteristics

Abstract. According to the functional and competence-based criterion. The relevance of the topic is determined by the fact that EU agencies have become important actors in European administrative governance, while their legal status, scope of powers, functions and degree of autonomy differ significantly depending on the field of activity and the founding act. The article argues that there is no single universal model of an EU agency. Therefore, their legal characterization requires a differentiated approach that takes into account the real content of their activities.

The article substantiates that the functional and competence-based criterion is one of the most appropriate for classifying EU agencies. It makes it possible to analyse not only the formal legal status of an agency but also the nature of its tasks, the scope of its competence and its role in the implementation of EU policies. Within this approach, the article distinguishes regulatory, executive, advisory, coordinating and operational agencies. Regulatory agencies participate in the application of specialized rules and procedures in specific sectors. Advisory agencies provide scientific, expert and informational support for decision-making. Coordinating agencies ensure interaction between national authorities and EU institutions. Operational agencies participate in the practical implementation of certain EU policies, especially in the areas of border management, law enforcement cooperation and security.

The article analyses the examples of the European Medicines Agency, the European Food Safety Authority, the European Union Aviation Safety Agency, the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Europol, Frontex and ENISA. It is shown that many EU agencies have a mixed nature and combine several types of functions. Therefore, the proposed typology should not be understood as a rigid classification but as an analytical tool for understanding different models of EU agencies.

The article concludes that the functional and competence-based typology of EU agencies has significant legal importance. It allows for a more accurate determination of the limits of agency competence, the nature of their autonomy, the scope of accountability and the level of necessary control. This approach is also important for Ukraine's European integration, since cooperation with different EU agencies requires different legal and administrative mechanisms.

Key words: European Union agencies; typology; competence; functions; EU law; European administrative governance.



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Дата першого надходження статті до видання: 10.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 04.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 10.09.2026