

*Костюченко Я.М.\**

## ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ УЧАСТІ УКРАЇНИ У ДІЯЛЬНОСТІ АГЕНТСТВ ЄВРОСОЮЗУ

*This article is addressed to the problem of legal reglamentation of Ukrainian participation in the activity of the EU Agencies. Basic problems and controversials of this process are deeply analyzed.*

Вивчення євроінтеграційних процесів України на сьогодні набувають неабиякої актуальності з огляду на перспективу укладання нової базової угоди між Україною та Європейським Союзом (Євросоюзом). Окрім нових договірних механізмів співпраці з європейським об'єднанням України запропоновано додаткові інструменти, що сприятимуть наближенню нашої країни.

На доктринальному рівні питанням правового регулювання відносин України з Європейським Союзом присвячені багато праць як зарубіжних, так й вітчизняних юристів-міжнародників. Проблеми кооперації Європейського Союзу з третіми країнами знайшли своє відображення у працях зарубіжних вчених, зокрема Е.Аннерс, М.Бірюков, С.Ватеріл, В.Кернз, А.Татам, В.Шемятенков [1-6] тощо, а також у працях вітчизняних вчених таких як: М.Буроменський, В.Буткевич, О.Висоцький, М.Гнатівський, В.Денисов, В.Забігайло, В.Євінтов, М.Микієвич, В.Муравйов, В.Опришко, Р.Петров [7-10] та ін.

Однак, аналіз можливої участі України у діяльності агентств Євросоюзу становить прогалину у вітчизняній доктрині. Вивчення правових підстав участі третіх країн у функціонуванні таких агентств, що становлять внутрішній інституційний механізм європейських інтеграційних організацій, стає перспективним не тільки для наукового дослідження, а й для практичного наближення нашої країни до процесів європейської інтеграції.

Агентства Євросоюзу є незалежними інституціями, які створюються відповідно до актів Ради Євросоюзу для забезпечення ефективнішої реалізації політик Євросоюзу та допомоги в регулюванні діяльності в окремих секторах. Одна із основних цілей створення таких агентств є надання допомоги Комісії ЄС та Раді Євросоюзу у здійсненні нагляду за впровадженням політик у законодавства держав-членів. Запровадження Європейської політики сусідства (ЄПС) у 2003 році [11] та «поширеної ЄПС» у 2007 році [12] відкрило нові можливості для залучення третіх країн, в тому числі й України, у процеси європейської інтеграції. Й на сьогодні перед Україною стоїть актуальне завдання визначити можливості такої пропозиції та чітко окреслити потребу у діяльності агентств Євросоюзу на основі аналізу потреб й можливостей (правових, інституційних, фінансових ресурсів).

Нині налічується понад тридцять агентств Євросоюзу, які поділяються на агентства Європейського Співтовариства, або т.зв. агентства «першого стовпа» (наприклад, Європейське агентство з контролю рибальства (CFCA), Наглядний орган глобальної цивільної навігаційної супутникової системи GALILEO (GSA), Європейське агентство з безпеки на морі (EMSA), Європейське агентство з безпеки в повітрі (EASA) тощо) [13]; агентства

\*Здобувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Науковий керівник: д.ю.н., професор Муравйов В.І.

спільної зовнішньої політики та політики безпеки, або т.зв. агентства «другого стовпа» (наприклад, Супутниковий центр ЄС (EUSC), Європейське оборонне агентство (EDA), Європейський інститут досліджень безпеки (ISS)) [14]; та агентства співпраці у сфері охорони правопорядку та правосуддя у кримінальних справах, або т.зв. агентства «третього стовпа» (наприклад, Європейська поліцейна служба (EUROPOL), Європейський підрозділ судової співпраці (EUROJUST), Європейський поліцейський коледж (CEPOL)) [15].

Програми Євросоюзу на відміну від агентств не мають власної інституційної структури, а координуються відповідними директоратами Комісії ЄС, створені на основі рішень Ради Євросоюзу та Європарламенту та реалізують свою діяльність через проекти. Так, наприклад, існують такі програми Євросоюзу, як рамкова програма конкурентоспроможності інновацій (CIP), Програма Європейської Спільноти для поліпшення функціонування систем оподаткування на внутрішньому ринку (FISCALIS), Дослідницька програма організації повітряного руху в єдиному європейському повітряному просторі (SESAR), Транс'європейські мережі в енергетиці (TEN-E), Транс'європейські транспортні мережі (TEN-T) тощо.

Спеціальним документом щодо участі третіх країн у спеціальних відкритих агентствах та програмах Євросоюзу є Повідомлення Комісії ЄС до Ради Євросоюзу та Європарламенту 2006 року [16], в якому містяться правові передумови та підстави участі нашої країни у діяльності агентств Євросоюзу. Відповідно до цього документу було запропоновано два підходи до залучення третіх країн до діяльності агентств Євросоюзу та участі у спеціальних програмах. Документом визначено правові механізми такої участі в залежності від того, чи це участь в агентстві, чи то участь у спеціальній програмі Євросоюзу.

По перше, *участь третіх країн в агентствах Євросоюзу* можлива, якщо це закріплено в документі про заснування кожного окремого агентства. Є агентства відкриті до участі третіх країн (і це визначається передусім їхніми пріоритетами), наприклад, Європейське екологічне агентство (EEA) або Європейське агентство з безпеки праці (EU-OSHA). Тимчасом існують агентства, які спрямовують діяльність суто на держави-члени Євросоюзу, наприклад, Центр перекладів для органів ЄС (CDT), Європейський центр з розвитку професійного навчання (CEDEFOP) та Служба гармонізації в межах внутрішнього ринку (OHIM). У цьому разі участь третіх країн неможлива.

Передумови для участі й умови участі (форма участі та фінансові внески) визначаються документом про заснування або, у разі відсутності відповідних положень, є предметом переговорів з агентством. Повна участь в агентствах можлива тільки для держав – членів Євросоюзу. Участь третіх країн можлива у формі повної участі без права голосу; співпраці щодо реалізації окремих пріоритетів або заходів агентств; та співпраці на нерегулярній основі.

Таким чином, співпраця або участь в агентствах Євросоюзу можлива за умови укладання окремої двосторонньої угоди. Такі угоди мають містити питання щодо правових та адміністративних передумов участі (наприклад, гармонізація законодавства із відповідним *acquis*), перелік привілеїв та імунітетів офіційних осіб агентства під час їх перебування в третій країні, питання доступу громадян третьої країни до працевлаштування в агентстві, питання фінансового контролю тощо.

По друге, Повідомлення Комісії 2006 року містить загальну формулу правового механізму *доступу третьої країни до спеціальних програм Євросоюзу*. Було запроваджено «рамковий принцип», запозичена й подовжена *mutatis mutandis* практика із врегулювання відносин з країнами-кандидатами. Правові передумови участі країни у програмах мають бути передбачені у спеціальній укладеній рамковій угоді, а вже участь третьої країни у відповідній програмі є предметом окремої двосторонньої угоди з Комісією ЄС. Таким чином, наприклад, з Хорватією була укладена окрема рамкова угода щодо участі у програмах Єв-

росоюзу [17], де визначається перелік відкритих до участі програм (див. додаток рамкової угоди), визначено, що угода є протоколом до угоди про асоціацію та стабілізацію (ст. 12 рамкової угоди), а у преамбулі визначено, що деталізовані умови участі у відповідній програмі мають міститися в окремих угодах з Комісією ЄС (п.7).

Таким чином, участь України як країни, на яку розповсюджується ЄПС, можлива й у агентствах та програмах Євросоюзу, що наблизить нашу країну до процесів європейської інтеграції.

Стосовно агентств Євросоюзу, на сьогодні України вже почала процес отримання можливості участі в них. Так, наприклад, угоду про співпрацю щодо глобальної навігаційної супутникової системи між Україною та Європейською Спільнотою та її державами-членами підписано в грудні 2005 року, ратифіковано Україною 10 січня 2007 року. Повноцінна імплементація угоди почнеться після того, як усі держави – члени ЄС завершать свої внутрішні процедури набуття чинності цією угодою. Підписанню угоди передував процес переговорів, що почався у липні 2004 року. Для всебічного узгодження окремих положень Угоди МЗС разом з НККУ, Мінтрансв'язку та іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади України провели кілька раундів консультацій з європейськими партнерами. Угода передбачає участь України в Наглядному органі глобальної цивільної супутникової навігаційної системи (European GNSS Supervisory Authority (GSA)). Згідно з установчим документом агентства, а саме Регламентом Ради (ЄС) № 1321/2004 від 12 липня 2004 року про заснування структур для управління Європейськими супутниковими радіонавігаційними програмами, Україна має бути представлена у його Правлінні. Приєднання України до процесу створення цивільної глобальної навігаційної супутникової системи GALILEO надає українським підприємствам космічної, телекомунікаційної і геоінформаційної спрямованості змогу співпраці з іноземними партнерами. Угода дає змогу українським компаніям взяти участь у питаннях розвитку GALILEO і відкриває доступ до фінансування з боку ЄС. Угода сприяє одержанню підтримки, у тому числі фінансової, в створенні на території України центрів навчання і передачі технологій, що розвиваються в рамках проекту.

Ще одним прикладом може слугувати угода, переговори щодо якої ведуться Україною з Європейською поліцейською службою (Європол). У квітні 2005 року Україна отримала офіційне запрошення розпочати переговори щодо укладення угоди з Європейською поліцейською службою (Europol) про стратегічну співпрацю. Ця агенція була створена Актом Ради від 26 липня 1995 року, який встановлює Конвенцію на основі Статті К. 3 Договору про Європейський Союз (нині ст. 31), про заснування Європейської поліцейської служби (Конвенція про Європол). Основними видами співпраці з третіми країнами є два види угод про співпрацю, які можуть бути укладені з третіми країнами: угоди про стратегічну співпрацю, які обмежуються обміном неперсональними даними, що означає обмін стратегічними та технічними даними; та Угоди про оперативну співпрацю, які включають також можливість обміну персональними даними, що означає обмін даними про фізичних осіб. Такі угоди з третіми країнами укладаються відповідно до Акту Ради ЄС від 3 листопада 1998 року, що затверджує правила зв'язків Europol з третіми країнами.

Варто зазначити, що можливі угоди про співпрацю з «відкритими» для участі третіх країн агентствами Євросоюзу, можуть слугувати додатковою можливістю наближення правопорядку України до права Євросоюзу.

Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Україною [18] не містить жодних посилань на можливу участь України в агентствах та програмах Євросоюзу. План дій Україна-Євросоюз 2005 року, що був доповнений додатковими положеннями у 2008 році, визначає одним із пріоритетів за-

безпечення проведення переговорів щодо укладення Рамкової угоди між Україною та ЄС про загальні принципи участі України у програмах ЄС. Отже, планується створення організаційно-правових передумов до участі України в тематичних програмах.

Таким чином, на сьогодні участь України у агентствах Євросоюзу регламентується виключно двосторонніми домовленостями з відповідними агентствами, й можливо може набути форми співпраці або часткової участі України у агентствах Євросоюзу. Така участь зумовлює поступове наближення законодавства України до права Євросоюзу у певних його галузях. Стосовно участі України у тематичних програмах, на сьогодні відсутній «рамковий» механізм залучення України до програм, однак, такий досвід є корисним для країн із євроінтеграційним вектором зовнішньополітичної діяльності. Як показує досвід центральноєвропейських і західно-балканських країн-кандидатів створення правового механізму надає можливість ефективно залучатись до процесів європейської інтеграції. Для України нові правові інструменти є корисними, що зумовить сприянню інтеграції передусім через участь в агентствах та програмах Євросоюзу.

#### Література:

1. Аннерс Э. История европейского права / РАН; Институт Европы / Отв. ред. В. Н. Ше-наев. – М.: Наука, 1996. – 395 с.
2. Бирюков М.М. Европейская интеграция: международно-правовой поход: Монография. – М.: Науч. книга, 2004. – 208 с.
3. Weatherill S. Law and integration in the European Union. – Oxford: Clarendon press; NY: Oxford university press, 1995. – 306 p
4. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: Учеб. пособие. – М.: Междунар. отноше-ния, 2003. – 400 с.
5. Татам А. Право Європейського Союзу: Підручник для студентів вищих навч. закладів. – К.: Абрис, 1998. – 424 с.
6. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посібник. – К.: Знання, 2002. – 381 с
7. Микієвич М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами. – Львів: Видавн. центр Львівськ. держ. ун-ту ім. І.Франка, 2001. – 200 с.
8. Муравйов В. Вступ до права Європейського Союзу: Підручник. – К.: Видавничо-по-ліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 303 с.
9. Петров Р.А., Опейда З.Й., Федорчук Д.Е., Вакуленко А.О. Вступ до права Європей-ського Союзу: Навч. посібник. – Донецьк: Донецьк. національний ун-т, 2001. – 248 с.
10. Шнирков О. І., Копійка В. В., Муравйов В. І. Україна - Європейський Союз: еконо-міка, політика, право. — К. : ВПЦ "Київський ун-т", 2006. — 268с.
11. COM (2003) 104
12. COM (2007) 774
13. [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm)
14. [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/index_en.htm)
15. [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/index_en.htm)
16. COM (2006) 724 Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on the general approach to enable ENP partner countries to participate in Com-munity agencies and Community programmes.
17. OJ L 192/16 22.7.2005
18. Закон України «Про ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво між Ук-раїною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» від 10 листо-пада 1994 року №237/94-ВР//Відомості Верховної Ради України.–1994.–№46. – Ст. 415.