

МАНДАТ АГЕНТСТВА ЄС З ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ: СТАТУС СПОСТЕРІГАЧА УКРАЇНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

ШПАКОВИЧ Ольга Миколаївна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри порівняльного і європейського права, Навчально-науковий інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, наукова експертка «UA Experts»,

ORCID: 0000-0001-7784-5069

ПРИСТУПА Аліна Анатоліївна - магістр міжнародного права Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

ORCID: 0000-0001-6400-4615

УДК 341

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.21>

У контексті набуття Україною повноправного членства в ЄС питання захисту основоположних прав набуває особливого значення. Україна, отримавши статус кандидата на членство в Європейському Союзі, активно інтегрується у європейські правові та інституційні механізми, одним із яких повинно стати Агентство Європейського Союзу з основоположних прав (далі – Агентство).

Особливо значення набуває дослідження правового статусу, основних функцій та організаційної структури Агентства, а також передумови участі України в його роботі як країни-кандидата, отримання Україною статусу спостерігача в Агентстві та призначення представника від України до Правління Агентства Європейського Союзу з основоположних прав.

Визначено, що Агентство виконує ключову роль у зборі та аналізі даних щодо основоположних прав, надає незалежні консультації інституціям ЄС і національним урядам та сприяє імплементації Хартії основоположних прав ЄС. Окремо розглянуто механізм надання статусу спостерігача країнам-кандидатам, зокрема Україні, та критерії формування складу Правління Агентства.

Отримані результати мають практичне значення для розуміння ролі Агентства у процесах євроінтеграції України та розвитку системи захисту основоположних прав у країні. Аналіз сприятиме вдосконаленню правово-

го регулювання та підвищенню ефективності участі України в рамках інституційної співпраці з ЄС.

Ключові слова: Агентство ЄС з основоположних прав, Хартія основоположних прав ЄС, країна-кандидат, статус спостерігача, FRANET, Правління FRA, права людини.

Постановка проблеми

Поглиблення інтеграції України до Європейського Союзу передбачає поступове включення в роботу спеціалізованих органів та агенцій ЄС. Однією з таких структур є Агентство ЄС з основоположних прав (FRA), участь у якому передбачає отримання статусу спостерігача та залучення національного представника до Правління. Враховуючи роль FRA у формуванні та моніторингу правозахисної політики ЄС, постає потреба у науковому обґрунтуванні механізмів та умов включення України до його роботи.

Стан дослідження проблеми

Дослідження FRA здебільшого зосереджуються на його функціонуванні, мандаті, взаємодії з інституціями ЄС та державами-членами. Водночас у науковій літературі переважно не розглядається питання інституційної участі країн-кандидатів у діяльності FRA, зокрема критерії призначення представників. Наявний досвід Албанії, Північної Македонії та Сербії може слугувати орі-

ентиром для розробки національної моделі участі України в діяльності Агентства. Деякі наукові праці зосереджені на питанні роботи Агентства, зокрема доробки В. В. Форманюка та іноземних науковців, таких як Бал Сохи-Буллей, Олів'є Де Шуттер.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є аналіз правових та організаційних передумов участі України в роботі FRA як країни-кандидата та призначення представника від України до Правління FRA. Завдання дослідження полягає в аналізі нормативної бази FRA, визначенні організаційної структури Агентства, зокрема складу та функцій його Правління, а також узагальненні досвіду участі країн-кандидатів у роботі FRA з метою формування практичних підходів до залучення українського представника.

Наукова новизна дослідження

Уперше здійснено цілісний аналіз механізмів інституційної участі країн-кандидатів у FRA. Досліджено правову основу функціонування Агентства та визначено організаційну структуру останнього. Встановлено правові підстави та організаційні вимоги щодо представництва в Правлінні Агентства та критерії формування представництва України в Правлінні FRA після отримання статусу-спостерігача. Окреслено роль та важливість взаємодії України з дослідницькою мережею FRANET.

Виклад основного матеріалу

Агентство Європейського Союзу з основоположних прав (далі – FRA) – це децентралізоване агентство та незалежний орган ЄС, метою якого є надання відповідним установам, органам та агенціям Співтовариства та його державам-членам допомоги і експертизи у сфері основоположних прав під час імплементації права Співтовариства.

Агентство Європейського Союзу з основоположних прав (далі – FRA) було засновано 1 березня 2007 року на підставі Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007 від 15 лютого 2007 року. FRA замінило свого попередника, яким був Європейський моніторинговий центр з питань расизму та ксенофобії (далі

– EUMC), таким чином перебравши на себе його функції. EUMC заснували у червні 1997 року в межах спільної діяльності, спрямованої на розробку політики боротьби з расизмом та ксенофобією, мандат його був вузьким за сферою застосування. Відтак з метою розширення повноважень EUMC під час зустрічі у грудні 2003 року на полях засідання Європейської Ради, глави держав та урядів країн ЄС вирішили створити Агентство Європейського Союзу з основоположних прав, передавши останньому, зокрема, і функції EUMC, водночас розширивши мандат Агентства [1], [2].

Завдання та функції FRA включають надання порад/консультацій інституціям, органам Євросоюзу та національним урядам держав-членів ЄС, що стосуються основоположних прав за напрямками: 1) дискримінації; 2) доступу до правосуддя; 3) расизму та ксенофобії (функції, які перебало на себе FRA від свого попередника EUMC); 4) захисту персональних даних; 4) прав жертв (постраждалих осіб); 5) прав дітей [3].

Особлива роль відведена Хартії основоположних прав ЄС (далі – Хартія). Окремою метою заснування Агентства ЄС з основоположних прав як незалежного органу було завдання допомогти втілити Хартію в життя для кожного в ЄС [4, с. 11].

Однак у загальному до сфери діяльності FRA належать усі питання основоположних прав та прав людини в межах права ЄС, що передбачає і включає в себе Європейську конвенцію з прав людини, власне Хартію, а також спільні конституційні традиції країн-членів [5].

Правову основу Агентства ЄС з основоположних прав становить Регламент (ЄС) № 168/2007 про заснування Агентства Європейського Союзу з основоположних прав, Регламент Ради (ЄС) 2022/555 від 5 квітня 2022 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 168/2007 про створення Агентства Європейського Союзу з основоположних прав, Хартія основоположних прав Європейського Союзу (2007/С 303/01), ст. 2 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС), ч. 2. ст. 6 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС).

Регламент Ради (ЄС) 2022/555 від 5 квітня 2022 року вніс зміни до Регламенту (ЄС) № 168/2007 про заснування FRA, що, у свою чергу, посилило мандат Агентства, а також організаційні аспекти його діяльності.

З метою сприяння більш ефективному просуванню, а також допомозі в захисті основоположних прав у ЄС, цінностей та свобод, викладених у Хартії, FRA виконує наступні функції: 1) збирає та аналізує законодавство і дані; 2) надає незалежні, засновані на фактах поради/здійснює консультування щодо прав (установи, агенції ЄС, національні уряди); 3) виявляє тенденції шляхом збору та аналізу порівняних даних; 4) допомагає покращити законотворчість та імплементацію права Співтовариства; 5) підтримує політичні рішення, що відповідають стандартам захисту прав людини; 6) Агентство зміцнює співпрацю та зв'язки між суб'єктами захисту основоположних прав, а також виконує інші завдання [6].

У своїй діяльності Агентство ЄС з основоположних прав підтримує зв'язки та взаємодіє не лише з інституціями ЄС та урядами держав-членів, групами громадянського суспільства, але й з органами з питань рівності, міжнародними організаціями (наприклад, Рада Європи, ОБСЄ, ООН) і країнами-кандидатами на вступ [1].

21 червня 2024 року держави-члени ЄС затвердили переговорну рамку для України, яка містить положення щодо прискореної інтеграції. Так, пункт 13 говорить про те, що якщо Україна досягне достатнього прогресу в реалізації пріоритетів реформ, узгоджених на переговорах, це як результат має призвести до тіснішої інтеграції з Європейським Союзом шляхом прискореної інтеграції та «поетапного входження»/«phasing in» до окремих політик ЄС, ринку ЄС та програм ЄС [7]. Наразі Уряд України працює за цим напрямком. Зокрема, до переліку таких органів ЄС у рамках прискореної інтеграції входить FRA.

Структура FRA складається із Правління, Виконавчої ради, Наукового комітету, а саме Агентство очолюється Директором, для забезпечення роботи якого діє Офіс Директора. Також діяльності Директора допомагають радник з питань комунікацій та два

координатори: науковий та зі стратегічного планування [8].

Склад Правління визначається статтею 12 Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007 від 15 лютого 2007 року. Так, його склад формується із осіб, які мають відповідний досвід в управлінні організаціями державного або приватного сектору, а також відповідно володіють знаннями в галузі основоположних прав. До складу Правління входять: 1) одна незалежна особа, призначена кожною державою-членом ЄС, яка має високий рівень відповідальності в незалежній національній інституції з прав людини (далі – НІПЛ) або іншій організації державного чи приватного сектору та одна незалежна особа з держав, що отримали статус спостерігача; 2) одна незалежна особа, призначена Радою Європи; 3) два представники Європейської Комісії [9].

Діяльність правління регулюється Правилами процедури Агентства ЄС з основоположних прав у 5 редакції від 2022 року та Правилами, що регулюють запобігання та управління конфліктами інтересів у Правлінні та Науковому комітеті Агентства Європейського Союзу з основоположних прав, прийнятих рішенням 2022/15.

До функцій правління входить визначення пріоритетів роботи FRA, затвердження його бюджету, а також моніторинг діяльності останнього. Серед завдань, які покладаються на Правління, можна виділити: 1) затвердження річної робочої програми Агентства; 2) затвердження річних звітів; 3) Правління призначає, а також за необхідності звільняє Директора Агентства; 4) також Правління затверджує річний проєкт та остаточний бюджет FRA тощо; 5) призначає та відкликає членів Наукового комітету, які входять до структури FRA [9].

Агентство ЄС з основоположних прав відкрите для участі в ньому країн-кандидатів у якості спостерігачів, відповідно до статті 28 Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007 від 15 лютого 2007 року. Кожна країна-кандидат на вступ до ЄС може отримати статус спостерігача у FRA.

Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС 23 червня 2022 року. Враховуючи активну та результативну діяльність

України на євроінтеграційному треку, досягнення достатнього прогресу в реалізації пріоритетних реформ, узгоджених на переговорах, було розпочато прискорену інтеграцію, яка включає FRA до переліку органів у цьому процесі.

Надання Україні статусу спостерігача в Агентстві ЄС з основоположних прав – це питання, що перебуває на порядку денному в процесі інтеграції України до ЄС, за цим напрямком робота триває. Відтак згодом Україна матиме визначити одну незалежну особу, яка входить до Правління FRA.

Станом на 31 липня 2025 року серед 9 країн-кандидатів на членство, включаючи Україну, лише 3 держави отримали статус спостерігача в FRA, а саме Албанія, Північна Македонія та Сербія. Албанія та Північна Македонія вже призначили своїх членів та їх заступників, очікується призначення та затвердження кандидатури члена і заступника від Сербії [10].

На рівні Європейського Союзу діє механізм звітності з прав людини, така багатогранна система та моніторинг, який у тому числі здійснює Агентство ЄС з основоположних прав, відіграє провідну роль у наданні експертних консультацій та досліджень з різних питань прав людини, зокрема для держав-членів ЄС.

До завдань Агентства ЄС з основоположних прав належить звітування відповідно до статті 4 Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007 від 15 лютого 2007 року за допомогою: публікації щорічних звітів щодо основоположних прав, які входять до переліку сфер діяльності в рамках мандату Агентства; публікація тематичних звітів, які засновані на аналізі, дослідженні та проведених опитуваннях з питань, що мають особливе значення для політики Союзу; а також публікація щорічного звіту про діяльність Агентства.

Щороку Агентство готує та публікує звіт з питань основоположних прав, які охоплюються сферами діяльності Агентства відповідно до статті 4 вищезгаданого Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007. Зазвичай публікація відбувається у червні місяці. Останній звіт Агентства Європейського Союзу з основоположних прав за 2025 рік опублікований 10 червня 2025 року [11]. Звіт включає всі 27

держав-членів ЄС, а також країни-кандидати на членство, а саме Республіку Албанію, Республіку Північна Македонія та Республіку Сербія, які отримали статус спостерігача в Агентстві.

Звіт містить комплексний огляд стану основоположних прав у ЄС та висвітлює окремі критичні події та тенденції у 2024 році. До питань, які охоплює звіт, включаються інклюзивні вибори, гендерно зумовлене насильство та імплементація Хартії основоположних прав ЄС.

У цьому аспекті важливою складовою з підготовки Агентством звіту про основоположні права виступають звіти з дослідження країн, які слугують довідковими матеріалами для щорічного звіту Агентства і готуються дослідницькою мережею FRANET [12]. FRANET – це багатопрофільна дослідницька мережа Агентства. Вона складається з підрядників у кожній державі-члені ЄС та країнах-кандидатах, а саме Албанії, Північній Македонії та Сербії. Підрядниками виступають аналітичні організації, які надають FRA дані та інформацію з низки питань основоположних прав для сприяння порівняльному аналізу Агентства. В Албанії таким виступає Дослідження та консалтинг IDRA, у Північній Македонії – Європейський політичний інститут, у Сербії – Інститут соціальних наук [13].

Україна також матиме визначити національного підрядника, який буде залучений до мережі FRANET, що стане важливим елементом внеску в підготовку звіту про основоположні права Агентства.

Висновки

До переліку спеціалізованих агенцій управління простором юстиції, свободи та безпеки відноситься Агентство ЄС з основоположних прав (FRA). Україна, досягнувши відповідного рівня пріоритетних реформ, може діяти в рамках прискореної інтеграції. До переліку органів у рамках «phasing in» віднесено також і FRA. Країна-кандидата може отримати статус спостерігача в Правлінні Агентства, що є складовою частиною його організаційної структури.

Наразі очікується на якнайшвидше отримання Україною статусу спостерігача у

FRA та подальшого призначення представника від України в Правління. Так, дотепер лише 3 країни-кандидати отримали статус спостерігача, а саме Албанія, Північна Македонія та Сербія.

З метою визначення орієнтовного кола представників за напрямком діяльності, серед яких може бути призначено відповідальну особу до Правління Агентства Європейського Союзу з основоположних прав було проаналізовано дійсний склад членів Правління FRA. Так, до Правління призначається одна незалежна особа, яка має високий рівень відповідальності в незалежній національній інституції з прав людини (далі – НІПА) або іншій організації державного чи приватного сектору.

На підставі узагальнення отриманих результатів аналізу діючого Правління Агентства станом на липень 2025 року констатовано, що серед претендентів на призначення до Правління можуть бути: діячі науки (професори, старші наукові співробітники тощо), Омбудсмени (Уповноважені/Комісари з питань захисту прав людини), судді, юристи та інші представники, що відповідають встановленим критеріям.

Отже, Агентство Європейського Союзу з основоположних прав (FRA) виконує важливу роль у забезпеченні дотримання прав людини та основоположних свобод у межах ЄС. Участь України в його діяльності як спостерігача стане важливим кроком на шляху до євроінтеграції та гармонізації правозахисної політики з європейськими стандартами.

Література

1. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) / EUR-Lex – Access to European Union law. Дата оновлення: 06.05.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:l14169> (дата звернення: 07.03.2025).

2. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Dublin: Eurofound, 2008. Дата оновлення: 27 листопада 2008 року. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/european-monitoring-centre-racism-and-xenophobia> (дата звернення: 02.04.2025).

3. EU Agency for Fundamental Rights - FRA: Decentralised Agency / European Union. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-fundamental-rights-fra_en (дата звернення: 16.04.2025).

4. Promoting & Protecting your Fundamental Rights Across the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. 14 p. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-eu-rights-agency_en.pdf (дата звернення: 10.03.2025).

5. EU Fundamental Rights Agency / Federal Ministry European and International Affairs Republic of Austria. URL: <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/human-rights/human-rights-and-the-eu/eu-fundamental-rights-agency> (дата звернення: 11.03.2025).

6. What we do / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do> (дата звернення: 02.04.2025).

7. Accession Document: General EU Position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). Brussels: European Union, 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfwlji/public-ad00009en24.pdf> (дата звернення: 01.03.2025).

8. FRA Structure / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/about-fra/structure> (дата звернення: 02.04.2025).

9. Management Board / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/about-fra/structure/management-board> (дата звернення: 03.04.2025).

10. Management Board members / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/about-fra/structure/management-board/members> (дата звернення: 03.04.2025).

11. Fundamental Rights Report 2025 / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/fundamental-rights-report>

АНОТАЦІЯ

In the context of Ukraine's accession to full EU membership, the issue of protecting fundamental rights takes on particular importance. Having obtained the status of a candidate for membership in the European Union, Ukraine is actively integrating into European legal and institutional mechanisms, one of which is to be the European Union Agency for Fundamental Rights (hereinafter referred to as the Agency).

Particular importance is attached to studying the legal status, main functions, and organizational structure of the Agency, as well as the prerequisites for Ukraine's participation in its work as a candidate country, Ukraine's obtaining observer status in the Agency, and the appointment of a representative from Ukraine to the Management Board of the European Union Agency for Fundamental Rights.

It has been determined that the Agency plays a key role in collecting and analyzing data on

fundamental rights, provides independent advice to EU institutions and national governments, and promotes the implementation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The mechanism for granting observer status to candidate countries, in particular Ukraine, and the criteria for forming the Agency's Management Board are considered separately.

The results obtained are of practical importance for understanding the role of the Agency in the processes of Ukraine's European integration and the development of the system of protection of fundamental rights in the country. The analysis will contribute to improving legal regulation and increasing the effectiveness of Ukraine's participation in institutional cooperation with the EU.

Keywords: EU Agency for Fundamental Rights, Charter of Fundamental Rights of the EU, candidate country, observer status, FRANET, FRA Management Board, human rights.

2025#publication-tab-0 (дата звернення: 31.07.2025).

12. Fundamental Rights Report 2025 - Country research / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: <https://fra.europa.eu/en/country-data/2025/fundamental-rights->

report-2025-country-research (дата звернення: 31.07.2025).

13. FRANET / European Union Agency for Fundamental Rights. URL: https://fra.europa.eu/en/cooperation/franet?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 31.07.2025).