

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ГНІТІЙ АНДРІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 341.213.5(061.1ЄС)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АГЕНЦІЇ
З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ**

293 «Міжнародне право»

29 «Міжнародні відносини»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А. О. Гнітій

Науковий керівник:

Анакіна Тетяна Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент

Харків – 2023

АНОТАЦІЯ

Гнітій А. О. Міжнародно-правовий статус Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право» – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2023.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягало у встановленні особливостей міжнародно-правового статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони (далі – FRONTEX), її ролі у впровадженні Європейського інтегрованого управління кордонами та реалізації мети й цілей Європейського Союзу, розкритті специфіки її участі у міжнародних відносинах, зокрема, співробітництва з Україною.

У результаті проведеного дослідження вироблено низку висновків і рекомендацій, що характеризуються науковою новизною. Зокрема, уперше запропоновано періодизацію етапів становлення та розвитку FRONTEX: I етап (1951-1999 рр.) – міждержавне співробітництво у сфері охорони зовнішніх кордонів поза рамками Європейських співтовариств та ЄС; II етап (1999-2004 рр.) – перехід від міждержавного до наднаціонального регулювання у сфері контролю за зовнішніми кордонами ЄС та інституціоналізація Шенгенського простору; III етап (2004-2016 рр.) – створення спеціалізованої установи ЄС (агенції), на яку покладено функції зі здійснення координаційних, оперативних та інформаційно-технічних повноважень у сфері управління зовнішніми кордонами; 4) IV етап (2016 р. – наш час) – впровадження нової децентралізованої моделі в управлінні зовнішніми кордонами ЄС, у якій центральне місце займає Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони. Зроблено висновок, що за майже два десятиліття функціонування

Агенції відбувся масштабний процес еволюції її мандат, що перетворило її на ключову установу в організаційно-правовій структурі, яка відповідає за ефективне управління зовнішніми кордонами Союзу, що є важливою складовою механізму функціонування простору свободи, безпеки і справедливості.

Доведено, що головне завдання FRONTEX полягає у забезпеченні впровадження Європейського інтегрованого управління кордонами. Основні компоненти цієї концепції закріплені у ст. 3 Регламенту № 2019/1896. Комплексний аналіз правової доктрини та практики застосування компонентів Європейського інтегрованого управління кордонами дозволив сформулювати її дефініцію, відповідно до якої зазначена концепція становить систему взаємопов'язаних та узгоджених заходів, які реалізують інституції, органи, агенції ЄС та компетентні національні установи з метою забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами і досягнення високого рівня внутрішньої безпеки у рамках ЄС.

Систематизовано функції та повноваження FRONTEX, які відповідають основним компонентам Європейського інтегрованого управління кордонами. Системне тлумачення положень Регламенту № 2019/1896 дозволило виокремити шість основних функцій Агенції: 1) функція стратегічного планування, яка полягає у розробці відповідних документів для забезпечення реалізації стратегії з європейського інтегрованого управління кордонами; 2) моніторингова функція реалізується через проведення аналізу ризиків та оцінки вразливості; 3) координаційна функція передбачає керівництво та надання оперативної підтримки державам-членам під час спільних операцій, швидких прикордонних втручань або операцій з повернення для забезпечення належного функціонування Шенгенського простору; 4) функція зі здійснення матеріально-технічної підтримки полягає у наданні державам-членам технічного обладнання або фінансової підтримки для проведення оперативної діяльності; 5) гуманітарна функція стосується ініціювання та участь у проведенні пошуково-рятувальних операцій на морі; 6) функція берегової

охорони полягає у виконанні завдань із нагляду та контролю за зовнішніми морськими кордонами, пов'язаних з координаційними, матеріально-технічними або гуманітарними цілями.

Встановлено, що повноваження FRONTEX здебільшого кореспондують основним функціям. У зв'язку із цим, виокремлено чотири групи повноважень, реалізація яких сприяє досягненню цілей Агенції. Перша група повноважень стосується прийняття Агенцією ряду документів, які спрямовані на формування плану дій та реалізації заходів, що дозволить ефективно застосувати інструменти ЄС з управління міграцією та зовнішніми кордонами. Другу групу складають моніторингові повноваження, які полягають у своєчасному виявленні ризиків, що можуть перешкоджати належному функціонуванню Шенгенського простору. Третьою групою повноважень є оперативні, які найбільш широко розкриті у діяльності агенції тому, що спрямовані на виконання завдань з обміну інформацією, навчання та підготовки фахівців у сфері управління кордонами, проведення дослідницької та інноваційної діяльності, організації та координації спільної оперативної діяльності. Остання група повноважень представлена імплементаційними, які передбачають швидку реалізацію заходів із прикордонного управління, у разі виникнення ситуацій на зовнішніх кордонах, що потребують невідкладних дій.

У роботі також досліджена проблематика дотримання основоположних прав під час проведення оперативної діяльності, яка координується FRONTEX. Встановлено, що існує високий ризик порушення зазначених зобов'язань внаслідок комплексного характеру процедур прийняття рішень та відсутності прозорості в діяльності Агенції. Доведено, що судовий захист у рамках судової системи ЄС слід вважати єдиним ефективним засобом правового захисту. Складність для заявників у використанні механізмів судового захисту пов'язана із необхідністю доведення ними статусу безпосередніх потерпілих від такої діяльності. Головною причиною цього є відсутність доступу до оперативного плану, який визначає основні процедурні моменти оперативної діяльності та є конфіденційним. Відтак, має проводитися

робота над спрощенням доступу потерпілих осіб до судового захисту, у тому числі шляхом його використання як апеляційної інстанції до рішень, прийнятих у межах адміністративного механізму FRONTEX із розгляду скарг.

Розкрито особливості організаційно-правового механізму FRONTEX. Виділено три групи органів, які беруть участь в управлінні Агенцією. Перша група представлена Правлінням та Виконавчим Директором, які є вищими керівними органами, що представляють агенцію та уповноважені приймати обов'язкові акти. Друга група забезпечує діяльність керівних органів агенції шляхом надання висновків та рекомендацій з питань, що стосуються їхньої компетенції. Третя група – це додаткові органи, які можуть бути створені на підставі рішення Правління для виконання вузькопрофільних завдань.

Аргументовано, що порядок формування та прийняття рішень у керівних органах вказує на домінування міждержавних засад управління FRONTEX. Такий підхід відображає загальну тенденцію у розподілі повноважень між ЄС та його державами-членами з питань, що стосуються охорони державного кордону. Оскільки вирішальна роль у забезпеченні Агенції персоналом та технічними ресурсами залишається за державами, а сфера охорони державних кордонів є дуже чутливою для національної безпеки кожної з них, то прийняття рішень має бути здійснено на основі консенсусу держав-членів ЄС.

Обґрунтовано, що FRONTEX не наділений міжнародною правосуб'єктністю через обмежену автономію у прийнятті обов'язкових рішень. При цьому досліджувана агенція є активним учасником міжнародних відносин, про що свідчить широка договірна база. Застосування принципу інституційного балансу встановлює правові рамки, відповідно яких можливе укладання лише угод техніко-адміністративного характеру, які в практиці міжнародної діяльності FRONTEX отримали назву «робочі домовленості».

Доведено, що робочі домовленості є документами, які офіційно встановлюють правові аспекти співробітництва FRONTEX із третіми країнами та міжнародними організаціями. За правовою природою вони є актами

«м'якого» права, для яких притаманна така сукупність ознак: 1) укладаються від імені FRONTEX, яка не наділена міжнародною правосуб'єктністю; 2) встановлюють загальні рамки оперативного співробітництва, не закріплюючи юридично обов'язкові норми; 3) передбачають спрощену процедуру внесення змін, шляхом досягнення взаємної згоди сторін; 4) підлягають оприлюдненню лише на офіційному сайті агенції у розділі про публічний реєстр документів; 5) можуть бути підставою для укладання юридично обов'язкових актів, у тому числі міжнародних договорів.

Запропоновано міжнародне співробітництво FRONTEX із міжнародними організаціями розглядати у рамках трьох форм взаємодії: 1) під час забезпечення експертною та технічною підтримкою з метою реалізації проєктів інтегрованого управління кордонами; 2) назначаючи представників міжнародних організацій до складу Консультативного форуму FRONTEX, який виконує консультативно-дорадчі функції; 3) на підставі спеціально укладених угод. Встановлено, що найбільш ефективною формою міжнародного співробітництва є співпраця на підставі робочих домовленостей, які чітко регламентують цілі, способи та напрямки взаємодії.

Разом з тим, розвинуто підхід щодо виокремлення основних форм співробітництва FRONTEX із компетентними органами третіх країн, відповідно до якого така взаємодія може полягати у: 1) оперативній співпраці через регіональні мережі з обміну інформацією; 2) реалізації проєктів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються Агенцією; 3) впровадженню ініціатив ЄС, які присвячені проблемам управління міграцією та кордонами; 4) діяльності офіцерів зв'язку у третій країні; 5) співпраці у межах робочих домовленостей; 6) співпраці на підставі угод про статус.

Встановлено, що угоди про статус є найбільш новим інструментом двостороннього співробітництва ЄС із третьою країною, який передбачає розширення зон оперативної діяльності FRONTEX поза межами ЄС та наділення його співробітників виконавчими повноваженнями. Із метою забезпечення захисту прав людини під час оперативної діяльності у третій

країні запропоновано дотримуватися таких рекомендацій: 1) здійснити попередній моніторинг рівня дотримання прав людини у третій країні; 2) забезпечити відповідність змісту оперативного плану міжнародним зобов'язанням ЄС у сфері захисту прав людини; 3) розробити ефективний механізм захисту прав людини, до якого зможуть звертатися жертви протиправної поведінки.

У науковій праці доведена важливість оновлення інструментів та посилення механізмів співробітництва між Україною та FRONTEX. Для цього пропонується внести такі зміни до оновленої Робочої домовленості 2007 р.: 1) розширити цілі співпраці, за рахунок включення до них операцій з повернення та реадмісії; 2) визначити чіткі правові рамки для обміну даними, у тому числі інформацією з обмеженим доступом; 3) регламентувати особливості фінансування спільної оперативної діяльності, що проводиться під координацією Агенції; 4) закріпити клаузулу про дотримання основоположних прав і принципу заборони примусового видворення чи примусового повернення; 5) розширити співробітництво через регіональну мережу офіцерів зв'язку; 6) передбачити можливість запрошувати українських експертів як спостерігачів за оперативною діяльністю Агенції. Важливим способом посилення охорони державного кордону може стати розгортання команд FRONTEX на території України. У зв'язку із цим, наголошується на необхідності укладання міжнародного договору з Європейським Союзом про статус представників FRONTEX.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані: 1) у науково-дослідницькій сфері – як основа для подальших наукових досліджень проблематики організації та функціонування Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони у міжнародному праві і праві ЄС; 2) у нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал для наукового обґрунтування проєктів нормативних актів щодо посилення співробітництва між FRONTEX та компетентними національними органами, насамперед Державною прикордонною службою України, а також для

належного впровадження європейських стандартів із інтегрованого управління кордонами; 3) у навчальному процесі – у процесі підготовки підручників та навчальних посібників із міжнародного права та права Європейського Союзу; при читанні лекцій та проведенні практичних занять; в науково-дослідницькій роботі аспірантів, магістрів та студентів; 4) в інформаційно-аналітичній сфері – для поширення знань про міжнародно-правовий статус FRONTEX серед науковців, фахівців органів державної влади та суспільства в цілому.

Ключові слова: Європейський Союз, міграція, організована злочинність, кордони, охорона кордонів, агентства ЄС, Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони, FRONTEX, європейська інтеграція, співпраця України з ЄС, *acquis* ЄС, безпека, транскордонні загрози, прикордонний контроль.

SUMMARY

Hniti A. O. International legal status of the European Border and Coast Guard Agency. – The qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 293 «International Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2023.

The dissertation accomplishes a theoretical generalization and proposes a solution to the scientific task, which involved establishing the peculiarities of the international legal status of the European Border and Coast Guard Agency (hereinafter – FRONTEX), its role in the implementation of the European Integrated Border Management, and the realization of the goals and objectives of the European Union, disclosing the specifics of its participation in international relations, including cooperation with Ukraine.

As a result of the conducted research, a set of conclusions and recommendations has been developed, characterized by scientific novelty. In

particular, a periodization of the stages of formation and development of FRONTEX is proposed for the first time: I stage (1951-1999) – intergovernmental cooperation in the field of external border protection beyond the framework of European Communities and the EU; II stage (1999-2004) – transition from intergovernmental to supranational regulation in the field of control over EU external borders and institutionalization of the Schengen area; III stage (2004-2016) – creation of a specialized EU agency entrusted with coordination, operational, and information-technical responsibilities in the field of external border management; IV stage (2016 – present) – implementation of a new decentralized model in EU external border management, with the European Border and Coast Guard Agency taking a central role. The author concludes that over almost two decades of the Agency's functioning, a significant evolution of its mandate and improvement of resource support have taken place, transforming it into a key institution in the organizational-legal structure responsible for effective management of the Union's external borders, a crucial component of the functioning mechanism of the area of freedom, security, and justice.

It has been established that the main task of FRONTEX is to ensure the implementation of the European Integrated Border Management. The key components of this concept are outlined in Article 3 of the Regulation 2019/1896. A comprehensive analysis of legal doctrine and the application of the components of the European Integrated Border Management allowed formulating its definition. According to this definition, the concept constitutes a system of interconnected and coordinated measures implemented by EU institutions, bodies, agencies, and competent national authorities to ensure effective management of external borders and achieve a high level of internal security within the EU.

The functions and powers of FRONTEX corresponding to the main components of the European Integrated Border Management have been systematized. Systemic interpretation of the provisions of the Regulation 2019/1896 identified six main functions of the Agency: 1) the strategic planning function, involving the development of relevant documents to ensure the implementation of

the European Integrated Border Management strategy; 2) the monitoring function carried out through risk analysis and vulnerability assessment; 3) the coordination function, which involves leading and providing operational support to Member States during joint operations, rapid border interventions, or return operations to ensure the proper functioning of the Schengen area; 4) the function of providing material and technical support, involving providing Member States with technical equipment or financial support for operational activities; 5) the humanitarian function related to initiating and participating in search and rescue operations at sea; 6) the coast guard function, involving tasks related to monitoring and controlling external maritime borders, associated with coordination, material-technical, or humanitarian objectives.

It has been established that the powers of FRONTEX largely correspond to its main functions. Consequently, four groups of powers have been identified, the implementation of which contributes to the achievement of the Agency's objectives. The first group of powers relates to the adoption by the Agency of a series of documents aimed at forming an action plan and implementing measures that will allow the effective application of EU instruments for managing migration and external borders. The second group consists of monitoring powers, which involve timely identification of risks that may hinder the proper functioning of the Schengen area. The third group of powers is operational, which is most widely disclosed in the agency's activities, as it is aimed at performing tasks related to information exchange, training and capacity building in border management, conducting research and innovation activities, and organizing and coordinating joint operational activities. The final group of powers is represented by implementation powers, which involve the rapid implementation of measures for border management in case of situations on external borders requiring urgent action.

The author also investigated the issue of compliance with fundamental rights during the coordination of operational activities by FRONTEX. It has been established that there is a high risk of violating these positive obligations due to the complex nature of decision-making procedures and the lack of transparency in the

Agency's activities. It is proven that judicial protection within the EU judicial system should be considered the only effective means of legal protection. The complexity for applicants in using judicial protection mechanisms is related to proving their status as direct victims of such activities. The main reason for this is the lack of access to the operational plan, which defines the main procedural aspects of operational activities and is confidential. Therefore, efforts should be made to simplify the access of affected persons to judicial protection, including by using it as an appellate body for decisions made within the FRONTEX administrative mechanism for considering complaints.

The author explores the organizational and legal mechanism of FRONTEX and identifies three groups of bodies involved in the agency's management. The first group is represented by the Management Board and the Executive Director, serving as the highest executive bodies that represent the agency and are authorized to adopt binding acts. The second group ensures the functioning of the agency's executive bodies by providing opinions and recommendations on matters within their competence. The third group consists of additional bodies that can be established based on the decision of the Management Board to perform specific tasks.

It is argued that the order of formation and decision-making in the executive bodies indicates the dominance of intergovernmental principles in managing FRONTEX. Such an approach reflects the general tendency in the distribution of responsibilities between the EU and its Member States regarding border protection. Since the decisive role in providing the agency with personnel and technical resources remains with the Member States, and the field of safeguarding national borders is highly sensitive to the national security of each of them, decision-making should be based on consensus among EU Member States.

The author substantiates that FRONTEX is not endowed with international legal personality due to limited autonomy in making binding decisions. However, the agency actively participates in international relations, as evidenced by its broad contractual base. The application of the institutional balance principle establishes the legal framework under which only agreements of a technical-administrative

nature, referred to as "working arrangements", can be concluded in practice in FRONTEX's international activities.

It is demonstrated that working arrangements are documents that officially establish the legal aspects of cooperation between FRONTEX and third countries or international organizations. By their legal nature, they are considered "soft law" acts, characterized by several features: 1) concluded on behalf of FRONTEX, which lacks international legal personality; 2) establish general frameworks for operational cooperation without enshrining legally binding norms; 3) provide a simplified procedure for amendment by mutual agreement of the parties; 4) are disclosed only on the official website of the agency in the section on the public register of documents; 5) can serve as a basis for the conclusion of legally binding acts, including international treaties.

The proposed international cooperation of FRONTEX with international organizations is considered within three forms of interaction: 1) providing expertise and technical support for the implementation of integrated border management projects; 2) appointing representatives of international organizations to the FRONTEX Consultative Forum, which performs advisory functions; 3) based on specially concluded agreements. It is established that the most effective form of international cooperation is collaboration based on working arrangements, which clearly regulate the goals, methods, and directions of interaction.

At the same time, an approach to distinguishing the main forms of cooperation between FRONTEX and competent authorities of third countries is developed. According to this approach, such interaction may involve: 1) operational cooperation through regional networks for information exchange; 2) implementation of technical assistance projects initiated and funded by the Agency; 3) implementation of EU initiatives addressing migration and border management issues; 4) activities of liaison officers in a third country; 5) cooperation under working arrangements; 6) cooperation based on status agreements. It is established that status agreements are the most recent instrument of EU's bilateral cooperation with a third country, involving the expansion of FRONTEX's operational areas beyond the EU borders

and endowing its staff with executive powers. To ensure the protection of human rights during operational activities in a third country, the following recommendations are proposed: 1) conduct prior monitoring of the level of human rights compliance in the third country; 2) ensure the content of the operational plan aligns with EU international commitments in the field of human rights protection; 3) develop an effective mechanism for the protection of human rights, to which victims of unlawful conduct can address their concerns.

The scientific work underscores the importance of updating tools and enhancing cooperation mechanisms between Ukraine and FRONTEX, particularly in the context of integrated border management. The following changes are proposed for the updated Working Arrangement 2007: 1) expand the collaboration goals by including operations related to return and readmission; 2) define clear legal frameworks for data exchange, including information with restricted access; 3) regulate the specifics of financing joint operational activities coordinated by the Agency; 4) incorporate a clause regarding the adherence to fundamental rights and the prohibition of forced expulsion or return; 5) expand cooperation through a regional network of liaison officers; 6) allow for the invitation of Ukrainian experts as observers for Agency operational activities. It is emphasized that the deployment of FRONTEX teams on Ukrainian territory is a significant way to strengthen the protection of state borders. Consequently, there is an emphasis on the necessity of concluding an international agreement with the European Union regarding the status of FRONTEX representatives.

The practical significance of the obtained results lies in their potential application in the following areas: 1) in the field of scientific research – the results can serve as a foundation for further scientific investigations into the organization and functioning of the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) in international law and EU law; 2) in legislative activities – the findings can be used as theoretical material to support projects related to regulatory acts aimed at enhancing cooperation between FRONTEX and competent national authorities, particularly with the State Border Guard Service of Ukraine. This application

includes ensuring the proper implementation of European standards in integrated border management; 3) in the educational process – the results are valuable in the preparation of textbooks and educational materials on international law and EU law. They can be utilized during lectures and practical sessions, contributing to the academic development of aspiring researchers, master's students, and undergraduates; 4) in the information and analytical sphere – the results are beneficial for disseminating knowledge about the international legal status of FRONTEX among scholars, governmental experts, and society as a whole.

Keywords: European Union, migration, organized crime, borders, border security, EU agencies, European Border and Coast Guard Agency, FRONTEX, European integration, cooperation between Ukraine and the EU, EU acquis, security, cross-border threats, border control.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Гнітій А. О. Правова природа робочих домовленостей Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Харків, 2020. Вип. 29. С. 289-298. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-29-39>
2. Гнітій А. О. Механізм захисту прав людини від незаконної діяльності FRONTEX у рамках Європейського Союзу. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 154. С. 321–335. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.154.239086>
3. Гнітій А. О. Функції берегової охорони FRONTEX. *Форум Права*. 2021. Вип. 69(4). С. 6–18. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.5075710>
4. Гнітій А. О. Міжнародно-правові засади співробітництва України із FRONTEX. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 385-391. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.69>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Гнітій А. О. Історично-правові засади заснування та діяльності Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Юридична осінь 2018 року*: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів (м. Харків, 14 листоп. 2018 р.). Х.: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого: Харків, 2018. С. 166-171.
2. Гнітій А. О. Еволюція статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. статей за матеріалами II-ї Всеукр. наук. практ. конф. з європ. права (м. Харків, 15 травн. 2019 р.). Харків, 2019. С. 45-51.
3. Гнітій А. О. Дотримання прав людини під час проведення спільних операцій на морі, що координуються Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони. *Права людини і демократія* : зб. наук. ст. за матеріалами наук-практ. конф. (м. Харків, 15 травн. 2020 р.). Харків, 2020. С. 3-9.

4. Гнітій А. О. Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з компетентними органами третіх країн. *Стратегічні напрями зовнішньої політики Європейського Союзу*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 квіт. 2020 р.). Харків. 2020. С. 36-43.

5. Гнітій А. О. Роль FRONTEX у проведенні операцій з повернення. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку*: зб. наук. статей за матеріалами V Всеукр. наук. практ. конф. з європ. права. (м. Харків, 12 листоп. 2021 р.). Харків, 2021. С. 31-36.

6. Гнітій А. О. Особливості співпраці FRONTEX із третіми країнами на підставі угод про статус. *Реформування законодавства в контексті проведення державних реформ*. Матеріали науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 16-17 вересня 2022 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2022. С. 34-37.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АГЕНЦІЇ З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ.....	13
1.1. Історично-правові засади заснування та діяльності Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони.....	13
1.2. Основні функції та повноваження Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони в праві ЄС.....	44
1.3. Організаційно-правова структура Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони.....	84
Висновки до розділу 1.....	111
РОЗДІЛ 2. УЧАСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АГЕНЦІЇ З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ У МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ.....	117
2.1. Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з міжнародними організаціями.....	117
2.2. Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з компетентними органами третіх країн.....	139
2.3. Міжнародно-правові засади співробітництва України з Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони.....	167
Висновки до розділу 2.....	187
ВИСНОВКИ.....	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	201
ДОДАТОК.....	237

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення функціонування простору свободи, безпеки і справедливості разом із належними заходами контролю на зовнішніх кордонах є одним із найважливіших завдань Європейського Союзу. Реалізація цієї амбітної цілі здійснюється в рамках організаційно-правового механізму ЄС, діяльність якого забезпечує підтримку заходів держав-членів у протидії та боротьбі з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, контрабандою та іншими формами злочинності, що має транскордонний характер.

Досвід останніх міграційних криз засвідчив необхідність поступового посилення співпраці держав-членів у сфері інтегрованого управління кордонами для забезпечення належного функціонування Шенгенського міграційного простору. Одним із практичних заходів у досягненні цієї мети стало реформування Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС у Європейську агенцію з прикордонної та берегової охорони (далі – FRONTEX), якій було надано новий мандат та розширені ресурси на основі Регламенту № 2019/1896.

Міжнародний вимір безпекової політики ЄС призвів до розширення зовнішньої діяльності FRONTEX. У зв'язку із цим, Агенція встановлює та розвиває міжнародні зв'язки з міжнародними організаціями та третіми країнами, використовуючи формальні й неформальні інструменти співпраці. Розширення членського складу ЄС у 2004 р. призвело до встановлення спільного кордону ЄС з нашою державою.

Відповідно до положень ст. 16 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. питання співпраці у міграційній сфері є одними з найпріоритетніших та потребують вжиття широкого комплексу заходів щодо спільного управління міграційними потоками, розвитку всеохоплюючого діалогу у сфері міграції, попередження та боротьби з нелегальною міграцією. Крім того, перспективна мета вступу нашої держави до ЄС актуалізує завдання щодо наближення національного законодавства до *acquis* ЄС, у тому числі із

проблематики, яка охоплюється сферою юстиції, свободи та безпеки. У цьому контексті вкрай важливою є співпраця України з FRONTEX, який здійснює практичну підтримку щодо забезпечення впровадження європейських стандартів з інтегрованого управління кордонами на національному рівні.

Проблематика функціонування організаційно-правового механізму ЄС перебуває у фокусі наукових розробок багатьох вітчизняних дослідників. Ґрунтовні праці з цієї тематики підготовлені такими українськими науковцями: Т. М. Анакіна, Є. М. Білоусов, Л. Л. Грицаєнко, В. І. Ірінєєва, Т. В. Комарова, З. М. Макаруха, М. М. Микієвич, В. І. Муравйов, Л. Л. Прокопенко, О. В. Святун, Т. Л. Сироїд, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюк та інші. При цьому, предметом дослідження окремих науковців (Я. С. Галанюк, І. І. Маринів, Н. Б. Мушак, С. М. Перецьолкін, О. В. Пістракевич) були саме агенції ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Окремі напрямки функціонування FRONTEX були досліджені у наукових працях таких українських вчених: А. В. Балендр, Д. Ю. Дворніченко, Д. А. Купрієнко, А. В. Махнюк, А. В. Мота, С. О. Філіппов. Більш предметно ця проблематика розкрита у зарубіжній доктрині європейського права, а саме в роботах Х. Вари, М. Гкліаті, Ф. де Брюкке, Х. Екуленд, С. Каррери, Ф. Комана-Кунда, Р. Кортіновіса, С. Леонард, С. Пірса, Дж. Ріпми, Д. Фернандеса-Рохо, М. Фінк та інших.

Не применшуючи внесок у доктрину міжнародного і європейського права вищевказаних учених, маємо визнати, що в сучасній українській правовій науці на сьогодні не представлено робіт, у межах яких комплексно розглядається проблематика міжнародно-правового статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони та її ролі у реалізації мети та завдань Європейського Союзу. З огляду на вказане тема дисертаційного дослідження є новою, актуальною, має велике теоретичне та практичне значення.

Зв'язок роботи за науковими програмами, планами, темами.
Дисертацію виконано на кафедрі права Європейського Союзу Національного

юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права» (номер державної реєстрації 0111U000954). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 23 листопада 2018 року (протокол № 5).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у встановленні особливостей міжнародно-правового статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони, визначенні її ролі у впровадженні Європейського інтегрованого управління кордонами та реалізації мети й цілей Європейського Союзу, розкритті специфіки її участі у міжнародних відносинах, зокрема співробітництва з Україною.

Для досягнення поставленої мети поступово вирішуються такі завдання:

- надати характеристику історико-правовим засадам заснування та діяльності FRONTEX;
- розкрити зміст концепції Європейського інтегрованого управління кордонами;
- визначити основні функції та повноваження FRONTEX;
- надати характеристику організаційно-правовій структурі FRONTEX;
- розкрити особливості співробітництва FRONTEX із міжнародними організаціями та третіми країнами;
- з'ясувати правову природу робочих домовленостей, які FRONTEX укладає з міжнародними організаціями та компетентними органами третіх країн;
- встановити специфіку угод про статус між ЄС та третіми країнами щодо здійснення оперативної діяльності FRONTEX поза межами ЄС;
- розкрити міжнародно-правові засади співробітництва FRONTEX з Україною.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо організаційно-правової побудови та функціонування Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони.

Предметом дослідження є міжнародно-правовий статус Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності результатів використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Методологічне підґрунтя роботи склали метод об'єктивності, історико-правовий, аналізу, синтезу, діалектичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, узагальнення та інші загальнонаукові й спеціальні методи дослідження.

Метод об'єктивності дозволив встановити достовірність і повноту інформації, що була використана у процесі дослідження. Історико-правовий метод використано для дослідження генези становлення та розвитку FRONTEX (підрозділ 1.1.). Завдяки методу аналізу вдалося детально розглянути основні функції та повноваження Агенції (підрозділ 1.2.), а також виокремити ключові напрямки співпраці FRONTEX із міжнародними організаціями та третіми країнами (підрозділи 2.1.-2.3.). Метод синтезу дозволив здійснити класифікацію повноважень Агенції, враховуючи їхню функціональну спрямованість (підрозділ 1.2.). Діалектичний метод використано для обґрунтування моделі організаційно-правової структури Агенції (підрозділ 1.3.). Формально-юридичний метод дав змогу з'ясувати основні ознаки робочих домовленостей FRONTEX як документа, який визначає засади співпраці з міжнародними партнерами (підрозділ 2.2.). Порівняльно-правовий метод дозволив врахувати досвід робочих домовленостей, укладених FRONTEX із компетентними органами третіх країн, для розроблення рекомендацій щодо оновлення положень аналогічної угоди, підписаної Агенцією з ДПСУ (підрозділ 2.3.). Завдяки методу узагальнення сформульовано загальні висновки та представлено новизну одержаних результатів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є кваліфікаційною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягало у встановленні особливостей міжнародно-правового статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони, її ролі у впровадженні Європейського інтегрованого управління кордонами та реалізації мети та цілей Європейського Союзу, розкритті специфіки її участі у міжнародних відносинах, зокрема, співробітництва з Україною. На основі проведеного дослідження сформульовано нові положення, які є внеском у доктрину міжнародного та європейського права.

Уперше:

- запропоновано періодизацію генези становлення та розвитку FRONTEX, яка представлена з чотирма історичними етапами: 1) I етап (1951-1999 рр.) – міждержавне співробітництво у сфері охорони зовнішніх кордонів поза рамками правопорядку Європейських співтовариств та ЄС; 2) II етап (1999-2004 рр.) – перехід від міждержавного до наднаціонального регулювання у сфері контролю за зовнішніми кордонами ЄС та інституціоналізація Шенгенського простору; 3) III етап (2004-2016 рр.) – створення наднаціональної установи ЄС (агенції), на яку покладено функції зі здійснення координаційних, оперативних та інформаційно-технічних повноважень у сфері управління зовнішніми кордонами; 4) IV етап (2016 р. – наш час) – впровадження нової децентралізованої моделі в управлінні зовнішніми кордонами ЄС, у якій центральне місце займає Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони;

- обґрунтовано, що робочі домовленості FRONTEX є актами м'якого права, які регламентують загальні рамки оперативного співробітництва та не містять юридично обов'язкових зобов'язань. Такі акти найчастіше використовуються для встановлення офіційних відносин із третіми країнами для підтримання належного рівня безпеки на кордонах з метою протидії

нелегальній міграції, боротьбі з транскордонною злочинністю та іншим загрозам, що мають транскордонний характер;

- розкрито особливості співробітництва FRONTEX із третіми країнами на підставі угод про статус. Встановлено, що такі міжнародні угоди є правовою основою для розширення зон оперативної діяльності FRONTEX поза межами ЄС та наділення його співробітників виконавчими повноваженнями. Разом з тим, запропоновано дотримуватися таких рекомендацій для забезпечення основоположних прав людини під час проведення оперативної діяльності у третій країні: 1) здійснити попередній моніторинг рівня дотримання прав людини у третій країні; 2) забезпечити відповідність змісту оперативного плану міжнародним зобов'язанням ЄС у сфері захисту прав людини (наприклад, шляхом закріплення у його тексті принципу «невислання» або норми про захист персональних даних); 3) розробити ефективний механізм захисту прав людини, до якого зможуть звертатися жертви протиправної поведінки;

- виокремлено основні форми співробітництва FRONTEX з Україною, до яких належать: 1) обмін інформацією з використанням регіональних мереж зв'язку; 2) співпраця у рамках ініціатив ЄС, у тому числі проєктів з надання технічної допомоги; 3) співпраця через мережі офіцерів зв'язку; 4) співпраця на підставі робочих домовленостей;

- надано рекомендації щодо удосконалення співробітництва України та FRONTEX на основі Робочої домовленості 2007 року, з огляду на чинний мандат цієї Агенції. Зокрема, запропоновано закріпити положення про: 1) розширити цілі співпраці; 2) визначити правові засади обміну інформацією; 3) регламентувати особливості фінансування спільної оперативної діяльності на кордонах; 4) закріпити клаузулу про дотримання основоположних прав сторонами; 5) передбачити положення про розміщення офіцерів зв'язку Агенції на території України для сприяння обміну інформацією; 6) можливість українських фахівців із прикордонного контролю брати участь у статусі експертів в оперативній діяльності FRONTEX.

Удосконалено:

- класифікацію функцій та повноважень FRONTEX. Доведено, що нинішній мандат Агенції охоплює чотири групи повноважень: 1) повноваження зі стратегічного планування; 2) моніторингові повноваження; 3) оперативні повноваження; 4) імплементаційні повноваження. Серед основних напрямків діяльності FRONTEX особливе місце займають функції берегової охорони, які виокремлюються за територіальною ознакою та можуть здійснюватися під час виконання координаційних, матеріально-технічних або гуманітарних завдань. Аналіз функцій та повноважень дозволив зробити висновок, що Агенція не замінює національні прикордонні відомства з охорони кордонів, а лише уповноважена надавати їм підтримку, забезпечуючи необхідним персоналом, технічними ресурсами, фінансуванням;

- підхід, за яким організаційно-правова структура FRONTEX відображає домінування міжурядових принципів управління, які безпосередньо впливають на характер прийнятих рішень у Правлінні;

- класифікацію механізмів співробітництва FRONTEX із третіми країнами, яка враховує всі її функціональні можливості: 1) операційна співпраця через регіональні мережі з обміну інформацією; 2) реалізація проектів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються Агенцією; 3) взаємодія через ініціативи ЄС, які присвячені проблемам управління міграцією та кордонами; 4) діяльність офіцерів зв'язку у третій країні; 5) співпраця у межах робочих домовленостей; 6) співпраця на підставі угоди про статус.

Набули подальшого розвитку:

- ідея про те, що діяльність FRONTEX повинна бути спрямована на забезпечення реалізації концепції європейського інтегрованого управління кордонами, яка передбачає систему взаємопов'язаних та узгоджених заходів, що реалізують інституції, органи, агенції ЄС та компетентні національні органи з метою забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами і досягнення високого рівня внутрішньої безпеки у рамках ЄС;

- положення про те, що єдиним ефективним засобом правового захисту в ЄС для тих, хто став жертвами порушень в результаті незаконної діяльності FRONTEX, є судовий механізм ЄС. Разом з тим, внутрішній механізм розгляду скарг у рамках Агенції має недоліки через відсутність достатньої незалежності та неупередженості посадових осіб, які розглядають скарги, а також неможливість оскаржити ухвалені рішення;

- положення про те, що FRONTEX не наділений міжнародною правосуб'єктністю тому, що має обмежену автономію у прийнятті рішень, а відтак не може укласти міжнародні угоди, які встановлюють юридично обов'язкові зобов'язання. При цьому, участь Агенції у міжнародних відносинах повинна проводитися з урахуванням принципу інституційного балансу, який проявляється у тому, що міжнародна діяльність FRONTEX: 1) повинна мати виконавчий характер; 2) має здійснюватися у межах повноважень, визначених установчим документом Агенції; 3) має підлягати чітким процедурам нагляду; 4) не повинна перешкоджати реалізації повноважень іншими інституціями ЄС у сфері зовнішньої діяльності;

- пропозиції щодо виокремлення трьох основних способів співпраці FRONTEX із міжнародними організаціями: 1) шляхом надання експертних та технічних консультацій інституціям ЄС та державам-членам з питань щодо інтегрованого управління кордонами; 2) через запрошення представників міжнародних організацій до Консультативного форуму FRONTEX; 3) на підставі робочих домовленостей.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть становити основу для подальших наукових досліджень у цій сфері та можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій сфері – як основа для подальших наукових досліджень проблематики організації та функціонування Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони у міжнародному праві і праві ЄС;

- у нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал для наукового обґрунтування проєктів нормативних актів щодо посилення співробітництва

між FRONTEX та компетентними національними органами, насамперед Державною прикордонною службою України, а також для належного впровадження європейських стандартів із інтегрованого управління кордонами;

- у навчальному процесі – у процесі підготовки підручників та навчальних посібників із міжнародного права та права Європейського Союзу; при читанні лекцій та проведенні практичних занять; в науково-дослідницькій роботі аспірантів, магістрів та студентів;

- в інформаційно-аналітичній сфері – для поширення знань про міжнародно-правовий статус FRONTEX серед науковців, фахівців органів державної влади та суспільства в цілому.

Апробація результатів дослідження. Ключові теоретичні положення, рекомендації та висновки, які закріплені в дисертації, були обговорені на засіданні кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення роботи були представлені на Всеукраїнській науковій конференції молодих вчених та студентів «Юридична осінь» (14 листопада 2018 р., м. Харків); II-й Всеукраїнській науково-практичній конференції з європейського права «Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку» (15 травня 2019 р., м. Харків); II-й Міжнародній науково-практичній конференції «Стратегічні напрями зовнішньої політики Європейського Союзу» (16 квітня 2020 р., м. Харків); науково-практичній конференції «Права людини і демократія» (15 травня 2020 р., м. Харків); V-й Всеукраїнській науково-практичній конференції з європейського права «Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку» (12 листопада 2021 р., м. Харків); науково-практичній конференції «Реформування законодавства в контексті проведення державних реформ» (16-17 вересня 2022 р., м. Запоріжжя).

Структура та обсяг дисертації визначені відповідно до мети, завдань, об'єкта та предмета дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, які налічують шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел (294

найменування), додатку. Загальний обсяг роботи становить 238 сторінок, з яких 200 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АГЕНЦІЇ З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ

1.1. Історично-правові засади заснування та діяльності Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони

Ідея створення інституційного механізму, спрямованого на забезпечення безпеки на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (далі - ЄС), почала реалізовуватися наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років. Причинами цього стали масштабні геополітичні зміни (розпад СРСР, нестабільна політична ситуація у Західних Балканах), що призвели до збільшення процесів міграції, виникнення загрози терористичних актів та прогнозоване розширення ЄС через набуття членства у ньому держав Центральної і Східної Європи. Такі події передбачали вжиття заходів, спрямованих на посилення безпеки і покращення координації діяльності держав-членів на зовнішніх кордонах ЄС. Найбільш ефективним засобом досягнення поставлених завдань стало заснування 26.10.2004 Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (далі – FRONTEX) [38].

Створення Агенції пов'язане з удосконаленням інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів ЄС та, у разі потреби, наданням технічної й експертної підтримки. Тому вона стала центром співпраці національних органів держав-членів, які повинні здійснювати контроль і нагляд за зовнішніми кордонами, гарантуючи належне функціонування Простору свободи, безпеки і справедливості.

Ретельний аналіз правової доктрини та актів ЄС дозволяє виокремити такі етапи заснування та діяльності Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони:

I етап (1951-1999 рр.) – міжурядове співробітництво у сфері охорони зовнішніх кордонів поза рамками правопорядку Європейських співтовариств та ЄС;

II етап (1999-2004 рр.) – перехід від міжурядового до наднаціонального регулювання у сфері контролю за зовнішніми кордонами ЄС та інституціоналізація Шенгенського простору у рамках права Європейського Союзу;

III етап (2004-2016 рр.) – створення спеціалізованої установи ЄС (агенції), на яку покладено функції зі здійснення координаційних, оперативних та інформаційно-технічних повноважень у сфері управління зовнішніми кордонами;

IV етап (2016 р. – наш час) – впровадження нової децентралізованої моделі управління зовнішніми кордонами ЄС, у якій центральне місце займає Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони.

Розглянемо більш детально вказані періоди.

Передусім зазначимо, що після завершення Другої світової війни питання імміграції іноземців до країн Європи стало надзвичайно важливим для європейських політиків, бо протягом попередніх років велика кількість громадян західноєвропейських держав виїхала за межі регіону. Тому для відновлення економіки континенту уряди Німеччини та Франції сприяли імміграції іноземців із колишніх колоній та держав Європи. Зрештою, до 1970-х рр. мільйони сімей переїхали до Європи і допомогли їй знову стати заможним регіоном [48].

На нашу думку, відлік першого етапу необхідно вести з 18.04.1951, коли у Парижі було підписано Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі [203] (далі - ДЄВС), який став відправною точкою спільної діяльності держав Спільноти із забезпечення вільного руху осіб у межах її кордонів. У ст. 69 ДЄВС для держав-членів встановлювався обов'язок усунути будь-які обмеження засновані на громадянстві щодо

зайнятості у вугільній та сталеливарній промисловості працівників, які є громадянами держав-членів і мають визнану кваліфікацію у цій сфері.

У наступному євроінтеграційному міжнародному договорі про заснування Європейського економічного співтовариства (далі – ЄЕС) передбачалося створення спільного ринку та скасування будь-яких перешкод для вільного руху людей, послуг і капіталу у межах його держав-членів (ст. 3 (с)) [204]. Зазначене положення, насамперед, стосувалося громадян держав-членів ЄЕС, які направлялися до іншої країни Співтовариства з метою працевлаштування у будь-якій сфері трудової діяльності.

У 1960 р. набув чинності Договір про заснування Економічного Союзу Бенілюкс, який був укладений між Королівством Нідерландів, Великим Герцогством Люксембург і Королівством Бельгія [206]. Цією міжнародною угодою передбачалося створення вільного ринку, у межах якого буде забезпечений безперешкодний рух товарів, послуг, людей і капіталу та скасовано внутрішні кордони між державами-членами Союзу (ч. 2 ст. 2). На додаток до цього 11.05.1960 р. укладається Конвенція про передачу контролю за особами на зовнішніх кордонах територій Бенілюксу, яка встановлює однакові умови та візу єдиного зразка для осіб, які не є громадянами держав-членів Бенілюксу та бажають в'їхати на їх територію (ст. 4, 5 Конвенції [94, с. 81]). Нагляд за виконанням положень Конвенції покладено на Міністерську робочу групу з руху осіб (Ministerial Working Group for the Movement of Persons) [212, с. 83]. Фактично, цим міжнародним договором була проведена негативна інтеграція, яка полягала у ліквідації прикордонного контролю на кордонах та лібералізації візового режиму [257, с. 26].

Наступним кроком у забезпечення єдності правового регулювання у міграційній сфері стала резолюція Ради Європейських співтовариств «Про програму дій щодо працівників-мігрантів та членів їхніх сімей» від 09.02.1976. У ній встановлювалися рівні гарантії для життя працівників-мігрантів і членів їхніх сімей та заборонялася їх дискримінація з питань умов і оплати праці (п. 2 (с)) [39]. Також у документі вказувалося про необхідність посилити

співпрацю між державами-членами у питаннях боротьби з нелегальною імміграцією працівників, які є громадянами третіх країн та встановити відповідні санкції з метою припинення торгівлі людьми (п. 5 (b)) [39]. Проте, цей документ не містив жодних положень щодо створення інституційної структури на виконання його положень.

У середині 1980-х рр. з метою скасування перевірок і контролю на внутрішніх кордонах договірних сторін започатковано ще одну форму співробітництва європейських держав. Передумовою цього стали протести проведені навесні 1984 р. водіями вантажних автомобілів, які були незадоволені великими чергами на внутрішніх європейських кордонах. Такі протести фактично паралізували рух у численних пунктах перетину кордонів. Тому вже 13.07.1984 між ФРН і Францією було підписано Саарбрюкенську угоду, яка передбачала, з однієї сторони, негайне скасування контролю за особами та послаблення контролю за транспортними засобами, а з іншої сторони, перенесення цього контролю на зовнішні кордони з одночасною гармонізацією візової політики і законодавства щодо іноземців, наркотиків, зброї й паспортів. Зазначалося також про посилення поліцейської й митної співпраці [152].

Такі події стали поштовхом до зародження ідей про створення єдиного простору між державами без внутрішніх кордонів. На думку американського дослідника Е. Моравчика (А. Moravcsik), основними причинами формування Шенгенського простору були економічні інтереси Франції і ФРН. Так, французький уряд був стурбований блокуванням імпорту через німецькі стандарти, а уряд ФРН тим, що Франція закріє свої кордони через труднощі з платіжним балансом [144, с. 359]. Включення до такого союзу держав Бенілюксу також було обумовлено комерційними інтересами.

Іншої позиції дотримувався французький академік Д. Біго (D. Vigo), який зазначав, що заснування Шенгенського простору сприяє формуванню «поля безпеки» та посилює контроль на зовнішніх кордонах держав, які

об'єднуються. Дослідник звертав увагу на символічну цінність спільних європейських кордонів, що були захистом від небезпеки [10, с. 68].

14.06.1985 укладено угоду між урядами держав Економічного Союзу Бенілюкс, ФРН і Французькою Республікою про поступове скасування перевірок на їхніх спільних кордонах [4]. Передбачалося створення Шенгенського простору, вільного від прикордонного контролю, для забезпечення безперешкодного руху осіб. Досягнення цієї цілі потребувало вжиття таких заходів: 1) скасування перевірок осіб на внутрішніх кордонах; 2) розроблення спільного зводу правил щодо осіб, які перетинають зовнішні кордони держав-членів; 3) узгодження умов в'їзду і правил отримання віз для короткострокового перебування; 4) посилення поліцейського співробітництва (у тому числі право на транскордонний нагляд і переслідування по гарячих слідах); 5) посилення співробітництва між судовими органами через створення більш швидкої системи видачі злочинців і передачі на виконання рішень у кримінальних справах; 6) створення і розвиток Шенгенської інформаційної системи (ШІС) [215, с. 27]. Реалізація цих завдань покладалася на держави шляхом проведення міждержавного співробітництва.

Зазначимо, що угода містила положення переважно м'якого права. А. Круз (A. Cruz) вказав, що вона нагадує робочу програму, у якій перераховані принципові заходи, що мають бути вжиті договірними сторонами для реалізації її положень [41, с. 3]. При цьому, угоду ратифікували лише Нідерланди, тоді як інші держави відмовлялися це робити через те, що вважали її декларацією про наміри. Тому було прийнято рішення щодо розроблення додаткового договору [41, с. 3].

Тож 19.06.1990 між Францією, ФРН, Бельгією, Нідерландами і Люксембургом підписано Конвенцію про застосування Шенгенської угоди [32] з метою гармонізації законодавства і розроблення спільної політики держав-членів у сфері притулку, віз та прикордонного контролю. Взаємодія між державами проводилася через правоохоронні та судові органи, діяльність яких спрямовувалася на попередження, виявлення і боротьбу з кримінальними

правопорушеннями, використання механізмів правової допомоги у кримінальних справах, видачою правопорушників, передачею для виконання судових рішень тощо. Для реалізації положень Конвенції створювався Виконавчий комітет, який складався з представників договірних сторін (ч.1 ст. 132) [32]. Відповідно до положень Угоди співробітництво між державами здійснювалося на міждержавній основі.

Створення Шенгенського простору знаменувало появу нового режиму контролю за кордонами в Європі, який розглядався як еволюція від однієї культури прикордонного контролю («Вестфальської») до іншої («Шенгенської»), що формувалася на зовсім інших принципах розуміння категорій «суверенітету» і «територіальності» [226, с. 14-16]. Але функціонування Шенгенського простору відбувалося окремо від Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського економічного співтовариства чи Європейського співтовариства з атомної енергії.

Щодо цього українська вчена Н. Б. Мушак зазначає, що наприкінці 1980-х рр. компетенція європейських співтовариств не поширювалася на проблеми, пов'язані з ліквідацією прикордонного контролю, міграцією та наданням притулку [257, с. 39]. Тому міждержавне співробітництво здійснювалося у межах спеціально створених груп.

Одна з таких груп (TREVI) була створена у 1976 р. та об'єднувала державних службовців Міністерств внутрішніх справ і/або Міністерств юстиції спочатку десяти, а потім дванадцяти держав-членів. Вона була міждержавним органом щодо поліцейської співпраці, який створювався з метою координації зусиль для боротьби з тероризмом. Згодом сфера діяльності була розширена та включала: обмін інформацією про злочинну діяльність в Європі; координацію дій для боротьби з незаконним обігом наркотиків і організованою злочинністю; співробітництво між органами поліції в технічній сфері; вирішення політичних питань, пов'язаних з поліцейською діяльністю та наслідками для національної безпеки через послаблення контролю між внутрішніми кордонами держав тощо [207].

Міжурядове співробітництво здійснювалося також у межах Спеціальної групи з питань імміграції (Ad Hoc Group on Immigration), яка була створена 1986 р. у Лондоні під час головування Великої Британії в Європейських Співтовариствах. Її сфера діяльності охоплювала такі питання як візи, підроблені документи, прийнятність/виключення, притулок, зовнішні кордони, біженці з колишньої Югославії. Нею були підготовлені Конвенція, що визначає державу, яка відповідає за розгляд заяв про надання притулку, що подані в одній з держав-членів Європейських Співтовариств (Дублінська конвенція) та Конвенція про зовнішні кордони, яка не була прийнята через відсутність узгодженої позиції Іспанія і Великої Британії стосовно Гібралтару [2].

07.02.1992 між держава-членами Європейських Співтовариств укладено Договір про заснування Європейського Союзу (Маастрихтський договір), який набув чинності 01.11.1993 [205] (далі – ДЄС). Ним створювалася система трьох «опор» - що визначала особливі форми співробітництва держав-членів у межах предметної компетенції Союзу. До першої «опори», яка характеризувалася сильним впливом європейських інституцій, включали три Європейських Співтовариства. Друга і третя «опори», що стосувалися реалізації Спільної зовнішньої політики і політики безпеки та Співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ, були представлені міжурядовим підходом з обмеженою роллю європейських інституцій. Саме в межах третьої «опори» мав бути забезпечений вільний рух осіб, шляхом правової регламентації сфер, які становлять спільний інтерес для Союзу та держав-членів, а саме: поліцейське та судове співробітництво, політика у сфері притулку, імміграції та контроль за зовнішніми кордонами.

Скасування внутрішніх кордонів після запровадження Шенгенського простору потребувало прийняття спільних рішень з метою здійснення контролю за нелегальною міграцією та для боротьби з транскордонною злочинністю. У зв'язку з цим, після набуття чинності Маастрихтського договору, політика у сфері юстиції і внутрішніх справ, співробітництво у якій

між державами-членами з 1970-х рр. здійснювалося на неформальній основі [20, с. 164], була інтегрована до інституційної системи ЄС. Відтак, Маастрихтський договір інституціоналізував ще одну сферу співпраці держав-членів [240, с. 27].

У ДЄС (в редакції Маастрихтського договору) передбачалося, що держави-члени повинні консультиватися з Радою щодо координації їх дій у сферах, які визначені ст. К.1 (наприклад, політика притулку; правила, що регулюють перетин особами зовнішніх кордонів держав-членів і здійснення контролю за ними; імміграційна політика й політика щодо громадян третіх країн тощо) та з цією метою налагодити співпрацю між адміністраціями відповідних відомств (ст. К.3(1)) [205]. Отже, управління зовнішніми кордонами ЄС здійснювалося на основі добровільного співробітництва та взаємодії між державами-членами і європейськими інституціями.

Ситуація змінилася із набуттям чинності 01.05.1999 Амстердамського договору. О. А. Гавриленко та Т. Л. Сироїд зазначають, що з тих пір ідея «вільного простору» набула нового ракурсу, яка полягає в тому, що свобода пересування людей пов'язана, насамперед, з особистою безпекою та повним правовим захистом під час проживання у будь-якій державі-члені ЄС [261, с. 29].

Характеризуючи другий етап, варто зазначити, що він знаменувався створенням простору свободи, безпеки і справедливості, у межах якого гарантувався вільний рух людей одночасно із застосуванням необхідних заходів щодо здійснення прикордонного контролю, надання притулку, імміграції та запобігання і протидії злочинності. У Протоколі №19 «Про Шенгенське Асquis, інтегроване до структури ЄС» зазначалося, що Шенгенська угода 1985 р., Шенгенська конвенція 1990 р. та інші відповідні угоди і правила, ухвалені на основі цих актів були інтегровані до структури ЄС за допомогою Амстердамського договору [168]. Це передбачало перехід від третьої до першої «опори» питань щодо надання притулку, віз, проведення

імміграційної політики, здійснення контролю за зовнішніми кордонами та поширення на них юрисдикції інституцій ЄС.

Відтепер Рада ЄС наділялася повноваженнями визначати стандарти і процедури, яких повинні дотримуватися держави-члени під час проведення перевірок осіб на зовнішніх кордонах Союзу (п. «а» ч. 2 ст. 62) [202]. Проте встановлювався особливий порядок прийняття рішень протягом 5-річного перехідного періоду з моменту набуття чинності Амстердамського договору. Рішення приймалися Радою ЄС одноголосно за пропозицією Комісії чи за ініціативною держави-члена після проведення консультацій з Європейським Парламентом (ч. 1 ст. 67) [202].

У Висновках Європейської Ради від 15-16.10.1999, що були підготовлені за результатами зустрічі у м. Тампере (Фінляндія), викладено основні принципи реалізації простору свободи, безпеки і справедливості. Перед ЄС ставилося завдання «розробити спільну політику з питань притулку й імміграції, враховуючи необхідність проведення послідовного контролю за зовнішніми кордонами, з метою припинення нелегальної міграції та боротьби з тими, хто її організовує і вчиняє, пов'язані з цим, міжнародні злочини» (п. 3) [197]. Крім того, Європейська Рада вказувала на важливість проведення ефективного контролю за зовнішніми кордонами ЄС спеціально підготовленими спеціалістами (п. 25) [197].

Однак, як зазначає І Россі (I. Rossi) відсутність бажання і політичної волі у держав-членів ЄС щодо обмеження суверенітету у сфері проведення політики імміграції та контролю за зовнішніми кордонами перешкоджали європейським інституціям створити спільну систему прикордонного контролю [186].

На початку XXI ст. з'явилися нові передумови, які вплинули на активізацію співпраці між державами-членами ЄС у сфері контролю за зовнішніми кордонами. С. Леонард (S. Leonard) виокремлює три чинники: 1) міграція, яка з початку 1990-х рр. стає проблемним питанням та призводить до посилення прикордонного контролю держав-членів з метою обмеження

доступу мігрантів та шукачів притулку на їх територію; 2) розширення ЄС, унаслідок набуття у ньому членства десятьма державами Східної і Південної Європи, які не зможуть ефективно контролювати нові зовнішні кордони ЄС, бо не відповідають всім вимогам викладеним у Шенгенському кодексі кордонів; 3) терористичний акт 11.09.2001 у Нью-Йорку [114, с. 375-376]. Щодо останнього фактора, то Е. Ніл (A. Neal) стверджує, що міграція та тероризм є взаємозалежними загрозами, які потребують негайного реагування з боку урядів держав-членів [146, с. 339]. Проте, із цим можна не погодитися, оскільки проблема міграції у Європі виникла раніше, ніж відбувся терористичний акт у Нью-Йорку, про що свідчать Висновки Європейської Ради в Тампере.

При цьому можемо констатувати, що події 11.09.2001 викликали серйозне занепокоєння з боку інституцій та держав-членів ЄС і стали каталізатором посилення співробітництва держав-членів з питань безпеки. Вже 20.09.2001 Рада з питань юстиції і внутрішніх справ провела позачергове засідання, на якому було прийнято рішення про те, що Комісії необхідно терміново дослідити зв'язок між гарантуванням внутрішньої безпеки та дотриманням положень міжнародних документів і зобов'язань у сфері захисту прав людини [146, с. 338].

У жовтні того ж року ФРН, Італією, Францією, Бельгією й Іспанією було розпочато техніко-економічне дослідження (feasibility study) доцільності створення Європейської прикордонної поліції (European Border Police). Вказані держави наполягали на заснуванні єдиного органу з метою розподілу навантаження між собою під час здійснення контролю за зовнішніми кордонами та для підвищення його ефективності, зокрема через розвиток технічних знань. Така ініціатива отримала фінансову підтримку Комісії на основні програми «Одіссей» [142, с. 147]. Водночас, деякі держави висловлювали заперечення щодо пропозиції створення єдиного наднаціонального органу у сфері контролю за спільними зовнішніми

кордонами Союзу. Наприклад, британський уряд підтримував ідею розширення співробітництва, але не централізації у цій сфері політики.

Відсутність узгодженої позиції між держава-членами вплинула на формування доволі загальних наслідків Висновків за результатами зустрічі Європейської Ради, проведеної у Лакені 14-15.12.2001. С. Леонард (S. Leonard) стверджує, що глави держав і урядів ЄС домовилися про досягнення таких чотирьох цілей: 1) посилення та стандартизацію європейського прикордонного контролю; 2) надання допомоги державам-кандидатам через розвиток оперативного співробітництва в організації контролю за майбутніми зовнішніми кордонами ЄС; 3) сприяння врегулюванню криз щодо прикордонного контролю; 4) запобігання нелегальній імміграції та іншим формам транскордонної злочинності [114, с. 377]. Оскільки не було досягнуто згоди щодо організаційної форми співробітництва у сфері контролю за зовнішніми кордонами, Європейська Рада під час звернення до Ради і Комісії обмежилася лише загальними формулюваннями: «розробити механізми співпраці між органами, відповідальними за контроль на зовнішніх кордонах і дослідити умови, у яких може бути створений механізм чи спільний орган для контролю за ними» (п. 42) [160].

Варто зауважити, що у тексті висновків Європейської Ради у Лакені не вживалися поняття «Європейська прикордонна поліція» (European Border Police) чи «Європейська прикордонна охорона» (European Border Guard), хоча ЗМІ та представниками урядів такі терміни активно використовувалися. Таким чином, Європейська Рада змогла досягти компромісу між усіма державами-членами ЄС, але не окреслила чіткі політичні орієнтири щодо розроблення моделі органу, який забезпечить спільне управління кордонами.

Наступним важливим документом стало Повідомлення Комісії ЄС до Ради і Європейського Парламенту «На шляху до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу» від 07.05.2002. У ньому було запропоновано проєкт спільної політики з управління зовнішніми кордонами, який охопив: 1) спільний звід законодавства; 2)

спільний механізм координації й оперативної співпраці; 3) спільний інтегрований аналіз ризиків; 4) персонал, який пройшов підготовку відповідно до європейських цінностей та міжопераційне обладнання; 5) розподіл навантаження між державами-членами у ході підготовки до створення Європейського корпусу з прикордонної охорони (European Corps of Border Guards) (п. 20) [24].

Пропозиції, висловлені Комісією ЄС, були розподілені між ініціативами, що підлягали реалізації у короткостроковій та середньостроковій перспективі. У короткостроковій перспективі Комісія ЄС пропонувала створити Спільний підрозділ фахівців з питань зовнішніх кордонів (External Border Practitioners Common Unit), який складався із службовців національних органів держав-членів, відповідальних за прикордонну охорону. Спільний підрозділ був уповноважений здійснювати керівну роль в управлінні й реалізації заходів з таких питань: 1) розробка інтегрованого аналізу ризиків; 2) координація і контроль за оперативними проектами на місцях; 3) узагальнення практик щодо персоналу і обладнання; 4) організація надзвичайних оперативних заходів (п. 28) [24].

У середньостроковій перспективі пропозиція Комісії передбачала запровадження механізму розподілу фінансового навантаження з метою створення найближчим часом Європейського корпусу з прикордонної охорони, який мав здійснювати загальний нагляд за зовнішніми кордонами ЄС.

30.05.2002 Італією був опублікований Звіт щодо техніко-економічної оцінки створення Європейської прикордонної поліції. У цьому документі пропонувалося створення мережевої структури, яка складалася б із національних операційних центрів, координація якими повинна здійснюватися Радою національних представників, основним обов'язком якої було гарантування «гармонічного розвитку всієї системи» (п. 14) [56]. У Звіті особлива увага приділялася розв'язанню проблем за тематичним (за типом кордонів) та географічним критеріями, але були відсутні положення щодо

потреби у створенні наднаціонального органу. Незважаючи на існуючі недоліки, документ отримав схвалення з боку більшості держав.

Пропозиції Комісії та техніко-економічне обґрунтування, проведене Італією, було враховано Радою під час підготовки «Плану управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу», який був оприлюднений 14.06.2002 [156]. Рада схвалила пропозицію створення Спільного підрозділу спеціалістів з питань зовнішніх кордонів, який мав складатися із робочої групи Стратегічного комітету імміграції, кордонів і притулку (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, далі - SCIFA) та керівників національних органів прикордонного контролю. За своєю правовою природою SCIFA була міжурядовою групою, яка складалася із вищих посадових осіб держав-членів, які здійснювали стратегічне керівництво з питань імміграції, кордонів і притулку, забезпечуючи інформацією Комітет постійних представників (КОРЕПЕР).

У Плані дій, розробленому Радою, йшлося про проведення спільних операцій на зовнішніх кордонах ЄС, спільний інтегрований аналіз ризиків та заходи, пов'язані із прийняттям спільних стандартів для підготовки кадрів, задіяних в охороні кордонів держав-членів.

Протягом наступних років було розпочато декілька спільних операцій за участю органів морської і прикордонної охорони різних держав-членів («Операція Улісс» під керівництвом Іспанії та «Операція Трітон» на чолі з Грецією). Також було започатковано впровадження мережевої моделі, що була запропонована техніко-економічним дослідженням, розробленим Італією, шляхом створення спеціальних національних центрів, таких як Центр аналізу ризиків (Гельсінкі) та Центр підвищення кваліфікації з проведення прикордонних перевірок (Дувр). Важливим заходом стало введення в дію у 2002 р. програми «АРГО» («ARGO»), яка сприяла розподілу фінансового навантаження під час проведення різних заходів у сфері зовнішніх кордонів [34, с. 136].

Проте ініціативи, що були запропоновані Комісією на середньострокову перспективу, такі як створення Європейського корпусу прикордонної охорони, були лише згадані без визначення чітких строків їхньої реалізації. У п. 20 Плану Ради ЄС зазначалося: «беручи до уваги досвід поступового розвитку, у разі необхідності, можливо розглянути подальші інституційні кроки ... щодо прийняття рішення про створення Європейського корпусу прикордонної охорони, який буде складатися зі спільних груп, завданням яких буде здійснення функції підтримки національних органів держав-членів, але не заміна їх» (п. 120) [156].

Незважаючи на досягнутий прогрес у співробітництві між державами щодо питань зовнішнього прикордонного контролю, були виявлені суттєві інституційні та організаційні недоліки діяльності Спільного підрозділу. SCIFA+ не змогла забезпечити необхідний рівень узгодженості між ініціативами, запропонованими державами-членами, які продовжували розвиватися переважно на спеціальній основі та без чіткого стратегічного плану чи ефективної координації. Надто велика гнучкість у діяльності Спільного підрозділу призвела до організаційної проблеми та, як наслідок, відсутності єдиного підходу ЄС в управлінні зовнішніми кордонами.

Один із співробітників Комісії в Генеральному департаменті юстиції, свободи і безпеки пояснює наступним чином недоліки діяльності Спільного підрозділу: «Проблема цієї робочої групи полягала в тому, що вона збиралася один раз на місяць та була надто політизованою; не звертаючи увагу на ті питання, які мають бути вирішені на європейському рівні, вона реалізовувала проекти, у яких були зацікавлені окремі держави» [146, с. 342]. Отже, виникла необхідність у створенні нового органу, що функціонував би на постійній основі, здійснюючи щоденне управління та координацію завдань, а також мав можливість вчасно реагувати на надзвичайні ситуації [25].

Після невдалого проєкту зі SCIFA+, у Висновках Європейської Ради від 19-20.06.2003 містилося звернення до Комісії з вимогою дослідити можливість створення нового інституційного механізму, у тому числі оперативної

структури ЄС з метою розширення співробітництва для управління зовнішніми кордонами [161]. Зазначалося, що має бути врахований досвід діяльності Спільного підрозділу спеціалістів з питань зовнішніх кордонів [162].

Комісія відреагувала на запит Європейської Ради, представивши проєкт Регламенту про створення Європейської агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів [164]. Цим документом передбачалося, що головним завданням Агенції має стати сприяння у застосуванні необхідних заходів щодо управління зовнішніми кордонами шляхом забезпечення координації діяльності держав-членів. Передбачалося, що вказана установа буде виконувати виключно допоміжні функції та надавати підтримку державам-членам у реалізації законодавства Союзу у сфері контролю та нагляду за зовнішніми кордонами і висланням громадян третіх країн. Враховуючи викладене, Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) назвав нову інституційну структуру Союзу «наднаціональною панацеєю» щодо міждержавних механізмів співпраці, які були характерними для Спільного підрозділу спеціалістів з питань зовнішніх кордонів [20, с. 173].

Незважаючи на конфронтацію ідей щодо організаційно-правової структури та обсягу повноважень, установчий документ Агенції був прийнятий менше ніж за рік з моменту підготовки пропозиції Комісією. На думку С. Леонарда (S. Leonard), цьому сприяли два чинники: 1) наближення дати розширення ЄС; 2) завершення перехідного періоду, протягом якого рішення приймалися за консультативною процедурою [114, с. 380].

Можна погодитися із таким підходом. Закономірно, що оскільки очікувалося, що відбудеться безпрецедентне розширення Європейського Союзу 01.05.2004 держави-члени ЄС повинні були вжити заходів, щоб посилити контроль на зовнішніх кордонах ЄС і надати допомогу країнам, що приєднуються, у розробці й імплементації режимів прикордонного контролю. Крім того, 01.01.2005 завершувався перехідний період, що був встановлений ст. 67 ДЄС (в редакції Амстердамського договору) [202]. Відповідно до цієї

норми рішення, що стосувалися заходів щодо державних кордонів могли бути прийняті Радою ЄС одногосно за пропозицією Комісії, без врахування змін запропонованих Європейським Парламентом. Тому для того, щоб уникнути надмірної участі Європейського Парламенту у законодавчому процесі, Раді необхідно було прийняти регламент до завершення перехідного періоду.

Як наслідок, 26.10.2004 було прийнято Регламент Ради ЄС № 2007/2004 про створення Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС [38], що знаменувало початок третього етапу історії FRONTEX. На думку Е. Ніла (A. Neal), FRONTEX є логічним продовженням інтеграційного процесу та принципу вільного руху осіб у межах ЄС, не знижуючи значення безпекового аспекту у міграційній політиці Союзу [146, с. 344].

За влучним виразом Р. Кортіновіс (R. Cortinovis) формат співпраці, передбачений установчим документом Агенції, мав задовольняти інтереси як держав-членів, так і ЄС та отримав назву «м'якої» форми комунітаризації у сфері прикордонного контролю [34, с. 129]. Для держав-членів це означало поступовий перехід від міжурядового до наднаціонального співробітництва, але із значним рівнем збереження автономії національних органів прикордонного контролю. Для Європейської Комісії заснування Агенції, хоча й не передбачало досягнення середньострокових цілей, визначених у Повідомленні 2002 р. «На шляху до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу», у частині формування Європейського корпусу прикордонної охорони, але створило передумови для проведення інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС. Комісар з питань юстиції, свободи і безпеки Ф. Фраттіні (F. Frattini) був переконаний, що створення FRONTEX є лише першим кроком на шляху до заснування Спільної європейської прикордонної охорони [34, с. 130].

Відповідно до ст. 1 Регламенту № 2007/2004 основним завданням Агенції мало стати удосконалення інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів ЄС [38]. До того ж, FRONTEX був покликаний

сприяти більш ефективному застосуванню асquis ЄС щодо управління зовнішніми кордонами. Це зумовило виокремлення подвійної ролі Агенції: 1) забезпечити координацію діяльності держав-членів щодо реалізації відповідних заходів в ЄС; 2) надати Комісії і державам-членам необхідну технічну підтримку і досвід в управлінні зовнішніми кордонами [20, с. 173]. Оскільки діяльність FRONTEX переважно полягає у координації і наданні оперативної підтримки компетентним органам держав-членів, то вона набуває статусу «мережевої агенції», яка створює відповідну мережу прикордонних органів держав-членів [182, с. 259-260].

Для забезпечення ефективного нагляду та контролю за зовнішніми кордонами, відповідно до ст. 7 Регламенту № 2007/2004 [38], Агенція мала створити і здійснювати керівництво централізованим реєстром технічного обладнання, яке буде надаватися державами-членами на добровільній основі. У разі існування обґрунтованих загроз та ризиків, технічне обладнання буде передаватися на тимчасовий період у користування за запитом заінтересованої держави. Однак через дискреційну природу норм регламенту держави-члени відмовлялися передавати власне технічне обладнання для операцій FRONTEX, особливо через його велику вартість (зокрема, літаків, суден, вертольотів).

У жовтні 2006 р. Рада ЄС запропонувала створити Централізований реєстр наявного технічного обладнання (далі - ЦРНТО) (Central Record of Available Technical Equipment)¹. Передбачалося, що його використання буде здійснюватися на двосторонній основі шляхом укладення із державами-членами меморандумів про взаєморозуміння, у яких будуть визначатися умови використання та фінансові питання, у тому числі щодо відшкодування витрат. Як наслідок, у 2007 році було укладено 21 угоду, відповідно до яких держави зобов'язувалися передати до ЦРНТО 21 літак, 27 вертольотів, 116 суден,

¹ Одним із недоліків цього механізму була відсутність можливості використання цього технічного обладнання під час проведення операцій з повернення. Виникали ситуації, за яких одні держави-члени мали у розпорядженні обладнання, але у них була відсутня необхідність у поверненні осіб до держав їхнього походження, тоді як іншим державам цього обладнання не вистачало.

мобільні радіолокаційні установки та інше спеціальне технічне обладнання [215, с. 35].

Зміни до установчого документа FRONTEX були внесені із прийняттям Регламенту № 863/2007 Європейського Парламенту і Ради від 11.07.2007 щодо створення загонів швидкого прикордонного реагування і внесення змін до механізму та регулювання завдань і повноважень відряджених співробітників [171]. Варто зауважити, що вперше після закінчення дії амстердамського перехідного періоду Європейський Парламент відігравав суттєву роль у законодавчому процесі під час прийняття обов'язкового нормативного акта у сфері управління кордонами. Проте, цей документ був схвалений у першому читанні без будь-яких серйозних спірних питань, в основному через те, що мав обмежену та спеціальну сферу дії.

Регламентом № 863/2007 встановлювалися дві суттєві зміни в організаційній та функціональній складовій Агенції.

По-перше, передбачалося створення загонів швидкого прикордонного реагування для надання допомоги у невідкладних та виняткових ситуаціях. Так, держава-член, яка зіткнулася з проблемою прибуття до пунктів зовнішніх кордонів великої кількості громадян третіх країн, які намагаються незаконно в'їхати на її територію, може звернутися до Агенції з проханням надати оперативну підтримку. При цьому у регламенті містилася норма, відповідно до якої держава-член може звільнитися від обов'язку направляти до загонів швидкого прикордонного реагування FRONTEX відповідний персонал у разі, якщо вона зіткнулася з масовим прибуттям громадян третіх країн, які намагаються незаконно в'їхати на її територію, або у разі іншої виняткової ситуації, що суттєво впливає на виконання національних завдань (п. 12 Регламенту № 863/2007) [171].

По-друге, проведено детальну правову регламентацію повноважень, якими наділялися учасники загонів швидкого прикордонного реагування з метою забезпечення високого рівня оперативної автономії операцій за їхньої участі. Відповідно до ст. 6 Регламенту № 863/2007 [171] члени загонів мали

право виконувати всі завдання та здійснювати всі повноваження щодо прикордонної перевірки чи прикордонного нагляду. Однак, у більшості випадків, вони повинні слідувати інструкціям співробітників прикордонної охорони приймаючої держави та вчиняти оперативні дії у їх присутності. При цьому, обов'язковим є дотримання законодавства ЄС та приймаючої держави (ч. 1 ст. 9 Регламенту № 836/2007) [171]. Отже, хоча FRONTEX відігравав основну роль у прийнятті рішення щодо розміщення загонів швидкого прикордонного реагування, розробленні оперативного плану та здійсненні моніторингу за його реалізацією, тим не менш загоны у своїй діяльності керувалися інструкціями, що надавалися приймаючою державою-членом.

Інституційні межі функціонування FRONTEX були змінені із набуттям чинності Лісабонського договору 01.12.2009. Вказаним міжнародним договором була скасована система трьох опор і як наслідок зменшувалася відмінність в інституційному механізмі щодо співробітництва у сфері прикордонного контролю (колишня перша опора) та поліцейського співробітництва (колишня третя опора). Відповідно до ст. 47 ДЄС [30], Європейський Союз набув правосуб'єктність та отримав статус юридичної особи, що дозволяло йому укладати міжнародні договори як єдиний суб'єкт права та брати участь у міжнародних організаціях. Також було встановлено чітке розмежування повноважень із державами-членами та віднесено простір свободи, безпеки і справедливості до спільної компетенції Союзу та держав-членів (п. j ч. 2 ст. 4 ДФЄС) [30].

Після цього у Стокгольмській програмі «Відкрита і безпечна Європа, яка служить і захищає громадянина» Європейська Рада пропонувала розширити мандат Агенції та забезпечити координацію її повноважень із Європолем, Євроюстом, Європейським офісом з підтримки притулку. Обґрунтовувалася необхідність подальшого розвитку інтегрованого управління кордонами, включаючи посилення ролі FRONTEX, з метою підвищення його можливостей ефективно реагувати на зміни міграційних потоків (п. 5.1) [201].

Враховуючи досвід проведення попередніх операцій, який вказував на істотні недоліки та обмеження в оперативній складовій діяльності Агенції, а також на відсутність належного рівня солідарності між державами-членами, 25.10.2011 Європейським Парламентом і Радою було прийнято Регламент ЄС № 1168/2011 [172]. Вивчення змісту цього нормативного акта дозволяє виділити такі новації: 1) закріплювалися чіткі правила обміну персональними даними, у тому числі можливість передачі їх правоохоронним агенціям ЄС; 2) встановлювалося завдання щодо створення і використання інформаційних систем; 3) створювалися Європейські загони прикордонної охорони; 4) Агенція отримувала право придбати технічне обладнання самостійно або у спільну власність із державами-членами, а також брати його у користування на умовах оренди; 5) посилювалася координаційна й організаційна роль FRONTEX під час проведення спільних операцій з повернення; 6) встановлювалася для Агенції можливість розміщувати офіцерів зв'язку, розпочинати і фінансувати проєкти технічної допомоги в третіх країнах; 7) мав бути посилений захист основоположних прав під час оперативної діяльності Агенції шляхом створення посади Офіцера з основоположних прав і Консультативного форуму, а також прийняття Стратегії з основоположних прав і Кодексу поведінки.

Одним із ключових положень Регламенту № 1168/2011 стало запровадження нової інституційної структури – Європейських загонів прикордонної охорони (European Border Guard Teams), які використовувалися під час проведення всіх видів оперативної діяльності FRONTEX. До складу загонів повинні були входити не тільки співробітники, які призначаються державами-членами до національних груп прикордонної охорони (national pool of border guards), але й також персонал, який відряджений державами членами до Агенції на тимчасовій основі. Для цього державам-членам та Агенції необхідно щорічно укладати двосторонні угоди, у яких визначати кількість осіб та їхній профіль. Зазначені співробітники мають бути доступні

для FRONTEX на строк до шести місяців протягом 12-місячного періоду (ч. 3 ст. 3b) [172].

Із метою виконання зобов'язань, передбачених ст. 11 Регламенту № 1168/2011, засновується нова інформаційна система для ефективного обміну даними під назвою Європейська система прикордонного спостереження (EUROSUR). Відповідно до ст. 1 Регламенту № 1052/2013 [173] вона є основою для співробітництва між державами-членами і Агенцією для цілей удосконалення ситуаційної обізнаності та збільшення можливостей для реагування на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС. Це дозволить більш ефективно виявляти, перешкоджати та попереджувати випадки нелегальної міграції й транскордонної злочинності, а також сприяє забезпеченню захисту і порятунку життя мігрантів. Відтак, погоджуємося С. О. Філіпповим, що EUROSUR є наднаціональним елементом охорони спільного зовнішнього кордону ЄС [286, с. 180].

Допускається проведення спостереження на всіх видах кордонів (суходільних, морських, повітряних) шляхом моніторингу, виявлення, ідентифікації, відстеження, запобігання і перехоплення осіб, що незаконно перетинають зовнішні кордони (ст. 2 Регламенту № 1052/2013 [173]). На Агенцію покладається обов'язок створити та підтримувати діяльність мережі зв'язків, європейської ситуаційної картини, загальної картини передкордонної розвідки та координувати спільне застосування засобів спостереження (ст. 6 Регламенту № 1052/2013 [173]). Первинним елементом системи EUROSUR є національні координаційні центри, які функціонують 24 години 7 днів на тиждень (ч. 4 ст. 5 Регламенту № 1052/2013 [173]).

Аналіз ситуаційних картин дозволяє Агенції визначити рівні впливу (низький, середній чи високий) на різних ділянках зовнішніх кордонів ЄС. Залежно від рівня впливу, кожна держава-член, самотійно або у разі потреби разом із Агенцією, повинна коригувати власну готовність для протидії нелегальній міграції. Отже, роль Агенції під час здійснення аналізу ризиків

істотно посилюється, що дозволяє їй стати центром у системі обміну інформацією між національними органами прикордонної охорони.

Значне збільшення кількості мігрантів, які бажали потрапити на територію ЄС, відбулося після «Арабської весни» у 2011 році. Більшість з них морським маршрутом направлялися до Італії [11]. Тому перед європейською спільнотою постало завдання удосконалити механізм проведення спільних операцій на морі, координацію якими повинно здійснювати Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС.

Спочатку це питання було врегульовано у Рішенні Ради ЄС від 26.04.2010 [36], яке доповнювало Шенгенський кодекс про кордони у частині проведення спостереження за зовнішніми морськими кордонами під час спільних операцій, що координуються FRONTEX. Але цей документ був оскаржений Європейським Парламентом до Суду ЄС з процедурних підстав. Суд Справедливості скасував акт прийнятий Радою, пояснюючи, що положення про перехоплення, порятунок і невислання є «істотними елементами» Шенгенського кодексу кордонів, тому не можуть бути прийняті через процедуру комітології, як це було у випадку із Рішенням (п. 50) [106].

15.05.2014 було прийнято Регламент № 656/2014 [174], у якому положення про пошуково-рятувальні операції та висадку стали обов'язковими². Крім того, була врахована пропозиція Європейської Комісії про посилення захисту основоположних прав і дотримання принципу «невислання» із врахуванням позиції ЄСПЛ, висловленої у справі «Хірсі Джамаа та інші проти Італії» (п. 5.1) [166]. Заборонялося висаджувати, примушувати до в'їзду, доставляти або іншим способом передавати мігрантів

² Під час переговорів шість держав-членів (Греція, Італія, Іспанія, Кіпр, Мальта і Франція) були проти запровадження норм щодо пошуково-рятувальних операцій і висадки. До того ж, п'ять з них вказали, що такі норми є посяганням на національний суверенітет та позбавляють держав-членів необхідної гнучкості, що дозволяла б враховувати конкретний характер та обставини кожної операції. Проте, трагедія 03.10.2013 біля о. Лампедуза, під час якої загинуло понад 300 осіб, та тиск Європейського Парламенту на держави призвели до прийняття Регламенту № 656/2014 від 15.05.2014, у якому положення про пошуково-рятувальні операції та висадку були обов'язковими.

органам держави, у якій існує серйозний ризик: 1) застосування до них смертної кари, катування, переслідування або іншого нелюдського чи такого, що принижує поведження або покарання; 2) життю або свободі мігранта, на підставах визначених Женевською конвенцією (раса, релігія, національність, політична думка чи належність до конкретної соціальної групи), а також через сексуальну орієнтацію. Крім того, встановлювалася заборона передачі мігрантів державі, яка сама по собі є безпечною для них, але існує високий ризик перенаправлення їх до держави, де будуть існувати вищезазначені загрози (ч. 1 ст. 4 Регламенту № 656/2014). У зв'язку із цим, погоджуємося із думкою С. Пірса (S. Peers), який зазначає, що загальне правило про невислання має пріоритет перед будь-якою можливістю висадки нелегальних мігрантів у третій країні [155].

Міграційна криза 2015 року продемонструвала неготовність FRONTEX забезпечити належний рівень контролю за зовнішніми кордонами в умовах великого напливу мігрантів із третіх країн. Так, протягом січня-листопада 2015 року 1,5 млн. осіб незаконно перетнули зовнішні кордони ЄС [190, с. 1], що поставило під загрозу функціонування Шенгенського простору та відновлення прикордонних перевірок з боку окремих держав-членів ЄС на їхніх внутрішніх кордонах (Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина, Швеція). Отже, забезпечення вільного пересування людей у межах Шенгенської зони, навіть якщо воно мало певні переваги, ускладнювалося політичними та технічними проблемами, які пов'язані з конкуренцією принципів свободи та безпеки [290, с. 134].

Комісія ЄС вказала на обмеження у діяльності Агенції, які перешкоджали ефективному вирішенню надзвичайних ситуацій на зовнішніх кордонах Союзу: 1) відсутність власного персоналу та повна залежність від внесків держав-членів; 2) неможливість придбання власного технічного обладнання; 3) проведення операцій з повернення чи прикордонного управління лише після попереднього запиту держави-члена; 4) відсутність чіткого мандату для виконання пошуково-рятувальних операцій [190, с. 2].

Зважаючи на існуючі недоліки, голова Комісії ЄС Жан-Клод Юнкер зазначив, що має бути посилена функціональна спроможність FRONTEX з метою перетворення його в Європейську систему прикордонної та берегової охорони [192]. Відтак, це призвело до суттєвого реформування європейської системи протидії загрозам у прикордонній сфері [284, с. 232].

15.12.2015 Комісія ЄС представила проєкт Регламенту про створення Європейської прикордонної та берегової охорони, у якому наголошувалося, що контроль за зовнішніми кордонами Союзу є предметом загальних і спільних інтересів, тому має відповідати єдиним та високим стандартам ЄС [165]. С. Каррера (S. Carrera) і Л. ден Хертог (L. den Hertog) вважали, що головним завданням реформи було встановити єдині стандарти у сфері кордонів, міграції і притулку, оскільки в іншому випадку навіть сотні прикордонників не зможуть вирішити існуючі проблеми [15, с. 13].

Зрештою, менше ніж за 9 місяців після пропозиції Комісії ЄС був схвалений Регламент Європейського Парламенту і Ради ЄС № 2016/1624 про Європейську прикордонну та берегову охорону [175]. Головною новелою четвертого етапу стало встановлення нової концепції в управлінні зовнішніми кордонами ЄС.

Відповідно до ст. 3 Регламенту № 2016/1624 [175] створюється новий децентралізований механізм, який отримав назву Європейська прикордонна та берегова охорона, що складається із двох компонентів: національного та наднаціонального. Національний рівень представлений відповідними органами держав-членів, які виконують функції з прикордонного управління, у тому числі органи берегової охорони, що забезпечують здійснення нагляду та контролю за морськими кордонами. На наднаціональному рівні засновується Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони, яка є правонаступником Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (ч. 1 ст. 6 Регламенту № 2016/1624 [175]). Між Агенцією та національними органами з прикордонного управління відсутня будь-яка управлінська чи функціональна

підлеглість, а тому погоджуємося з позицію Ф. де Брюйкера (Ph. De Bruycker) про те, що Європейська прикордонна та берегова охорона є «юридичною фікцією» [43, с. 564] тому, що, de facto єдиний організаційний механізм на наднаціональному рівні не створюється.

Однією із основних новел Регламенту № 2016/1624 [175] є закріплення принципу спільної відповідальності (ст. 5), відповідно до якого відповідальність за реалізацію завдань з ефективного управління зовнішніми кордонами має бути розподілена між компетентними органами держав-членів та Агенцією³. Держави-члени зберігають за собою основну відповідальність за управління власними ділянками зовнішніх кордонів ЄС, тоді як FRONTEX зобов'язується надавати підтримку у застосуванні заходів Союзу, що спрямовані на управління такими кордонами шляхом посилення, оцінки та координації дій держав-членів, а також під час проведення операцій з повернення (ч. 2 і 3 ст. 5 Регламенту № 2016/1624 [175]). Такий підхід пояснюється тим, що протидія нелегальній міграції проводиться шляхом здійснення комплексу заходів на національному і наднаціональному рівнях [276, с. 642].

FRONTEX і компетентні органи держав-членів несуть спільну відповідальність за реалізацію стратегії Європейського інтегрованого управління кордонами. Зазначене поняття вперше розкривається на законодавчому рівні ЄС та займає центральне місце у Регламенті про Європейську прикордонну та берегову охорону. Відповідно до ст. 4 Регламенту № 2016/1624 [175] під Європейським інтегрованим управлінням кордонами необхідно розуміти діяльність, яка складається з одинадцяти компонентів, а саме: прикордонний контроль, пошуково-рятувальні операції на морі, аналіз ризиків, співробітництво між державами-членами, що здійснюється за підтримки та координації Агенції, співпраця з третіми

³ Такі положення Регламенту № 2016/1624 узгоджуються із нормою, викладеною у ст. 80 ДФЄС щодо реалізації політики ЄС у сфері прикордонних перевірок, притулку та імміграції з дотриманням принципу солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансового навантаження, між державами-членами.

країнами, проведення операцій з повернення громадян третіх країн щодо яких прийняте відповідне рішення тощо.

Контроль за дотриманням компетентними органами держав-членів Європейської стратегії інтегрованого управління кордонами тісно пов'язаний із посиленням моніторингової ролі Агенції. Відповідно до ст. 13 Регламенту № 2016/1624 [175] FRONTEX уповноважений проводити оцінку вразливості, за результатами якої встановлювати ефективність здійснення прикордонного контролю та готовність співробітників прикордонної служби конкретної держави-члена ЄС діяти у разі виникнення надзвичайної ситуації. Крім того, Виконавчим Директором можуть бути розроблені рекомендації, невиконання яких може призвести до прийняття загальнообов'язкового рішення Правління, а згодом і до ситуації, що вимагає надзвичайних дій, які передбачені ст. 19 Регламенту № 2016/1624. Відтак, погоджуємося із позицією Ф. де Брюйкера (Ph. De Bruycker), який зазначає, що оцінка вразливості поступово перетворилася із права Агенції, яке раніше не було реалізовано через недостатню кількість ресурсів та супротив з боку держав-членів, в обов'язок, який наразі підлягає безумовному виконанню [43, с. 562].

Однією з проблем оперативної діяльності FRONTEX був дефіцит людських та технічних ресурсів, який викликаний добровільним характером відрядження співробітників прикордонних служб держав-членів та майже відсутністю власного обладнання в розпорядженні Агенції. С. Каррера (S. Carrera) і Л. ден Хертог (L. den Hertog) називають ілюзорною ту кількість прикордонників, яка була надана FRONTEX для проведення операцій у 2015 році, а саме 447 осіб [15, с. 12]. Тому головною метою проведення цієї реформи було наділення Агенції більш серйозними моніторинговими та оперативними повноваженнями з більшими людськими, технічними й фінансовими ресурсами [291, с. 161]. Передбачалося, що персонал Агенції станом на 2020 рік має складати 1 тис. осіб. Крім того, створюється спеціальна прикордонна група швидкого реагування, у кількості принаймні 1500 осіб, яка підлягатиме мобілізації за рішенням Агенції для виконання спеціальних завдань. Кожна

держава-член зобов'язується протягом 5 робочих днів, з моменту погодження оперативного плану між Виконавчим Директором та приймаючою державою-членом, надавати у розпорядження Агенції необхідну кількість співробітників прикордонної служби, відповідно до Додатка 1 до Регламенту № 2016/1624 [175].

В установчому документі FRONTEX детально регламентується питання придбання технічного обладнання Агенцією самостійно або у співвласності із державою-членом. Основне технічне обладнання (літаки, судна, транспортні засоби тощо) підлягають реєстрації в одній з держав-членів ЄС, яка повинна надавати необхідних експертів та технічний персонал для його обслуговування. Якщо технічне обладнання перебуває лише у власності Агенції, то держава-член, у якій таке обладнання зареєстроване, зобов'язується невідкладно надавати безперешкодний доступ до нього (ч. 2 ст. 39 Регламенту № 2016/1624 [175]).

Із метою більш ефективного подолання міграційних загроз та попередження нелегальної міграції посилюється співробітництво FRONTEX із третіми країнами. Відповідно до ст. 54 Регламенту № 2016/1624 [175] Агенція наділяється правом розміщувати власних співробітників на території сусідньої третьої країни після укладення з нею угоди про статус⁴ та погодження оперативного плану.

Посилюється роль Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони у сфері проведення операцій з повернення щодо громадян третіх країн, які не мають законного права перебувати на території ЄС. М. Фінк (M. Fink) виокремлює 2 види таких операцій: 1) операції з повернення у вузькому значенні; 2) втручання для проведення операцій з повернення (return interventions) [63, с. 51]. Зокрема, FRONTEX бере участь в операціях першого виду з 2010 року шляхом надання оперативної або технічної підтримки

⁴ Угода про статус є міжнародним договором, який укладається між ЄС та третьою країною у порядку, передбаченому ст. 218 ДФЄС. Відповідно до угоди про статус співробітники Агенції наділяються виконавчими повноваженнями, але можуть їх реалізовувати лише у супроводі співробітників компетентних органів третьої держави та за умови дотримання національного законодавства приймаючої держави.

державам-членам у проведенні повернень громадян третіх країн (наприклад, через забезпечення фрахтування літаками). Втручання для проведення операцій з повернення є більш комплексною діяльністю, яка може охоплювати операції першого виду, а також здійснюватися в межах реалізації права на втручання, регламентованого ст. 19 Регламенту № 2016/1624. Можливість їхнього проведення вперше була закріплена у Регламенті № 2016/1624 [175].

Отже, збільшення повноважень Агенції під час проведення операцій з повернення, разом з одночасним зростанням їхнього фінансування⁵ дозволяє С. Каррері (S. Carrera) і Л. ден Хертогу (L. den Hertog) стверджувати, що FRONTEX поступово перетворюється в «Агенцією ЄС з повернення» [15, с. 4].

У Регламенті № 2016/1624 також була реалізована вимога Європейського омбудсмена, оголошена ще у звіті 2013 року, щодо запровадження механізму розгляду скарг [149]. Цей механізм встановлює можливість будь-якій особі звернутися із письмовою скаргою до Офіцера з основоположних прав у випадку, якщо порушено її фундаментальні права співробітниками Агенції під час проведення оперативної діяльності. Виконавчий Директор забезпечує вжиття всіх подальших дій, зокрема застосування дисциплінарних заходів.

Підсумовуючи, зазначимо, що із прийняттям Регламенту № 2016/1624 створення загальноєвропейського корпусу прикордонної охорони не відбулося, але мандат Агенції зазнав значного розширення, у тому числі шляхом посилення елементів наднаціональності в управлінні зовнішніми кордонами ЄС.

Перші спільні операції на зовнішніх кордонах ЄС, діяльність яких координувалася Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони, продемонстрували прогалини, які негативно впливають на ефективність

⁵ У 2016 році бюджет для проведення операцій з повернення складав понад 66 млн євро, тоді як у 2015 році для таких операцій було виділено 13 млн євро.

функціонування Агенції та гнучкість у розгортанні співробітників прикордонної та берегової охорони протягом короткого періоду часу⁶.

Першочерговим завданням реформи стало збільшення автономії FRONTEX шляхом зменшення залежності Агенції від добровільних внесків держав-членів. Іншою важливою ціллю, на думку М. Гкліаті (M. Gkliati), була повна реалізація стратегії інтегрованого управління кордонами для забезпечення нормального функціонування Шенгенського простору [84].

13.11.2019 Рада ЄС та Європейський Парламент прийняли новий Регламент № 2019/1896 про Європейську прикордонну та берегову охорону [177], який набув чинності 04.12.2019, що зробило FRONTEX агенцію з найбільш сильним мандатом та найбільшими фінансовими видатками в ЄС [74]. Відповідно до багаторічної програми фінансового розвитку на потреби Агенції протягом 2021-2027 рр. планується виділити 11,27 млрд. євро [167]. Зазначені кошти, насамперед, будуть спрямовані на формування постійного корпусу Європейської прикордонної та берегової охорони та придбання Агенцією власного обладнання.

Згідно із Додатком 1 до Регламенту № 2019/1896 постійний корпус в кількості 10 тис. осіб має бути сформований до 2027 р. [177]. Він складається із 4 категорій співробітників: 1) штатний персонал Агенції (ст. 55); 2) персонал відряджений державами-членами до Агенції на довгостроковий період (ст. 56); 3) персонал відряджений державами-членами до Агенції на короткостроковий період (ст. 57); 4) резерв для швидкого реагування, до якого входять співробітники держав-членів, які мають бути готові до проведення швидких прикордонних втручань (ст. 58).

⁶ У проєкті Регламенту щодо реформування Європейської прикордонної та берегової охорони від 12.09.2018, Європейська Комісія зазначила, що добровільні внески держав-членів часто не задовольняють встановлені Агенцією оперативні потреби у людських та технічних ресурсах. Так, під час проведення операцій на суходільних кордонах протягом 2018 року держави-члени виконали зобов'язання щодо забезпечення FRONTEX співробітниками прикордонної охорони лише на 49 %, а технічним обладнанням на 45%. Крім того, держави-члени направляють співробітників національних органів прикордонної та берегової охорони у конкретні періоди та у конкретну місцевість, що істотно обмежує можливості Агенції з перерозподілу експертів та/або технічного обладнання в інші оперативні області у разі зміни обстановки на зовнішніх кордонах ЄС.

Погоджуємося з позицією Д. Фернандеса-Рохо (D. Fernandez-Rojo), що головною новелою Регламенту № 2019/1896 стало не створення постійного корпусу, а наділення штатних співробітників FRONTEX виконавчими повноваженнями, такими як перевірка особи та встановлення її громадянства, надання дозволу чи відмови у в'їзді під час перевірки на кордоні, проставлення штампів у проїзних документах, надання дозволу чи відмови в отриманні візи на кордоні, здійснення спостереження за кордоном, реєстрація відбитків пальців та інші [60]. Варто зауважити, що штатний персонал Агенції наділяється виконавчими повноваженнями лише з дозволу приймаючої держави-члена, на території якої проводиться оперативна діяльність (ч. 2 ст. 82 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Збільшення автономії Агенції має супроводжуватися придбанням технічного обладнання, яке може бути використане під час проведення операцій на різних типах зовнішніх кордонів ЄС. У проєкті Регламенту про Європейську прикордонну та берегову охорону від 12.09.2018 р. [167] Комісія ЄС визначила, що пріоритетним завданням є формування пулу технічного обладнання, який буде складатися в основному з активів FRONTEX. Додаткові внески держав-членів можуть знадобитися лише за виняткових обставин.

Однією із найбільш істотних змін, передбачених Регламентом № 2019/1896 є розширення повноважень Агенції під час проведення повернень громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території держав-членів ЄС. Розширений мандат наділяє FRONTEX оперативними повноваженнями на всіх етапах повернення. На попередній стадії має бути прийнято рішення про повернення нелегальних мігрантів. Із метою оперативного виконання цього завдання, співробітники Агенції наділяються виконавчими повноваженнями щодо збирання інформації, встановлення громадянства осіб, які підлягають поверненню, придбання проїзних документів тощо (пп. «а» п. 1 ст. 48 Регламенту № 2019/1896) [177]. Але право приймати рішення про повернення громадян третіх країн залишається у виключній компетенції держав-членів (пп. «n» п. 1 ст. 10 Регламенту № 2019/1896) [177].

Під час стадії виконання рішення про повернення, FRONTEX забезпечує успішне проведення операцій шляхом передачі необхідного технічного обладнання (наприклад, літаків) та залучення співробітників Агенції, які здійснюватимуть контроль за дотриманням прав людини (персонал супроводу при поверненні, спеціалісти із повернення та спостерігачі за примусовим поверненням).

Відповідно до Регламенту № 2019/1896 FRONTEX займає центральне місце в управлінні системами та базами даних, у межах яких зберігається, аналізується та передається інформація, яка має безпосередній зв'язок із забезпеченням охорони зовнішніх кордонів ЄС. Важливим нововведенням стало розширення мандату Агенції шляхом включення до Регламенту № 2019/1896 положень щодо функціонування Європейської системи прикордонного спостереження (EUROSUR) та про управління Центральним підрозділом Європейської інформаційної системи авторизації подорожей (ETIAS)⁷ (ст. 67 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Важливим завданням Агенції є налагодження співробітництва з третіми країнами з метою захисту зовнішніх кордонів ЄС. Новим Регламентом скасовано обмеження щодо переліку держав, з якими можливе укладення угоди про статус. Відтепер FRONTEX уповноважений укладати міжнародний договір з будь-якою третьою країною, що дозволить співробітникам Агенції здійснювати виконавчі повноваження під час проведення спільних операцій та операцій з повернення поза межами ЄС.

Отже, FRONTEX є агенцією ЄС, яка динамічно розвивається, що супроводжується збільшенням автономії та істотним розширенням мандату з метою забезпечення реалізації європейського інтегрованого управління кордонами. Водночас відсутність високого рівня солідарності між державами-

⁷ За допомогою вказаної системи відбувається попередня перевірка громадян третіх країн, які використовуючи переваги безвізового режиму, планують в'їхати на територію Шенгенського простору, на предмет того, чи не становлять вони загрозу безпеці, громадському здоров'ю або ризик виникнення нелегальної міграції. Встановлення хоча б однієї із згаданих вище обставин є підставою для відмови у в'їзді на територію Шенгенського простору.

членами та готовності передати частину суверенних прав у сфері нагляду та контролю за зовнішніми кордонами не дозволяє створити систему Європейської прикордонної та берегової охорони, яка здатна була б повноцінно замінити компетентні національні органи.

1.2. Основні функції та повноваження Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони в праві ЄС

Метою створення будь-якої агенції ЄС є ефективна реалізація галузевих політик Союзу і надання допомоги у регулюванні діяльності в окремих сферах [262, с. 71]. У зв'язку із цим агенції ЄС розглядають як спеціалізовані установи зі спеціальним мандатом [102, с. 177]. Спеціалізований статус кожної з агенцій визначає специфічні цілі її створення та основні принципи побудови. Так, основною метою заснування FRONTEX є забезпечення узгодженого інтегрованого управління кордонами, що має проявлятися у проведенні заходів з боку Агенції, які спрямовані на більш ефективне застосування інструментів ЄС у сфері управління зовнішніми кордонами, а також інструментів, пов'язаних із поверненням громадян третіх країн до держав їх походження або проживання (ч. 3 ст. 5 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Уперше концепція інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК) була розкрита у документі Європейської Комісії від 07.05.2022 «На шляху до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу» [24], у якому було представлено проєкт спільної політики з комплексного управління зовнішніми кордонами на основі правил оперативної співпраці та фінансової солідарності між держава-членами. Важливо звернути увагу, що набуття чинності у 2009 році Лісабонської редакції установчих договорів ЄС, це була політична концепція, яка не встановлювала юридично обов'язкових зобов'язань [62, с. 388].

Закріплення вимоги щодо поступового впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами відбулося у п. «с» ч. 1 ст. 77 ДФЄС [31].

Відзначимо, що у науковій доктрині представлено різні підходи щодо розуміння сутності концепції інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК). О. Маренін (O. Marenin) зазначає, що найбільш поширеними є три точки зору (моделі інтеграції). Відповідно до першої з них ІУК варто розглядати у контексті реформи у секторі безпеки. Основна суть полягає у тому, що безпека у будь-якій державній або регіональній системі забезпечується багатьма суб'єктами (національними та міжнародними), кожен з яких несе відповідальність за її досягнення під демократичним керівництвом і чіткою підзвітністю [131, с. 18]. М. Акоста Санчез (M. Acosta Sanchez) зазначає, що на рівні ЄС, ця модель інтеграції знаходить своє відображення у рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (особливо Спільної політики безпеки та оборони), коли під час проведення спільних операцій у третіх країнах залучається велика кількість агенцій ЄС (FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, Агенція ЄС з фундаментальних прав тощо) [1, с. 125].

Інша точка зору пов'язана із поступовим розширенням ЄС. У зв'язку із цим, за допомогою різних механізмів та інституцій, ЄС намагався зміцнити спроможність зовнішнього контролю шляхом введення додаткової підтримки для прикордонних служб держав-членів. Концепція ІУК була спрямована на комплексне управління зовнішніми кордонами та надання допомоги компетентним органам у розробці угод із двосторонньої та регіональної співпраці [131, с. 19].

Третя точка зору є найбільш вужчою тому, що вона пояснює ІУК через комплекс заходів, які реалізуються у рамках мандату FRONTEX [131, с. 20].

На сьогодні реалізація концепції Європейського інтегрованого управління кордонами (далі – ЄІУК) відбувається через Європейську прикордонну та берегову охорону, яка об'єднує у собі дві моделі управління: 1) та, що стосується об'єднання всіх функцій прикордонного контролю у

межах одного структурного підрозділу ЄС – FRONTEX; 2) та, що стосується ефективною співпраці та координації компетентних підрозділів держав-членів, які відповідають за прикордонний контроль [1, с. 126]. Зазначені моделі управління представляють наднаціональний та національний рівні управління зовнішніми кордонами, від узгодженої діяльності яких залежить ефективна реалізація мети і завдань Простору свободи, безпеки і справедливості. Відтак, погоджуємося з позицією Т. Л. Сироїд, що важливою умовою досягнення цілей ЄІУК є належне застосуванням принципів сумлінної співпраці й солідарності [277, с. 126].

ЄІУК складається з 12 компонентів, які закріплені у ст. 3 Регламенту № 2019/1896 [177]. Ці компоненти пов'язані із реалізацією ефективного прикордонного контролю та інших заходів на зовнішніх кордонах ЄС (проведення пошуково-рятувальних операцій на морі, техніко-оперативних заходів, операцій з повернення тощо). Разом з тим, у ч. 2 ст. 3 Регламенту № 2019/1986 згадуються 3 горизонтальні категорії (основоположні права, освіта і навчання, дослідження та інновації), які необхідно охопити під час впровадження компонентів ІУК та розробки відповідних стратегій [52].

Оцінюючи перелік компонентів ЄІУК, окремі науковці зазначають, що цей перелік є достатнім, але невичерпним. Так, на думку Ф. Ферраро (F. Ferraro) та Е. де Капітані (E. De Capitani), митна політика, яка є одним із важливих аспектів прикордонного контролю, не згадується у ст. 3 Регламенту № 2019/1896, але має враховуватися під час впровадження ІУК [62, с. 389].

Отже, під Європейським інтегрованим управлінням кордонами необхідно розуміти концепцію, яка представлена системою взаємопов'язаних та узгоджених заходів, які реалізують інституції, органи, агенції ЄС та компетентні національні органи з метою забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами і досягнення високого рівня внутрішньої безпеки у рамках ЄС.

Виходячи з цілей створення Агенції та компетенції, якою вона наділяється, можна виокремити її функції. Під функціями традиційно

розуміють зовнішній прояв діяльності Агенції під час виконання її завдань. Вітчизняні науковці-міжнародники зазначають, що функції можливо виконувати лише у межах чітко визначеної компетенції [254, с. 36]. Повний перелік завдань FRONTEX закріплено у ч. 1 ст. 10 Регламенту № 2019/1896. Разом з тим, у преамбулі установчого документа є згадка про завдання, які повинна виконувати Агенція, а саме: 1) розробка технічної та оперативної стратегії як складова частини з імплементації багаторічного циклу стратегічної політики для європейського інтегрованого управління кордонами; 2) контроль за ефективним функціонуванням прикордонного контролю на зовнішніх кордонах; 3) проведення аналізу ризиків та оцінки вразливості; 4) надання посиленої технічної та оперативної допомоги державам-членам і третім країнам під час проведення спільних операцій і швидких прикордонних втручань; 5) забезпечення практичного виконання заходів у ситуаціях, які вимагають термінових дій на зовнішніх кордонах; 6) надання технічної та оперативної допомоги у проведенні пошуково-рятувальних операцій на морі; 7) організація, координація та проведення операцій з повернення та втручань, пов'язаних із поверненням (п. 3 Преамбули Регламенту № 2019/1896 [177]).

Крім того, невід'ємною частиною мандату Агенції є виконання функцій берегової охорони, про що прямо зазначається у п. 54 Преамбули та ст. 69 Регламенту № 2019/1896 [177]. Їх особлива важливість обумовлена тим, що морські простори навколо держав-членів ЄС є місцем проведення активної промислової, торгівельної, туристичної діяльності, а також осередком транскордонної злочинності і нелегальної міграції. Відтак, забезпечення дотримання права ЄС покладається на компетентні агенції Союзу, важливе місце серед яких займає FRONTEX [236, с. 6].

На підставі вказаних завдань пропонуємо виокремлювати такі функції Агенції: 1) стратегічного планування; 2) моніторингову; 3) координаційну; 4) матеріально-технічну; 5) гуманітарну; 6) берегової охорони.

Регламент FRONTEX наводить лише перелік функцій берегової охорони, не розкриваючи їхній зміст. Зазначимо, що функції берегової охорони є наскрізними тому, що їх виокремлення відбувається на підставі територіального критерію, а не предметного. Відтак, їхня реалізація може охоплювати виконання відразу декількох інших функцій (координаційної, матеріально-технічної, гуманітарної).

Під функціями берегової охорони варто розуміти зовнішні прояви процесів оперативної діяльності Агенції на морських кордонах з виконання покладених на неї завдань. Їхньою характерною особливістю є те, що вони підлягають виконанню у тісній співпраці з іншими агенціями ЄС та міжнародними організаціями. Найбільш оптимальною організаційно-правовою формою для їхньої реалізації вважаються багатоцільові операції, які дозволяють одночасно вирішувати декілька задач (наприклад, проводити прикордонний контроль та вживати дій для запобігання і боротьби із транскордонною злочинністю).

Усі функції берегової охорони, згадані у преамбулі установчого документа Агенції, можна поділити на дві групи. Так, залежно від ролі, яку виконує FRONTEX під час реалізації кожної з функцій берегової охорони, виділяємо основні та допоміжні.

Основними функціями берегової охорони є функції з прикордонного контролю, загальної правоохоронної діяльності, пошуку і рятування мігрантів. Їх об'єднує те, що вони безпосередньо охоплені мандатом Агенції, тобто пов'язані зі спеціалізацією вказаної агенції та направлені на реалізацію ІУК держав-членів ЄС [236, с. 14-15].

Допоміжні функції також можуть бути спрямовані на реалізацію концепції Європейського інтегрованого управління кордонами, але їхнє виконання не пов'язано із завданнями Агенції, які закріплені у ст. 10 Регламенту № 2019/1896. Разом з тим, FRONTEX може надавати необхідну підтримку для їхньої реалізації компетентним органам держав-членів, міжнародним організаціям чи агенціям ЄС (наприклад, сприяти обміну

інформацією, проводити аналіз зібраних даних, долучатися до планування оперативної діяльності, обмінюватися найкращими практиками тощо). Отже, FRONTEX виконує допоміжні (субсидіарні) повноваження для реалізації таких функцій берегової охорони, як морська охорона та безпека, контроль за рибальством, митний контроль, охорона навколишнього середовища [236, с. 15].

Аналіз завдань та функцій дозволяє виокремити основні повноваження Агенції. У контексті міжнародних організацій Т. М. Нешатаєва зазначає, що їхні повноваження визначаються через тлумачення положень установчого документу (статуту) з урахуванням цілей та принципів діяльності. Такий підхід дозволяє міжнародній організації відповідати реаліям міжнародних відносин та більш ефективно досягнути цілей її створення [259, с. 75]. На нашу думку, зазначена позиція може бути застосована до агенцій ЄС. Для визначення повного переліку повноважень агенції необхідно враховувати не лише завдання, які на неї покладені установчим документом, але й також цілі створення та принципи функціонування.

Широка різноманітність функцій та повноважень, які виконують агенції в інституційному механізмі ЄС, потребує проведення їхньої класифікації. Найбільш детальна класифікація представлена професором М. Чеймоном (M. Chamon). Науковець пропонує всі повноваження агенцій ЄС поділити на три групи: 1) ті, що пов'язані із прийняттям обов'язкових рішень [17, с. 37-39]; 2) ті, що не пов'язані із прийняттям обов'язкових рішень [17, с. 29-37]; 3) повноваження, пов'язані з виконанням оперативних завдань [17, с. 40-44]. Перша група повноважень стосується прийняття обов'язкових нормативних актів індивідуального або загального характеру. Друга група повноважень передбачає можливість прийняття агенцією актів м'якого права, тобто інструментів, які не мають загальнообов'язкової юридичної сили, але можуть призводити до настання непрямих юридичних наслідків (наприклад, складання аналітичних звітів, висновків рекомендаційного характеру, інструкцій, кодексів поведінки, керівних принципів, а також загальних

рішень). Третя група повноважень присвячена виконанню оперативних завдань агенції з обміну інформацією, навчання та підготовки національних функціонерів у певній галузі знань, координації або організації спільної оперативної діяльності, проведення моніторингу.

Професор Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund), підтримує науковий підхід вище зазначеного дослідника. Водночас, вважає, що більшість агенцій ЄС наділені лише управлінськими повноваженнями із прийняття законодавчих, регуляторних або адміністративних рішень. Саме ці повноваження, на думку науковця, є основними. Інші повноваження слід віднести до додаткових, які передбачають використання таких інструментів: 1) управління інформацією; 2) надання технічної і наукової допомоги; 3) проведення співробітництва з іншими суб'єктами національного та міжнародного рівня; 4) надання послуг або товарів; 5) проведення ретельної управлінської та оперативної діяльності, у тому числі моніторингу [20, с. 27]. На нашу думку, така класифікація є не зовсім коректною тому, що абсолютно всі повноваження агенцій є основними. Обсяг повноважень кожної агенції відрізняється залежно від цілей її створення та функціонування. Враховуючи той факт, що повноваженнями із прийняття обов'язкових актів наділені лише окремі агенції ЄС, зазначену класифікацію можна застосовувати не до всіх.

У правовій доктрині права ЄС представлені більш деталізовані класифікації повноважень агенцій, які враховують особливості кожної з них. У працях науковців, які займалися дослідженням правової природи FRONTEX, зустрічаються різноманітні класифікації, які відрізняються між собою залежно від редакції установчого документа Агенції, що підлягав аналізу та характеру повноважень, які вона виконувала.

Професор Дж. Ріпма (J. Rijpma), аналізуючи первинну редакцію установчого документа Агенції, повноваження, закріплені у ч. 1 ст. 2 Регламенту № 2007/2004 [38], пропонував поділити на дві групи. Першу групу склали повноваження, які характерні для регуляторних агенцій та стосувалися надання технічної та інформаційної допомоги для ефективної

реалізації політики ЄС у сфері управління кордонами та міграцією. Інша група повноважень спрямована на виконання координаційної функції Агенції під час оперативної діяльності [182, с. 259].

Відтоді мандат FRONTEX був істотно розширений, а тому збільшено комплекс її повноважень. Д. Фернандес-Рохо (D. Fernandez-Rojo) зазначає, що для забезпечення розвитку інтегрованого управління кордонами на Агенцію покладаються такі групи повноважень: 1) наглядові, які полягають у проведенні контролю за ефективним управлінням зовнішніми кордонами; 2) оперативні, які проявляються у наданні посиленої технічної та оперативної допомоги державам-членам шляхом проведення спільних операцій та швидких прикордонних втручань; 3) імплементаційні – мають забезпечити реалізацію заходів прикордонного управління у ситуаціях, що потребують невідкладних дій на зовнішніх кордонах ЄС [60, с. 300-301]. Схожу позицію висловлюють М. Делейше (M. Deleixhe) та Д. Дует (D. Duez), зазначаючи, що Агенція виконує регулятивні, оперативні та наглядові функції [45, с. 927-928].

Італійська дослідниця з Університету Мессіна, Ц. Інграточі (C. Ingratoci), вважає, що Агенція уповноважена здійснювати чотири групи повноважень: 1) зі стратегічного планування, у тому числі ведення переговорів про робочі домовленості із третіми країнами, а також ті, що спрямовані на науково-дослідну роботу та технологічну діяльність; 2) з моніторингу та аналізу ризиків; 3) з підтримки держав-членів в оперативній діяльності, яка включає допомогу у проведенні спільних операцій та операцій з повернення; 4) додаткові повноваження з накладення санкцій у разі порушення державами-членами зобов'язань, які випливають із положень Регламенту № 2016/399 від 09.03.2016 про Кодекс Союзу щодо правил перетину особами кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [95, с. 892-893]. У запропонованій класифікації варто звернути увагу на останню групу повноважень, суть яких полягає у реагуванні Агенцією на підвищений рівень вразливості зовнішніх кордонів ЄС. Фактично, зазначена група співпадає з імплементаційними повноваженнями, які згадуються вище. Відтак, порівнюючи цю класифікацію

із попередніми, можемо констатувати, що італійська вчена додатково виокремила тільки одну групу повноважень, які стосуються стратегічного планування. Разом з тим, сумнівною є її точка зору щодо віднесення до цієї групи повноважень із науково-дослідної роботи та технологічної діяльності.

Найбільш широкий підхід пропонує Г. Солер (G. Soler) зазначаючи, що всі завдання Агенції можна поділити на шість груп: 1) ті, що присвячені контролю за міграційними потоками та, у рамках цього, проведенню аналізу ризиків; 2) передбачають здійснення нагляду (моніторингу) за управлінням зовнішніми кордонами ЄС; 3) надання оперативної та технічної допомоги державам-членам; 4) стосуються підтримки пошуково-рятувальних операцій за участю держав-членів; 5) повноваження з надання допомоги у проведенні операцій з повернення; 6) спільна з іншими агенціями ЄС підтримка держав-членів у розвитку функцій берегової охорони [191, с. 44]. На нашу думку, ця класифікація також співпадає з попередніми. Відмінність її полягає у тому, що окремі повноваження Агенції поділені на більшу кількість груп. Так, оперативна діяльність охоплює проведення як спільних операцій з прикордонного контролю, так і операцій з повернення. З цим також пов'язана діяльність Агенції із виконання функцій берегової охорони, одне з головних місць серед яких займає координація дій держав під час проведення пошуково-рятувальних операцій на морі [236, с. 15]. Перші дві групи стосуються виконання моніторингових повноважень.

Враховуючи вже існуючі напрацювання у правовій доктрині, ми пропонуємо виділити чотири групи повноважень FRONTEX: 1) повноваження зі стратегічного планування передбачають прийняття Агенцією документів, які спрямовані на формування плану дій та реалізації заходів, які сприятимуть ефективному застосуванню інструментів ЄС з управління міграцією та зовнішніми кордонами; 2) моніторингові повноваження дозволяють своєчасно виявляти ризики, які можуть перешкоджати належному функціонуванню Шенгенського простору; 3) оперативні повноваження, які проявляються не лише в наданні державам-членам підтримки під час проведення оперативної

діяльності, але й також стосуються обміну інформацією, підготовкою національних фахівців з управління кордонами, проведенням науково-дослідної роботи тощо; 4) імплементаційні повноваження спрямовані на швидку реалізацію заходів із прикордонного управління, у разі виникнення ситуацій на зовнішніх кордонах, що потребують невідкладних дій.

Розглянемо більш детально вказані повноваження.

Усі групи повноважень FRONTEX зі стратегічного планування направлені на досягнення головної мети функціонування Агенції – забезпечити реалізацію європейського інтегрованого управління кордонами. У зв'язку із цим існує необхідність у прийнятті стратегічних документів, які міститимуть політичні пріоритети та стратегічні орієнтири для кожного з компонентів ІУК. Статтею 8 Регламенту № 2019/1896 [177] встановлено, що для досягнення цієї мети Комісія ЄС має розробити багаторічну стратегічну політику. Стратегія повинна визначати узгоджений, інтегрований та систематичний підхід до подолання викликів у сфері управління кордонами та поверненнями. На сьогодні багаторічна стратегічна політика у сфері європейського інтегрованого управління кордонами на 2023-2027 роки встановлена повідомленням Комісії до Європейського Парламенту та Ради від 14.03.2023 [28]. Саме у цьому документі викладено спільне європейське бачення ІУК протягом п'ятирічного періоду.

Для виконання різних напрямків діяльності, FRONTEX уповноважений приймати акти зі стратегічного планування. У цьому контексті базовим документом є технічна та операційна стратегія європейського інтегрованого управління кордонами. Підготовка проекту цього документа проводиться Виконавчим Директором у співпраці із Комісією ЄС та державами-членами, а повноваженням схвалити остаточну версію наділене Правління, яке приймає його абсолютною більшістю голосів. Зазначений документ покликаний забезпечити виконання багаторічної стратегічної політики у сфері європейського інтегрованого управління кордонами. При цьому кожна держава-член має розробити власну національну стратегію, яка буде сумісна

із стратегічним документом Агенції та багаторічною стратегією, представленою Комісією ЄС. Такий підхід, на думку М. Гаргано (M. Gargano), свідчить про те, що новий правовий статус Агенції дозволить її вважати суб'єктом, який не лише сприяє проведенню операцій та співробітництву між державами-членами, а займає позицію «перший серед рівних» [76]. Отже, обов'язковість загальноєвропейської стратегії з інтегрованого управління кордонами для держав-членів є підтвердженням посилення ідей наднаціональності у сфері контролю за зовнішніми кордонами ЄС.

Для досягнення цілей, визначених згаданим вище стратегічним документом, Агенція разом з державами членами повинна проводити комплексний процес планування для управління кордоном і поверненням на трьох паралельних і взаємодоповнюючих рівнях. Перший рівень становить процес оперативного планування, який спрямований на визначення прикордонних територій із високим і критичним рівнями впливу. Другий рівень передбачає планування дій у разі надзвичайних ситуацій та описує усі заходи та ресурси, необхідні для можливого зміцнення потенціалу, включаючи матеріально-технічне забезпечення та підтримку на національному рівні й на рівні Агенції. Третій рівень – це планування нарощування спроможності, тобто плани розвитку можливостей, які описують середньо- та довгостроковий розвиток національних можливостей.

М. Акоста Санчез (M. Acosta Sanchez) вважає, що така стратегічна політика передбачає довгострокове планування з чітко визначеними цілями, наявними засобами та необхідними вдосконаленнями у повній співпраці з державами-членами. У цьому випадку взаємна довіра між ЄС та його державами-членами, втілена у постійному обміні всією інформацією, що має важливе значення разом із чітким зобов'язанням держав-членів розвивати внутрішні прикордонні інфраструктури [1, с. 128].

Здійснення повноважень зі стратегічного планування відбувається також через прийняття Правлінням FRONTEX нормативних документів іншого характеру. Статтею 102 Регламенту № 2019/1896 [177] встановлено,

що Агенція повинна проводити багаторічне програмування, що проявляється у прийнятті єдиного програмного документа та на його основі розробляти річні робочі програми. Зазначені документи включають такі відомості: 1) цілі, які мають бути досягнуті; 2) зони оперативної діяльності; 3) плани щодо обсягів залучення ресурсів; 4) кількість та профіль персоналу, який планується залучити; 5) очікувані результати; 6) показники ефективності; 7) заходи, які будуть вживатися для реалізації стратегії з фундаментальних прав; 8) стратегії, які будуть використовуватися у відносинах із третіми країнами та міжнародними організаціями, а також заходи, що будуть здійснені на виконання цих стратегій (ч. 3 ст. 102 Регламенту № 2019/1896). На сьогодні у рамках Агенції діє Єдиний програмний документ на 2023-2025 роки, який схвалений рішенням Правління № 70/2022 від 31.12.2022 [130].

Правління FRONTEX уповноважене також приймати стратегічні документи із спеціалізованих питань. Згідно із положеннями п. «q» ч. 2 ст. 100 Регламенту № 2019/1896 [177] Правління повинне ухвалювати стратегію боротьби із шахрайством. Відповідна стратегія разом із планом дій на період з 2022 по 2024 роки була затверджена рішенням Правління № 64/2021 від 17.11.2021 [126].

Отже, повноваження FRONTEX зі стратегічного планування полягають у прийнятті актів, які передбачають досягнення стратегічних цілей шляхом виконання заходів протягом середньо- та довгострокової перспективи. Разом з тим, документи стратегічного програмування, як правило, супроводжуються річними робочими програмами, які передбачають досягнення проміжних результатів протягом коротких періодів. Відтак, певний рівень автономії дозволяє Агенції самостійно планувати власну діяльність та виконувати роль головного координатора з управління зовнішніми кордонами ЄС.

FRONTEX здійснює також моніторингові повноваження. Планування оперативної діяльності FRONTEX здійснюється із врахуванням відомостей про можливі ризики для Шенгенського простору. Як зазначає Т. Л. Сироїд аналіз основних міграційних шляхів дозволяє завчасно виявити ризики

транскордонної злочинності та спланувати проведення спільної оперативної діяльності [278, с. 173].

Агенція отримує відповідну інформацію з власних джерел або внаслідок передачі її державами-членами під час реалізації моніторингових повноважень. Регламентом № 2019/1896 встановлено три основні механізми, у рамках яких Агенція здійснює цю групу повноважень: 1) аналіз ризиків; 2) направлення офіцерів зв'язку до держав-членів; 3) оцінювання вразливості.

Більшість зарубіжних та вітчизняних науковців вважають, що саме аналіз ризиків відіграє ключову роль у нинішньому мандаті FRONTEX. На думку Й. Поллак (J. Pollak) і П. Сломінські (P. Slominski) аналіз ризиків створює основу для всього спектру діяльності Агенції [157, с. 911]. С. Хорі (S. Horii) вважає, що ця функція відіграє не менш важливу роль, ніж прикордонні перевірки чи спостереження [92, с. 246]. А український дослідник Д. Ю. Дворніченко займає позицію, відповідно до якої аналіз ризиків на окремих ділянках зовнішнього кордону ЄС є пріоритетною функцією FRONTEX [237, с. 105]. Навіть сама Агенція пропонує аналіз ризиків розглядати відправною точкою для всієї діяльності, від прийняття стратегічних рішень на високому рівні до планування та реалізації операційної діяльності [184].

Для проведення аналізу ризиків Агенція збирає широкий спектр даних від держав-членів, установ ЄС, країн-партнерів та організацій, а також з інших відкритих джерел про ситуації на всіх типах кордонів Союзу та за їх межами. Важливим інструментом для обміну інформацією між державами-членами та Агенцією виступає система EUROSUR. Регламентом FRONTEX встановлено, що її використання поліпшить ситуаційну обізнаність та підвищить спроможність реагувати на міграційні виклики, які виникають на зовнішніх кордонах ЄС (ст. 18 Регламенту № 2019/1896 [177]).

EUROSUR складається з декількох компонентів, головне місце серед яких займають національні координаційні центри. Вони мають бути створені у кожній державі для здійснення прикордонного контролю та обміну інформацією щодо випадків незаконного перетину кордону та транскордонної

злочинності. Отримані дані аналізуються з метою створення загальної ситуаційної картини на зовнішніх кордонах ЄС та визначення основних чинників, які впливають на неї та обумовлюють її. Відтак, це дозволить встановити ступінь серйозності ситуації на кордонах, з'ясувати чи існує потреба у початку операційної діяльності, а також у разі прийняття позитивного рішення щодо проведення спільної операції чи швидкого прикордонного втручання, визначити технічні засоби, які необхідно використовувати для цього [237, с. 105].

Окрім встановлення тенденцій та виявлення ризиків, Агенція також надає поради щодо належної оперативної відповіді на різні виклики, включаючи транскордонну злочинність, на зовнішніх кордонах ЄС. Це допомагає оптимізувати використання наявних ресурсів і максимально підвищити ефективність вжитих заходів. У зв'язку із цим доречно зазначив перший Виконавчий Директор FRONTEX, І. Лайтінен (I. Laitinen), про те, що аналіз ризиків є внутрішнім ядром методології Агенції [73, с. 25].

Аналіз ризиків FRONTEX здійснюється на трьох рівнях. У зв'язку із цим виділяють такі його види: 1) стратегічний аналіз; 2) оперативний аналіз; 3) аналіз ризиків щодо третіх країн. Стратегічний аналіз ризиків спрямований переважно на високопоставлених осіб, які приймають обґрунтовані рішення щодо пріоритетів і відповідних заходів для зменшення ризиків. Щорічні звіти про аналіз ризиків забезпечують більш глибоку обізнаність про ситуацію, а також визначають основні чинники, які обумовлюють ситуацію на зовнішніх кордонах. Результатом стратегічного аналізу ризиків є оцінка усіх джерел, орієнтована на визначення ключових проблем та перспектив для розроблення механізму раннього попередження (ч. 3 ст. 29 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Оперативний аналіз ризиків стосується оперативної діяльності, яка здійснюється під координацією Агенції. Він надає велику кількість періодичних звітів, які формують актуальну та детальну картину не лише для оперативного персоналу, але й для керівництва Агенції, Комісії ЄС, національних та міжнародних правоохоронних органів. Усі дані, зібрані за

допомогою оперативного аналізу, також використовуються у процесі стратегічного аналізу, щоб підтримувати ситуаційну картину якомога актуальнішою.

Останній вид аналізу ризиків передбачає налагодження тісної співпраці з обміну інформацією із партнерами, які не входять до складу ЄС. Такими партнерами є треті країни через які проходять основні міграційні шляхи до ЄС або які є державами походження нелегальних мігрантів (Туреччина, країни Африки, Західних Балкан, Східного Партнерства). Найчастіше обмін даними з третіми країнами відбувається через регіональні мережі аналізу ризиків.

Отже, аналіз ризиків використовується для консультивання на високому рівні, а також для щоденної координації спільних операцій. У цьому контексті С. Хорі (S. Horii) зазначає, що хоча FRONTEX не має повноважень на прийняття обов'язкових рішень, проведений ним аналіз ризиків є орієнтиром для прийняття відповідних рішень щодо внутрішніх та зовнішніх кордонів інституціями ЄС [92, с. 255]. Крім того, Р. Пол (R. Paul) вважає, що під час міграційної кризи саме аналіз ризиків може стати головним інструментом для забезпечення необхідного рівня солідарності між державами-членами [153, с. 698]. Оскільки у розробленні політики «довіра до цифр» часто перевищує довіру до вимог, які не мають підтвердження, що базується на розрахунках [159, с. 17].

На сьогодні функціонування FRONTEX залежить також від офіцерів зв'язку, які направляються до держав-членів ЄС для виконання моніторингових функцій [14, с. 44]. Їхня роль полягає у сприянні співпраці між Агенцією та компетентними національними органами, які відповідають за управління кордоном, у тому числі за здійснення функцій берегової охорони, а також повернення громадян третіх країн до держав їхнього походження або транзиту. Діяльність офіцерів зв'язку має привнести взаємну додаткову цінність для безпеки кордону, гарантувати та забезпечити регулярний моніторинг управління зовнішніми кордонами (ст. 2 Рішення Правління №

14/2017 від 13.06.2017 про розміщення Офіцерів зв'язку FRONTEX у державах-членах [120]).

Офіцери зв'язку є членами штатного персоналу FRONTEX, які направляються до держав-членів для представництва інтересів Агенції перед компетентними національними органами. Враховуючи результати аналізу ризиків, Виконавчий Директор, після проведення консультацій із державами-членами, формує пропозицію, у якій викладає: 1) характер та умови направлення; 2) завдання, які будуть покладатися на офіцера зв'язку; 3) місце його направлення (державу або регіон).

У ч. 3 ст. 31 Регламенту № 2019/1896 [177] викладено перелік завдань, які повинні виконувати офіцери зв'язку. Відповідно до цього переліку на них покладаються такі обов'язки: 1) бути сполучною ланкою між Агенцією та компетентними національними органами, які відповідають за сферу управління кордонами та поверненнями, а також сприяти взаємній співпраці; 2) підтримувати збір інформації та найкращих практик; 3) проводити моніторинг заходів, вжитих державою-членом на її ділянках кордону, яким приписується високий або критичний рівень впливу; 4) сприяти застосуванню *acquis* ЄС; 5) регулярно звітувати Виконавчому Директору про ситуацію на зовнішніх кордонах та про спроможність відповідних держав-членів ефективно боротися з міграційними викликами; 6) проводити моніторинг та звітування про заходи, вжиті державами-членами щодо ситуації, яка вимагає термінових дій на зовнішніх кордонах тощо. Усі завдання, покладені на офіцерів зв'язку, мають здійснюватися у тісній співпраці із компетентними органами країни їхнього перебування, що передбачає регулярні контакти та обмін інформацією, зустрічі на робочому рівні та організацію спільних заходів (ч. 2 ст. 4 Рішення Правління № 14/2017 від 13.06.2017 [120]).

Хоча офіцери зв'язку не мають формальних повноважень для втручання у прикордонну політику тієї держави, у якій вони виконують свої завдання [257, с. 160-161], сам факт їхнього призначення передбачає запровадження ієрархії у відносинах між Агенцією та його національними партнерами. У

зв'язку із цим Дж. Ріпма (J. Rijpma) висловлює занепокоєння, щоб це не зашкодило робочим відносинам Агенції у сфері оперативного співробітництва, які мають ґрунтуватися на рівності та взаємній довірі [183, с. 15].

Інформація, яку збирають офіцери зв'язку, сприяє та полегшує проведення оцінки вразливості [57, с. 91]. Щонайменше раз на три роки у кожній державі-члені повинен бути проведений моніторинг та оцінка наявності кваліфікованого і підготовленого персоналу компетентних органів, технічного обладнання, інфраструктури та інших ресурсів, необхідних для прикордонного контролю (ч. 2 ст. 32 Регламенту № 2019/1896 [177]). За державами закріплюється обов'язок надавати Агенції всю необхідну інформацію, у тому числі відомості про фінансові ресурси та плани дій, у разі виникнення надзвичайних ситуацій на кордонах (ч. 3 ст. 32 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Для проведення оцінки вразливості Агенція уповноважена розробити відповідну методологію. При цьому обов'язковим є врахування позиції держав-членів та Європейської Комісії. На сьогодні чинною є Спільна методологія оцінки вразливості, яка схвалена рішенням Правління № 39/2016 від 23.11.2016 [119]. Цим документом проголошується чотири базових принципи, яким має відповідати процес оцінки вразливості. Перший принцип передбачає залучення держав-членів для забезпечення відповідальності за результати та послідовне застосування. Другий принцип вказує на те, що вразливі місця оцінюються на постійній основі, аналізуючи, окрім наявних технічних і людських ресурсів, тип і рівень загроз, яким піддаються держави-члени, та їхній вплив. Саме ця риса дозволяє відмежувати методологію з оцінки вразливості від Шенгенського механізму оцінювання тому, що перша з них базується на регулярно змінюваних ризиках ЄС. Третій принцип вказує на використання підходу, орієнтованого на майбутнє, щоб реалізація рекомендацій могла запобігти розвитку криз. Останній принцип полягає у тому, що він не має на меті створити просто контрольний перелік наявних

можливостей, а зосереджується на аналізі даних, зібраних із широкого кола джерел, щоб можна було оцінити фактичну мобілізацію цих можливостей.

Д. Фернандес-Рохо (D. Fernandez-Rojo) зазначає, що методологія оцінки вразливості складається з таких етапів: 1) базова оцінка; 2) моделювання; 3) оцінка моделювання; 4) підготовка рекомендацій. Під час базової оцінки Агенція відповідає за перевірку вразливостей та аналіз зібраних даних. Після цього Виконавчий Директор може прийняти рішення про проведення моделювання для вибраних держав-членів та стрес-тесту готовності компетентних національних органів до конкретних загроз і викликів на зовнішніх кордонах, що може призвести до додаткових рекомендацій з виконання заходів для держав-членів. Завершується все тим, що держави-члени інформуються про результати їхньої оцінки вразливості, і Виконавчий Директор може рекомендувати відповідній державі-члену вжити протягом встановленого періоду часу визначені заходи [60, с. 302].

В установчому документі FRONTEX наголошується на необхідності забезпечити синергію між оцінкою вразливості та Шенгенським механізмом оцінювання (ст. 33 Регламенту № 2019/1896). Разом з тим, у правовій доктрині узгодженою є позиція, що ці механізми між собою відрізняються та оцінка вразливості є більш гнучкою і досконалою через ґрунтування виключно на об'єктивних даних, які регулярно оновлюються. Так, Дж. Ріпма (J. Rijma), порівнюючи ці два механізми, зазначає, що оцінка вразливості є суто технічною, на відміну від Шенгенського механізму оцінювання, який є більш політизованим, та ігнорує будь-які політичні результати, які можуть мати місце [183, с. 14]. Інші зарубіжні науковці М. Делейше (M. Deleixhe) та Д. Дует (D. Duez) вважають, що у даній ситуації не можна відокремлювати технічні оцінки від політичних тому, що сфера прикордонного контролю є настільки політизованою, що жодна операційна чи політична рекомендація ніколи не може бути суто технічною. Відтак, виконуючи моніторингові повноваження, Агенція повинна підтримувати політичну роль. Особливо це проявляється у разі застосування «права на втручання» [45, с. 928]. Схожу позицію висловлює

Х. С. Вара (J. S. Vara), зазначаючи, що через домінування держав-членів у Правління – органі, який відіграє ключову роль у реалізації мандату, FRONTEX залишається залежним від держав та не захищеним від політичного впливу [213, с. 74].

На підставі проведеного аналізу ризиків та оцінки вразливості кожній ділянці зовнішнього кордону присвоюється відповідний рівень впливу. Керуючись зібраними даними та нормативними приписами ст. 34 Регламенту № 2019/1896 [177], Агенція за погодженням із відповідною державою-членом може присвоїти один із таких рівнів впливу: низький, середній, високий або критичний. Присвоєння конкретного рівня впливу може відбутися тільки після досягнення згоди між відповідною державою-членом та Агенцією (ч. 3 ст. 34 Регламенту № 2019/1896 [177]). Це свідчить про вирішальний вплив держав на прийняття остаточного рішення.

Залежно від рівня впливу, присвоєного конкретній ділянці зовнішнього кордону, визначаються заходи, які має вживати відповідна держава-член. Аналіз цих заходів дозволяє зробити висновок, що зобов'язання національних прикордонних органів за низьким, середнім і високим рівнями впливу є досить розпливчастими, тоді як за критичного сценарію відповідна держава-член повинна протягом шести робочих днів надати відповідь, у якій навести обґрунтування свого рішення на рекомендацію Виконавчого директора (ч. 2 ст. 41 Регламенту № 2019/1896 [177]). Якщо держава-член проігнорує рекомендацію Виконавчого директора, Рада ЄС, на основі пропозиції Європейської Комісії, може прийняти рішення за допомогою імплементаційного акта, визначаючи заходи для пом'якшення цих ризиків і вимагаючи від відповідної держави-члена співпраці з Агенцією у їхньому впровадженні (ч. 1 ст. 42 Регламенту № 2019/1896 [177]). Отже, оцінка вразливості може стати підставою для легітимізації можливого втручання Агенції. При цьому, як зазначає Т. Фьортофт (T. Fjortoft), держави-члени подбали про те, щоб останнє слово щодо впровадження зазначених втручань було надано Раді ЄС [67, с. 11].

Отже, нинішній мандат Агенції наділяє її широким інструментарієм для реалізації моніторингових повноважень. Є. Цурді (E. Tsourdi) вважає, що розглянуті механізми є доповненням до наглядових функцій Комісії ЄС, які спрямовані на досягнення двох основних цілей: 1) визначити слабкі місця на ділянках зовнішніх кордонів для мобілізації ресурсів та надання своєчасної допомоги; 2) провести градацію примусових заходів, які можуть завершитися прийняттям імплементаційних актів [208, с. 31]. Водночас варто вказати на обмеженість впливу Агенції під час прийняття обов'язкових актів через те, що вона уповноважена виконувати лише технічну роль, готуючи висновки, а політичні рішення приймаються вищими керівними інституціями ЄС.

Більшість завдань Агенції пов'язані із виконання оперативних повноважень. Ця група повноважень характеризується не лише наданням оперативної допомоги державам-членам у проведенні спільних операцій або швидких прикордонних втручань, але й також охоплює широке коло завдань, які передують або супроводжують безпосередню діяльність Агенції на місцях. Тому для виділення різних груп оперативних повноважень орієнтиром може слугувати підхід М. Чеймона (M. Chamon), який вважає, що агенції ЄС наділяються оперативними повноваженнями для виконання таких завдань: 1) обмін інформацією; 2) проведення підготовки національних функціонерів; 3) координація та організація спільних операцій держав-членів; 4) самостійна організація операцій; 5) організація та проведення перевірок [17, с. 40-44].

У контексті діяльності FRONTEX не кожна із зазначених груп повноважень є характерною для Агенції. Так, FRONTEX не уповноважений самостійно організувати та проводити оперативну діяльність на зовнішніх кордонах. Це випливає з принципу **спільної відповідальності, відповідно до якого основну відповідальність за своїми ділянками зовнішніх кордонів несуть держави-члени тоді, як Агенція уповноважена надавати підтримку та координувати їхні дії** (ст. 7 Регламенту № 2019/1896 [177]). Моніторингові повноваження з організації та проведення перевірок також варто розглядати окремо тому, що саме результати аналізу ризиків та оцінки вразливості можуть

бути підставою для проведення оперативної діяльності. Разом з тим, установчим документом на Агенцію покладається завдання із проведення дослідницької та інноваційної діяльності (ст. 66 Регламенту № 2019/1896 [177]).

У науковій літературі зустрічається також інший підхід до тлумачення оперативних повноважень FRONTEX. Б. Шотел (B. Schotel) характеризує їх як фактичні повноваження безпосереднього фізичного втручання в матеріальну реальність. У контексті прикордонного контролю це може виражатися у патрулюванні, затриманні, наданні медичної допомоги, знятті відбитків пальців, порятунку людей від утоплення, відштовхуванні суден, використанні вогнепальної зброї тощо [188, с. 626]. Але такий підхід є дуже спрощеним та вузьким тому, що пропонує перелік дій, які можуть бути реалізовані під час здійснення спільної оперативної діяльності на зовнішніх кордонах.

Відтак, ми вважаємо, що оперативні повноваження FRONTEX спрямовані на виконання таких завдань: 1) обмін інформацією; 2) навчання та підготовка фахівців у сфері управління кордонами; 3) проведення дослідницької та інноваційної діяльності; 4) організація та координація спільної оперативної діяльності.

Обмін інформацією є типовим завданням для більшості агенцій ЄС тому, що вони виступають центрами експертних знань, які повинні сприяти обміну передовим досвідом між національними органами влади. Проте обмін інформацією як оперативне завдання є іншим через те, що метою обміну є не підтримка впровадження політики в цілому, а сприяння чи навіть реалізація операційної діяльності [17, с. 40]. Нинішній мандат FRONTEX робить його «хабом» для збору та обробки інформації, яка стосується ефективного управління зовнішніми кордонами ЄС. У зв'язку із цим Агенцію називають адміністратором систем і баз даних, які зберігають, аналізують і передають дані (EUROSUR, FADO, ETIAS) [74].

Відповідно до ст. 12 Регламенту № 2019/1896 [177] для виконання завдань, покладених на Агенцію, компетентні органи держав-членів повинні

своєчасно обмінюватися всією необхідною та достовірною інформацією. При цьому, Агенція повинна вживати заходів, які б сприяли обміну інформацією. Тому для підвищення оперативної співпраці найчастіше використовується інтегрована система для обміну інформацією EUROSUR. Ця система в режимі реального часу дозволяє обмінюватися всією необхідною інформацією з державами-членами, третіми країнами, міжнародними організаціями, а також невідкладно реагувати на виклики та небезпеки, що можуть виникати на зовнішніх кордонах. Дані, оперативно отримані з EUROSUR, можуть стати підставою для проведення пошуково-рятувальної операції та порятунку життя осіб, які зазнали лиха на морі. При цьому, однією із головних засад функціонування EUROSUR є принцип нейтральності, згідно з яким зазначена система є зв'язною ланкою, не втручаючись у внутрішню юрисдикцію держав-членів та не замінюючи національні інформаційні системи [132, с. 141].

Іншою системою для обміну інформацією є онлайн система фальшивих і автентичних документів (False and Authentic Documents Online system – FADO). Метою її створення стало сприяння в обміні інформацією між державами-членами про дійсні та підроблені документи. У цій системі містяться також дані про методи підробки, які використовують злочинці [68, с. 84]. Управління нею здійснюється Центром передового досвіду FRONTEX у боротьбі з підробкою документів. Відтак, єдина база даних про підроблені документи, які часто є частиною вчинення інших злочинів, таких як контрабанда, торгівля людьми, тероризм, сприяє полегшенню їх виявлення та забезпечує ефективну боротьбу з транскордонною злочинністю.

У контексті операцій із повернення, статтею 49 Регламенту № 2019/1896 [177] встановлено, що для оптимізації завдань зі збирання та обміну інформацією має бути створено інтегровану платформу управління поверненнями. Вона буде використовуватися для обробки персональних даних (біографічних даних та переліків пасажирів), а також міститиме інформацію, яка отримана під час проведення співбесід щодо міжнародного захисту. Щодо цього вчена Лейденського університету М. Гкліаті (M. Gkliati)

висловлює занепокоєння тому, що така інформація може бути доступною для третіх країн, у яких рівень захисту персональних даних не відповідає стандартам ЄС. Відтак, у разі потрапляння відповідної інформації до третьої країни, яка здійснювала переслідування мігранта за ознаками раси, релігії, громадянства, політичних поглядів, належність до певної соціальної групи тощо, це може призвести до порушення основоположних прав людини [83, с. 12].

Відповідно до ст. 67 Регламенту № 2019/1896 [177] FRONTEX повинен забезпечити створення та функціонування центрального підрозділу Європейської системи інформації та авторизації подорожей (ETIAS), яка повинна запрацювати з 2024 року. Це перший випадок в історії Агенції, коли центральний підрозділ інформаційної системи ЄС буде знаходитися під її управлінням. Центральний підрозділ ETIAS відповідає за визначення ризиків, індикаторів ризику та правил перевірки. Вони будуть використовуватися для оцінки подорожуючих з точки зору нелегальної міграції, безпеки та наявності високих ризиків епідемії. До обов'язків підрозділу також входить керування вмістом офіційного веб-сайту ETIAS, а також забезпечення точності й актуальності інформації, що зберігається у системі [51]. Французькі науковці Ф. Мішеа (F. Michéa) та Л. Русвоаль (L. Rousvoal) вважають, що призначення FRONTEX відповідальним за управління центральним підрозділом ETIAS пов'язане з істотним розширенням повноважень Агенції щодо діяльності спрямованої на попередження транскордонної злочинності [139, с. 478]. На нашу думку, логіка такого нововведення полягає у тому, щоб передати керівництво основними інформаційними системами ЄС у сфері управління зовнішніми кордонами єдиній агенції, яка відповідальна за реалізацію Європейського інтегрованого управління кордонами.

На думку А. В. Балендр спільна оперативна діяльність фахівців з охорони кордону держав-членів ЄС призводить до розроблення та впровадження єдиних стандартів, які сприятимуть узгодженій взаємодії між залученими суб'єктами та дотриманню основоположних прав [228, с. 253]. М.

Чеймоном (M. Chamon) головним мотивом організації навчання на рівні ЄС для національних посадових осіб називає потребу у забезпеченні однакової імплементації права ЄС усіма державами-членами [17, с. 40]. Тому з моменту створення Агенції у 2004 р. одним із головних її завдань стало розроблення загальної програми з підготовки національних фахівців у сфері управління кордонами. На сьогодні обов'язковою умовою допуску членів штатного персоналу Агенції та прикордонників держав-членів до участі в оперативній діяльності є попереднє проходження підготовки відповідно до стандартів, розроблених FRONTEX (ст. 62 Регламенту № 2019/1896 [177]).

С. Хорі (S. Horii) виділяє два ключові аспекти у реалізації політики ЄС щодо підготовки національних експертів під керівництвом FRONTEX. Перший з них полягає у тому, що загальні стандарти підготовки були розроблені у тісній взаємодії із національними прикордонними службами, міжнародними організаціями, закладами освіти та організаціями громадянського суспільства [91, с. 123]. Цей підхід зберігся у нинішньому Регламенті FRONTEX, у якому зазначається, що Агенція повинна розробити спеціальні інструменти підготовки у співпраці з компетентними закладами держав-членів та, за потреби, профільними агенціями ЄС (наприклад, Європейським поліцейським коледжем, Агенцією ЄС з основоположних прав чи Агенцією ЄС із притулку). Таким чином, це дозволяє вирішити відразу декілька проблем. По-перше, залучаючи національних та міжнародних експертів, FRONTEX компенсує дефіцит у власному персоналі, якого недостатньо для розроблення масштабних навчальних курсів та програм. По-друге, це підвищує якість навчальних програм тому, що враховує досвід партнерів Агенції та найкращі практики у сфері управління кордонами. По-третє, участь інших учасників гарантує легітимність, довіру та сприйняття навчальних програм Агенції.

Інший аспект реалізації політики ЄС щодо підготовки національних експертів під керівництвом FRONTEX стосується механізму поширення знань та досвіду, які викладені у спільних основних програмах підготовки для

прикордонників. Враховуючи обмежені людські ресурси у профільному відділі Агенції, була зроблена ставка на поширення знань та найкращих практик через інструкторів національних прикордонних служб, які проходили попереднє навчання у FRONTEX. Такий підхід був охарактеризований С. Леонард (S. Leonard) як аутсорсинг навчальної діяльності [113, с. 241]. Таким чином, Агенція може розраховувати на «розмноження» загальних стандартів навчання для держав-членів ЄС швидким і економічно ефективним способом [91, с. 124].

Підготовка національних фахівців у сфері управління кордонами проводиться із використанням таких інструментів: 1) мережа національних координаторів з питань підготовки – надає компетентним органам держав-членів ЄС офіційну платформу для постійного діалогу з питань тренінгів [228, с. 260]; 2) європейська мережа прикордонних партнерських академій становить об'єднання закладів освіти, які запропонували свої можливості для проведення навчальних курсів, організованих Відділом з підготовки FRONTEX [91, с. 124]; 3) інформаційно-освітня веб-платформа Virtual Aula виступає координаційним центром співпраці для всіх держав-членів та засобом для отримання оперативної інформації, реалізації проєктів, поширення навчальних ресурсів (наукових статей, презентацій, кейсів), засобом комунікації спільноти фахівців прикордонної сфери, створення груп для обговорення професійно орієнтованих тем [228, с. 347]; 4) реалізація програм з академічної мобільності за типом «Erasmus mundus» [228, с. 283]. Крім того, Агенція повинна проводити постійний контроль за дотриманням високого рівня у підготовці фахівців з управління кордонами та звітувати про результати проведеного моніторингу.

Удосконалення методів та форм управління зовнішніми кордонами ЄС потребує проведення науково-дослідної роботи та впровадження її результатів на місцях. Згідно із положеннями ст. 66 Регламенту № 2019/1896 [177] Агенція наділяється повноваженнями з відслідковування досягнень у дослідженнях, які стосуються нагляду та контролю за зовнішніми кордонами та

інформування про це держав-членів, Європейський Парламент і Європейську Комісію. Із цією метою у рамках її організаційної структури функціонує Відділ досліджень та інновацій, який виступає як «координатор і посередник» у дослідженнях і розробках, пов'язаних з кордонами [113, с. 243].

Діяльність експертів Відділу досліджень та інновацій зводиться до вирішення таких завдань: 1) розробка та сприяння дослідницькому потенціалу Агенції щодо безпеки кордонів; 2) розробка та стимулювання інновацій у методологіях, процесах, процедурах і технічних рішеннях для управління кордонами, тестування та перевірка їх за допомогою пілотних проектів, а також збирання ідей шляхом розгортання інноваційних осередків, які фіксують і надихають на подальші дослідження; 3) проведення операційної оцінки ефективності процесів, систем і технічних рішень щодо прикордонного контролю, таким чином підтримуючи оперативну діяльність держав-членів та оперативних підрозділів FRONTEX, у тому числі щодо придбання технічного обладнання; 4) узгодження вимог та можливостей управління кордонами шляхом встановлення контрольних показників та розробки найкращих практик відповідно до Плану розвитку можливостей; 5) підтримка впровадження та використання фінансованих ЄС досліджень та інновацій, пов'язаних з управлінням кордонами [179].

Щороку Агенція повинна опубліковувати звіт про результати дослідницької та інноваційної діяльності. У ньому має міститися інформація про демонстраційні проекти Агенції, їхній бюджет, та партнерів, які були залучені до співпраці (ч. 5 ст. 66 Регламенту № 2019/1896). У звіті за 2022 рік зазначається, що протягом календарного року завершено шість проектів, які пов'язані з безпекою кордонів. Для Агенції особливий інтерес становлять два з них: 1) проект EFFECTOR, який зосереджувався на покращенні обізнаності про морську обстановку шляхом кращого використання систем морського спостереження та обміну даними, щоб забезпечити швидше виявлення нових подій і приймати більш обґрунтовані рішення; 2) проект D4FLY був спрямований на аналіз технологій для розширення можливостей органів

прикордонного контролю у протидії загрозам, що виникають під час перевірки документів фізичних осіб у ручному та високоавтоматизованому форматі [181, с. 11-12].

Центральне місце серед оперативних повноважень Агенції відводиться безпосередньо організації та координації спільної оперативної діяльності. М. Фінк (M. Fink) зазначає, що залежно від мети проведення, можна виділити два види спільної оперативної діяльності: 1) спільні операції з прикордонного контролю; 2) спільні операції з повернення [63, с. 43]. Спільною рисою для обох видів є те, що відбувається розгортання додаткових оперативних ресурсів, які направляються від держав-членів, що беруть участь, до приймаючої держави, яка запитує та/або потребує такої допомоги. Іншою об'єднуючою рисою виступає узгоджена командна робота, у якій найчастіше роль координатора відводиться FRONTEX.

Спільні операції з прикордонного контролю проводяться з метою виявлення, реагування та попередження випадків нерегулярної міграції на ділянках зовнішніх кордонів держав-членів ЄС. Для цього Агенція повинна забезпечити надання підтримки, яка може мати такі форми: 1) розгортання додаткових людських та технічних ресурсів; 2) координація спільної оперативної діяльності; 3) надання фінансової підтримки. Цілі спільних операцій з прикордонного контролю можуть бути також досягнуті у рамках багатоцільових операцій, які включають функції берегової охорони та запобігання транскордонній злочинності (ч. 4 ст. 37 Регламенту № 2019/1896 [177]). На думку фінського науковця Дж. Ізомета (J. Isometsä), це стало можливим через вплив неофункціонального побічного ефекту, який полягає у тому, що інтеграція в одній сфері діяльності призводить до вторинної інтеграції в інших [96, с. 52].

Спільні операції з прикордонного контролю бувають двох видів: звичайні спільні операції та швидкі прикордонні втручання. Зазначені види мають ряд спільних та відмінних рис. Спільним для них є: 1) загальна мета проведення оперативної діяльності, а саме здійснення прикордонного

контролю); 2) можуть починатися за запитом приймаючої держави або на підставі рекомендації Виконавчого Директора; 3) рамки проведення спільних операцій обмежуються оперативним планом, проєкт якого готується Виконавчим Директором та погоджується із приймаючою державою та іншими державами-членами, які беруть участь; 4) цілі оперативної діяльності досягаються за рахунок зусиль команд управління кордонами.

Відрізняються між собою звичайні спільні операції та швидкі прикордонні втручання тим, що перші з них можуть бути проведені у будь-який час для вирішення проблем на зовнішньому кордоні, таких як нелегальна імміграція або транскордонна злочинність. Тоді, як другі є реакцією на ситуацією зі специфічними і непропорційно складними викликами, з якими стикається держава-член, внаслідок прибуття до пунктів на зовнішніх кордонах великої кількості громадян третьої країни, які намагаються в'їхати на територію цієї держави-члена без дозволу (ч. 2 ст. 37 Регламенту № 2019/1896 [177]). Крім того, звичайні спільні операції є постійними та у багатьох випадках діють протягом календарного року [63, с. 47]. Часові рамки швидких прикордонних втручань є обмеженими, а рішення щодо проведення оперативної діяльності приймаються у скорочені терміни (зокрема, відповідь на запит держави-члена має бути надана протягом двох робочих днів, а оперативний план погоджено у терміни, що не перевищують трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про проведення операції (ч. 5 та ч. 8 ст. 39 Регламенту № 2019/1896 [177])).

Належне функціонування Простору свободи, безпеки і справедливості залежить від ефективної реалізації політики Союзу у сфері повернення. На сьогодні FRONTEX займає одне із центральних місць на рівні ЄС в оперативній діяльності, пов'язаній із поверненням. Згідно із положення ст.ст. 48-53 Регламенту № 2019/1896 [177] Агенція уповноважена виконувати широкий комплекс завдань з організації та координації операцій з повернення, а також надавати оперативну, технічну або фінансову підтримку державам-членам. При цьому, компетенція щодо прийняття рішень про повернення

громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, залишається за державами-членами.

М. Фінк (M. Fink) зазначає, що FRONTEX організовує, фінансує та співфінансує два види спільних операцій з повернення: операції з повернення у вузькому розумінні та втручання, пов'язані з поверненням [63, с. 51]. На нашу думку, нинішній мандат Агенції дозволяє виділити чотири види: 1) національні операції повернення; 2) спільні операції повернення; 3) колективні операції повернення; 4) втручання, пов'язане із поверненням. Відмінність між цими операціями полягає у кількості та статусі суб'єктів, які організовують та проводять заходи із повернення громадян третіх країн до держав їхнього походження або транзиту, а також терміновості здійснення цих дій.

За Агенцією закріплюється обов'язок надавати технічну та оперативну допомогу державам-членам на всіх стадіях операцій з повернення. Для цього у межах організаційної структури FRONTEX створено три групи осіб: персонал супроводу при поверненні, спеціалісти із повернення та спостерігачі за примусовим поверненням. На членів цих груп покладаються завдання із збирання необхідної інформації для визначення громадянства осіб, які підлягають поверненню, підготовки проекту рішення про повернення, придбання проїзних документів, здійснення супроводу поворотців, нагляду за дотриманням прав людини тощо. До їхнього складу можуть також входити особи, які мають експертні знання у галузі захисту прав дітей. Рішення про кількість та профіль експертів, які необхідно включити до складу команд з повернення приймається Правлінням за пропозицією виконавчого директора Агенції [235, с. 33].

Проблемним питанням операцій повернення залишається механізм моніторингу. Варто погодитися із М. Гкліати (M. Gkliati), яка зазначає, що той механізм, що існує в межах Агенції не відповідає положенням ч. 6 ст. 8 Директиви № 2008/115/єс через порушення принципу незалежності, згідно з яким орган, що здійснює повернення не повинен співпадати із органом, який відповідає за моніторинг дотримання основоположних прав [83, с. 13]. Відтак,

створення незалежного моніторингового органу з необхідними знаннями та ресурсами повинно стати першочерговим завданням для ефективного здійснення контролю за примусовими поверненнями. На нашу думку, це повинен бути колегіальний орган, до складу якого будуть включені представники Агенції ЄС з основоположних прав та міжнародних правозахисних організацій.

Оперативний персонал Агенції бере участь також у командах підтримки регулювання міграції. Згідно із положеннями п. 19 ч. 1 ст. 2 Регламенту № 2019/1896 [177] до таких команд входять групи експертів, які забезпечують технічне і оперативне підкріплення для держав-членів, у тому числі в зонах припливу мігрантів. Окрім співробітників FRONTEX, участь у командах підтримки регулювання міграцією беруть експерти Європейського офісу підтримки притулку, Європолу, Агенції ЄС з фундаментальних прав, інших органів, офісів, агенцій ЄС, а також відповідні фахівці від держав-членів.

Координацію оперативної діяльності за участю команд підтримки регулювання міграції здійснює Європейська Комісія. Роль FRONTEX у зонах припливу мігрантів зводиться до трьох основних напрямків: 1) реєстрація та перевірка, що проводиться шляхом надання допомоги зацікавленій державі-члену у знятті відбитків пальців та встановленні особи і національності мігрантів, які прибувають; 2) опитування для сприяння національним розслідуванням незаконного ввезення мігрантів і торгівлі людьми; 3) повернення, яке здійснюється шляхом координації з компетентними національними органами щодо повернення тих мігрантів, які не мають права на притулок або міжнародний захист [59, с. 6]. Отже, у командах підтримки регулювання міграції FRONTEX позбавлений можливості організувати або координувати оперативну діяльність, а тому відіграє допоміжну роль.

Д. Фернандес-Рохо (D. Fernandez-Rojo) зазначає, що запровадження у практиці управління кордонами зон припливу мігрантів є довгостроковим заходом ЄС для подолання надзвичайного міграційного тиску. Однак, досі залишається проблема у правовому регулюванні через відсутність чітких

правових рамок функціонування, обсягу та характеру повноважень, відповідальності Агенції у зонах припливу мігрантів [60, с. 305].

Із метою забезпечення ефективної підтримки держав-членів у реалізації спільних зусиль з охорони зовнішнього кордону, боротьбі з транскордонною злочинністю та проведенні операцій з повернення, члени штатного персоналу Агенції наділяються виконавчими повноваженнями. На думку Б. Шотел (B. Schotel) складовою частиною оперативних повноважень можуть бути примусові дії або втручання, які становлять виконавчі повноваження [188, с. 628]. Керуючись положеннями ст. 82 Регламенту № 2019/1896, співробітники FRONTEX можуть, у присутності та з дозволу прикордонників приймаючої держави, виконувати такі примусові дії: 1) проводити перевірку особи та її громадянство, у тому числі використовуючи інформацію з європейської та національної баз даних; 2) надавати дозвіл на в'їзд або відмову у ньому; 3) проставляти штампи на проїзних документах; 4) видавати або відмовляти у видачі віз на кордоні та вносити відповідні дані до Візової інформаційної системи; 5) здійснювати нагляд за кордонами та вживати дій проти осіб, які намагаються незаконно його перетнути; 6) проводити реєстрацію відбитків пальців затриманих осіб; 7) встановлювати зв'язок із третіми країнами з метою ідентифікації та отримання проїзних документів для репатріантів; 8) здійснювати супровід громадян третіх країн, які підлягають примусовому поверненню (ч. 7 ст. 55 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Наділення Агенції виконавчими повноваженнями викликало занепокоєння серед експертів та науковців. Так, постійний комітет експертів з міжнародної імміграції, біженців та кримінального права (Комітет Мейерса) зазначив, що наділення виконавчими повноваженнями оперативного персоналу Європейської берегової та прикордонної охорони може призвести до порушення основних положень первинного права ЄС, згідно з якими держави-члени несуть основну відповідальність за управління власними ділянками зовнішніх кордонів, а також відповідають за гарантування внутрішньої безпеки [19]. Х. С. Вара (J. S. Vara) також підтримує цю позицію

та пояснює, що установчі договори ЄС не мають чіткої правової основи для надання виконавчих повноважень штатному персоналу FRONTEX [213, с. 72]. Ми переконані у тому, що виконавчі повноваження відповідають нормам установчих договорів ЄС, але їх застосування потребує проведення ретельного моніторингу та судового контролю.

Розширення завдань і повноважень оперативного персоналу FRONTEX може як сприяти ефективності спільної оперативної діяльності, так і призвести до подальшого розмивання відповідальності [183, с. 17]. У цьому контексті важливим буде дотримання не лише негативних, але й позитивних зобов'язань у сфері захисту прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX. При цьому, як зазначає М. Фінк (M. Fink), координаційна роль Агенції покладає на неї обов'язок здійснювати контроль за дотриманням основоположних прав з боку всіх учасників під час спільної оперативної діяльності [64].

Для цього FRONTEX наділяється двома правовими засобами. По-перше, Агенція бере участь у складанні та схваленні проєкту оперативного плану, який встановлює правові межі для проведення оперативної діяльності. Тому вже на попередньому етапі може запобігти закріпленню у цьому документі положень, які можуть становити загрозу для основоположних прав. По-друге, FRONTEX уповноважений швидко реагувати на поведінку членів команд, які беруть участь в оперативній діяльності та надавати їм рекомендації щодо правильного застосування положень оперативного плану. Якщо рекомендації Агенції не будуть враховуватися, то за Виконавчим Директором залишається прерогатива припинити фінансування операції або призупинити чи припинити її виконання на будь-якій стадії [231, с. 323-324].

Однак, зазначені засоби не можуть слугувати «панацеєю» від порушень основоположних прав. На думку С. Тас (S. Tas) щонайменше два чинники стабільно призводять до виникнення інцидентів під час оперативної діяльності, а саме: 1) комплексний характер процедур прийняття рішень; 2) відсутність прозорості в діяльності Агенції [198, с. 2-5]. За таких умов, важливим є розроблення дієвих механізмів для захисту основоположних прав.

Категорія «механізм захисту прав людини» була об'єктом дослідження у наукових працях вітчизняних дослідників. Ю. М. Сидорчук під цією категорією розуміє систему та комплекс дій, які покликані забезпечити захист прав людини і громадянина. Так як механізм захисту прав людини є складним правовим комплексом, його можна поділити на частини, що будуть між собою діалектично взаємопов'язані. Основними його елементами є: 1) право на захист; 2) форма та спосіб захисту; 3) процес і порядок звернення до компетентних органів, установ чи організацій. Відтак, забезпечення цілісного та логічно послідовного процесу гарантує досягнення позитивного результату у механізмі захисту прав людини [275, с. 34].

В. В. Мицик механізми захисту прав людини поділяє на міжнародні та національні. У контексті діяльності FRONTEX на увагу заслуговують міжнародні механізми, які український науковець тлумачить як сукупність міжнародних договорів та, створених на підставі них, органів, які відповідають за реалізацію міжнародних зобов'язань [252, с. 62-63]. Виходячи з цього, можемо зазначити, що механізми захисту прав людини від незаконної діяльності FRONTEX закріплені в актах первинного (ст. ст. 228, 263, 265, 268 ДФЄС, ст. ст. 41, 43, 47 Хартії ЄС про основоположні права 2000 р.) та вторинного права ЄС (ст. ст. 97, 98, 111, 114, 119 Регламенту № 2019/1896).

Залежно від суб'єкта, який розглядає інцидент, пов'язаний з порушенням основоположних прав під час оперативної діяльності FRONTEX, пропонуємо у рамках ЄС виділяти позасудові та судові механізми захисту прав людини.

Позасудовий захист найчастіше здійснюється через звернення з індивідуальною скаргою до Європейського Омбудсмана або через використання можливостей індивідуального механізму з розгляду скарг FRONTEX.

Згідно із ч. 1 ст. 228 ДФЄС [31] до Європейського Омбудсмана з індивідуальною скаргою може звернутися громадянин ЄС, фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території ЄС.

Разом з тим, у разі існування загальних і системних випадків неналежного управління, Європейський Омбудсмен може самостійно ініціювати проведення розслідування. Незважаючи на доступність та гнучкість цього механізму, маємо визнати, що він не є головним засобом захисту прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX. Це пов'язано із двома чинниками: 1) особи, які стають жертвами порушення основоположних прав є громадянами третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, а тому не є належним суб'єктом для звернення; 2) рішення Європейського Омбудсмана мають рекомендаційний характер.

Із 2016 року створено ще один позасудовий механізм захисту прав на випадок можливих порушень під час оперативної діяльності FRONTEX. Так, відповідно до ч. 2 ст. 111 Регламенту № 2019/1896 [177] будь-яка особа, яка безпосередньо постраждала від дій або бездіяльності оперативного персоналу Агенції може звернутися до неї з відповідною скаргою. Кожна скарга повинна бути об'єктивно оцінена на предмет обґрунтування вимог та, у разі прийняття, передана Виконавчому Директору або компетентним національним органам для вирішення по суті.

Індивідуальний механізм розгляду скарг викликає неоднозначне ставлення до нього у правовій доктрині [16; 61; 98]. З одного боку, він є важливою гарантією дотримання основоположних прав тому, що допомагає потерпілим особам оформити скаргу та визначити компетентний орган, який повинен її розглянути. З іншого боку, містить ряд процедурних недоліків, які потребують виправлення.

По-перше, механізм розгляду скарг залишається внутрішнім механізмом Агенції, а тому рівень незалежності суб'єктів, які беруть участь у їх розгляді (Офіцер з основоположних прав і Виконавчий Директор), є обмеженим. Для вирішення цієї проблеми необхідно забезпечити зовнішній моніторинг за участю міжнародних правозахисних організацій (Amnesty International, Міжнародна організація з міграції, УВКБ ООН та інші) [231, с. 330].

Наступною проблемою є відсутність механізму оскарження рішень, які приймаються Виконавчим Директором за результатом розгляду скарги по суті. На нашу думку, це обмежує можливість виправлення помилок, які можуть бути допущені, зокрема через відсутність негайного доступу до доказової бази. Відтак, створення апеляційної процедури залишається важливою умовою для гарантування дотримання прав людини.

Останньою проблемою, яку ми виділили, є законодавча прогалина, що стосується неможливості притягнення до юридичної відповідальності за порушення основоположних прав людини співробітників прикордонних відомств третіх країн, які можуть брати участь в оперативній діяльності FRONTEX [231, с. 330]. Це можливо виправити шляхом доповнення юридичних документів, на підставі яких прикордонники із третіх країн беруть участь у спільній оперативній діяльності Агенції, нормами про обов'язок компетентних органів третіх країн розглядати відповідні скарги та звітувати перед Агенцією про прийняті рішення.

Судовий захист прав людини, у разі порушення основоположних прав під час оперативної діяльності FRONTEX, представлений Судом ЄС (Загальний Суд і Суд Справедливості). Звернення до суду є гарантією та суб'єктивним правом кожної людини, що передбачене установчими договорами ЄС, Хартією ЄС про основоположні права, а також національним законодавством держав-членів [264, с. 248]. Підставами для звернення до Суду ЄС будуть анулювання акта (ст. 263 ДФЄС), бездіяльність Агенції (ст. 265 ДФЄС) або відшкодування збитків (ст. 340 ДФЄС).

Керуючись положеннями ст. 263 ДФЄС [31], приватна особа може звернутися до Загального Суду з позовом про анулювання акта FRONTEX, дія якого призводить до порушення основоположних прав. Для цього такій особі необхідно довести існування двох умов: 1) акт Агенції створює правові наслідки для третіх сторін; 2) дія акта спричиняє безпосередній та індивідуальний вплив на заявника.

До компетенції Агенції відноситься повноваження щодо прийняття лише одного документа, який створює правові наслідки для третіх сторін – це оперативний план. Однак, проблема полягає у тому, що складно визначити обсяг та ступінь відповідальності FRONTEX тому, що цей документ підлягає спільному погодженню Агенцією та іншими учасниками оперативної діяльності. Інша складність пов'язана із конфіденційним характером оперативного плану, через що заявник не може ознайомитися з його змістом та чітко сформулювати у позовній заяві які саме положення документа є незаконними.

Доведення безпосереднього й індивідуального впливу передбачає встановлення того, що порушення прав людини сталося внаслідок дії акта Агенції на конкретного заявника, якому притаманні певні особливості, що відрізняють його від інших. На практиці, довести це надто складно тому, що FRONTEX, виконуючи координаційну роль в оперативній діяльності, вчиняє дії загального характеру, які не здійснюють безпосередній та індивідуальний вплив на конкретних осіб. Крім того, під час спільної оперативної діяльності не відбувається чіткого розмежування повноважень між його учасниками, а роль Агенції найчастіше полягає у наданні підтримки державам-членам.

Наступною підставою для звернення до Суду ЄС є бездіяльність Агенції. Статтею 80 Регламенту № 2019/1896 [177] на FRONTEX покладено позитивне зобов'язання вживати достатніх заходів для захисту осіб від можливих порушень основоположних прав. Агенція, яка виконує координаційну роль, повинна слідкувати за дотримання прав людини з боку всіх учасників оперативної діяльності та своєчасно реагувати на можливі порушення. Ігнорування протиправної поведінки може слугувати підставою для настання щодо неї юридичної відповідальності за ст. 265 ДФЄС. Проте, як зазначає Т. В. Комарова, перш ніж звернутися за захистом порушеного права, заявник повинен провести досудову процедуру, яка є необхідною для визнання позову прийнятним [242, с. 69]. Для цього варто звернутися до Агенції із закликом до вчинення дій та чекати на її відповідь протягом двох місяців.

Останньою підставою для звернення до суду є заподіяння Агенцією збитків під час здійснення оперативних повноважень. Відповідно до ч. 4 ст. 97 Регламенту № 2019/1896 [177] гарантується, що Агенція несе відповідальність за будь-яку шкоду, завдану її співробітниками, та зобов'язується її відшкодувати. Тому настання відповідальності за цієї статтею потребує доведення таких умов: 1) незаконний характер поведінки Агенції; 2) наявність реальної шкоди; 3) причинно-наслідковий зв'язок між протиправною поведінкою та завданою шкодою. При цьому, М. Фінк (M. Fink) зазначає, що порушення прав людини під час спільної оперативної діяльності з прикордонного контролю майже завжди є серйозним, що спрощує доведення критерію незаконності поведінки Агенції [66, с. 546].

Отже, судовий захист у рамках судової системи ЄС слід вважати єдиним ефективним засобом правового захисту у рамках Союзу. Складність для заявників у використанні механізмів судового захисту пов'язана із доведенням ними статусу безпосередніх потерпілих від такої діяльності. Головною причиною цього є відсутність доступу до оперативного плану, який визначає основні процедурні моменти оперативної діяльності та є конфіденційним. Виходячи з цього, у майбутньому має провадитися робота над спрощенням доступу потерпілих осіб до судового захисту, у тому числі шляхом його використання як апеляційної інстанції до рішень, прийнятих у межах адміністративного механізму FRONTEX із розгляду скарг [231, с. 333].

Успішна реалізація оперативних повноважень залежить від наявності достатніх людських, технічних та фінансових ресурсів [63, с. 56]. Погоджуємося з позицією С. О. Філіппова, що FRONTEX вдалося створити об'єднаний ресурс, який складається з європейських прикордонних команд та великого резерву технічного обладнання, яке може вільно використовувати під час проведення власних операцій [285, с. 227].

Останні реформи в ЄС істотно розширили можливості Агенції для здійснення оперативної діяльності на місцях. Регламентом FRONTEX № 2019/1896 [177] передбачається створення постійного корпусу Європейської

прикордонної та берегової охорони, який до 2027 року має складатися із 10000 прикордонників, що будуть поділені на чотири категорії оперативного персоналу. Одну із цих категорій становить штатний персонал Агенції, інші три – персонал, відряджений державами-членами, який у будь-який час має бути доступний Агенції для розгортання. Для того, щоб відрядження власного персоналу не стало надмірним тягарем для держав-членів, у ЄС розроблена система фінансової підтримки розвитку постійного корпусу Європейської прикордонної та берегової охорони (ст. 61 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Для забезпечення більшої автономності Агенції та її незалежності від добровільних внесків держав-членів, нинішнім регламентом FRONTEX встановлена можливість придбати значні оперативні активи, необхідні для проведення оперативної діяльності. Для цього має бути прийнята комплексна багаторічна стратегія розвитку технічної спроможності Агенції та створено резерв технічного обладнання. При цьому, власні операційні активи FRONTEX включатимуть не лише мале та середнє обладнання, але й велике технічне обладнання, таке як літаки, гелікоптери та судна, що дозволить остаточно заповнити операційні прогалини, від яких постійно страждає Агенція [57, с. 94].

Із моменту заснування Агенції, її фінансові можливості постійно зростали. Як правило, це було пов'язано із розширенням повноважень, що потребувало залучення більшої кількості людського персоналу і технічного обладнання для виконання відповідних завдань. Бюджет Агенції на 2023 рік складає більше 845 млн. євро, у якому на забезпечення виконання оперативних повноважень планується витрати близько 585 млн. євро, що становить 69 % від загальної суми бюджету [130]. З цього можна зробити висновок, що оперативна діяльність FRONTEX покладає найбільший фінансовий тягар на її бюджет.

Останню групу повноважень становлять імплементаційні, відповідно до яких Агенції відводиться важлива роль у впливі на держав-членів для пом'якшення ризиків, які ставлять під загрозу функціонування Шенгенського

простору. Згідно із ст. 42 Регламенту № 2019/1896 [177] Агенція може приймати квазіобов'язкові рішення про виконання заходів, спрямованих на стабілізацію ситуації на кордонах, та безпосередньо втручатися на територію держави-члена, у разі не виконання таких заходів. Це явище у правовій доктрині отримало назву «право на втручання» [93, с. 52].

М. Делейше (M. Deleixhe) та Д. Дует (D. Duetz) зазначають, що право на втручання є безпрецедентним типом передачі повноважень у процесі інтеграції управління зовнішніми кордонами ЄС [45, с. 922]. З іншого боку запровадження такого механізму було обумовлено нездатністю Союзу своєчасно акумулювати людські та технічні ресурси держав-членів для подолання загроз, які можуть призвести до міграційної кризи.

Детальний механізм реалізації права на втручання регламентований ст. 42 Регламенту № 2019/1896. У разі існування реальної загрози для функціонування Шенгенського простору Рада ЄС приймає імплементаційний акт, у якому визначає заходи, що мають бути здійснені FRONTEX для пом'якшення існуючих ризиків, та закликає державу-члена співпрацювати з Агенцією. Реальність загрози проявляється у тому, що держава-член не здатна здійснювати ефективний контроль за зовнішнім кордонами через існування однієї з таких обставин: 1) держава-член не виконує заходи, які були визначені Виконавчим Директором за результатом проведення оцінки вразливості, та затверджені рішенням Правління; 2) держава-член стикається з особливими та непропорційно складними викликами на зовнішніх кордонах, не вимагає достатньої підтримки від Агенції або не вживає заходів для подолання відповідних загроз на зовнішніх кордонах.

На виконання імплементаційного акта Ради, FRONTEX може реалізовувати такі заходи: 1) організувати та координувати швидкі прикордонні втручання; 2) залучати постійний корпус до команд підтримки регулювання міграції; 3) координувати спільні операції держав на зовнішніх кордонах, у тому числі за участі третіх країн; 4) розгортати технічне обладнання; 5) організувати втручання щодо повернення (ч. 3 ст. 42

Регламенту № 2019/1896 [177]). Рамки оперативної діяльності FRONTEX мають бути окреслені оперативним планом, який готується Виконавчим Директором та підлягає погодженню із відповідною державою-членом. Необґрунтоване ухиляння держави, на зовнішніх кордонах якої мають проводитися зазначені вище заходи, від погодження оперативного плану або іншим чином не виконання рішення Ради протягом 30 діб, може призвести до відновлення прикордонного контролю з такою державою.

Оцінюючи імплементаційні повноваження FRONTEX, Дж. Ріпма (J. Rijma) висловлює занепокоєння тим, що право на втручання суперечить принципу, згідно з яким держави-члени самостійно несуть відповідальність за внутрішню безпеку (ч. 2 ст. 4 ДЄС та ст. 72 ДФЄС) [183, с. 18]. На нашу думку, ключову роль у прийнятті рішення про втручання відіграють держави-члени, які представлені у Раді ЄС. Агенція повинна лише здійснити волю інституції ЄС, яка викладена в імплементаційному акті.

С. Каррера (S. Carrera) і Л. ден Гертог (L. den Hertog) наголошують на тому, що застосування у виключних випадках механізму втручання є цілком обґрунтованим заходом, який повинен забезпечити фактичну спроможності держав-членів ефективно виконувати свої зобов'язання щодо здійснення прикордонного контролю за встановленими стандартами ЄС. При цьому, в основі розглядуваного механізму повинен бути принцип сумлінної співпраці, який передбачає взаємну допомогу між державами для виконання завдань, що впливають з установчих договорів [19, с. 12].

Отже, FRONTEX є основною агенцією в інституційній структурі ЄС, на яку покладається обов'язок надавати максимальну підтримку держав-членам для реалізації концепції спільного управління кордонами. Для цього вона наділяється широким спектром повноважень, серед яких найбільш впливовими є виконавчі та повноваження із прийняття **квазіобов'язкових рішень**. Незважаючи на те, що нові функції та повноваження мають потенціал для подальшої гармонізації правозастосовної практики і підвищення рівня солідарності між державами, вони також несуть у собі певні небезпеки [209].

Тому важливим завданням для ЄС залишається розроблення та впровадження додаткових механізмів підзвітності й контролю за дотримання основоположних прав.

1.3. Організаційно-правова структура Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони

Реалізація функцій та завдань Агенції здійснюється завдяки уповноваженим органам, які у сукупності складають організаційно-правову структуру. У нормативних актах ЄС відсутнє визначення поняття «організаційно-правова структура агенції». Однак вітчизняними та зарубіжними науковцями розроблена дефініція організаційно-правової структури міжнародної організації та виокремлено її основні елементи. На нашу думку, існуючі напрацювання можливо використовувати для характеристики агенцій ЄС тому, що ці установи є структурними елементами інституційного механізму Союзу, який у міжнародних відносинах розглядається як міжнародна організація. Відтак, агенції, що створені на підставі актів вторинного права та наділені власною правосуб'єктністю для ефективної реалізації галузевих політик ЄС, мають внутрішню структуру, яка подібна до структури міжнародних організацій.

У науковій доктрині під організаційно-правовою структурою розуміється система органів, створених відповідно до установчих актів та інших документів міжнародної організації, які взаємодіють між собою, керуючись нормами та принципами міжнародного публічного права, на постійній основі. Професор О. О. Шibaєва виділяє чотири головні елементи організаційно-правової структури міжнародної організації: 1) види, принципи, склад і порядок формування органів; 2) предметна та юрисдикційна компетенції органів; 3) взаємодія органів між собою; 4) процедура прийняття рішень [289, с. 132]. Зазначені ознаки та елементи внутрішньої структури міжнародних організацій є характерними для агенцій ЄС з тим уточненням,

що їхня міжнародна правосуб'єктність обмежена повноваженнями, якими вони наділені відповідно до положень установчих договорів та інших актів Союзу на основі принципу надання повноважень.

Організаційно-правова структура агенцій ЄС відображає особливості функціонування та взаємодії керівних органів, а також учасників, чий інтереси представлені у процесі прийняття та реалізації рішень [20, с. 37]. М. Чеймон (M. Chamon), провівши комплексний аналіз особливостей організації та функціонування агенцій ЄС, встановив, що існують різноманітні підходи до формування керівних органів [17, с. 70]. В основному вони відповідають міжурядовому та наднаціональному підходу до правової природи агенцій ЄС.

Головні ідеологи міжурядового підходу, Е. Моравчик (A. Moravcsik) [143, с. 473-524], Д. Пучала (D. Puchala) [169, с. 317-331], С. Хоффман (S. Hoffman) [90, с. 45], зазначають, що рушійною силою інтеграційних процесів виступає політична воля держав-членів. Для цього, останні об'єднують власні ресурси для створення інституцій ЄС, які будуть здійснювати управління та контроль за подальшими кроками інтеграції. Фактично, міжурядовий підхід розроблений на основі теорії американського дослідника Е. Моравчика (A. Moravcsik) про міждержавне співробітництво. Відповідно до цієї теорії інтеграційний процес та інституції ЄС, які у рамках нього створені, є результатом: 1) формування національних переваг; 2) міжурядової моделі ведення переговорів на рівні ЄС; 3) стимулів, які випливають із міждержавних зобов'язань [143, с. 498]. При цьому агенції ЄС, які створені на основі міжурядового підходу повинні охоплювати інтереси різних національних органів держав-членів та інших зацікавлених сторін (стейкхолдерів) [169, с. 319]. Найчастіше це знаходить відображення в організаційно-правовій структурі конкретної агенції.

Зміст наднаціонального підходу полягає у тому, що інституції ЄС є автономними полюсами влади, які концентрують у собі ресурси та можливості для прийняття рішень, чим сприяють європейській інтеграції [169, с. 319]. Як зазначає І. В. Яковюк, це відбувається через добровільну відмову держав-

членів від здійснення частини суверенних прав на користь наднаціональної організації [294, с. 125-126].

А. Стоун Світ (A. Stone Sweet) та В. Сендхольц (W. Sandholtz) стверджують, що наявність наднаціональної влади призводить до зміни в очікуваннях і поведінці соціальних суб'єктів, які передають частину ресурсів та спрямовують політичні зусилля на наднаціональний рівень [196, с. 314]. Виходячи з цього, агенції ЄС виступають інструментами для управління та централізації регуляторних функцій на рівні ЄС [118]. Разом з тим, К. Оссеге (C. Ossege) пояснює, що агенції як елементи інституційної системи ЄС беруть на себе де-юре чи де-факто наднаціональні повноваження щодо держав-членів [150, с. 237]. Європейська Комісія як політична інституція ЄС займає роль промоутера щодо розширення впливу агенцій на євроінтеграційні процеси [44, с. 792]. Відтак, вона уповноважена ініціювати питання про необхідність створення нової агенції для більш ефективної реалізації однієї з галузевих політик ЄС та здійснює контроль за дотриманням агенцією *acquis* ЄС.

Варто зазначити, що у сучасних наукових роботах про правову природу агенцій ЄС дослідники не займають абсолютно протилежні позиції, обираючи лише один із підходів та безальтернативно спростовуючи інший. Вони намагаються знаходити більш гнучкі «нюансові» пояснення [49, с. 609-629]. Так, у наукових роботах Р. Пола (R. Paul) [153, с. 689-706] та С. Волф (S. Wolff) і А. Шаут (A. Schout) [216, с. 305-324] представлена компромісна позиція, за якою FRONTEX відображає баланс міжурядового та наднаціонального підходу.

На сьогодні головною тенденцією розвитку агенцій ЄС є відповідність їхньої організаційно-правової структури положенням загального підходу, який закріплений у Спільній заяві Європейського Парламенту, Ради ЄС та Європейської Комісії про децентралізовані агенції від 19.07.2012 [99]. Зазначеним документом рекомендується, щоб у внутрішній структурі агенцій були створені колегіальний та єдиноначальний органи, а також допускається існування інших експертних та дорадчих комітетів. При цьому, колегіальний

орган агенцій ЄС, який уповноважений приймати основні стратегічні рішення, має включати по одному представнику від кожної держави-члена, двох представників від Європейської Комісії, одного представника від Європейського Парламенту, а також у необхідних випадках – обмежену кількість представників зацікавлених сторін. М. Чеймон (M. Chamon) вважає, що таке компромісне рішення порушує паритет між Радою ЄС та Європейською Комісією [17, с. 70].

Інша дослідниця, Е. Бернард (E. Bernard), із двох причин критикує цей підхід до формування головного колегіального органу агенцій ЄС. По-перше, це призводить до перенасичення кількісного складу цього органу. Проте, на її думку, незацікавлені держави-члени не повинні бути представлені у колегіальному органі Агенції [8, с. 419]. Цей аргумент є спірним тому, що основним завданням агенцій ЄС є реалізація галузевих політик Союзу. Оскільки до цього процесу мають бути залучені всі держави-члени, то участь у прийнятті стратегічних рішень у рамках конкретної агенції повинні брати представники від кожної з держав. По-друге, кожна держава, зберігаючи свого представника у колегіальному органі агенції ЄС, віддає перевагу державним інтересам над ефективним прийняттям рішень із наукових та технічних питань [8, с. 418]. Щодо цього варто зауважити, що зазначений орган агенцій ЄС займається вирішенням іншого роду питань (переважно організаційних та стратегічних). Однак навіть у цьому разі під час прийняття рішень держави-члени у більшій мірі керуються національними інтересами, ніж загальноєвропейськими.

Зрештою, в установчому документі Агенції 2004 року (Регламент № 2007/2004 [38]) знайшла закріплення пропозиція, висловлена Радою ЄС, яка є відображення міжурядового підходу у формуванні організаційно-правової структури FRONTEX. За такого підходу управління Агенцією та контроль за прийняттям стратегічних рішень залишався за державами-членами.

На сьогодні організаційно-правова структура FRONTEX зазнала змін через істотне розширення її повноважень. Така структура відповідає типовій

моделі, яка закріплена у Загальному підході до агенцій ЄС [99]. Зазначеним документом пропонується створення трьох видів органів для керівництва агенцію, а саме: 1) колегіальний орган, який може мати назви «адміністративна рада», «правління» або «керівна рада»; 2) одноособовий орган, який зазвичай іменується «директором» або «виконавчим директором»; 3) інші органи, до яких відносять наукові комітети, апеляційні ради тощо. Варто зазначити, що схожий підхід існує у правовій доктрині інституційного права ЄС. М. Гроенлір (Groenleer M.) [85, с. 120], Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) [20, с. 38], М. Чеймон (M. Chamon) [17, с. 65-81] стверджують, що агенції ЄС, як правило, складаються з Правління (колегіальний орган) та Виконавчого Директора (єдиноначальний орган). Разом з тим, науковці стверджують, що лише ці два органи є типовими для агенцій ЄС тоді, як інші можуть відрізнятися.

Організаційно-правова структура FRONTEX визначена у ст. 99 Регламенту № 2019/1896 [177] та включає: 1) правління (Management Board); 2) виконавчого директора (Executive Director); 3) заступників виконавчого директора; 4) офіцера з фундаментальних прав (Fundamental Rights Officer); 5) консультативний форум (Consultative Forum).

Правління є органом стратегічного планування та відповідає за широкий спектр управлінських та наглядових завдань, основними серед яких є призначення та здійснення дисциплінарного контролю за Виконавчим Директором агенції, щорічне прийняття бюджету, робочої програми та підготовка звіту про результати діяльності. Правовою основою діяльності Правління є ст.ст. 100-105 Регламенту № 2019/1896 і Рішення Правління № 16/2020 від 07.07.2020, яким схвалено Правила процедур Правління [123].

Правління – це колегіальний орган, а тому складається з представників держав та Європейської Комісії. Відповідно до положень ст. 101 Регламенту № 2019/1896 [177] 26 держав-членів ЄС (за винятком Ірландії), які приєдналися до Шенгенського асquis, призначають по одному представнику та одному заступнику, який представлятиме члена правління, у разі його

відсутності. Європейська Комісія уповноважена призначити двох представників та двох заступників для врахування її позиції у цьому органі. Строк дії повноважень призначених членів Правління складає 4 роки та може бути поновлений. Кожен із зазначених членів Правління наділений правом голосу.

Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія та Швейцарія мають право відвідувати і брати участь у засіданнях Правління з обмеженим правом голосу відповідно до їхніх домовленостей. У пункті 121 Преамбули Регламенту 2019/1896 [177] зазначається, що Ісландія та Норвегія повинні брати участь в управлінні Агенцією, так як на них поширюється шенгенське право на підставі рішення Ради 1999/437/ЄС від 17.05.1999 про окремі домовленості щодо застосування Угоди укладеної Радою ЄС і Республікою Ісландія та Королівством Норвегія щодо асоціації цих двох держав з реалізації, застосування і розвитку Шенгенського аспис. Особливості співробітництва зазначених держав та їхня участь в управлінні Агенцією були закріплені у рішенні Ради 2007/511/ЄС від 15.02.2007 щодо укладання від імені Співтовариства Угоди між Європейським Співтовариством і Республікою Ісландія та Королівством Норвегія про форми участі цих держав у роботі Європейської агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу [35].

Після приєднання Швейцарії та Ліхтенштейну до Шенгенського простору між цими державами та FRONTEX було підписано аналогічний документ, який закріплений Рішенням Ради ЄС 2010/490/ЄС від 26.07.2010 щодо укладання від імені Союзу Угоди між Європейським Співтовариством, з одного боку, та Швейцарською Конфедерацією і Князівством Ліхтенштейн, з іншого боку, стосовно форм участі зазначених держав у Європейській агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу [37].

Згідно із зазначеними актами, представники від Ісландії, Норвегії, Швейцарії та Ліхтенштейну мають бути направлені до Правління агенції.

Вони наділяються правом голосу під час прийняття рішень з таких питань: 1) проведення діяльності на зовнішніх кордонах цих держав (окрім Ліхтенштейну) або поблизу них; 2) проведення спільних операцій чи пілотних проектів на зовнішніх кордонах; 3) управління технічним обладнанням; 4) підтримка держав-членів у разі наявності обставин, які вимагають посиленої оперативної і технічної допомоги на зовнішніх кордонах; 5) проведення спільних операцій з повернення за участю цих держав, які забезпечують Агенцію людськими або технічними ресурсами; 6) аналіз ризиків, який безпосередньо впливає на них; 7) навчальна діяльність, окрім створення загальної базової навчальної програми.

Ірландія є державою-членом ЄС, але не приєдналася до Шенгенського аспис, а тому її участь в управлінні Агенцією обмежена. Так, її представники запрошуються на засідання Правління для обговорення та погодження питань з експертної підтримки та надання інших засобів, які сприятимуть організації конкретних видів діяльності.

До виходу Сполученого Королівства зі складу ЄС, його правовий статус щодо діяльності FRONTEX збігався з ірландським. Представник від Сполученого Королівства запрошувався до участі в засіданнях Правління як спостерігач без права голосу. Після Brexit Сполучене Королівство, як країна, що не входить до ЄС, не є членом європейської економічної зони та не підписала Шенгенські угоди, більше не може бути запрошена на засідання Правління. Незважаючи на це, Агенція може технічно та оперативно співпрацювати зі Сполученим Королівством у порядку та спосіб передбачені для взаємодії із третіми країнами (ст.ст. 71-78 Регламенту № 2019/1896).

Установчим документом Агенції сформульовані загальні вимоги до кандидатів на посади членів Правління. Згідно із положеннями ч. 2 ст. 101 Регламенту № 2019/1896 [177] член Правління повинен володіти: 1) експертними знаннями та мати значний досвід у сфері оперативної співпраці з управління кордонами та поверненнями; 2) навичками у сфері управління, адміністративних та бюджетних питань. Разом з тим, у тексті документу не

передбачено процедури перевірки знань та навичок кандидатів. Під час формування складу Правління мають вживатися заходи для забезпечення гендерно збалансованого представництва.

Члени Правління зі свого складу повинні обрати голову та його заступника, для виконання останніми організаційних та управлінських функцій (наприклад, скликання засідання Правління; запрошення до участі в засідання представників з інших інституцій, органів, агенцій, установ ЄС тощо). Термін їхніх повноважень становить 4 роки з можливістю одноразового переобрання. Із 26.04.2022 головою Правління є представник від ФРН Олександр Фріч (A. Fritsch).

Правління FRONTEX уповноважене виконувати широкий комплекс завдань, невичерпний перелік яких зазначено у ч. 2 ст. 100 Регламенту № 2019/1896. Враховуючи характер завдань, можна виокремити декілька груп повноважень Правління.

Першу групу складають стратегічні повноваження, тобто виконання яких передбачає прийняття загальноутворюючих документів, які містять стратегічні цілі та завдання. До них можна віднести завдання з ухвалення технічної та оперативної стратегії європейського інтегрованого управління кордонами (п. «h» ч. 2 ст. 100), єдиного програмного документа, багаторічної програми та робочої програми Агенції (п. «k» ч. 2 ст. 100, ст. 102), стратегії боротьби із шахрайством (п. «q» ч. 2 ст. 100), кадрової політики (п. «r» ч. 2 ст. 100).

Наступна група повноважень передбачає прийняття Правлінням нормативних документів, а саме внутрішнього регламенту (п. «o» ч. 2 ст. 100), рішення щодо профілів та кількості оперативного персоналу для управління кордонами і регулювання міграції у рамках постійного корпусу (п. «i» ч. 2 ст. 100), імплементаційних правил для введення в дію Положення про персонал та Умов працевлаштування (п. «t» ч. 2 ст. 100), затвердження робочих угод з третіми країнами (п. «ab» ч. 2 ст. 100).

Третя група повноважень пов'язана із реалізацією установчих функцій Правління, тобто призначення осіб, що відповідають встановленим вимогам на конкретні посади (наприклад, Виконавчого Директора та його заступників (п. «а» і п. «b» ч. 2 ст. 100), офіцера з питань фундаментальних прав (п. «z» ч. 2 ст. 100), офіцера з безпеки (п. «ad» ч. 2 ст. 100). Крім того, ця група повноважень стосується створення органів, які допомагають Агенції покращити комунікацію із третіми країнами, зокрема прийняття рішення про створення місцевих офісів (п. «с» ч. 2 ст. 100).

Остання група повноважень стосується проведення моніторингу за державами-членами щодо виконання ними зобов'язань із реалізації Шенгенського acquis, а також здійснення контролю за іншими органами Агенції. Так, за Правлінням закріплена можливість ухвалювати рішення про проведення оцінки вразливості конкретної держави-члена ЄС у порядку передбаченому ст. 32 Регламенту № 2019/1896. Правління також уповноважене притягувати до дисциплінарної відповідальності Виконавчого Директора та його заступників (п. «n» ч. 2 ст. 100).

Основною формою роботи Правління є засідання. Залежно від плановості проведення їх можна поділити на чергові та позачергові. Чергові засідання мають проводитися не менше двох разів на рік. На засідання запрошуються усі члени Правління, представники від Ірландії, держав-членів ЄАВТ, які приєдналися до Шенгенського acquis, та Виконавчий Директор. Із ініціативи Правління, на його засідання можуть бути запрошені також інші особи, які виконуватимуть функції експерта або спостерігача. Засідання є правомочним за умови наявності кворуму – мінімум двох третин усіх членів Правління з правом голосу. Організаційними питаннями з підготовки та проведення засідання займається Секретаріат Правління.

Правом на ініціювання позачергового засідання наділені три суб'єкти: 1) голова Правління; 2) Європейська Комісія; 3) одна третина членів Правління. На нашу думку, недоліком правового регулювання позачергового засідання є відсутність чітких підстав для його скликання. Правила процедури

Правління містять лише згадку про прискорену процедуру оповіщення та ознайомлення із порядком денним для обговорення термінового питання.

Крім того, FRONTEX разом з іншими агенціями ЄС (Європейським офісом з підтримки притулку, Агенцією ЄС з правоохоронної співпраці) може проводити спільні засідання за участю їхніх колегіальних органів управління. Така опція дозволяє координувати спільну програмну діяльність агенцій ЄС (ефективне планування спільних операцій, їх реалізація та підведення підсумків).

Правління приймає рішення шляхом голосування. Участь у голосуванні беруть усі члени цього органу. Але представники від Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії та Швейцарії беруть участь у голосуванні лише з тих питань, що визначені спеціальними домовленостями. Кожен член Правління наділений одним голосом. Разом з тим, ч. 3 ст. 9 Правил процедур Правління [123] встановлює можливість делегувати право голосу іншому члену Правління. Правовою підставою волевиявлення від іншої особи є письмовий дозвіл, який надається голові Правління до початку засідання (ч. 2 ст. 6 Правил процедур Правління [123]). Окрім власного голосу, кожен член із правом голосу може віддати максимум два голоси, які він отримав за дорученням.

Відповідно до ч. 1 ст. 105 Регламенту № 2019/1896 існує дві основні процедури голосування. Переважна більшість рішень приймаються шляхом їх підтримки абсолютною більшістю голосів членів Правління. Як зазначає В. В. Сахнюк, прийняття рішень на наднаціональному рівні більшістю голосів з урахуванням прав меншості є вираженням демократії та використовується як альтернатива консенсусу, що дозволяє врахувати всі національні інтереси [274, с. 199].

Найбільш важливі питання потребують схвалення з боку двох третин членів Правління, які наділені правом голосу. Перелік цих питань є вичерпним та до нього належать такі: 1) призначення голови та заступника голови Правління; 2) призначення Виконавчого Директора та його заступників; 3) ухвалення рішення про створення місцевих офісів або продовження терміну їх

дії; 4) ухвалення рішення про проведення оцінювання вразливості; 5) ухвалення рішення про заходи, які необхідно вжити державі-члену для підвищення готовності до вирішення наявних і майбутніх викликів на зовнішніх кордонах; 6) ухвалення єдиного програмного документу, який повинен містити багаторічну програму Агенції і робочу програму на наступний рік; 7) ухвалення річного бюджету Агенції.

На думку Д. Фернандес-Рохо (D. Fernández-Rojo) вищі пороги голосування, встановлені у Правлінні Агенції щодо зазначених повноважень, є навмисними. Таким чином, держави-члени гарантують, що вони мають значний вплив і контроль над управлінням FRONTEX. У той час як компетентні національні органи влади погодилися надати національні ресурси і персонал Агенції та оперативно допомогти у вирішенні дуже чутливих і суверенних питань, держави-члени монополізують і керують стратегічними операційними та моніторинговими рішеннями в рамках Правління [58, с. 151-152].

Голосування у Правлінні Агенції повинно здійснюватися із дотриманням принципу прозорості, тобто мають використовуватися технічні засоби для перевірки результатів голосування. У виключних випадках, коли таке використання є неможливим через їх відсутність або несправність, дозволяється проводити голосування шляхом підняття рук.

Процедура голосування щодо окремих питань вимагає також дотримання принципу таємності. Так, призначення голови Правління проводиться шляхом таємного голосування (ч. 4 ст. 3 Правил процедур Правління [123]). Крім того, голосування з інших питань буде проводитися таємно у разі такого волевиявлення з боку третини присутніх членів Правління з правом голосу.

М. Бусуйок (M. Busuioc) зазначає, що великий склад головного колегіального органу агенцій ЄС перешкоджає ефективній роботі та прийняттю рішень [12, с. 612]. З цієї причини установчі документи деяких

агенцій ЄС містять норму про створення допоміжного органу для Правління у виді Виконавчої ради. Не виключенням є FRONTEX.

Відповідно до ч. 7 ст. 100 Регламенту № 2019/1896 [177] Правління Агенції може створити виконавчий орган, який надаватиме йому та Виконавчому Директору допомогу в підготовці рішень, програм і дій, які повинні бути ухвалені Правлінням, та, за потреби, може приймати тимчасові або термінові рішення від його імені. Як зазначається у Загальному підході до агенції ЄС, запровадження дворівневої структури сприятиме упорядкування процесу прийняття рішень в агенції та підвищить ефективність і результативність роботи [99].

Виконавча Рада, яка створена на підставі ч. 7 ст. 100 Регламенту № 2019/1896, складається із чотирьох членів, серед яких голова Правління, один представник від Європейської Комісії та два члени Правління. Згідно із положеннями ч. 3 ст. 19 Правил процедур Правління [123] має відбуватися постійна ротація членів Виконавчої Ради із забезпеченням географічного балансу між членами Правління. Присутність представника Комісії ЄС у складі Виконавчої ради посилить нагляд за адміністративним та бюджетним управліннями, у тому числі питаннями аудиту (п. 11 Загального підходу до агенцій ЄС) [99].

Головне призначення Виконавчої Ради полягає у наданні допомоги Правлінню та Виконавчому Директору. У зв'язку із цим Виконавча рада займається вирішенням таких питань: 1) визначає та аналізує стратегічні питання, які стосуються довгострокової діяльності FRONTEX; 2) готує перелік стратегічних питань на щорічній основі та подає його Правлінню для консультацій та затвердження; 3) розглядає потенційну актуальність роботи, проведеної робочими групами Правління та іншими групами високого рівня, експертними групами та мережами в Агенції; 4) надає поради стратегічного характеру Виконавчому Директору (ч. 2 ст. 20 Правил процедур Правління [123]). Обсяг повноважень Виконавчої Ради є обмежений тими, що закріплені в рішеннях Правління. Установчий документ Агенції встановлює заборону на

делегування повноважень Виконавчій Раді, рішення з яких приймаються у дві третини голосів членів Правління (наприклад, призначення Виконавчого Директора та його заступників, прийняття єдиного програмного документа, ухвалення бюджету Агенції тощо). Виходячи з цього, можемо зробити висновок, що Виконавча Рада усунена від прийняття найбільш важливих рішень.

На думку В. Мейснер (V. Meissner) нинішній підхід до порядку формування Правління забезпечує баланс між наднаціональним та міжурядовим рівнями [135, с. 110]. Ми не можемо погодитися із цією позицією тому, що персональний склад Правління свідчить про повний контроль над прийняттям рішень за державами-членами. Європейська Комісія є єдиною інституцією ЄС, яка має власних представників у цьому органі. Представники від Європейського Парламенту, Європейської агенції з фундаментальних прав, Європейського офісу з підтримки притулку, Агенції ЄС з правоохоронної співпраці або інших інституцій, органів, агенцій ЄС можуть бути запрошені на засідання Правління, але не є його постійними членами та не беруть участь у голосуванні (ч. 6 та ч. 7 ст. 104 Регламенту № 2019/1896 [177]). Враховуючи те, що рішення приймаються абсолютною або кваліфікованою більшістю, а кожен член Правління наділений лише одним голосом, вплив Європейської Комісії на прийняття стратегічних рішень Агенції є мінімальним. Отже, нинішня модель Правління вказує на домінування інтересів держав-членів під час прийняття рішень із стратегічних питань розвитку Агенції.

Виконавчий Директор є головною посадовою особою та представником Агенції у відносинах з іншими суб'єктами. М. Гроенлір (Groenleer M.) звертає увагу на те, що слово «виконавчий» у назві посади зовсім не означає повне підпорядкування директора та реалізацію лише тих завдань, які носять виконавчий характер [85, с. 122]. Виконавчий Директор FRONTEX приймає найважливіші рішення щодо щоденного управління Агенцією та вважається повністю незалежним під час виконання своїх обов'язків.

М. Чеймон (M. Chamon) зазначає, що вимоги до осіб, які прагнуть зайняти посаду Виконавчого Директора можуть відрізнятися у різних агенціях. Спільним для більшості агенцій є те, що кандидат на цю посаду повинен мати експертні знання у відповідній технічній сфері та володіти управлінськими і політичними навичками [17, с. 79-80]. Установчим документом FRONTEx встановлено, що Виконавчим Директором агенції може бути призначена особа, яка має: 1) високий рівень адміністративних та управлінських навичок; 2) відповідний досвід роботи на старших посадах у сфері управління кордонами та повернень (ч. 2 ст. 107 Регламенту № 2019/1896 [177]). На нашу думку, загальний характер вимог, які висуваються до кандидатів на посаду Виконавчого Директора наділяє широкими дискреційними повноваженнями суб'єкта, який формує остаточний список кандидатів.

Процедура призначення Виконавчого Директора складається з трьох етапів і детально регламентована ч. 1 та ч. 2 ст. 107 Регламенту № 2019/1896 [177]. Перший етап починається з публікації в Офіційному віснику Європейського Союзу, та у відповідних випадках у пресі та на вебсайтах, оголошення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади Виконавчого Директора. Після цього у встановлені строки, Комісія ЄС збирає заявки всіх зацікавлених осіб та оцінює їх крізь призму вимог, закріплених у ч. 2 ст. 107 Регламенту № 2019/1896. Завершується перший етап формуванням Комісією ЄС списку з трьох кандидатів на посаду Виконавчого Директора.

Наступний етап передбачає проведення співбесід кандидатів із посадовцями в інституціях ЄС. Для цього кандидати мають виступити із заявами перед компетентним комітетом або комітетами Європейського Парламенту та бути готовими відповісти на їхні запитання. Члени Комісії ЄС також можуть задати питання кандидатам. За результатом проведених співбесід Європейський Парламент складає висновок, у якому висловлює свої погляди та може вказати на бажаного кандидата.

Останній етап присвячений голосуванню у Правлінні та призначенню найкращого кандидата Виконавчим Директором. Ознайомившись зі списком кандидатів, складених Комісією ЄС, та висновком Європейського Парламенту, головний колегіальний орган FRONTEX проводить голосування та більшістю у дві третини голосів обирає Виконавчого Директора. Якщо обрана кандидатура не співпадає з тією, що була рекомендована Європейським Парламентом, то у такому разі Правління повинно надати Європейському Парламенту та Раді ЄС письмове роз'яснення про те, як було враховано висновок, складений Європейським Парламентом. Завершується ця процедура рішенням Правління, яким призначається відповідна особа на посаду Виконавчого Директора. Із 20.12.2022 посаду Виконавчого Директора FRONTEX обіймає Г. Лейтенс (H. Leijten) (рішення Правління № 68/2022 від 20.12.2022 про призначення Виконавчого Директора) [129].

Оцінюючи процедуру призначення Виконавчого Директора, можемо зробити висновок, що такі інституції ЄС як Комісія ЄС та Європейський Парламент відіграють у ній важливу роль. Перший з них, як зазначає П. Крейг (P. Craig), залишає за собою широкі повноваження щодо вибору Виконавчого Директора, формуючи список із трьох кандидатів [40, с. 128]. Європейський Парламент уповноважений складати висновок, який хоча носить рекомендаційний характер, проте підлягає врахуванню під час голосування у Правлінні FRONTEX.

Строк повноважень Виконавчого Директора складає 5 років. Установчим документом Агенції встановлена можливість його дострокового звільнення у разі невиконання покладених на нього завдань. М. Бусуйок (M. Busuioc) та М. Гроенлір (Groenleer M.) вважають звільнення Виконавчого Директора скоріше теоретичною можливістю, аніж реальним заходом, який буде часто використовуватися. Така позиція науковців ґрунтується на тому, що «інші спеціальні та менш руйнівні стратегії» завжди будуть мати пріоритет [13, с. 144-145]. Це підтверджується також практикою діяльності Агенції. Достроково були припинені повноваження лише Ф. Леггері (F. Leggeri), який

обіймав посаду Виконавчого Директора у період з 2015 до 2022 роки. Зазначений посадовець пішов у відставку за власним бажанням, після того як у ЗМІ з'явилися результати розслідування про масові порушення фундаментальних прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX на зовнішніх кордонах ЄС. Крім того, під керівництвом Ф. Леггері були проблеми у реалізації кадрової політики Агенції, зокрема із підготовкою членів постійного корпусу і призначенням осіб на посади заступників Виконавчого Директора та Офіцера з фундаментальних прав.

Виконавчий Директор займає центральне місце в управлінні агенцією, а тому уповноважений здійснювати низку функцій, включаючи нагляд за щоденною роботою агенції, складання програми її роботи, впровадження цієї програми, несення бюджетної відповідальності, підготовка річного звіту про діяльність агенції. Повний перелік функцій та повноважень цієї посадової особи закріплений у ч. 4 ст. 106 Регламенту № 2019/1896. Аналіз цієї норми дозволяє зробити висновок, що особлива увага приділяється підготовці та виконанню рішень Правління, а також ухваленню рішень, які пов'язані із оперативною діяльністю Агенції (бере участь у складанні оперативних планів для спільних операцій, пілотних проектів і швидких прикордонних втручань та забезпечує їх виконання; проводить оцінку ризиків порушення фундаментальних прав під час оперативної діяльності; оцінює, затверджує та координує запити, подані державами-членами, щодо проведення операцій з повернення тощо). Схожу позицію висловлює Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund), зазначаючи про те, що Виконавчий Директор є «обличчям» та керівником Агенції [20, с. 177].

Не порушуючи незалежний статус Виконавчого Директора під час виконання функцій та завдань, покладених на нього установчим документом Агенції, він повинен звітувати про результати своєї діяльності. Адже структура агенцій повинна дозволяти її керівним органам не тільки ефективно виконувати покладені на них завдання, але й дотримуватись тонкого балансу між автономією та контролем за ними (п. 9 Проекту міжінституційної угоди

про операційну рамку для Європейських регуляторних агенцій [46]). Щодо цього Ф. Коман-Кунд виокремлює два аспекти підзвітності [20, с. 178].

Перший із них полягає у тому, що Виконавчий Директор повинен складати річні звіти про результати діяльності та подавати їх на розгляд Правлінню (п. «d» ч. 4 та ч. 5 ст. 106 Регламенту № 2019/1896 [177]). Ми пропонуємо цей вид підзвітності назвати внутрішнім тому, що він відбувається виключно у рамках Агенції. До речі, результати відображені у звіті безпосередньо впливають на можливість його дострокового звільнення або продовження терміну перебування на посаді. На думку, М. Гроенлір (Groenleer M.) факт вирішального впливу Правління щодо продовження контракту на новий 5-річний період може зробити Виконавчого Директора вразливим до тиску з боку членів Правління [85, с. 124].

Інший аспект підзвітності є зовнішнім та передбачає вжиття з боку Виконавчого Директора більш широкого комплексу дій. Відповідно до ч. 2 та ч. 3 ст. 106 Регламенту № 2019/1896 [177] він повинен звітувати перед Європейським Парламентом, Радою та Комісією. Предметом звіту може бути загальний аналіз діяльності Агенції, реалізація і моніторинг стратегії фундаментальних прав FRONTEX, робоча програма на наступний рік, документ про багаторічне планування Агенції тощо. Крім того, Виконавчий Директор зобов'язаний у строк, який не перевищує 15 календарних днів надати відповідь на будь-який депутатський запит члену Європейського Парламенту. У цьому аспекті Комісія ЄС також відіграє важливу роль щодо можливості продовження співпраці з Виконавчим Директором. Керуючись ч. 5 ст. 107 Регламенту № 2019/1896 [177], зазначена інституція ЄС повинна до закінчення терміну повноважень Виконавчого Директора провести оцінювання результатів його діяльності та зроблені висновки передати Правлінню, яке буде приймати остаточне рішення.

Виконавчому Директору допомагають виконувати функції три заступники, які також призначаються на 5-річний термін. Кожен із заступників несе відповідальність за конкретну сферу, що визначається установчим

документом та внутрішніми актами Агенції. Відповідно до п. 106 преамбули Регламенту № 2019/1896 [177] для кожного із заступників визначені такі сфери відповідальності: 1) управління постійним корпусом; 2) управління оперативною діяльністю, включаючи берегову охорону та боротьбу з транскордонною злочинністю, і поверненнями; 3) обробка і управління інформацією у великомасштабних ІТ-системах. Один із заступників тимчасово може реалізовувати функції та повноваження Виконавчого Директора у разі його відсутності або нездатності виконувати обов'язки. Так, А. Калная (А. Kalnaja) протягом періоду з 01.07.2022 по 20.12.2022 виконувала обов'язки Виконавчого Директора після дострокового залишення посади Ф. Леггері.

Підсумовуючи зазначимо, широкий спектр повноважень Виконавчого Директора та вагома роль в управлінні Агенцією призвели до прагнення з боку держав-членів та інституцій ЄС безпосередньо впливати на його призначення. Головна роль серед цих суб'єктів належить державам-членам. Незважаючи на те, що інституції ЄС дедалі активніше беруть участь у процесі призначення шляхом формування пропозицій та консультацій, Правління, переважно міжурядовий орган, приймає остаточне рішення та суворо контролює Виконавчого Директора [57, с. 185].

Розширення повноважень та необхідність у здійсненні незалежного громадського контролю за оперативною діяльністю FRONTEX призвели до створення внутрішніх органів, які будуть виконувати консультативно-дорадчі та моніторингові функції. Починаючи із 2012 року, у рамках Агенції було засновано Консультативний Форум та посаду Офіцера з фундаментальних прав. Це нововведення відповідає Загальному підходу до агенцій ЄС 2012 року, у якому зазначено, що у разі не представлення зацікавлених сторін у складі правління, їх можна залучити до інших внутрішніх органів агенції, консультативних або робочих груп [99].

На думку Д. Фернандеса-Рохо (D. Fernández-Rojo) діяльність Консультативного Форуму та Офіцера з фундаментальних прав забезпечує

соціальну підзвітність FRONTEX. Її зміст полягає у тому, що організації громадянського суспільства здійснюють інституціоналізований контроль та сприяють прозорості операційної діяльності, подоланню розриву між повноваженнями де-юре та діяльністю де-факто, яку Агенція здійснює на місцях, а також забезпечують, щоб будь-які особи, які вважають, що їхні основоположні права були порушені, мали прямий канал зв'язку для звернення до компетентних органів. Таким чином, соціальна підзвітність забезпечує гнучкий ступінь контролю та обізнаності щодо діяльності, яку Агенція проводить на місцях, налагоджує структурований діалог із громадянським суспільством та здійснює громадський тиск, щоб запобігти майбутнім порушенням основоположних прав [57, с. 186].

Консультативний форум є дорадчим органом Агенції, який повинен надавати Правлінню та Виконавчому Директору незалежні консультації з будь-якого питання, яке стосується основоположних прав. Цей орган було створено з метою збільшити присутність та вплив міжнародних правозахисних організацій на діяльність Агенції для підвищення рівня дотримання прав людини під час оперативної діяльності.

Консультативний Форум складається із представників міжнародних організацій, у тому числі тих, діяльність яких спрямована на дотримання основоположних прав у сфері управління міграцією та кордонами, агенцій ЄС та організацій громадянського суспільства. Участь у його формуванні беруть інші органи FRONTEX. Так, Офіцер з фундаментальних прав повинен провести консультації з Виконавчим Директором та надати пропозицію Правлінню щодо складу Консультативного Форуму. Суб'єкти, зазначені у цьому списку, мають відповідати критеріям, які були спеціально розроблені головним колегіальним органом Агенції. Відповідно до рішення Правління № 26/2019 від 19.10.2019 [121] виділяють дев'ять основних критеріїв, яким має відповідати член Консультативного Форуму (наприклад, високий рівень знань і досвід роботи у сфері захисту основоположних прав під час здійснення оперативної діяльності з управління кордонами та міграцією; абсолютна

незалежність; здатність працювати з широким колом організацій різного характеру; зобов'язання щодо прозорості та підзвітності тощо). Разом з тим, зарубіжні науковці Л. Караманіду (L. Karamanidou) і Б. Каспарек (B. Kasparek) висловлюють занепокоєння через те, що не зрозуміло як працює процес відбору на практиці. Таке твердження дослідники аргументують необґрунтованим рішенням Правління, яке у 2019 році відмовилося приймати заявку організації громадянського суспільства SeaWatch через те, що її оперативна спрямованість не відповідає потребам Агентства в експертних консультаціях. Хоча, зазначена міжнародна неурядова організація активно бере участь у пошуково-рятувальних операціях у Середземному морі [108, с. 29-30].

Л. Джаннетто (L. Giannetto) зазначає, що склад Консультативного форуму є незвичним у порівнянні з іншими консультативними органами ЄС через його менший розмір та обмежене залучення організацій громадянського суспільства [79]. З таким твердженням можна погодитися через те, що нинішній його склад становить лише 12 членів, серед яких 5 представників від організацій громадянського суспільства (по одному від Церковної комісії у справах мігрантів у Європі, Єзуїтської служби для біженців в Європі, Ради адвокатів та юридичних товариств Європи, Бюро Червоного Хреста ЄС і Save the Children). Станом на кінець 2022 року мандат нинішнього складу Консультативного Форуму продовжено до 31.12.2023 [128].

У процесі здійсненні своєї діяльності, Консультативний Форум виступає як незалежний орган. Агенція не оплачує роботу його членів, а лише компенсує витрати на відрядження [78, с. 508].

Основне призначення Консультативного Форуму полягає у виконанні дорадчих функцій з метою подальшого розвитку і впровадження стратегії з основоположних прав, індивідуального механізму розгляду скарг, кодексів поведінки і спільних програм з підготовки співробітників прикордонних служб. Для виконання зазначених завдань Консультативний Форум повинен мати доступ до інформації. Відповідно до положень ч. 5 ст. 108 Регламенту №

2019/1896 [177] має бути забезпечений ефективний, своєчасний і дієвий доступ до всієї інформації, що стосується дотримання основоположних прав. Л. Караманіду (L. Karamanidou) і Б. Каспарек (B. Kasparek) зазначають, що, на практиці, FRONTEX не завжди дотримується згаданої вище норми. У членів Консультативного Форуму виникають проблеми із доступом до всієї інформації, необхідної для їхньої роботи через нечітке нормативне формулювання ч. 5 ст. 108 Регламенту № 2019/1896. У зв'язку із цим, у керівництва Агенції є широкі межі розсуду щодо того, яка саме інформація є релевантною та необхідною для Консультативного Форуму. Крім того, позиція FRONTEX полягає у тому, що члени Консультативного Форуму кожен раз повинні самостійно запитувати всю необхідну інформацію [108, с. 47-48]. На думку М. Лемберг-Педерсен (M. Lemberg-Pedersen) та О. Ж. Хелперн (O. J. Halpern), іншими проблемами, з якими стикаються члени Консультативного Форуму, є тривалий час для отримання необхідної інформації, а також оприлюднення деяких документів частково або у виправленому вигляді через дотримання обов'язку конфіденційності [112, с. 80].

Одним із основних принципів діяльності Консультативного Форуму є принцип конфіденційності, відповідно до якого його члени гарантують дотримання обов'язку професійної таємниці. У разі розголошення конфіденційної або не публічної інформації до них може застосовуватися кримінальна відповідальність [112, с. 76].

Установчим документом Агенції передбачено, що члени Консультативного Форуму мають можливість відвідувати місця оперативної діяльності, у якій бере участь FRONTEX. Л. Караманіду (L. Karamanidou) і Б. Каспарек (B. Kasparek) вважають, що метою таких візитів є не моніторинг основоположних прав, а інформування Консультативного Форуму про реальну ситуацію на місцях, що є основою для розроблення відповідних рекомендацій [108, с. 30]. Дозвіл у такому разі необхідно отримати від держави-члена або третьої країни, яка проводиться відповідні заходи у рамках операційної діяльності під керівництвом FRONTEX. У цьому контексті

проблемним моментом залишається те, що така держава-член або третя країна може відмовити у доступі на місце оперативної діяльності, надавши письмове пояснення.

Оцінюючи діяльність Консультативного Форуму, Д. Фернандес-Рохо (D. Fernández-Rojo) робить висновок, що повноваження цього органу є обмеженими через те, що він уповноважений надавати лише рекомендації, які не завжди враховуються Правлінням та Виконавчим Директором [57, с. 187]. Разом з тим, варто вказати на відсутність достатніх людських та технічних ресурсів для здійснення ефективного моніторингу за дотриманням основоположних прав.

Іншою посадовою особою FRONTEX, яка проводить моніторинг за дотриманням основоположних прав та реагує на виявлені порушення є Офіцер з фундаментальних прав. Порядок його обрання регламентовано ч. 1 ст. 109 Регламенту № 2019/1896 [177]. Цією нормою встановлено, що кандидат на посаду повинен мати необхідний рівень кваліфікації, експертних знань і професійний досвід у сфері основоположних прав. На нашу думку, досить абстрактні вимоги до кандидатів на посаду Офіцера з фундаментальних прав створюють широкі можливості для розсуду конкурсній комісії, яка має сформувати фінальний список із трьох осіб. Після цього список передається на голосування Правлінню, де цей колегіальний орган, попередньо з'ясувавши позицію Консультативного Форуму, приймає остаточне рішення. Із червня 2021 року посаду Офіцера з фундаментальних прав обіймає Й. Грімхеден (J. Grimheden), який до цього більше 12 років працював в Агенції ЄС з основоположних прав, що свідчить про його великий досвід у сфері захисту прав людини.

Невичерпний перелік завдань, які Офіцер з фундаментальних прав повинен вирішувати, сформульовано у ч. 2 ст. 109 Регламенту № 2019/1896. На підставі цього можна виділити такі групи повноважень: 1) ті, що стосуються підготовки стратегічних документів Агенції щодо дотримання основоположних прав, зокрема Стратегії з фундаментальних прав FRONTEX

та плану дій на її виконання; 2) повноваження із проведення аналізу проєктів документів (наприклад, оперативного плану спільної операції або тексту робочої домовленості) на предмет їхньої відповідності зобов'язанням Агенції у сфері захисту прав людини згідно з нормами і принципами міжнародного права та *acquis* ЄС; 3) моніторингові повноваження із встановлення фактів порушення основоположних прав під час оперативної діяльності FRONTEX та інформування про це Виконавчого Директора; 4) кадрові повноваження з відбору спостерігачів за дотриманням основоположних прав та управління їх роботою; 5) консультативно-дорадчі повноваження, які полягають у наданні рекомендацій органам та співробітникам Агенції з будь-якого питання, що стосується дотримання основоположних прав; 6) інші повноваження, які прямо не згадуються у цій нормі (наприклад, розгляд скарг на предмет прийнятності, їх реєстрація та передача на розгляд по суті Виконавчому Директору або уповноваженому органу держави-члена ЄС (ч. 4 ст. 111 Регламенту № 2019/1896 [177])).

Для ефективної реалізації цих повноважень Офіцер з фундаментальних прав повинен мати доступ до всієї інформації, що стосується дотримання основоположних прав у всіх видах діяльності Агенції. Обсяг інформації, яку може отримати Офіцер з фундаментальних прав визначається завданнями, які він виконує. Враховуючи можливість ознайомлення із секретною інформацією, на Офіцера з фундаментальних прав покладається обов'язок дотримуватися правил безпеки, які діють у рамках Агенції. Тобто використання інформації не повинно завдавати шкоди суспільним інтересам, які захищають інституції ЄС або агенції ЄС, а також загрожувати національній безпеці держав-членів (п. 8 Преамбули рішення Правління № 6/2021 від 20.01.2021 [125]). У разі відмови у доступі до інформації Виконавчий Директор або уповноважені співробітники Агенції надають письмове роз'яснення Офіцеру з фундаментальних прав про мотиви прийняття такого рішення (ч. 3 ст. 3 рішення Правління № 6/2021 від 20.01.2021 [125]). Отже, Офіцер з фундаментальних прав не має абсолютної прерогативи у доступі до

будь-якої інформації Агенції, остання має можливість обмежити таке право. Однак, існує ризик того, що це надасть додаткові можливості керівництву Агенції для перешкоджання Офіцеру з фундаментальних прав виявляти та розслідувати інциденти, пов'язані із порушенням основоположних прав з боку її співробітників.

За результатом проведеної роботи Офіцер з фундаментальних прав готує щорічний звіт, який обов'язково має містити інформацію про реалізацію стратегії з основоположних прав та застосування механізму розгляду індивідуальних скарг. Відтак, діяльність Офіцера з фундаментальних прав необхідно розглядати як внутрішній та адміністративний механізм, який не має повноважень накладати на FRONTEX обов'язкові юридичні зобов'язання [58, с. 160].

Офіцер з фундаментальних прав не виконує покладені на нього завдання самостійно. Допомогу йому надають: 1) заступник, який у разі відсутності Офіцера з фундаментальних прав може тимчасово виконувати його обов'язки; 2) наймані працівники; 3) спостерігачі за дотриманням фундаментальних прав. Усі зазначені особи разом складають Офіс з фундаментальних прав (Fundamental Rights Office), який очолює Офіцер з фундаментальних прав [75].

Агенція має створити умови та забезпечити Офіцера з фундаментальних прав всіма необхідними ресурсами для належного виконання, покладених на нього завдань та функцій. Відповідальним в Агенції за це є Правління, яке повинно надати можливість Офіцеру з основоположних прав працювати у будь-який момент незалежно та автономно, без стороннього впливу. Крім того, Офіцер з фундаментальних прав повинен мати у своєму розпорядженні достатні людські та фінансові ресурси. У зв'язку із цим, він уповноважений набирати необхідний персонал на укладати контракти (ст. 7 рішення Правління № 6/2021 від 20.01.2021 [125]). Із метою забезпечення фінансової самостійності Офісу з фундаментальних прав, Виконавчий Директор делегує

частину своїх повноважень з виконання бюджету його керівнику (ст. 6 рішення Правління № 6/2021 від 20.01.2021 [125]).

Д. Фернандес-Рохо (D. Fernández-Rojo) скептично оцінює діяльність розглядуваного органу. Науковець зазначає, що у Офіцера із фундаментальних прав залишаються обмежені людські та фінансові ресурси, а тому він не здатний ефективно виявляти та впливати на випадки порушення основоположних прав [57, с. 189]. Із такою позицією науковця варто погодитися, перерахувавши основні недоліки в організації та функціонуванні цього органу.

По-перше, набір спостерігачів за дотриманням фундаментальних прав (fundamental rights monitors), які уповноважені відвідувати місця оперативної діяльності та повідомляти керівнику Офіса про існування ризиків порушення основоположних прав, завершився лише у грудні 2022 року. Відтак, фактична відсутність цієї категорії працівників сильно ускладнювала реалізацію моніторингу оперативної діяльності FRONTEX.

По-друге, Виконавчий Директор залишає за собою право самостійно вирішувати, які видатки Офісу з фундаментальних прав необхідно включити до кошторису витрат. Таким чином, Виконавчий Директор може врахувати не всі фінансові вимоги Офіцера з фундаментальних прав у проєкті бюджету Агенції на рік, письмово надавши обґрунтування такої позиції та сповістивши про це Правління.

По-третє, Офіцер з фундаментальних прав уповноважений фіксувати інциденти пов'язані із порушенням прав людини під час оперативної діяльності, повідомляти про це Виконавчого Директора та розробляти рекомендації, які міститимуть заходи реагування. При цьому, рішення про призупинення або припинення спільної операції, яка відбувається під координацією FRONTEX, може бути прийняте тільки Виконавчим Директором.

По-четверте, Офіцер із фундаментальних прав не має повноважень щодо розгляду індивідуальних скарг по суті, здійснюючи лише попередні дії із

прийняття, реєстрації та передачі їх на розгляд компетентному органу [108, с. 31].

Отже, на сьогодні Офіцер із фундаментальних прав не може належним чином забезпечити високий рівень дотримання прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX через відсутність достатньої незалежності, дієвих моніторингових повноважень та браку людських і фінансових ресурсів.

Стаття 99 Регламенту № 2019/1896 закріплює перелік основних органів, які мають обов'язково функціонувати у рамках FRONTEX. Разом з тим, для виконання функцій та завдань, які покладаються на Агенцію можуть створюватися додаткові внутрішні одиниці. Повноваженням з розроблення детальної організаційної структури Агенції наділене Правління (п. «р» ч. 2 ст. 100 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Із прийняттям у 2019 році нового установчого документа Агенції було істотно розширено її мандат. У цьому контексті вдало зазначила В. Мейснер (V. Meissner), що розширення завдань Агенції повинно супроводжуватися збільшенням ресурсів, а також зміною організаційно-правової структури [135, с. 117]. У зв'язку із цим, на підставі рішення Правління № 43/2020 від 09.12.2020 [124] організаційна структура Агенція була змінена з метою її адаптації до оновленого мандату FRONTEX. У п. 4 Преамбули згаданого вище рішення зазначається, що поетапне впровадження організаційної структури Агенції дозволяє точно визначити повноваження кожного суб'єкта, реорганізувати існуючі робочі процеси, оновити посадові інструкції відповідно до нових повноважень і завдань, призначених новим і реструктуризованим установам [124]. Важливим нововведенням стало закріплення за кожним із заступників Виконавчого Директора конкретних сфер відповідальності та на підставі цього підзвітність структурних одиниць, які знаходяться під їхнім управлінням.

Відповідно до рішення Правління № 43/2020 у рамках FRONTEX створена розгалужена та складна організаційна структура, яка складається із основних органів (Правління, Виконавчий Директор та його заступники,

Офіцер із фундаментальних прав, Консультативний Форум), підрозділів, відділів, центрів, а також додаткових органів, які забезпечують діяльність основних органів або Агенції в цілому (наприклад, секретаріат Правління, Офіцер із захисту даних, Служба внутрішнього аудиту та інші).

У рамках організаційно-правової структури FRONTEX функціонує дев'ять спеціальних підрозділів, кожен з яких перебуває під контролем або Виконавчого Директора, або одного із його заступників. Так, Виконавчий Директор відповідає за управління трьома підрозділами: 1) Підрозділ ситуаційної обізнаності та моніторингу (Situational Awareness and Monitoring Division); 2) Підрозділ міжнародного та європейського співробітництва (International and European Cooperation Division); 3) Центр підтримки управління (Governance Support Centre). Кожен із заступників відповідає за належне функціонування двох підрозділів. Заступник Виконавчого Директора з управління постійним корпусом керує Підрозділом нарощування спроможності (Capacity Building Division) та Підрозділом управління розгортанням (Deployment Management Division). Наступний заступник Виконавчого Директора з управління оперативною діяльністю та поверненнями несе відповідальність за належне функціонування Підрозділу оперативного реагування (Operational Response Division) і Європейського центру з повернення (European Centre for Returns). Останні два підрозділи, Центрального відділу ETIAS (ETIAS Central Unit Division) та Фінансів, цифрових технологій і безпеки (Financial, Digital and Security Division), керуються заступником Виконавчого Директора з управління та обробки інформації у великомасштабних ІТ-системах.

У свою чергу, кожен із підрозділів складається із відділів або центрів. На початок 2023 року організаційно-правова структура Агенції налічувала 22 відділи та 2 центри. У рамках відділів та центрів відбувається реалізація завдань Агенції. Наприклад, відділ аналізу ризиків, який функціонує у рамках Підрозділу ситуаційної обізнаності та моніторингу, відповідає за аналіз будь-яких поточних проблем у сфері нелегальної імміграції та інших видів

незаконного перетину кордону, таких як торгівля людьми, з якими можуть зіткнутися держави-члени ЄС. У рамках цього відділу здійснюється також моніторинг загального рівня безпеки.

Польська дослідниця Н. Волюцька (N. Wołoska) зазначає, що до завдань цього відділу належить визначення основних загроз для кордонів ЄС та складання висновків про необхідність у проведенні спільної оперативної діяльності. Джерелами збору інформації для проведення аналізу ризиків є відомості, які надходять від держав-членів, третіх країн та інституцій, органів, агенцій ЄС (наприклад, Європейської Комісії або Європолу). Крім того, Агенція використовує всі публікації та інформацію, отриману із ЗМІ. За підсумками проведеного аналізу, цей відділ інформує всі держави-члени, треті країни, Раду ЄС та Комісію ЄС про стан нелегальної імміграції на зовнішніх кордонах ЄС [217, с. 126].

Отже, нинішня модель організаційно-правової структури FRONTEX передбачає домінування міждержавних принципів управління. Насамперед, це пов'язано з переважним представництвом держав-членів у складі Правління, яке відповідає за прийняття стратегічних рішень. Тим не менш внутрішня структура Агенції дозволяє швидше та ефективніше, ніж будь-коли, реагувати на виклики, з якими вона стикається. Разом з тим, лінійна структура управління з чітким підпорядкуванням відділів, центрів та підрозділів компетентним керівникам – Виконавчому Директору або його заступникам, гарантує проведення більш дієвого моніторингу діяльності структурних одиниць.

Висновки до розділу 1

1. Інституціоналізація Шенгенського простору та включення Шенгенського *acquis* до правопорядку ЄС створили правову основу для створення наднаціонального органу для забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами. Формуванню політичної волі серед держав-членів ЄС

щодо заснування спеціалізованої установи сприяли такі події як: масштабне розширення ЄС 2004 р., поступове зростання нелегальної міграції та загроза вчинення нових терористичних актів. Зрештою, це призвело до «м'якої» форми комунітаризації у сфері прикордонного контролю шляхом заснування у 2005 році нової агенції FRONTEX. Правові основи співробітництва держав у сфері охорони зовнішніх кордонів були закладені ще з часів створення перших інтеграційних об'єднань, тому пропонуємо виділяти такі етапи заснування та діяльності Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони:

1) I етап (1951-1999 рр.) – міжурядове співробітництво у сфері охорони зовнішніх кордонів поза рамками правопорядку Європейських співтовариств та ЄС;

2) II етап (1999-2004 рр.) – перехід від міжурядового до наднаціонального регулювання у сфері контролю за зовнішніми кордонами ЄС шляхом інституціоналізації Шенгенського простору у рамках права ЄС;

3) III етап (2004-2016 рр.) – заснування наднаціональної спеціалізованої установи ЄС (FRONTEX), на яку покладено функції зі здійснення координаційних, оперативних та інформаційно-технічних повноважень у сфері управління зовнішніми кордонами;

4) IV етап (2016 р. – наш час) – впровадження нової децентралізованої моделі управління зовнішніми кордонами ЄС, у якій центральне місце займає Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони.

2. Еволюція міжнародно-правового статусу FRONTEX відображає готовність держав-членів та інституцій ЄС реагувати на наслідки міграційних криз і посилювати заходи щодо боротьби з нелегальною міграцією, транскордонною злочинністю та іншими загрозами, що виникають на зовнішніх кордонах. Проте брак солідарності держав-членів перешкоджає передачі достатнього обсягу суверенних прав від національного на наднаціональний рівень для створення автономної та самостійної структури, яка зможе приймати обов'язкові рішення у сфері інтегрованого управління

кордонами, керуючись виключно загальносоюзними інтересами та цілями, визначеними установчими договорами ЄС.

3. Метою функціонування FRONTEX є забезпечення європейського інтегрованого управління кордонами. На сьогодні зміст цієї концепції розкрито в тексті установчого документа Агенції та являє собою систему взаємопов'язаних й узгоджених заходів, які реалізують інституції, органи, агенції ЄС та компетентні національні органи з метою забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами і досягнення високого рівня внутрішньої безпеки у рамках ЄС. Центральне місце в цьому процесі належить FRONTEX, тому характер її завдань, функцій та повноважень зумовлений необхідністю досягненням цілей інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС.

4. Враховуючи багатогранність концепції інтегрованого управління кордонами, на Агенцію покладено низку завдань, які визначають її функції та повноваження. У Регламенті № 2019/1896 відсутня норма, яка б встановлювала виключний перелік функцій Агенції. Однак, системне тлумачення положень установчого документам, дозволяє виділити такі: 1) стратегічного планування, яка полягає у розробці відповідних документів для забезпечення реалізації стратегії з європейського інтегрованого управління кордонами; 2) моніторингова – реалізується через проведення аналізу ризиків та оцінки вразливості; 3) координаційна функція, передбачає керівництво та надання оперативної підтримки державам-членам під час спільних операцій, швидких прикордонних втручань або операцій з повернення для забезпечення належного функціонування Шенгенського простору; 4) матеріально-технічної підтримки, тобто надання державам-членам технічного обладнання або фінансової підтримки для проведення оперативної діяльності; 5) гуманітарна – ініціювання та участь у проведенні пошуково-рятувальних операцій на морі. При цьому, особлива увага в регламенті FRONTEX присвячена функціям берегової охорони тому, що саме зовнішні морські кордони у більшості випадків є місцем нелегального в'їзду до Шенгенського простору, а також

вчинення транскордонних злочинів. Цей вид функцій Агенції виділяється за територіальним критерієм та є наскрізним, тому може охоплювати виконання завдань, що стосуються координаційної, матеріально-технічної або гуманітарної функцій.

5. Із метою виконання широкого кола завдань, що закріплені у ст. 10 Регламенту № 2019/1896, FRONTEX наділяється такими групами повноважень: 1) повноваження зі стратегічного планування передбачають прийняття Агенцією ряду документів, які спрямовані на формування плану дій та реалізації заходів, які сприятимуть ефективному застосуванню інструментів ЄС з управління міграцією та зовнішніми кордонами; 2) моніторингові повноваження дозволяють своєчасно виявляти ризики, які можуть перешкоджати належному функціонуванню Шенгенського простору; 3) оперативні повноваження, які проявляються не лише в наданні державам-членам підтримки під час проведення оперативної діяльності, але й також стосуються обміну інформацією, підготовкою національних фахівців з управління кордонами, проведенням науково-дослідної роботи тощо; 4) імплементаційні повноваження спрямовані на швидку реалізацію заходів із прикордонного управління, у разі виникнення ситуацій на зовнішніх кордонах, що потребують невідкладних дій.

6. Під час реалізації Агенцією оперативних повноважень існує високий ризик порушення основоположних прав. У зв'язку з цим, на рівні ЄС розроблені правові інструменти, які дозволяють попередити виникнення таких ситуацій та своєчасно й ефективно реагування на ситуації, що призвели до порушення прав людини. Перший з них полягає у тому, що Виконавчий Директор FRONTEX бере участь у погодженні тексту оперативного плану, на основі якого проводиться спільна оперативна діяльність на зовнішніх кордонах, що дозволяє йому запобігти закріпленню у тексті такого документа положень, які потенційно можуть призвести до порушення Агенцією міжнародних зобов'язань ЄС у сфері захисту прав людини. Інший правовий інструмент встановлює, що Виконавчий Директор уповноважений реагувати

на системні та серйозні випадки порушення основоположних прав шляхом прийняття рішення про відкликання фінансування, тимчасове зупинення або остаточне припинення оперативної діяльності.

7. Право ЄС передбачає можливість захисту порушених прав людини з боку Агенції через звернення потерпілих до позасудових (Європейський Омбудсмен, індивідуальний механізм із розгляду скарг FRONTEX) і судових механізмів (Суд ЄС). Однак, їхній комплексний аналіз додає підстави для висновку, що лише Суд ЄС є єдиним ефективним засобом правового захисту у рамках Європейського Союзу. При цьому реалізація права на судовий захист на рівні ЄС ускладнюється процесуальними вимогами щодо збору доказів та доведення статусу безпосереднього потерпілого від такої діяльності.

8. Реалізація функцій та завдань FRONTEX покладається на організаційно-правовий механізм Агенції. Регламентом № 2019/1896 визначено 4 елементи адміністративно-управлінської структури Агенції, які можна поділити на дві групи: 1) керівні органи, які уповноважені приймати обов'язкові рішення до виконання (Правління та Виконавчий Директор); 2) консультативно-дорадчі органи, діяльність яких спрямована на надання підтримки Правлінню та Виконавчому Директору щодо виконання міжнародних зобов'язань із захисту прав людини. Разом з тим, можна виділити третю групу органів управління Агенцією, які прямо не передбачені текстом установчого документа, але можуть бути створені на підставі рішення Правління: Виконавча Рада, спеціалізовані підрозділи, відділи, центри.

9. Правління є головним колегіальним органом Агенції, яке для забезпечення ефективного управління її роботою наділяється широкими повноваженнями: нормативними, установчими, контрольними та зі стратегічного планування. Однак, абсолютна перевага представників держав-членів у складі Правління свідчить про встановлення монополії з боку держав під час прийняття стратегічних операційних та моніторингових рішень. Виконавчий Директор є головною посадовою особою Агенції, яка несе персональну відповідальність за ефективність її діяльності перед Правлінням

та інституціями ЄС. Тому для здійснення управління стратегічними, кадровими, оперативними та контрольними процесами він використовує спроможності всієї ієрархії організаційно-правової структури Агенції (від заступників до спеціалізованих відділів та центрів). Разом з тим, домінування міжурядового підходу у порядку формування та прийняття рішень керівними органами FRONTEX є гарантією захисту суверенних повноважень держав-членів, оскільки забезпечуючи агенцію персоналом та технічними ресурсами, саме останні будуть мати вирішальне право голосу під час вирішення чутливих із позиції національної політики питань, що стосуються інтегрованого управління кордонами.

10. Функціонування Консультативного Форуму та Офіцера з фундаментальних прав в організаційно-правовій структурі Агенції носить здебільшого символічний характер. Незважаючи на залучення зовнішніх представників від міжнародних організацій, агенцій ЄС, організацій громадянського суспільства до складу Консультативного Форуму, доступ для них до всієї необхідної інформації є обмеженим, а підготовлені висновки мають рекомендаційний характер та не встановлюють зобов'язань для Правління та Виконавчого Директора. На Офіцера з фундаментальних прав покладається широкий перелік завдань, які пов'язані із забезпеченням дотримання прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX. Проте, ресурси, які виділяються для виконання таких завдань не задовольняють потреби цієї посадової особи, а його рішення мають попередній та рекомендаційний характер і не можуть призводити до настання правових наслідків.

РОЗДІЛ 2

УЧАСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АГЕНЦІЇ З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ У МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ

2.1. Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з міжнародними організаціями

Еволюція міжнародно-правового статусу FRONTEX вплинула на збільшення кількості міжнародних партнерів поза межами Європейського Союзу. Зростання важливості зовнішньої діяльності Агенції зумовлена міжнародним виміром безпекової політики ЄС [136, с. 1]. Після запровадження Шенгенського простору та зростання терористичних загроз, співпраця з міжнародними суб'єктами стала пріоритетним напрямком діяльності ЄС [111, с. 84]. Крім того, масштабне розширення членського складу Союзу, за рахунок держав Центральної та Східної Європи, викликало потребу підготувати нові країни-кандидатки до вступу в ЄС, щоб забезпечити їхню повну інтеграцію у розширений простір європейської безпеки [141, с. 35]. Виходячи з цього, регулярна співпраця з міжнародними організаціями та третіми країнами стала невід'ємною частиною міжнародного аспекту діяльності Агенції.

Важливим теоретичним питанням є дослідження особливостей участі FRONTEX у міжнародних відносинах та меж її правосуб'єктності з огляду на належність до організаційно-правового механізму Європейського Союзу, який, у свою чергу, є суб'єктом міжнародного права відповідно до ст. 47 ДЄС.

Принциповим для розуміння сутності правосуб'єктності FRONTEX є положення ч. 1 ст. 93 Регламенту № 2019/1896 [177], за яким Агенція має власну правосуб'єктність, що дозволяє виконувати їй завдання, незалежно від інших інституцій, органів, агенцій ЄС. Разом із тим, FRONTEX має найширшу правоздатність, що надається юридичним особам, у кожній із держав-членів

ЄС (ч. 2 ст. 93 Регламенту № 2019/1896 [177]). У зв'язку із цим, Р. ван Оік (R. van Ooik) висловлює припущення, що значний обсяг прав та обов'язків, якими Агенція наділяється у рамках національних правових систем держав-членів ЄС, може вказувати на її правомочність діяти на міжнародному рівні від власного імені [211, с. 132]. Крім того, Г. Шустершиц (G. Schusterschitz) вважає, що наявність угоди про штаб-квартиру, укладеної агенцією ЄС із приймаючою державою-членом, свідчить про її визнання суб'єктом міжнародного права [189, с. 172-174]. Зазначимо, що між FRONTEX та Республікою Польща підписана угода про штаб-квартиру від 09.03.2017 [69]. Проте, така позиція науковців є спірною тому, що здійснення Агенцією окремих дій на міжнародному рівні не може ототожнюватися з міжнародною правосуб'єктністю.

Більшість зарубіжних фахівців з європейського права наголошують на тому, що FRONTEX не наділений власною міжнародною правосуб'єктністю, тобто не має міжнародних прав та обов'язків, що забезпечуються нормами міжнародного права. Так, Р. Мунгіану (R. Mungianu) стверджує, що відсутність прямої згадки в установчому документі Агенції щодо наділення міжнародною правосуб'єктністю свідчить про її відсутність [145, с. 34]. Однак, М. Фінк (M. Fink) зазначає, що для проведення міжнародної співпраці з третіми країнами та міжнародними організаціями, Агенція не повинна мати навіть домислювану міжнародну правосуб'єктність [63, с. 40]. Відтак, FRONTEX необхідно розглядати як самостійний елемент інституційної системи ЄС, який хоча й не наділений міжнародною правосуб'єктністю, але може активно взаємодіяти з міжнародними партнерами для вирішення питань технічного значення у сфері управління кордонами, у тому числі шляхом підписання спеціальних угод [20, с. 204, 209]. В іншому випадку, FRONTEX мав би можливість укладати міжнародні договори внаслідок делегування повноважень від ЄС до агенції. Проте, зазначена ситуація у такій чутливій сфері політики як простір свободи, безпеки та справедливості є малоімовірною [145, с. 34-35].

Незважаючи на аргументи зарубіжних науковців, їхня гіпотеза про те, що FRONTEX не наділений міжнародною правосуб'єктністю, потребує детального аналізу. Для цього необхідно дослідити діяльність Агенції на міжнародному рівні крізь призму таких ознак: 1) організаційна відмінність; 2) самостійна воля агенції, що відокремлена від суб'єктів, які її створили; 3) повноваження, які вона може здійснювати на міжнародному рівні [20, с 202]. За умови встановлення наявності в її діях всіх ознак, можливо буде констатувати міжнародну правосуб'єктність Агенції.

По-перше, FRONTEX є самостійним органом ЄС, який наділений власною правосуб'єктністю (ч. 1 ст. 93 Регламенту № 2019/1896 [177]). З цього випливає, що вона є незалежною від інших установ ЄС під час здійснення технічних та оперативних повноважень, а також має правову, управлінську та фінансову автономію (п. 105 Преамбули Регламенту № 2019/1896 [177]).

Правова автономія базується на юридичному статусі організації. Якщо агенція ЄС є юридичною особою, вона формально може діяти як самостійний суб'єкт [85, с. 32]. Так, згідно з приписами ч. 2 ст. 93 Регламенту № 2019/1896 FRONTEX має можливість придбавати або відчужувати рухоме та нерухому майно, а також бути стороною в судовому провадженні [177]. Західні юристи-міжнародники Г. Шермерс (H. Schermers) та Н. Блоккер (N. Blokker) зазначають, що для організацій, які функціонують на міжнародному або європейському рівні, ця характеристика дозволяє також підтримувати дипломатичні відносини та бути членом інших міжнародних організацій [187, с. 1166]. Установчим документом FRONTEX встановлюється обов'язок налагодити співробітництво з третіми країнами (п. «u» ч. 1 ст. 10 Регламенту № 2019/1896 [177]) та можливість співпрацювати з міжнародними організаціями (ч. 1 ст. 68 Регламенту № 2019/1896 [177]). Для цього Агенція може використовувати різні правові інструменти, одним із яких є відкриття місцевих офісів (ст. 60 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Управлінська автономія пов'язана з тим, якою мірою агенція ЄС має право голосу щодо вирішення кадрових питань [85, с. 32]. На думку К.

Макнамара (К. McNamara), проявом автономії є здатність організації проводити набір, а також звільняти власний персонал і високопосадовців [134, с. 52]. М. Гроенлір (Groenleer M.) вважає, що свобода навчати, забезпечувати підвищення кваліфікації та оплачувати діяльність власного персоналу свідчить про високий ступінь автономії [85, с. 32]. Організаційна автономія FRONTEX простежується у тому, що вона має власні органи управління (Правління та Виконавчий Директор), які є незалежними під час прийняття рішень як щодо стратегічного розвитку, так і виконання поточної оперативної діяльності. Крім того, нинішній мандат Агенції передбачає, що до його складу мають входити не лише співробітники прикордонних відомств держав-членів, але й також штатні працівники, з якими укладено контракти. При цьому, Агенція відповідає за підготовку фахівців у сфері управління кордонами та на регулярній основі організовує додаткові курси й семінари для підвищення рівня професійної кваліфікації (ст. 62 Регламенту № 2019/1896 [177]). Усі ці заходи проводяться за рахунок коштів FRONTEX.

Фінансова автономія полягає у визначенні міри фінансової незалежності від зовнішніх суб'єктів. Агенції ЄС, які здатні самостійно генерувати фінансові ресурси менше піддаються зовнішньому впливу, ніж ті, діяльність яких залежить від їхніх політичних керівників («принципалів») [85, с. 32]. Що стосується FRONTEX, то її фінансова самостійність гарантується завдяки власному бюджету. Однак, його розмір залежить від рішення, що буде прийнято керівними інституціями ЄС тому, що саме вони відповідають за направлення ресурсів для наповнення більшої частини бюджету Агенції.

По-друге, міжнародною правосуб'єктністю наділяються лише ті агенції ЄС, які мають достатній рівень автономії, що дозволяє їм діяти без стороннього впливу з боку інших інституцій. Проте, автономія FRONTEX під час реалізації міжнародного виміру діяльності є обмеженою. Так, співпраця Агенції з міжнародними партнерами має здійснюватися відповідно до засад Спільної зовнішньої політики ЄС про що прямо вказано у контексті співпраці

FRONTEX із компетентними органами третіх країн (ч. 2 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Контроль за прийняттям усіх обов'язкових рішень у рамках Агенції проводиться державами-членами та інституціями ЄС. Це відбувається двома способами. Перший полягає у тому, що вплив на міжнародну діяльність Агенції здійснюється через її керівні органи. Правління FRONTEX, яке уповноважене приймати рішення щодо міжнародної співпраці (приймає рішення про відкриття місцевих офісів у третіх країнах (ч. 1 ст. 60, ч. 3 ст. 73, п. «с» ч. 2 ст. 100 Регламенту № 2019/1896 [177])); визначає пріоритетні країни для розміщення офіцерів зв'язку та затверджує список про їх направлення (ч. 2 ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177]); затверджує робочі домовленості (п. «ab» ч. 2 ст. 100 Регламенту № 2019/1896 [177]), складається із представників від держав-членів та Європейської Комісії, які за спільним погодженням визначають характер та особливості взаємодії з міжнародними партнерами.

Інший спосіб передбачає безпосередній контроль з боку інституцій ЄС за міжнародною діяльністю Агенції під час реалізації різних форм міжнародного співробітництва. Відповідно до ч. 4 ст. 76 Регламенту № 2019/1896 [177] проєкт робочої домовленості підлягає попередньому схваленню Європейською Комісією, тобто без її позитивного висновку угода не може бути затверджена Правлінням. Разом із тим, Агенція повинна інформувати Європейський Парламент, Раду ЄС та Європейську Комісію про міжнародну діяльність, яку вона здійснює у співпраці з третіми країнами та міжнародним організаціями (ч. 2 ст. 68 та ч. 7 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177]). У разі виявлення інституціями ЄС порушень основних засад спільної зовнішньої політики Союзу, це може негативно вплинути на подальшу підтримку Агенції щодо здійснення її зовнішньої діяльності (наприклад, шляхом зменшення обсягів видатків, що виділяються з бюджету ЄС, для таких потреб).

По-третє, регламентом FRONTEX встановлюється, що Агенція є важливим регіональним суб'єктом із забезпечення охорони зовнішніх

кордонів ЄС. Для цього вона наділяється широким правовим інструментарієм. Найбільш поширеним механізмом, через який відбувається взаємодія між Агенцією та компетентними органами третіх країн і міжнародними організаціями, є робочі домовленості (ч. 2 ст. 68 та ч. 4 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177]). На сьогодні FRONTEX уклав більше двадцяти таких угод із міжнародними партнерами. Поряд із цим, у міжнародно-правовій практиці FRONTEX використовуються інші інструменти для виконання завдань, покладених на неї установчим документом: використання регіональних мереж з обміну інформацією (п. 90 Прембули, ч. 6 ст. 68 Регламенту № 2019/1896 [177]), шляхом реалізації проєктів технічної допомоги (ч. 6 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177]), співпраця через мережі офіцерів зв'язку (ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177]) тощо.

Усе це свідчить про визнання Агенції суб'єктом, який може налагоджувати міжнародні контракти та визначати форми й напрямки взаємодії шляхом укладання угод міжнародно-правового характеру або без них. Однак, на підставі вищевикладеного, погоджуємося із твердженням Ф. Комана-Кунда (F. Coman-Kund) про те, що Агенція не має достатнього рівня автономії для того, щоб бути повністю незалежною та вважатися самостійним суб'єктом міжнародного права. Відтак оскільки FRONTEX не наділений міжнародною правосуб'єктністю, він сприймається міжнародними партнерами як орган ЄС, що діє від його імені та в інтересах Союзу і держав-членів [20, с. 203].

Важливою умовою діяльності Агенції на міжнародній арені є дотримання принципу інституційного балансу. У законодавстві ЄС відсутнє офіційне тлумачення цього принципу. Хоча, у ч. 2 ст. 13 ДЄС закріплене базове правило щодо забезпечення балансу інтересів та взаємовпливу інституцій ЄС, але ця норма не враховує інші елементи інституційної системи ЄС (органи та агенції) [20, с. 29]. Тому тлумачення принципу інституційного балансу проведено у прецедентній практиці ЄС та правовій доктрині.

Проблема досягнення балансу повноважень в інституційній системі Європейських Співтовариств була розглянута Судом ЄС у таких справах як: «Мероні» [103], «Кьостер» [104], «Чорнобиль» [105] та інші. Аналіз цих рішень, проведений зарубіжними науковцями, дозволив виділити умови забезпечення інституційного балансу: 1) кожна інституція має володіти необхідною незалежністю під час реалізації своїх повноважень; 2) повинна гарантуватися взаємна повага до повноважень всіх інституцій; 3) забороняється беззастережна передача повноважень між інституціями та органами ЄС [117, с. 327]. Ж.-П. Жаке (J.-P. Jacque) вважає, що принцип інституційного балансу на рівні ЄС виконує роль, аналогічну тій, яка в державних конституційних системах розглядається як принцип розподілу влад [97, с. 384]. Таким чином, досягнення інституційної рівноваги відбувається завдяки чіткій взаємодії інституцій ЄС, побудованій на системі стримувань і противаг.

Застосування принципу інституційного балансу щодо зовнішнього виміру діяльності FRONTEX полягає у тому, щоб його міжнародна діяльність не посягала на повноваження інституцій ЄС, які закріплені в установчих договорах. При цьому, делегування повноважень Агенції може проводитися за умови дотримання критеріїв доктрини «Мероні». Її суть полягає у тому, що лише чітко визначені виконавчі повноваження, які підлягають суворому нагляду, можуть бути делеговані [103]. Виходячи з цього, Д. Фернандес-Рохо (D. Fernández-Rojo) зауважив, що сформульовані Судом ЄС, суворі умови делегування повноважень перешкоджали покладенню на FRONTEX завдань із нормотворчості, правозастосування та судового розгляду [57, с. 165].

Однак, модель делегування повноважень, яка отримала назву доктрина «Мероні», була змінена протягом останніх років у зв'язку з реформуванням законодавчої бази та розширенням впливу агенцій щодо реалізації зовнішньої політики ЄС. Тому її необхідно тлумачити із врахуванням правової позиції Суду ЄС, викладеної у рішенні від 22.01.2014 у справі «Сполученого Королівства проти Парламенту та Ради» (Case C-270/12) [107]. Враховуючи

параграфи 44-54, 67 та 84-86 рішення Суду, можна зробити висновок, що діяльність FRONTEX у сфері міжнародного співробітництва не буде призводити до порушення принципу інституційного балансу за умови дотримання таких вимог: 1) повинна мати виконавчий характер; 2) має здійснюватися у межах повноважень, визначених нормативно-правовою базою Агенції; 3) повинна підлягати умовам та механізмам нагляду, які обмежують свободу дій Агенції; 4) не має посягати на визначені установчими договорами повноваження інституцій ЄС у сфері реалізації зовнішньої діяльності [22, с. 100-101]. Отже, зазначені вимоги є правовими стандартами, які мають застосовуватися для гарантування принципу інституційного балансу під час зовнішнього виміру діяльності Агенції.

Інституційний баланс у зовнішніх відносинах ЄС не передбачає встановлення заборони щодо здійснення агенціями ЄС окремих дій із міжнародного співробітництва [22, с. 117]. Однак повноваження агенцій ЄС у міжнародній діяльності повинні бути обмежені виконанням завдань адміністративного характеру та не поширюватися на ті з них, що є за своєю сутністю політичними [65, с. 25]. Такий підхід обумовлений відсутністю власної міжнародної правосуб'єктності для більшості агенцій ЄС, у тому числі FRONTEX. Найкраще це проявляється під час здійснення формалізованих форм співпраці з міжнародними партнерами на підставі чітко регламентованих угод. Так, Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) виділяє два види угод, які можуть бути укладені у сфері зовнішньої діяльності ЄС: 1) міжнародні угоди, які укладені інституціями ЄС, у порядку передбаченому ст. 218 ДФЄС, та встановлюють юридично-політичні зобов'язання; 2) угоди техніко-адміністративного характеру щодо імплементації положень міжнародних договорів, укладених відповідно до ст. 218 ДФЄС, та законодавства ЄС, а також щоденного управління зовнішньою політикою ЄС або зовнішнього виміру його внутрішньої політики [22, с. 103].

Оцінюючи зовнішній вимір діяльності FROTNEХ крізь призму принципу інституційного балансу, можна виокремити три особливості. По-

перше, взаємодія Агенції з третіми країнами та міжнародними організаціями стосується переважно питань технічного та оперативного співробітництва, у рамках чітко визначеного мандату. По-друге, міжнародні угоди, укладені Агенцією з міжнародними партнерами, встановлюють лише загальні засади співпраці. При цьому, для сторін зберігається опція розширити такі межі після додаткового узгодження всіх аспектів спільної діяльності. По-третє, більш суттєві форми співпраці, які стосуються питань обміну інформацією або фінансування спільної оперативної діяльності, повинні здійснюватися відповідно до правової бази FRONTEX та не суперечити положенням актів первинного права ЄС [20, с. 206].

Взаємодія Агенції із компетентними органами третіх країн та міжнародними організаціями характеризується загальним терміном «співробітництво». Проте, ця категорія не має нормативного визначення не лише у праві ЄС, але й також на універсальному рівні в міжнародному праві. Тому вона стала предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Найчастіше ця поняття розкривається у наукових працях, що присвячені міжнародним відносинам. Р. А. Кривонос зазначає, що міжнародне співробітництво відображає процес взаємодії міжнародних акторів у ході якого їхня діяльність спрямована на пошук можливостей для реалізації інтересів усіх зацікавлених сторін. При цьому, основою взаємодії між партнерами є довіра, яка формується завдяки налагодженню контактів через канали двосторонньої та багатосторонньої дипломатії, а також координацію спільної діяльності, внаслідок виконання угод чи реалізації союзних завдань, які взяли на себе партнери [245, с. 25]. С. Пауло (S. Paulo) вважає, що співробітництво можливе у тих випадках, коли інтереси його учасників не є ідентичними чи абсолютно протилежними. На думку науковця міжнародне співробітництво та глобальне управління є синонімічними поняттями, а їх характерною ознакою є те, що структури й процеси формування політики відбуваються за межами конкретної держави [154, с. 3].

Співробітництво є однією з форм взаємодії суб'єктів, яку необхідно відрізнити від інших, що є зовні схожими (взаємозалежність, міжнародна правова допомога, солідарність), але відрізняються за цілями, змістом та способами реалізації. Взаємозалежність відмежовують від співробітництва залежно від наявності взаємних прав та обов'язків партнерів. Так, взаємозалежність не встановлює юридичних прав та обов'язків для його учасників, у той час як співробітництво передбачає виникнення взаємних прав та обов'язків [251, с. 35].

Відмінність між співробітництвом та міжнародною правовою допомогою полягає у тому, що остання з них стосується виконання конкретного переліку дій, спрямованого на вирішення чітко визначених завдань. Тоді як співробітництво передбачає проведення регулярної, спільної та узгодженої діяльності спрямованої на досягнення спільних або власних цілей, що засновані на взаємних зобов'язаннях. Крім того, цей процес є більш ширшим за масштабами та різноманітніший за формами й напрямками діяльності [229, с. 24-25].

Суть солідарності полягає у встановленні обов'язку для суб'єктів міжнародних відносин враховувати інтереси партнерів та загальносвітові інтереси під час реалізації політики у різних сферах. На думку О. Н. Месхія, солідарність має безпосередній вплив на співробітництво тому, що забезпечує інтенсифікацію цього процесу для розвитку [251, с. 36]. При цьому, загальноновизнаним твердженням у теорії та практиці міжнародного права є те, що мета співробітництва полягає у розвитку та покращенні соціального добробуту світового співтовариства [251, с. 35].

Для відмежування міжнародного співробітництва від інших форм взаємодії суб'єктів міжнародних відносин, Я. М. Костюченко виділяє такі його ознаки: 1) є двостороннім або багатостороннім процесом, учасники якого наділяються взаємними правами та обов'язками; 2) взаємність є базовою цінністю для визначення спільних цілей, завдань і способів співробітництва; 3) напрямки реалізації та форми вираження можуть бути різними [243, с. 15].

Саме детальне дослідження останньої з ознак, запропонованих вище, дозволить найкраще розкрити особливості міжнародного співробітництва FRONTEX із міжнародними організаціями.

Напрямки співробітництва FRONTEX визначаються цілями та завданнями, які регламентовані установчим документом Агенції. Виходячи зі змісту ст. 1 Регламенту № 2019/1896 [177], взаємодія з міжнародними організаціями має бути спрямована на забезпечення європейського інтегрованого управління кордонами через ефективне управління зовнішніми кордонами ЄС із повним дотримання основоположних прав та підвищенням продуктивності в реалізації політики Союзу щодо повернення нелегальних мігрантів до країн їхнього походження або транзиту. Серед основних напрямків співробітництва можливо виокремити обмін інформацією, проведення спільних наукових досліджень, обмін найкращими практиками, спільна оперативна діяльність тощо.

Форми співробітництва полягають у способі зовнішнього вираження його змісту й сутності [243, с. 16]. Зарубіжні науковці виокремлюють різні форми діяльності агенцій ЄС на міжнародній арені. Так, А. Отт (A. Ott) та Е. Вос (E. Vos) зазначають, що співпраця агенцій ЄС з міжнародними партнерами може мати один із таких зовнішніх виразів: 1) бути форумом, відкритим для третіх країн та навіть міжнародних організацій; 2) допомагати інституціям ЄС у реалізації спільної зовнішньої політики об'єднання; 3) самостійно та безпосередньо взаємодіяти з третіми країнами та міжнародними організаціями [151, с. 8].

Агенції ЄС є тим інституційним елементом, який дозволяє країнам-кандидаткам на вступ до об'єднання або іншим третім країнам, які співпрацюють з ЄС у рамках Європейського економічного простору та Європейської політики сусідства, ознайомитися із механізмами функціонування ЄС та бути залученим до реалізації його програм [151, с. 8]. При цьому, умови співпраці з іншими суб'єктами міжнародних відносин визначаються установчим документом конкретної агенції, тому можуть

відрізнятися [17, с. 87-88]. FRONTEX вважається відкритою агенцією ЄС [238, с. 110], що дозволяє компетентним органам третіх країн або міжнародним організаціям співпрацювати з нею для реалізації проєктів інтегрованого управління кордонами та з інших, тісно пов'язаних з цим, питань. Взаємодія міжнародних партнерів з агенцією ЄС може супроводжуватися наділенням їх правом голосу під час проведення голосування у рамках внутрішніх органів агенції. Однак, на практиці, це відбувається не часто. Тому участь країн ЄАВТ у засіданнях Правління FRONTEX та у голосуванні щодо обмеженого кола питань є їхньою прерогативою, пов'язаною із забезпеченням функціонування Шенгенського простору. Натомість міжнародні організації не представлені у головному колегіальному органі Агенції, який уповноважений приймати обов'язкові рішення.

Наступна форма діяльності агенцій у міжнародному вимірі пов'язана із підтримкою інституцій ЄС під час здійснення зовнішньої політики. М. Чеймон (M. Chamon) зазначає, що, на міжнародних форумах ЄС представлений Європейською Комісією, яка має дефіцит досвіду з технічних питань. Тому для подолання цієї прогалини агенції можуть входити до складу делегацій ЄС. Проте, співпраця агенцій ЄС із Європейською Комісією щодо вирішення питань, що охоплюються сферою зовнішньої діяльності Союзу, не завжди прямо буде закріплена серед їхніх повноважень в установчому документі, а може обмежуватися лише загальними формулюваннями щодо обміну інформацією та досвідом [17, с. 91].

Регламентом FRONTEX встановлено, що Агенція повинна співпрацювати, *inter alia*, з Європейською Комісією та Європейською службою зовнішніх справ (далі – ЄСЗС) (п. «а» ч. 1 ст. 68 Регламенту № 2019/1896 [117]). Так, Європейська Комісія визначає основні засади міжнародного співробітництва Агенції тоді, як ЄСЗС допомагає у визначенні пріоритетів у зовнішніх відносинах ЄС. При цьому, діяльність FRONTEX на міжнародній арені повинна тісно координуватися із Комісією, ЄСЗС та відповідними представництвами ЄС [70, с. 5]. Хоча установчим документом Агенції чітко не

регламентовано конкретні напрямки взаємодії із зазначеними установами щодо реалізації спільної зовнішньої політики ЄС, окремі положення цього документу містять приписи, щодо обміну інформацією, у тому числі персональними даними (ч. 2 ст. 12, ч. 5 та ч. 6 ст. 68 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Остання форма співпраці передбачає, що агенції ЄС у міжнародному вимірі розглядаються як автономні суб'єкти, діяльність яких хоча й повинна здійснюватися у рамках спільної зовнішньої політики Союзу, але може бути спрямована на досягнення, насамперед, цілей діяльності конкретної агенції. У зв'язку із цим, агенції ЄС уповноважені розробляти спеціальні документи стратегічного характеру, які міститимуть принципи та форми роботи, а також враховуватимуть наявні ресурси (п. 25 Загального підходу до агенцій ЄС [99]). У рамках FRONTEX таким документом є Стратегія міжнародного співробітництва на 2021-2023 роки. У цьому документі виокремлені основні міжнародні партнери (країни Західних Балкан, Східного Партнерства, Туреччина, Інтерпол, Міжнародна організація з міграції, Рада Європи тощо) та пріоритетні напрямки співпраці [71, с. 28-35].

М. Чеймон (M. Chamon) вважає, що всі агенції ЄС, які співпрацюють із третіми країнами та міжнародними організаціями, у рамках цієї форми, можна поділити на дві групи, залежно від того, чи передбачено їхніми установчими документами можливість укладання адміністративних угод [17, с. 87]. Відповідно до положень Регламенту № 2019/1896 [177] Агенція уповноважена укладати робочі домовленості з міжнародними організаціями (ч. 2 ст. 68) та компетентними органами третіх країн (ч. 4 ст. 73). Однак, співпраця FRONTEX із міжнародними партнерами не завжди є формалізованою, тому може бути спрямованою на розвиток контактів, без укладання угод. При цьому переконливою є позиція, що неформальна взаємодія, яка будується на особистих відносинах довіри й взаємоповаги, може доповнювати формальну співпрацю [292, с. 54]. Так, використання правових інструментів «м'якого» права не є перешкодою для визнання стратегічним партнером Агенції

Регіонального співробітництва з контролю кордонів у Балтійському морі [86, с. 309]. Крім того, взаємодія FRONTEX із більшістю третіх країн відбувається поза рамками цього правового інструмента.

На думку, А. Отт (A. Ott) та Е. Вос (E. Vos) самотійна та безпосередня взаємодія агенцій ЄС з міжнародними партнерами є найбільш складною формою для розуміння та застосування. Зокрема, труднощі виникають у забезпеченні інституційного балансу під час реалізації повноважень агенцій ЄС у міжнародній діяльності, а також визначенні правової природи документів, що ними ухвалюються [151, с. 9]. Відтак, застосування FRONTEX у міжнародно-правовій практиці доктрин, розроблених Судом ЄС, є важливою умовою забезпечення збалансованого розподілу повноважень між Агенцією та іншими суб'єктами інституційної системи ЄС, які беруть участь у міжнародній діяльності.

Інший підхід щодо форм міжнародного співробітництва агенцій ЄС, запропонований Ф. Команом-Кундом (F. Coman-Kund), відрізняється від попереднього за змістовним наповненням та є більш придатним для характеристики співпраці FRONTEX із міжнародними організаціями. Науковець виділяє три основні форми міжнародного співробітництва, перша з яких полягає у тому, що агенції ЄС здійснюють управління зовнішнім виміром відповідної сфери політики Союзу шляхом надання допомоги інституціям ЄС та державам-членам у їхніх відносинах із міжнародними партнерами. У цьому контексті агенції ЄС виступають галузевими суб'єктами, які займаються реалізацією проєктів або надають технічну допомогу, здебільшого в рамках програм та ініціатив ЄС. Друга форма передбачає можливість для міжнародних організацій брати участь у внутрішніх структурах деяких агенцій ЄС. Нарешті, третя форма співпраці встановлює пряму формалізовану взаємодію агенцій ЄС із міжнародними організаціями на підставі спеціальних домовленостей або угод [20, с. 42]. Зазначимо, що під час здійснення цих форм взаємодії, детально розкриваються основні напрямки співробітництва Агенції з міжнародними організаціями.

Перша форма співробітництва агенцій ЄС з міжнародними організаціям передбачає їхнє залучення до ініціатив та програм, відповідальність за реалізацію яких покладено на інституції ЄС. Зважаючи на особливості цієї ланки інституційної системи ЄС, агенції відіграють важливу роль у досягненні цілей галузевих політик. О. В. Пістракевич пояснює, що перевага агенцій полягає у тому, що вони завдяки можливості опиратися суто на технічні, галузеві ноу-хау здатні забезпечити бажаний результат у рамках конкретної галузевої політики ЄС, заощадивши кошти [262, с. 76].

У рамках ЄС Європейська Комісія є інституцією, відповідальною за забезпечення виконання установчих договорів та заходів, вжитих із цією метою. Тому саме з нею FRONTEX пов'язує свою діяльність для розв'язання проблем, що стосуються внутрішнього та зовнішнього вимірів діяльності у сфері управління зовнішнім кордонами. Для цього між Агенцією та Європейською Комісією або її структурними підрозділами можуть бути укладені спеціальні угоди. Відповідно до двосторонньої угоди між Генеральним директором із питань міграції і внутрішніх справ Європейської Комісії та FRONTEX, Агенція має надавати підтримку у реалізації Рамкової програми з досліджень та інновацій, які стосуються безпеки кордонів (п. 1 [199]). На виконання цієї угоди Агенція організовує регулярні технічні діалоги «Industry Days», на які запрошуються також представники від міжнародних організацій. Їхній досвід та технічна підтримка сприяють проведенню подальших наукових досліджень та розробленню нових технологічних моделей для сектору європейського інтегрованого управління кордонами.

FRONTEX надає істотну підтримку Європейській Комісії під час реалізації проєктів та ініціатив ЄС у третіх країнах. У ході здійснення таких заходів Агенція активно взаємодіє з міжнародними організаціями. Прикладом цього є діяльність Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні, яка передбачає залучення FRONTEX, інших агенцій ЄС, міжнародних організацій для реалізації поставлених цілей, зокрема сприяння впровадженню концепції інтегрованого управління кордонами та боротьбі з транскордонною

злочинністю. Протягом 2022 року FRONTEX у співпраці з ОБСЄ та Управлінням ООН з наркотиків та злочинності проводив комплекс заходів спрямованих на запобігання незаконному обігу вогнепальної зброї [273].

Наступна форма співпраці з міжнародними організаціями полягає у безпосередньому залученні їхніх представників до управління діяльністю Агенції через внутрішній організаційний механізм. Хоча FRONTEX вважається агенцією ЄС, в якій держави-члени відіграють важливу роль, оскільки вони мають більшість у Правлінні й уповноважені приймати внутрішньо обов'язкові рішення щодо стратегічного розвитку, проведення оперативної діяльності, міжнародного співробітництва та кадрової політики тощо. Однак, потреба у зовнішньому моніторингу діяльності FRONTEX та формулюванні на його основі рекомендацій щодо дотримання основоположних прав людини призвела до створення нових органів в організаційній структурі Агенції. Одним із таких органів став Консультативний Форум, повний склад якого формується із представників міжнародних організацій, агенцій ЄС та організацій громадянського суспільства. К. Лоскі (C. Loschi) і П. Сломінські (P. Slominski) вважають, що діяльність цього органу надає можливість підтримувати постійний діалог та обмінюватися думками між FRONTEX і правозахисниками [116, с. 203]. Л. Джаннетто (L. Giannetto) вбачає в цьому більш істотну роль, адже доступ до Агенції забезпечує правозахисним групам привілейовану позицію для просування своїх вимог [80, с. 165].

Аналіз правового статусу Консультативного Форуму призвів до висновку, що цей орган має обмежений вплив на процес прийняття рішень керівними органами FRONTEX. Участь міжнародних організацій у його діяльності здебільшого здійснюється у чітко регламентованих рамках, які визначаються установчим документом Агенції та рішеннями Правління, з урахуванням позиції Виконавчого Директора.

По-перше, у ч. 2 ст. 108 Регламенту № 2019/1896 [177] закріплено невичерпний перелік із трьох міжнародних партнерів, представники від яких

мають бути включені до складу Консультативного Форуму. Разом з тим, щодо інших суб'єктів, то законодавцем ЄС використовується загальне формулювання, що «інші відповідні організації Агенція повинна запросити до участі в Консультативному Форумі». Законодавчою прогалиною у цій нормі варто вважати відсутність чітких вимог, яким мають відповідати такі організації. Оскільки це стало причиною наділення Правління необґрунтовано великою дискрецією у прийнятті рішень щодо складу Консультативного Форуму, чим спричиняло конфліктні ситуації. Так, у 2019 році була відхилена заявка міжнародної неурядової організації Sea-Watch через те, що її операційна спрямованість не задовольняє потреби Агенції у проведенні консультацій із основоположних прав, а тому не відповідає критерію щодо наявності необхідних знань та досвіду [115].

По-друге, міжнародні організації, які входять до складу Консультативного Форуму, не здійснюють вирішальний вплив на прийняття рішень у рамках FRONTEX. М. Гкліаті (M. Gkliati) та Дж. Кілпатрік (J. Kilpatrick) пояснюють слабку роль міжнародних організацій в управлінні Агенцією існуванням двох причин: 1) відсутністю у членів Консультативного Форуму доступу до всієї релевантної інформації; 2) консультативним характером роботи органу, що позбавляє його можливості здійснювати лобіювання ініціатив щодо захисту основоположних прав шляхом надання вказівок та незалежних порад [81, с. 69]⁸.

Таким чином, участь міжнародних організацій у Консультативному Форумі забезпечила для них формальний доступ до процесів управління, але не призвела до створення незалежного дорадчого органу з повним доступом до всієї необхідної інформації та повноваженнями призупиняти операційну

⁸ Комітет Європейського Парламенту з громадянських свобод, юстиції та внутрішніх справ також висловлює переконання, що рекомендації та позиції Консультативного Форуму недостатньо враховуються Правлінням та Виконавчим Директором FRONTEX. При цьому, на ефективність його роботи впливають досить жорсткі правила конфіденційності, встановлені самою Агенцією, які перешкоджають вільному обміну думками та рекомендаціями із зовнішніми партнерами.

діяльність, яка призводить до серйозних і систематичних порушень основоположних прав людини.

FRONTEX може безпосередньо взаємодіяти з міжнародними організаціями, використовуючи формалізовані інструменти співпраці. Найбільш типовим інструментом вважається робоча домовленість (ч. 2 ст. 68 Регламенту № 2019/1896 [117]). У тексті установчого документа Агенції перераховуються міжнародні партнери, з якими можуть бути укладені робочі домовленості, якщо це необхідно для виконання її завдань (абз. 3 ч. 1 ст. 68 Регламенту № 2019/1896 [117]). Однак перелік цих суб'єктів свідчить про те, що термін «міжнародна організація» має тлумачитися у найбільш широкому значенні.

Зарубіжні науковці Г. Шермерс (H. Schermers) і Н. Блоккер (N. Blokker) під міжнародною організацією розуміють форму співпраці, для якої характерна сукупність таких ознак: 1) заснована на основі міжнародного договору; 2) створена відповідно до норм міжнародного права; 3) має принаймні один орган, який наділений власною правосуб'єктністю [187, с. 37]. Зазначені ознаки також закріплені у нормативному визначенні міжнародної організації, що міститься у ст. 2 Проекту статей Комісії міжнародного права ООН про відповідальність міжнародних організацій [265]. Відповідно до положень згаданої норми міжнародною організацією є об'єднання наділене власною міжнародною правосуб'єктністю, що засноване на підставі міжнародного договору або іншого документа, та діяльність якого регулюється міжнародним правом. При цьому, до складу міжнародних організацій можуть входити не лише держави, але й інші установи. Проте, зазначені вище ознаки характерні саме для міжнародних міждержавних організацій (наприклад, Міжнародна організація з міграції, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Інтерпол).

Міжнародна практика діяльності FRONTEX вказує на те, що формалізована співпраця не обмежується укладанням робочих домовленостей лише з міжнародними міждержавними організаціями. Так, Агенцією підписано

декілька угод із суб'єктами, яких не відносять до традиційних міжнародних міжурядових організацій (наприклад, Женевський центр з управління сектором безпеки, Європейський комітет стандартизації, Регіональна ініціатива з міграції, притулку та біженців).

Співпраця FRONTEX із міжнародними організаціями здійснюється на основі угод, які можуть мати різне найменування, зокрема «робоча домовленість» (укладена з Інтерполом [218]), «обмін листами» (з Міжнародним центром розвитку міграційної політики [54]), «меморандум» (з Координаційною службою Ради командувачів Прикордонними військами СНД [137]), «меморандум про взаєморозуміння» (з Європейським комітетом стандартизації та Європейським комітетом електротехнічної стандартизації [138]). Незважаючи на різну назву угод, усі вони мають однакову правову природу та охоплюються поняттям «робоча домовленість»⁹. За правовою природою вони не є міжнародними публічними договорами, а характеризуються як акти м'якого права, оскільки не покладають на сторін чітко визначених зобов'язань. Зокрема, у їхніх текстах використовуються формулювання: «сторони будуть/мають/погоджуються/намагатимуться ...».

Процедура укладання робочих домовленостей з міжнародними організаціями має деякі особливості. Переговори від імені Агенції уповноважений вести Виконавчий Директор, який повинен попередньо проінформувати про це та отримати відповідний мандат від Правління. Проект документа про співпрацю повинен бути схвалений Європейською Комісією. Цей механізм свідчить про здійснення з боку компетентної інституції ЄС попереднього контролю щодо відповідності положень робочої домовленості праву ЄС. Разом з тим, Європейський Парламент та Рада ЄС повинні бути повідомлені про суб'єкта, з яким планується укладання угоди та її зміст. Варто зазначити, що про погодження аналогічних угод із третіми країнами, Агенція повинна повідомляти лише Європейський Парламент. Зазначена відмінність

⁹ Детальний аналіз правової природи робочої домовленості проведено у підрозділі 2.2. «Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з компетентними органами третіх держав».

свідчить про посилену увагу з боку держав-членів, через участь їхніх представників у Раді ЄС, до форм та напрямків співпраці, щодо яких буде проводитися взаємодія з міжнародними організаціями. Остаточний текст робочої домовленості має бути схвалений Правлінням та підписаний Виконавчим Директором.

Цілі та напрямки співпраці, визначені у тексті робочих домовленостей, відрізняються залежно від спеціалізації міжнародної організації, з якою укладається відповідна угода. Згідно з положеннями ст. 1 Робочої домовленості між FRONTEX та ОБСЄ [219] метою співпраці є вирішення проблем міграції та серйозних злочинів транскордонного характеру, включаючи торгівлю людьми. Співпраця між FRONTEX та Інтерпол проводиться для виявлення, боротьби та попередження транскордонної злочинності (ст. 1 Робочої домовленості між FRONTEX та Інтерпол від 27.05.2009 [218]). Метою взаємодії Агенції з Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців є забезпечення комплексного управління кордонами із повним дотриманням державами-членами міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, зокрема принципу заборони вислання [55]. Однак, спільною для більшості угод є мета щодо реалізації проєктів ЄС із інтегрованого управління кордонами.

Основними напрямками співпраці FRONTEX із міжнародними організаціями є обмін інформацією, найкращими практиками, розробка навчальних програм та спільна оперативна діяльність. При цьому, про обмін інформацією згадується у кожній робочій домовленості тому, що дані, отримані від міжнародних партнерів, дозволяють скласти більш точну ситуаційну картину навколо держав-членів ЄС з метою виявлення основних міграційних тенденції, а також більш ефективно виконувати інші завдання, що покладені на Агенцію.

Використання отриманої інформації повинно здійснюватися лише для виконання завдань, визначених установчими документами агенції та міжнародних організацій. Так, штатний персонал FRONTEX може, у порядку

встановленому ст. 82 Регламенту № 2019/1896, здійснювати виконавчі повноваження з прикордонного контролю (ст. 8 Шенгенського кодексу про кордони [271]). Для цього співробітники Агенції уповноважені проводити перевірку громадян третіх країн на зовнішніх кордонах ЄС за базами даних Інтерполу (наприклад, за базою даних про викрадені та втрачені проїзні документи).

Обмін інформацією може супроводжуватися передачею персональних даних. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Робочої домовленості між FRONTEX і ОБСЄ [219], передача персональних даних допускається для адміністративних цілей з метою виконання завдань, визначених цієї угодою. У тих випадках, коли передбачена така можливість, цей процес повинен бути проведений за умови чіткого дотримання основоположних прав та у порядку регламентованому спеціальною угодою. Проте, станом на кінець 2023 року спеціальні угоди про передачу персональних даних між Агенцією та міжнародними організаціями не було укладено.

Ще однією особливістю робочих домовленостей між FRONTEX та міжнародними організаціями є відсутність у тексті цих документів будь-яких роз'яснень щодо правової природи. Для порівняння більшість робочих домовленостей, укладених з компетентними органами третіх країн містять норму, у якій прямо зазначається про те, що вони не є міжнародними договорами. Відсутність таких норм в угодах з міжнародними організаціями жодним чином не впливає на їхню правову природу, яка залежить від інших ознак (наприклад, суб'єктів угоди та їхнього наміру встановити взаємні зобов'язання).

Стратегією FRONTEX із міжнародного співробітництва на 2021-2023 роки [71] встановлено, що Агенція прагне переглянути та зміцнити існуючі рамки партнерства з міжнародними організаціями, а також дослідити нові шляхи співпраці. У зв'язку із цим у більшості випадків використовується галузевий підхід. Так, із питань, що стосуються запобігання транскордонній злочинності, Агенція націлена на розвиток оперативної співпраці з такими

міжнародними організаціями як Інтерпол, Управління ООН з наркотиків та злочинності, Центр морського аналізу та операцій – Наркотики. Це розширення передбачає збільшення каналів для обміну інформацією та приділення особливої уваги використанню новітніх технологій у розробці стандартів прикордонної безпеки. Основою для цього можуть бути як робочі домовленості, так і міжнародні угоди, укладені ЄС із відповідними міжнародними організаціями (наприклад, майбутня Угода про співпрацю між ЄС та Інтерполом).

Іншим галузевим напрямком є співпраця FRONTEX із міжнародними партнерами щодо виконання функцій берегової охорони. Ключовим партнером із поза ЄС має бути Міжнародна морська організація, яка сприятиме у виявленні суден та моряків, які використовують підроблені документи. Координацію такої співпраці здійснювати Генеральний директорат із морських справ та рибальства за підтримки Європейської агенції з безпеки на морі та Європейської агенції з контролю за рибальством.

Крім того, FRONTEX планує розширювати географію співпраці, приділяючи більше уваги регіональним організаціям у Північній Африці та на Близькому Сході. Потенційними партнерами для співпраці мають стати Рада міністрів внутрішніх справ арабських країн та Африканська організація співробітництва поліції. Відтак, посилення співпраці з регіональними організаціями слугуватиме важливою платформою для побудови довіри та взаєморозуміння з компетентними органами третіх країн.

Підсумовуючи, зазначимо, що FRONTEX тісно співпрацює з міжнародними організаціями для досягнення цілей Європейського інтегрованого управління кордонами. При цьому, така взаємодія може проводитися від власного імені або шляхом надання підтримки Європейській Комісії в реалізації проєктів та програм ЄС. Для формалізації головних форм та напрямків співпраці, Агенція укладає робочі домовленості з міжнародними організаціями. Однак, відсутність власної міжнародної правосуб'єктності

позбавляє її можливості встановлювати міжнародні зобов'язання в актах двота багатостороннього співробітництва.

2.2. Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з компетентними органами третіх країн

Співпраця FRONTEX із третіми країнами є ключовими елементами для сприяння розвитку міграції та прикордонного контролю, а також протидії загрозам безпеці [110, с. 444]. Для цього Агенція має необхідну нормативно-правову базу, організаційну структуру, технічне обладнання та достатнє фінансування.

Статтею 73 Регламенту № 2019/1896 [177] встановлено обов'язок для держав-членів ЄС і FRONTEX співпрацювати із третіми країнами з метою реалізації міграційної політики та європейського інтегрованого управління кордонами. Тому взаємодія Агенції з національними компетентними органами третіх країн полягає у забезпеченні ефективного управління кордонами. Перш ніж розглядати види та форми взаємодії, необхідно дослідити онтологію цього поняття. Оскільки регламент FRONTEX не містить законодавчої дефініції зазначеної категорії, то необхідно звернутися до наукових праць українських та зарубіжних вчених.

У філософській площині «взаємодія» розглядається як процес взаємного впливу різних об'єктів один на одного, їхня взаємообумовленість та, навіть у окремих випадках, перехід одного в інший [287, с. 77]. Український дослідник І. В. Потайчук зазначає, що під взаємодією необхідно розуміти спільну взаємну діяльність двох суб'єктів, яка реалізується завдяки взаємній підтримці один одного [263, с. 2]. І. Л. Олійник доповнює думку, уточнюючи що взаємодія – це обмін результатами діяльності, який передбачає не тільки обмін інформацією, а й організацію обміну діями та планування спільної діяльності [260, с. 10].

Зарубіжні вчені зазначають, що співробітництво полягає у пристосуванні учасниками своєї поведінки до фактичних або очікуваних уподобань інших суб'єктів шляхом координування дій [109]. О. Клексон (A. Clackson) вважає, що взаємодія завжди є вигідною для всіх учасників цього процесу, але обсяг отриманої вигоди може для кожного з них відрізнятися [18].

Р. А. Калюжний та І. П. Кушнір виділяють дев'ять основних ознак взаємодії щодо спільної діяльності органів у сфері охорони державного кордону: 1) законність; 2) багатосуб'єктність і різноманітність повноважень; 3) взаємний вплив на діяльність один одного; 4) вплив змісту взаємодії на характер та обсяг компетенції сторін взаємодії; 5) узгодженість дій; 6) наявність спільної мети; 7) ініціативність принаймні з боку однієї із сторін; 8) партнерський характер відносин та рівність сторін; 9) системний та постійний характер взаємодії [241, с. 48-49].

Співпраця Агенції з компетентними органами третіх країн відбувається у рамках зовнішньої політики ЄС та повинна проводитися відповідно до пріоритетів, визначених у Стратегії міжнародного співробітництва FRONTEX на 2021-2023 роки [71, с. 6-8]. Відповідно до положень цього документа Агенція прагне забезпечити, щоб міжнародне співробітництво було: 1) узгоджено із законодавством та політикою ЄС, включаючи спільну зовнішню та безпекову політику; 2) реалізовано у партнерстві з іншими компетентними суб'єктами ЄС; 3) завжди дотримувалося основоположних прав; 4) заплановано на підставі аналізу ризиків; 5) враховувало взаємні інтереси обох сторін; 6) було віддане сталим рішенням.

Будь-яка взаємодія FRONTEX із компетентними органами третіх країн має здійснюватися з дотриманням норм та принципів права ЄС. Тому захист прав людини та персональних даних, які можуть стати відомі під час реалізації функцій Агенції, є пріоритетним завданням навіть у разі проведення оперативної діяльності на території третьої країни (ч. 1 та ч. 2 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177]).

У Стратегії міжнародного співробітництва FRONTEX зазначається, що основоположні права та ключові принципи міжнародного захисту, включаючи принцип невидворення, є важливою передумовою для всіх заходів міжнародного співробітництва. У зв'язку із цим, компетентні органи Агенції (Офіцер з фундаментальних прав та Консультативний Форум) тісно співпрацюють із міжнародними партнерами для втілення зазначених принципів у практичні гарантії. Важливу роль у забезпеченні дотримання основоположних прав на всіх етапах операційної діяльності FRONTEX відіграють спостерігачі за дотриманням основоположних прав, які є додатковим правовим інструментом до механізму розгляду індивідуальних скарг та звітування про серйозні інциденти.

Забезпечення конфіденційності та захисту персональних даних є ще однією засадою міжнародної співпраці з третіми країнами. Для цього Агенція використовує двосторонній підхід. З одного боку, FRONTEX, керуючись нормами та принципами міжнародного публічного права, дотримується обов'язку щодо забезпечення конфіденційності та захисту даних під час взаємодії із зовнішніми партнерами. Тому до будь-якої новоукладеної угоди з третіми країнами мають бути включені конкретні та детальні положення, що гарантують безпечну передачу персональних даних. З іншого боку, Агенція працює над просуванням європейських стандартів у сфері захисту персональних даних шляхом розробки та використання власних програм із підвищення спроможності у цій сфері [71, с. 8].

У науковій літературі виокремлюють дві основні моделі співпраці FRONTEX із третіми країнами [20, с. 180; 133, с. 162].

Перша модель передбачає встановлення кооперації між державою-членом та третьою країною шляхом укладання дво- або багатосторонніх угод у сфері управління кордонами. Роль Агенції полягає у наданні оперативної підтримки учасникам взаємодії. Незважаючи на те, що діяльність Агенції привносить користь державі-члену, її заходи мають проводитися у рамках зовнішньої політики ЄС та бути спрямованими на реалізацію завдань,

визначених регламентом FRONTEX. Крім того, Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) зазначає, що до тексту міжнародних угод, укладених між державою-членом та третьою країною, можливо включити норми щодо функцій та компетенції Агенції. При цьому, такі угоди не є базовими у діяльності FRONTEX, а лише доповнюють його мандат [20, с. 180].

Двосторонні домовленості, оформлені між владою Іспанії, з однієї сторони, та Мавританії й Сенегалу, з іншої, стали правовою основою для початку спільної оперативної діяльності, за координації FRONTEX, у територіальних водах двох африканських країн [34, с. 147]. Відтак, у 2006 році була проведена спільна операція Нега, яка за допомогою активів та персоналу договірних сторін, а також Агенції, дозволила іспанській владі подолати масований наплив нелегальних мігрантів, які прямували до Канарських островів (затримано близько 30 тис. осіб) [100, с. 3].

Друга модель полягає у безпосередній співпраці Агенції з компетентним органом третьої країни. Серед науковців точаться дискусії щодо кількості та змісту механізмів, за допомогою яких можлива пряма взаємодія. Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) зазначає, що існує декілька різних, але не взаємовиключних механізмів співпраці. Головним серед них є робочі домовленості, правом на укладання яких наділена Агенція з моменту створення. Разом з тим, науковець виокремлює офіцерів зв'язку та проекти технічної допомоги, які можуть бути самостійними механізмами співпраці або становити правовий інструмент, що реалізовується у рамках робочих домовленостей [20, с. 180]. Для порівняння Х. Екелунд (H. Ekelund) зазначає також про три механізми співпраці, але вкладає в них інше змістовне наповнення. Ця вчена погоджується з тим, що головним механізмом взаємодії FRONTEX із компетентним органом третьої країни є робоча домовленість. Однак, вона вважає, що діяльність офіцерів зв'язку у більшості випадків охоплюється правовими рамками робочих домовленостей, тому немає потреби виділяти їх в окремий механізм. Крім того, вчена вважає, що реалізацію

ініціатив ЄС, пов'язаних із функціонування зовнішніх кордонів, варто розглядати як самостійний механізм співпраці з третьою країною [50, с. 2-3].

В. Мейснер (V. Meissner), узагальнивши та систематизувавши наукові напрацювання своїх колег, виокремила такі способи взаємодії: 1) оперативне співробітництво, яке реалізується переважно через мережі обміну інформацією; 2) робочі домовленості; 3) ініціативи ЄС; 4) проєкти технічної допомоги, розпочаті та профінансовані Агенцією [136, с. 10-11].

Проблема зазначених класифікацій полягає у тому, що вони не враховують повний інструментарій, що використовує FRONTEX для співпраці з третіми країнами. Керуючись положеннями ст.ст. 73-77 Регламенту № 2019/1896, А. Г. Уйгун (A. G. Uygun) запропонувала найбільш всеохоплюючий підхід до класифікації механізмів співпраці Агенції з третіми країнами: 1) операційна співпраця за допомогою мереж обміну інформацією та офіцерів зв'язку; 2) співпраця на підставі робочих домовленостей та угод про статус; 3) взаємодія у рамках ініціатив ЄС; 4) реалізація проєктів технічної допомоги [210, с. 119-121]. На нашу думку, наведена класифікація найкраще відобразила нормативні положення чинної редакції установчого документа Агенції, що присвячені способам кооперації з компетентними органами третіх країн. При цьому, враховуючи правову базу, зміст та обсяг правових інструментів, які для цього використовуються, можна виділити більшу кількість механізмів співпраці. Так, обмін інформацією через регіональні мережі та діяльність офіцерів зв'язку у третіх країнах є самостійними механізмами співпраці тому, що перший з них передбачає лише обмін даними та, на підставі цього, складання ситуаційних картин і формування аналізу ризиків тоді, як другий, окрім інформаційного обміну та аналітичної діяльності, включає надання оперативної підтримки під час проведення повернень. Крім того, варто розмежовувати співпрацю Агенції з третіми країнами на підставі робочих домовленостей та угод про статус тому, що зазначені документи є різними за правовою природою, а також встановлюють різний обсяг завдань для сторін угоди.

На основі вивчення нормативних актів, що визначають правову основу участі FRONTEX у міжнародних відносинах, можемо зробити висновок, що співробітництво Агенції з компетентними органами третіх країн може відбуватися з використанням таких механізмів: 1) операційна співпраця через регіональні мережі з обміну інформацією; 2) реалізація проєктів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються Агенцією; 3) взаємодія через ініціативи ЄС, які присвячені проблемам управління міграцією та кордонами; 4) діяльність офіцерів зв'язку у третій країні; 5) співпраця у межах робочих домовленостей; 6) співпраця на підставі угоди про статус.

У контексті операційної співпраці через регіональні мережі з обміну інформацією важливо звернути увагу, що структурований та регулярний обмін інформацією є ключовим чинником для досягнення цілей європейського інтегрованого управління кордонами. Інформаційний обмін може здійснюватися із використанням різних систем та у рамках різних механізмів співпраці. Л. Марін (L. Marin) зазначає, що цей напрям зовнішньої діяльності FRONTEX реалізується у рамках робочих домовленостей, через офіцерів зв'язку або регіональні мережі для обміну інформацією. Останній інструмент виступає альтернативою інформаційного обміну на підставі робочих домовленостей та сприяє посиленню функції аналізу ризиків Агенції [133, с. 162, 165]. Таким чином, FRONTEX, який співпрацює на основі робочої домовленості лише з двома африканськими країнами (Кабо-Верде та Нігерією), обмінюється даними з багатьма африканськими країнами через відповідну регіональну мережу [133, с. 168].

Вивчення операційної співпраці з обміну інформацією між FRONTEX та компетентними органами третіх країн дозволяє узагальнити, що така співпраця відбувається через регіональні мережі: 1) мережу аналізу ризиків FRONTEX (FRAN); 2) мережу аналізу ризиків Західних Балкан (WB-RAN); 3) мережу аналізу ризиків Туреччина-FRONTEX (TU-RAN); 4) мережу аналізу ризиків Східного Партнерства (EaP-RAN); 5) розвідувальне співтовариство Африка-FRONTEX (AFIC). Д. А. Купрієнко вважає, що їх призначення

полягає у проведенні аналізу ризиків для забезпечення Європейського інтегрованого управління кордонами [246, с. 23].

Співпраця договірних сторін у кожній мережі реалізується за однаковою методологією. Крім того, Агенція може додатково укласти двосторонні угоди з країнами, що входять до конкретної регіональної мережі. Прикладом цього є домовленості, досягнуті FRONTEX із країнами Західних Балкан, що не входять до ЄС. Зазначені угоди є еквівалентними за своїм змістом та покликані сприяти сталому партнерству між ЄС та регіоном через спеціальний канал Агенції [136, с. 13].

Обмін зібраною інформацією дозволяє провести аналіз ризиків та врахувати його результати під час планування спільної оперативної діяльності (ч. 7 ст. 29 Регламенту № 2019/1896 [177]). До того ж, проведенню спільних операцій із прикордонного контролю повинен передувати ретельний, надійний та оновлений аналіз ризиків. У зв'язку із цим, Агенція має бути готова до адаптації власної діяльності, відповідно до інформації, що надходить від третіх країн. FRONTEX також неодноразово наголошував на важливості рефлексивності тому, що дані, отримані з регіональних мереж, використовуються для оперативного планування діяльності різних суб'єктів з управління кордонами, для стратегічного планування вищого рівня та навіть діяльності з нарощування спроможності, що фінансується ЄС [50, с. 11].

Розвиток оперативної співпраці з обміну інформацією через регіональні мережі забезпечується також завдяки реалізації проектів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються FRONTEX [133, с. 169]. Так, проект «Підвищення розвідувального співтовариства Африка-FRONTEX (AFIC)» спрямований на консолідацію та посилення міжвідомчого і міжрегіонального обміну інформацією з метою встановлення більш прямих каналів співпраці, покращення оперативних можливостей країн-партнерів, сприяння обміну інформацією, що має забезпечити високий рівень ефективності розслідувань, які проводяться для виявлення та припинення діяльності мереж організованої злочинності [148].

Повний перелік запланованих проєктів має бути включений до Єдиного програмного документа (ч. 6 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177]). Відповідно до його положень протягом 2023-2025 років Агенція планує продовжувати реалізацію таких проєктів: 1) щодо країн південного сусідства (EU4BorderSecurity); 2) для підвищення обміну інформацією між країнами розвідувального співтовариства Африка-FRONTEX (Strengthening the Africa-Frontex Intelligence Community); 3) для підвищення спроможності щодо управління міграцією з урахуванням захисту в Західних Балканах та Туреччині (Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey); 4) щодо підтримки у зміцненні інтегрованого управління кордонами у країнах Східного Партнерства (EU Support to Strengthening IBM in Ukraine) [130]. Крім того, FRONTEX наголошує на необхідності започаткування нових проєктів технічної допомоги у Західних Балканах, Україні, Молдові, Грузії, а також африканських країнах, які є основним джерелом походження нелегальної імміграції. Однак, кількість таких проєктів та обсяг їхнього фінансування буде залежати від коштів, що виділить для цієї мети Європейська Комісія.

Проєкти технічної допомоги в третіх країнах є важливою частиною міжнародного співробітництва FRONTEX. За допомогою спеціального набору заходів Агенція прагне підтримувати розвиток сталих рішень для управління кордонами та міграцією в пріоритетних країнах, що не входять до ЄС [70, с. 14]. На думку В. Раналді (V. Ranaldi), у цьому контексті FRONTEX прагне забезпечити, щоб її діяльність із технічної допомоги відповідала загальній політиці зовнішніх відносин ЄС. Незважаючи на те, що кожен проєкт зосереджується на різному географічному регіоні та спеціальній тематиці, уся проєктна діяльність спрямована на те, щоб відповідати конкретним потребам країн-бенефіціарів і підтримувати їх у розбудові потенціалу у сфері безпеки та управління кордонами. Відтак, проєкти технічної допомоги сприяють закладанню основи для стратегічного співробітництва або спираються на вже

налагоджені функціональні відносини між Агенцією та компетентними органами третіх країн [170, с. 161].

Наступним механізмом співпраці FRONTEX із третіми країнами є реалізація проєктів та програм у рамках ініціатив ЄС. Більшість цих ініціатив випливають із Глобального підходу до міграції та мобільності, який є всеосяжним інструментом, що визначає порядок та форми здійснення співпраці ЄС із третіми країнами на основі чітко визначених пріоритетів зовнішньої діяльності ЄС [136, с. 10-11]. У рамках цієї форми найбільш розробленими інструментами двосторонньої співпраці є Партнерство з мобільності та Спільні програми для міграції й мобільності.

Партнерство з мобільності задумано як основна комплексна та довгострокова двостороння основа для сприяння політичному діалогу й оперативному співробітництву щодо управління міграцією з третіми країнами. У 2007 році Європейська Комісія запропонувала використовувати цей інструмент у співпраці ЄС із країнами-партнерами. Його ідея полягає у розширенні можливостей мобільності та легальної міграції, включаючи проєкти кругової міграції, в обмін на співпрацю щодо запобігання нелегальній імміграції, посилення управління кордонами та прийняття зобов'язань із реадмісії [6, с. 30-31]. Важлива роль у досягненні зазначених завдань відводиться FRONTEX, який уповноважений здійснювати нагляд і контроль за зовнішніми кордонами ЄС та впливати на випадки неконтрольованої імміграції. Так, у додатку до Угоди, укладеної між ЄС та Марокко від 2013 року, про приєднання третьої країни до Партнерства з мобільності, зазначається, що Агенція може бути включена до проєктів партнерства у різних сферах (наприклад, щодо обміну інформацією, підготовки фахівців з управління кордонами або участі в спільній оперативній діяльності) [34, с. 148].

Відмінність цього механізму від попереднього можна провести за двома ознаками. По-перше, ініціативи ЄС стосуються реалізації програм, які можуть охоплювати більшу сферу питань, аніж управління міграцією та кордонами

тоді, як проєкти технічної допомоги FRONTEX спрямовані на досягнення цілей європейського інтегрованого управління кордонами. По-друге, реалізація ініціатив ЄС розпочинаються на підставі рішення, прийнятого Європейською Комісією, а проведення заходів, спрямованих на виконання проєктів технічної допомоги відбувається на основі положень єдиного програмного документу, який ухвалюється рішенням Правління FRONTEX. При цьому, фінансування проєктів та програм у рамках обох механізмів здійснюється за рахунок коштів ЄС, які Європейська Комісія виділяє для цієї мети.

Нинішній мандат Агенції передбачає можливість направляти офіцерів зв'язку не лише до держав-членів для здійснення моніторингових повноважень, але й до третіх країн для налагодження контактів з їхніми компетентними органами з метою реалізації її функцій поза межами ЄС. Якщо запровадження процедури відрядження офіцерів зв'язку до держав-членів є відносно нещодавньою практикою, яка стала можливою із прийняттям Регламенту № 2016/1624, то історія їх направлення до третіх країн починається з початку 2000-х років. У 2004 році Рада ЄС створила мережу офіцерів зв'язку з питань імміграції, які розміщувалися у третіх країнах для обміну та підтримки контактів із представниками імміграційних служб держав ЄС. Це сприяло запобіганню та боротьбі з нелегальною імміграцією. Згодом така модель стала основою для включення офіцерів зв'язку до внутрішньої структури Агенції [135, с. 129].

Відповідно до ч. 1 ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177] Агенція може направляти до третіх країн штатних співробітників або інших експертів у ролі офіцерів зв'язку, які під час реалізації своїх завдань на території третьої країни повинні забезпечуватися максимальним захистом. А. Помеон (A. Pomeon) зазначає, що їхня місія полягає у встановленні та підтримці контактів із компетентними органами третіх країн, де вони розміщуються, для сприяння поверненню нелегальних мігрантів, а також запобіганню нелегальній імміграції та боротьбі з нею [158, с. 190].

Особлива увага у нинішньому регламенті FRONTEX приділяється ролі офіцерів зв'язку у третіх країнах під час проведення операцій з повернення. У ч. 3 ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177] зазначається, що вони повинні сприяти у наданні технічної допомоги щодо ідентифікації громадян третіх країн та отриманні ними проїзних документів. У разі відсутності у третій країні офіцерів зв'язку від Агенції, остання може забезпечити підтримку державі-члену у поверненні громадян, які незаконно знаходяться на її території, шляхом направлення спеціальних зв'язкових офіцерів з питань повернення (ч. 4 ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Пріоритет у розгортанні офіцерів зв'язку надається третім країнам, які за результатом проведення аналізу ризиків є країною походження або транзиту щодо нелегальної імміграції (ч. 2 ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177]). Крім того, в окремих випадках офіцери зв'язку FRONTEX можуть мати регіональні повноваження для забезпечення ширшого географічного охоплення або спеціальний профіль (наприклад, щодо проведення операцій з повернення) [71, с. 11]. Відтак, це є свідченням того, що Агенція враховує особливості кожної з країн¹⁰.

Список пріоритетних третіх країн готується Виконавчим Директором, який має направити його на розгляд Європейській Комісії та після надання позитивного висновку, список затверджується рішенням Правління. Так, на 2023 рік пріоритетним для розгортання офіцерів зв'язку FRONTEX є країни Південного Сусідства, Західної Африки та регіону Шовкового шляху. Розвиток діалогу з країнами в цих регіонах має стратегічне значення, що може призвести до співробітництва у сферах взаємного інтересу, включаючи обмін інформацією для покращеної прикордонної ситуаційної картини, оперативне співробітництво з питань нелегальної імміграції, боротьби зі злочинністю та тероризмом, а також співпраця з питань повернень [127].

¹⁰ Необхідно звернути увагу, що Туреччина була першою країною, яка прийняла офіцера зв'язку, а у 2016 році Агенція вирішила призначити його на Західних Балканах.

Х. Екелунд (H. Ekelund) зазначає, що розгортанню офіцерів зв'язку в третіх країнах притаманний елемент рефлексивності, тобто це може здійснюватися на взаємній основі. Однак, на думку вченої, очевидним є той факт, що занепокоєння ЄС щодо безпеки своїх кордонів і зменшення нелегальної міграції мають пріоритет над будь-якими іншими занепокоєннями влади третіх країн [50, с. 12, 14]. Підтвердженням тому можуть слугувати значні фінансові ресурси, які виділяються для функціонування Агенції та покриття її операційних витрат (більше 585 млн євро у 2023 році [130]).

На сьогодні установчий документ Агенції не містить обмежень щодо третіх країн, де можуть розміщуватися офіцери зв'язку. Проте у правовій доктрині представлена позиція, що вони повинні направлятися лише до третіх країн, у яких практика управління кордоном відповідає мінімальним стандартам захисту прав людини [158, с. 137]. Так, Дж. Ріпма (J. Rijpma) вимагає, щоб співпраця була дозволена з тими третіми країнами, які є сторонами Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також Конвенції про статус біженців та Додаткового Протоколу до неї [183, с. 24].

Оцінюючи значення досліджуваного механізму, С. Хорі (S. Horii) зазначає, що розгортання офіцерів зв'язку є типовим інструментом «екстерналізації», який запровадили держави-члени ЄС. Його потенційний вплив є колосальним тому, що дозволяє Агенції регулювати рух майбутніх мігрантів, виходячи з інтересів ЄС [91, с. 105]. Отже, офіцери зв'язку є ефективним механізмом співпраці з третіми країнами, який сприяє поінформованості FRONTEX про міграційну ситуацію поза межами Союзу, а також полегшує державам-членам, за підтримки Агенції, реалізовувати операції з повернення.

Найважливішим механізмом співробітництва FRONTEX із його міжнародними партнерами є робочі домовленості [20, с. 184]. Цей механізм найчастіше використовується Агенцією для встановлення технічної та оперативної співпраці з органами третіх країн, які відповідають за управління

кордонами. Він був впроваджений із моменту заснування FRONTEX¹¹. Однак, поступове розширення повноважень Агенції призвело до того, що положення окремих робочих домовленостей передбачають обмежене використання її функціоналу. Відтак, наразі FRONTEX працює не лише над розширення регіонів для співпраці з новими третіми країнами, але й ведеться активна робота над оновленням вже існуючих угод¹².

Метою укладання робочих домовленостей є проведення оперативної співпраці для протидії неконтрольованій міграції, підвищення якості управління кордонами та боротьби з транскордонною злочинністю. Для цього між сторонами угоди відбувається оперативна взаємодія з таких напрямків діяльності як: обмін інформацією, аналіз ризиків, підготовка персоналу, відповідального за управління кордонами, спільна дослідницька діяльність, обмін досвідом та найкращими практиками, а також спільна оперативна діяльність.

У тексті робочих домовленостей, укладених із компетентними органами третіх країн (наприклад, Азербайджаном (п. 6) [220], Албанією (п. 6) [221], Косово (п. 6) [223], Нігерією (п. 6) [224], Україною (п. 6) [225] та іншими), прямо вказано про те, що вони не є міжнародними договорами. На думку М. Фінк (M. Fink) це зумовлено відсутністю функціональної потреби в Агенції щодо укладання міжнародних договорів [65, с. 26]. У зв'язку із цим, виникає питання щодо визначення правової природи цього документа.

У зарубіжній літературі існує узгоджена позиція, що робочі домовленості не є міжнародними публічними договорами [65, с. 27]. Такий висновок зроблено, виходячи з теоретичних основ права міжнародних договорів. Французький науковець Нгуєн Куок Дінх (Nguyen Quoc Dinh)

¹¹ На сьогодні укладено 18 угод із компетентними органами третіх країн: Азербайджаном, Албанією, Білоруссю, Боснією і Герцоговиною, Вірменією, Грузією, Кабо-Верде, Канадою, Косово, Молдовою, Нігерією, Північною Македонією, рф, Сербією, США, Туреччиною, Україною, Чорногорією.

¹² Відповідно до рішень Правління № 36/2021, № 34/2022, № 25/2023 FRONTEX веде переговори про внесення змін до існуючих робочих домовленостей із компетентними органами таких третіх країн: Албанія, Боснія та Герцеговина, Грузія, Кабо-Верде, Канада, Косово, Молдова, Нігерія, Північна Македонія, Сербія, США, Україна, Чорногорія.

зазначає, що під терміном «договір» необхідно розуміти будь-яку угоду, що укладена відповідно до норм міжнародного права між двома і більше суб'єктами та передбачає спеціальну процедуру набрання юридичної сили [258, с. 65]. Професор І. І. Лукашук тлумачить міжнародний договір як явно виражену угоду суб'єктів міжнародного права, яка передбачає створення міжнародно-правових зобов'язань для регулювання їхніх взаємовідносин [247, с. 6]. Для більш детального з'ясування правової природи міжнародного договору необхідно дослідити його ознаки.

Зарубіжний науковець Е. Ост (A. Aust) зазначає, що будь-який міжнародний договір характеризується такими ознаками: 1) сторонами угоди можуть бути держави та міжнародні організації; 2) письмова форма; 3) угода повинна містити міжнародно-правові зобов'язання; 4) порядок її укладання має відповідати нормам і принципам міжнародного публічного права. При цьому, британський науковець зазначає, що назва угоди та кількість документів, у яких може бути викладено її зміст не впливають на визначення юридичної природи міжнародного договору [7, с. 51-53].

В українській правовій доктрині юрист-міжнародник О. О. Мережко виокремлює такі ознаки міжнародних договорів: 1) юридична рівність сторін договору; 2) явно виражена воля сторін; 3) є результатом узгодження волі двох або більше суб'єктів міжнародного права; 4) повинен мати намір надати сторонам угоди юридично обов'язкового (нормативного) характеру [250, с. 40-46]. При цьому, І. І. Лукашук наголошує на тому, що для з'ясування правової природи угоди, окрім змісту та характеру зобов'язань, необхідно також враховувати форму угоди, а саме наявність у ній положень про ратифікацію, порядок набрання чинності тощо [247, с. 9]. На нашу думку, зауваження професора І. І. Лукашука є слушним, але зазначену ознаку необхідно розглядати у сукупності з іншими.

Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund), оцінюючи робочі домовленості крізь призму ознак міжнародних договорів, наголошує на тому, що вони не містять міжнародно-правових зобов'язань. Крім того, суб'єктом укладання такої

угоди з боку третьої країни є керівник міністерства або іншого компетентного органу, а не голова держави чи уряду. Регламентом № 2019/1896 та внутрішніми документами Агенції встановлена спрощена процедура укладання угоди та внесення до неї змін, без проведення ратифікації. Підписана угода не підлягає реєстрації у Секретаріаті ООН, а також не має бути опублікована в Офіційному віснику ЄС [20, с. 194]. Відтак, погоджуємося із думкою науковця, що робоча домовленість не є міжнародним договором.

Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) вважає, що цей правовий інструмент є спеціальною міжнародною угодою техніко-адміністративного характеру, виконання якої призводить до настання обмежених правових наслідків [20, с. 201]. Інший зарубіжний науковець Р. Ернандес (R. Hernández) також зазначає про неоднозначну правову природу робочих домовленостей та пропонує розглядати їх як акти «м'якого» права, які наділені гнучкою структурою для того, щоб адаптувати ці угоди відповідно до інтересів сторін [88, с. 173]. Т. М. Анакіна та Я. С. Бенедик тлумачать «м'яке» право ЄС як сукупність правил поведінки, які закріплені в актах, що не є юридично обов'язковими. Проте, істотне практичне значення таких актів здатне спричинити окремі правові наслідки [264, с. 191]. На думку К. В. Смирнової, акти м'якого права дозволяють заповнити правові прогалини та бути інструментом перспективного розширення компетенції ЄС [279, с. 77].

У західній правовій доктрині традиційним є поділ джерел права на акти «твердого» та «м'якого» права. Для проведення такої класифікації використовують критерій юридичної обов'язковості конкретного документа. Однак, Ф. Терпан (F. Terpan) наголошує на тому, що існують також різні ступені обов'язковості, які відрізняють не тільки «тверде» право від «м'якого» права, але і різні форми «м'якого» права [200, с. 72-74]. У зв'язку із цим, вчений вважає, що положення робочих домовленостей складають «обов'язкові норми із м'яким аспектом» або «необов'язкові норми, що мають юридичне значення» [200, с. 72-73].

Відтак, враховуючи напрацювання зарубіжних дослідників, маємо встановити за якими ознаками робочі домовленості можемо віднести до актів м'якого права. Для цього Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) пропонує використовувати такі критерії: 1) мовні конструкції, що застосовуються у їхньому тексті; 2) загальна оцінка змісту документа; 3) обставини, пов'язані із веденням переговорів та укладанням угоди [20, с. 193-194].

По-перше, у тексті угод використовуються мовні конструкції, які не призводять до настання міжнародно-правових зобов'язань (наприклад, «сторони будуть/мають/погоджуються/намагаються»). Однак, у тексті деяких робочих домовленостей із третіми країнами включено положення щодо дотримання основоположних прав, обмін секретною інформацією та захист персональних даних, що вказує на можливість настання суттєвих правових наслідків.

Так, у пп. «ii» п. 1 Робочої домовленості про оперативну співпрацю між FRONTEX та МВС Грузії [222], зазначається про обов'язок сторін поважати основоположні права, особливо осіб, які потребують міжнародного захисту, неповнолітніх, які прямують до держав Шенгенського простору без супроводу та інших вразливих груп людей. Відповідно до п. 7 Робочої домовленості про оперативну співпрацю між FRONTEX та МВС Республіки Албанія [221], сторони мають намір вживати всіх необхідних заходів для забезпечення належної конфіденційності інформації, отриманої під час реалізації угоди, а також щодо захисту персональних даних. Зазначимо, що відповідно до типової робочої домовленості, підготовленої Європейською Комісією [26], вищезазначені положення повинні бути обов'язково включені до тексту відповідних угод, укладених із компетентними органами третіх країн.

По-друге, більшість робочих домовленостей мають однакову структуру та визначають обсяг, характер та мету співпраці. Однак, ті угоди, що були укладені до прийняття чинної редакції регламенту FRONTEX, можуть мати більш спрощену структуру та не включати норми щодо обміну інформацією,

захисту прав людини, фінансування спільної оперативної діяльності за участю сторін угоди.

У робочій домовленості, укладеній Агенцією із Адміністрацією ДПСУ 2007 р. [225], відсутні будь-які згадки про інформаційні системи, що будуть використовуватися для обміну інформацією, захист персональних даних, розподіл фінансового навантаження та дотримання основоположних прав. Х. Екелунд (H. Ekelund) пояснює, що в угодах, укладених до 2012 року, були відсутні норми про захист основоположних прав людини під час оперативної діяльності FRONTEX у зв'язку із тим, що їх імплементація та застосування не було одним із основних компонентів зовнішньополітичної діяльності Агенції на момент підписання цих документів [50, с. 8]. Проте, оновлені робочі домовленості про оперативну співпрацю з компетентними органами Албанії та Грузії, підписані у 2021 році, уже включають зазначені вище норми.

Крім того, тексти робочих домовленостей не містять норм, які б регламентували порядок надання згоди на обов'язковість (наприклад, у формі ратифікації) цього документа з боку сторін угоди. Початок її дії, як правило, пов'язують із моментом підписання. Відтак, відсутність спеціальних процедур щодо визнання загальної обов'язковості норм, закріплених у тексті робочої домовленості, свідчить про необов'язковий характер самого документа та добровільність у виконанні його положень з боку підписантів.

Реалізація окремих правових положень робочих домовленостей може потребувати укладання додаткових угод, правова природа яких буде відрізнятися. Відповідно до п. 5 Робочої домовленостей про оперативну співпрацю між FRONTEX і МВС Грузії [222], участь компетентних органів Грузії в оперативних заходах, що проводяться під координацією Агенції, фінансуватиметься згідно з умовами, які визначаються окремо у кожній ситуації на підставі спеціально укладеного акту. Дж. Ріпма (J. Rijpma) вважає, що для практичної реалізації такої норми доречно додатково укласти Угоду про фінансове партнерство, у якій детально будуть прописані умови фінансування оперативної діяльності [182, с. 334].

По-третє, ведення переговорів щодо укладання робочої домовленості з третьою країною відбувається поза рамками ст. 218 ДФЄС. Це означає, що контроль за текстом таких угод з боку основних інституцій ЄС є обмеженим. Фактично, лише Європейська Комісія має реальний вплив на сторін угоди та положення, що будуть у ній закріплені. Відповідно до ч. 4 ст. 76 Регламенту № 2019/1896 [177] та ч. 3 ст. 22 Рішення Правління FRONTEX від 07.07.2020 р. [123], саме ця інституція уповноважена попередньо схвалити проєкт угоди. Відтак, здійснення Європейською Комісією вищого політичного нагляду сприятиме подоланню складнощів та перешкод на переговорній стадії, а також прискорить сам процес [234, с. 292].

Роль Європейського Парламенту у цій процедурі є несуттєвою тому, що він має бути лише ознайомлений із сторонами угоди та її текстом. Тоді як повноваженням з ініціювання питання про внесення змін до тексту робочої домовленості він не наділений. На думку М. Фінк (M. Fink), це свідчить про відсутність парламентського контролю та дефіцит демократії [65, с. 28]. Закріплення у тексті робочої домовленості положень щодо необхідності дотримання основоположних прав через потенційну можливість спричинення серйозних наслідків для фізичних осіб, унаслідок проведення спільної оперативної діяльності, є додатковими аргументами на користь того, що Європейський Парламент повинен брати участь у погодженні тексту робочої домовленості [214, с. 115].

Відтак, суб'єктний склад сторін робочої домовленості, формулювання правил поведінки, відсутність окремих структурних елементів, характерних для актів «твердого» права, а також спрощена процедура укладання та внесення змін свідчать про те, що такий тип міжнародних угод не встановлює міжнародно-правові зобов'язання. Однак реалізація його положень може призводити до настання обмежених правових наслідків. Відтак, зважаючи на суттєве практичне значення правових положень, закріплених у тексті робочих домовленостей, цей тип угод варто віднести до актів м'якого права.

Використання розглядуваного правового інструменту обумовлено різними чинниками. В. П. Тичина виокремлює переваги актів «м'якого» права, у зв'язку із чим вони активно застосовуються у міжнародній-правовій практиці. На думку української вченої, основними є такі: 1) загальний характер правових положень; 2) динамічність, здатність швидко реагувати на зміни у правовідносинах між відповідними суб'єктами міжнародного права; 3) спрощена процедура внесення змін до актів «м'якого» права та уникнення тривалих парламентських процедур; 4) нижчий рівень фінансових витрат, пов'язаних із підписанням документа, ніж у традиційних міжнародних угодах; 5) здатність впливати на майбутній розвиток зобов'язань «твердого» права, будучи певним перехідним механізмом у регулюванні суспільних відносин [281, с. 123].

Зарубіжний науковець Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) вважає, що цей тип угод є зручним для Агенції тому, що процедура його укладання досить спрощена, а внесення змін до тексту або припинення його дії відбувається за письмовим погодженням сторін, без проведення додаткових процедур [20, с. 196]. На нашу думку, використання робочих домовленостей як основного інструменту для співпраці з третіми країнами пов'язано, насамперед, із високим рівнем автономії та наявністю дискреційних повноважень сторін угоди. Оскільки зазначеними угодами встановлюються лише правові рамки співробітництва тоді, як право вибору щодо виконання таких положень залишається за сторонами угоди [234, с. 295].

Підсумовуючи, зазначимо, що робочі домовленості є офіційними документами, які встановлюють правові рамки співробітництва Агенції з компетентними органами третіх країн. Аналіз правової природи цих документів дозволяє зробити висновок, що вони є актами «м'якого» права та характеризуються такими ознаками: 1) укладаються від імені FRONTEX (а не ЄС), який не наділений власною від ЄС міжнародною правосуб'єктністю; 2) встановлюють загальні рамки оперативного співробітництва, не закріплюючи конкретні та юридично обов'язкові зобов'язання; 3) передбачена спрощена

процедура внесення змін до таких документів – за взаємною згодою сторін; 4) не підлягають опублікуванню в Офіційному віснику ЄС та реєстрації у Секретаріаті ООН; 5) можуть бути підставою укладення юридично обов’язкових актів, у тому числі міжнародних договорів [234, с. 295].

Новий механізм співпраці Агенції з третіми країнами запроваджено із прийняттям Регламенту № 2016/1624 (ч. 4 ст. 54) [175]. Відтоді на рівні ЄС ініційовано питання про укладання спеціальних угод із країнами Західних Балкан для проведення оперативної співпраці на їхній території. Уже перша операція, яка була розпочата 01.05.2019 в Албанії на підставі угоди про статус, показала переваги та недоліки цього механізму. Тому він був удосконалений та знайшов своє закріплення у нинішньому установчому документі Агенції. Оскільки текст деяких угод про статус (з Албанією, Сербією, Чорногорією) відповідає правовим рамкам попереднього Регламенту № 2016/1624, тому він містить юридичні прогалини, які має виправити правозастосовна практика. У зв’язку із цим, М. Превіателло (M. Previatello) пропонує поділяти всі міжнародні договори такого виду на угоди першого покоління, що укладені на підставі Регламенту № 2016/1624 та другого покоління, які були розроблені вже з урахуванням положень Регламенту № 2019/1896 [163, с. 3-8].

Відповідно до ч. 3 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177] угода про статус є міжнародним договором, який укладається між ЄС та третьою країною, згідно з процедурою визначеною ст. 218 ДФЄС, та передбачає розгортання команд управління міграцією на території третьої країни, де члени команд будуть здійснювати виконавчі повноваження. Професор В. І. Муравйов зазначає, що залежно від кількості суб’єктів, які беруть участь в укладанні міжнародного договору, їх можна поділити на двосторонні та багатосторонні [256, с. 220]. Проаналізувавши суб’єктний склад угод про статус, можемо стверджувати, що це двостороння міжнародна угода, у якій сторонами є ЄС та відповідна третя країна.

Особливість угод про статус полягає у тому, що вони є правовою основою для розширення зон оперативної діяльності FRONTEX, де

операційний персонал може здійснювати виконавчі повноваження. Перш ніж розгорнути персонал управління кордонами у третій країні, має бути виконано принаймні три умови: 1) має бути чинною угода про статус, укладена з третьою країною, у порядку передбаченому ст. 218 ДФЄС; 2) має бути розроблено оперативний план, погоджений спільно Виконавчим Директором і третьою країною; 3) має бути надано згоду держави-члена ЄС, яка межує з операційною зоною [23]. Лише остання з цих умов є змінюваною, оскільки залежить від географічного розташування третьої країни, з якою укладається угода про статус.

Оскільки міжнародні угоди, укладені із третіми країнами можуть створювати правові наслідки для держав-членів ЄС [256, с. 220], то отримання їхнього попереднього схвалення є обов'язковою умовою проведення оперативної діяльності на території третіх країн. Проте, у разі підписання такої угоди із третьою країною, розташованою у більш віддаленому регіоні, який не має спільного кордону із державою-членом ЄС, погодження не вимагається.

Установчий документ Агенції закріплює лише загальні рамки співпраці FRONTEX із третьою країною на підставі угоди про статус, тобто такий міжнародний договір має охоплювати всі аспекти, необхідні для здійснення оперативної діяльності. Деталізована модель угоди про статус розроблена Європейською Комісією. При цьому, закріплення у її тексті положень щодо обміну секретною й чутливою несекретною інформацією, захисту персональних даних та дотримання прав людини обґрунтовує необхідність погодження типової угоди про статус із Європейським інспектором із захисту даних та Агенцією ЄС з основоположних прав (ч. 1 ст. 76 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Із метою сприяння та покращення оперативної діяльності, а також забезпечення ефективного управління людськими і технічними ресурсами Агенції, можливе створення місцевого офісу (*antenna offices*) на території приймаючої третьої країни. Термін його функціонування залежить від оперативних потреб FRONTEX, необхідних для виконання важливої

оперативної діяльності. Д. Фернандес-Рохо (D. Fernandez-Rojo) наголошує на тому, що можливість створення додаткових організаційних структур у третій країні, що будуть під повним управлінням Агенції та виступатимуть контактним пунктом із її штаб-квартирою, є важливим інструментом для сприяння координації операційної діяльності [57, с. 94].

Однак, варто розмежовувати діяльність офіцерів зв'язку та місцевих офісів у третій країні. Обидва правові інструменти спрямовані на вирішення оперативних завдань щодо попередження та протидії нелегальній міграції, а також ефективній реалізації політики у сфері повернень. Однак, правова основа для цього є різною. Розміщення офіцерів зв'язку у третій країні можливе на підставі ст. 77 Регламенту № 2019/1896 [177], відповідно до якої інтерес для ЄС становлять країни походження або транзиту для незаконної міграції. Місцевий офіс може бути відкритий лише після укладання міжнародного договору між ЄС та третьою країною про здійснення оперативної діяльності за участю представників FRONTEX у такій третій країні (ч. 1 ст. 60 Регламенту № 2019/1896 [177]). Варто зазначити, що на сьогодні лише дві угоди ЄС (з Молдовою та Північною Македонією) містять положення про розміщення місцевих офісів Агенції у третій країні.

Обсяг повноважень і строк повноважень офіцерів зв'язку та членів місцевого офісу також відрізняється. Офіцери зв'язку покликані забезпечити підтримку контактів із компетентними органами третьої країни, а також надавати допомогу у проведенні операційних заходів (наприклад, щодо повернення). Таким чином, їхнє розміщення у третій країні сприятиме виконанню Агенцією моніторингових та оперативних повноважень. У свою чергу, місцеві офіси безпосередню спрямовані на реалізацію виключно оперативних завдань FRONTEX. Однак вплив та підтримка Агенції у їх здійсненні є значною більшою порівняно із офіцерами зв'язку. Такий висновок можна зробити, виходячи з характеру та деталізації повноважень місцевого офісу (наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 6 Угоди між ЄС та Республікою

Молдова про операційну діяльність, здійснювану Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони, у Республіці Молдова [3]).

Відмінність строку повноважень зазначених структур зумовлена різними чинниками. Так, потреба у збереженні офіцера зв'язку в третій країні залежить від міграційної ситуації та ролі такої країни в ефективному управлінні міграційними потоками. Діяльність місцевого офісу триває протягом часу, який необхідний для вирішення операційних потреб у третій країні.

Варто вказати, що установчий документ Агенції не містить прямої заборони на одночасне направлення офіцера зв'язку та відкриття місцевого офісу в третій країні. На нашу думку, це пов'язано з різним характером та ступенем завдань, що виконують обидві структурні одиниці. Отже, розміщення місцевого офісу в третій країні є більш «прогресивною» моделлю взаємодії та координації дій її компетентних органів із FRONTEX.

Оперативна діяльність на території третьої країни здійснюється за участі членів постійного корпусу Європейської прикордонної та берегової охорони, який складається не лише із штатних співробітників FRONTEX, але й також укомплектований фахівцями у сфері управління кордонами, відрядженими державами-членами. Однак, установчим документом Агенції гарантована можливість для держав-членів відмовитися у направленні до третьої країни власних співробітників прикордонного відомства у складі команд управління кордонами (ч. 5 ст. 74 Регламенту № 2019/1896 [177]). Відтак, на думку зарубіжних науковців, саме за ознакою добровільності внесків можливо розмежувати внутрішні та зовнішні зобов'язання Агенції [147, с. 5].

Оперативна діяльність на території третьої країни передбачає розгортання команд управління кордонами, члени яких наділяються виконавчими повноваженнями. Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 2 Регламенту № 2019/1896 [177] до складу зазначених команд входять представники постійного корпусу Європейської прикордонної та берегової охорони, які залучаються для проведення лише двох видів спільної оперативної діяльності:

спільних операцій та швидких прикордонних втручань. З цього випливає, що не всі виконавчі повноваження зможуть реалізувати члени команд управління кордонами під час розгортання у третій країні. Ті з них, які стосуються операцій з повернення, а саме: встановлення зв'язку з третіми країнами з метою виявлення та отримання проїзних документів для їхніх громадян, а також супровід громадян третьої країни, які підлягають процедурам примусового повернення, - не охоплюються компетенцією прикордонників постійного корпусу під час здійснення оперативної діяльності у третій країні. Отже, угода про статус не є правовим інструментом, який можливо використовувати для організації операцій з повернення.

Перед початком розгортання команд управління кордонами, Виконавчому Директору та приймаючій третій країні необхідно погодити оперативний план, який міститиме всі деталі операційних та процедурних аспектів спільної оперативної діяльності. Однак, угоди про статус, укладені з Албанією (ч. 2 ст. 3 [193]), Сербією (ч. 2 ст. 4 [195]) та Чорногорією (ч. 2 ст. 4 [194]) містять неповний перелік компонентів, які мають бути закріплені у тексті оперативного плану. Зокрема, у них відсутня вимога про географічний район проведення оперативної діяльності, її тривалість, а також необхідність у складанні звітів про інциденти, що трапилися у ході спільної операції або швидкого прикордонного втручання.

Крім того, М. Гкліаті (M. Gkliati) і Дж. Кілпатрік (J. Kilpatrick) висловлюють занепокоєння щодо проведення оперативної діяльності з прикордонного контролю на території третьої країни через недостатню прозорість оперативного плану [82, с. 16]. Доступ до цього документа є обмеженим, а його положення не підлягають розголошенню до моменту завершення оперативної діяльності. Відтак, відсутність зовнішніх моніторингових процедур покладає на Виконавчого Директора основну відповідальність за відповідність положень оперативного плану міжнародним зобов'язанням Агенції у сфері захисту прав людини.

Для досягнення цілей оперативної діяльності члени команд управління кордонами наділяються широкими повноваженнями, у тому числі можливістю застосовувати фізичну силу, службову зброю, боєприпаси та інше спеціальне обладнання. При цьому, важливим завданням для організаторів оперативної діяльності є закріплення в оперативному плані конкретного та вичерпно визначеного переліку повноважень, у тому числі виконавчих, які будуть у розпорядженні учасників спільної операції або швидкого прикордонного втручання.

Незважаючи на проведення оперативної діяльності поза межами ЄС, Агенція повинна забезпечити дотримання основоположних прав, відповідно до норм і принципів міжнародного та європейського права. Разом з тим, дії співробітників FRONTEX та фахівців прикордонних відомств держав-членів, які відрядженні для спільної оперативної діяльності, повинні гарантувати непорушність державного суверенітету третьої країни. Це забезпечується шляхом закріплення в тексті угод про статус положень щодо: 1) дотримання учасниками спільної оперативної діяльності законодавства приймаючої третьої країни; 2) слідування інструкціям та здійснення виконавчих повноважень у присутності представників компетентних органів з управління кордонами приймаючої третьої країни.

Однак, на думку Ф. Комана-Кунда (F. Coman-Kund), дотримання цих правил може призвести до неконтрольованого порушення прав людини. Причинами цього можуть слугувати законодавство третьої країни або інструкції її компетентних органів, які суперечать базовим принципам у сфері дотримання основоположних прав [21, с. 56]. Ми вважаємо, що нинішній мандат Агенції включає достатньо інструментів для попередження виникнення таких ситуацій.

По-перше, оперативна співпраця поза межами ЄС може проводитися лише у тій третій країні, яка здатна гарантувати дотримання основоположних прав. Як зазначає Дж. Рірма (J. Rijrma), необхідною умовою є підписання та ратифікація ЄКПЛ, Конвенції про статус біженців та додаткового протоколу

до неї [183, с. 24]. У п. 88 преамбули Регламенту № 2019/1896 [177] зазначається, що перед укладанням угоди про статус, Європейська Комісія повинна оцінити ситуацію з основоположними правами у третій країні. Тому моніторинг такої ситуації потребує проведення аналізу обсягу та змісту міжнародних договірних зобов'язань третьої країни у сфері захисту прав людини.

По-друге, на етапі складання оперативного плану Виконавчий Директор повинен забезпечити закріплення у його тексті достатніх гарантій для дотримання основоположних прав. Тоді у разі надання приймаючою державою інструкцій, які суперечать оперативному плану та порушують права людини, зокрема принцип «невислання» або норми про захист персональних даних, Виконавчий Директор або компетентні органи третьої країни будуть уповноважені зупинити або припинити проведення спільної оперативної діяльності. При цьому, доречно зазначає М. Превіателло (M. Previatello), що в угодах про статус першого покоління міститься вказівка лише про можливість, а не обов'язок зазначених вище суб'єктів зупинити або припинити спільну операцію чи швидке прикордонне втручання, що може призвести до продовження оперативної діяльності, незважаючи на порушення основоположних прав [163, с. 8]. Зазначимо, що в угодах про статус другого покоління зазначена правова прогалина виправлена. Відтепер порушення основоположних прав або зобов'язань щодо міжнародного захисту, що сталися внаслідок операційної діяльності, є підставою для відмови від фінансування, зупинення або припинення оперативної діяльності за рішенням Виконавчого Директора (ч. 4 ст. 18 Угоди між ЄС та Республікою Молдова про операційну діяльність, здійснювану Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони, у Республіці Молдова [3]).

Інша проблема, яка супроводжує проведення спільних операцій та швидких прикордонних втручань на території третьої країни, це досягнення балансу між ефективним захистом основоположних прав та положеннями щодо імунітету співробітників FRONTEX [163, с. 3]. Більшість діючих угод

про статус (окрім угоди з Північною Македонією) містять норму, згідно з якою члени команд управління кордонами користуються імунітетом від кримінальної, цивільної та адміністративної юрисдикції приймаючої третьої країни, за умови, що вони діють відповідно до положень оперативного плану.

З. Нечев (Z. Nечev) та Ф. Траунер (F. Trauner) переконані, що наділення імунітетом від відповідальності членів персоналу, задіяного в оперативній діяльності, є чинником, який сприятиме взаємодії держав-членів із владою третьої країни [147, с. 5].

Необхідно звернути увагу, що держави-члени, які направляють фахівців з прикордонного контролю у складі команд управління кордонами, можуть відмовитися від імунітету. У зв'язку із цим, на таких осіб буде поширюватися юрисдикція приймаючої країни для притягнення до кримінальної, цивільної та адміністративної відповідальності, навіть якщо вони допустили порушення національного законодавства третьої країни під час здійснення повноважень, визначених оперативним планом. Аналізуючи угоди про статус із країнами Західних Балкан, Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) звертає увагу на деякий дискримінаційний підхід, відповідно до якого відмова від імунітету поширюється лише на персонал, який відряджається державами-членами тоді, як щодо штатних співробітників FRONTEX відсутня аналогічна норма [23, с. 4]. Дійсно, лише міжнародна угода, укладена із Молдовою, встановлює можливість відмовитися від кримінальної юрисдикції третьої країни не лише для членів груп управління кордонами, які направляються державами-членами, але й також штатним співробітникам Агенції (ч. 3 ст. 12 Угоди між ЄС та Республікою Молдова про операційну діяльність, здійснювану Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони, у Республіці Молдова [3]).

Ми вважаємо, що гарантування відмови від імунітету щодо юрисдикції третьої країни є не настільки важливим питанням, як проблема, що стосується забезпечення неупередженої оцінки дій членів команд управління кордонами. В усіх діючих угодах про статус із третіми країнами зазначається, що

Виконавчий Директор надає висновок про відповідність поведінки члена команди положенням оперативного плану. Однак, здійснення такого повноваження посадовою особою Агенції, яка безпосередньо зацікавлена у результатах проведення оперативної діяльності, може призвести до порушення основоположних прав. Відтак, більш ефективним буде уповноважити вирішувати це питання суб'єкта, який несе пряму відповідальність за захист прав людини у рамках FRONTEX, а саме Офіцера з фундаментальних прав.

Положення міжнародних договорів, укладених ЄС із третіми країнами, продовжують правові наслідки як для сторін міжнародної угоди, так і для суб'єктів національного права третіх країн [256, с. 220]. Так, угоди про статус із третіми країнами встановлюють двосторонні зобов'язання щодо необхідності розроблення механізму розгляду скарг. Однак, паралельне існування двох механізмів може не гарантувати однаково високий рівень захисту прав людини у кожному з них [233, с. 36]. Крім того, навіть механізм розгляду індивідуальних скарг, що створений в рамках Агенції, не можна вважати ефективним засобом правового захисту у розуміння ст. 47 Хартії ЄС про основоположні права. Насамперед, це пов'язано із дефіцитом автономії посадових осіб Агенції, які уповноважені розглядати скарги фізичних осіб, рекомендованим характером його рішень та відсутністю апеляційної процедури. Відтак, поділяємо домінуючу позицію у зарубіжній правовій доктрині про те, що відсутність дієвого механізму розгляду скарг негативним чином впливає на дотримання основоположних прав під час проведення оперативної діяльності [23, с. 17].

Отже, нинішній мандат FRONTEX передбачає використання різних механізмів, за допомогою яких проводиться співробітництво з компетентними органами третіх країн. При цьому реформи останніх років збільшили рівень автономії та істотно розширили повноваження щодо координації оперативного потенціалу Агенції поза межами Шенгенського простору. Такий підхід дозволить ЄС попереджати виникнення неконтрольованих міграційних

потоків на окремих ділянках зовнішніх кордонів, а також посилить виконання інших функцій Агенції (наприклад, щодо протидії транскордонній злочинності та ефективному проведенню операцій з повернення).

2.3. Міжнародно-правові засади співробітництва України з Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони

Здійснення співпраці з третіми країнами є одним із компонентів концепції Європейського інтегрованого управління кордонами. Особливий інтерес для ЄС становлять треті країни, які межують з його державами-членами та є джерелом походження незаконної міграції (п. «g» ч. 1 ст. 3 Регламенту № 2019/1896 [177]). З огляду на географічну близькість до ЄС та нестабільну міграційну ситуацію Україна віднесена до переліку країн, які є об'єктом регулярного моніторингу та оперативних дій. Крім того, військове втручання РФ на територію України посилює злочинність, тероризм та міграційні тенденції. У зв'язку із цим, Європейський Союз оцінює ці події як один із головних чинників, що має значний вплив на різні компоненти інтегрованого управління кордонами [185, с. 10].

Анакіна Т. М. зазначає, що для України інтеграція в європейський політичний, економічний та гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром та системоутворюючим чинником розвитку держави [227, с. 123]. Тому отримання Україною 23.06.2022 статусу держави-кандидата стало новою рушійною силою для поглиблення співпраці, на додаток до Угоди про асоціацію. Я. М. Костюченко вважає, що зазначені правові процеси пов'язані між собою, навіть незважаючи на те, що вони ґрунтуються на різних правових базах, встановлених установчими договорами ЄС. Цей зв'язок полягає у тому, що імплементація Угоди про асоціацію та приєднання до ЄС потребують однакових зусиль, а саме проведення гармонізації законодавства, імплементації *acquis* ЄС у національну правову систему та вдосконалення загальної адміністративної спроможності держави [244, с. 232]. При цьому, І.

В. Яковюк зазначає, що найбільш важливим є виконання третього копенгагенського критерію щодо адаптації національного законодавства до правових стандартів ЄС. Саме вони становлять спільне правове надбання для держав-членів, адже виступають базисом для успішного просування реформ політичного та економічного характеру [293, с. 612]. Відтак, співробітництво України із FRONEX є важливим аспектом для адаптації української правової системи до *acquis* ЄС, зокрема у сфері юстиції, свободи та безпеки.

Правові рамки співпраці з питань міграції та управління кордонами, що є однією із складових Простору юстиції, свободи і безпеки, регламентовано розділом III Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 р. [282] (далі – Угода про асоціацію). Сторони міжнародної угоди звертають на важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями. Для цього вони мають проводити співробітництво, яке спрямоване на імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами (п. «іі» ч. 2 ст. 16 Угоди про асоціацію). Варто зазначити, що формулювання норми вказує на встановлення «м'якого» зобов'язання. Характерним є також те, що у згаданій вище нормі відсутні будь-які строки та способи наближення українського законодавства до *acquis* ЄС у частині охорони кордонів.

Аналізуючи ст. 16 Угоди про асоціацію, ретельного дослідження потребують декілька аспектів.

Перший аспект стосується характеристики поняття «інтегрованого управління кордонами» в українській правовій системі. Термін «інтегроване управління кордонами» (далі - ІУК), окрім загальноєвропейського визначення, яке закріплено у ст. 3 Регламенту № 2019/1896, має нормативну дефініцію в українському законодавстві. Так, у Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [269] зазначається, що під цією концепцією необхідно розуміти узгоджену діяльність компетентних державних органів і військових формувань, яка спрямована на забезпечення балансу між належним

рівнем прикордонної безпеки та відкритістю державного кордону для подорожуючих осіб і транскордонної співпраці. Відтак, основна ідея ІУК полягає у підтриманні розумного балансу між свободою та безпекою. Щодо цього Дж. Ріпма (J. Ripma) зазначає про необхідність відстоювання позиції, згідно з якою заходи безпеки завжди повинні служити свободі. Їх виконання може бути результатом гарантування поваги до основоположних прав і свобод крізь призму верховенство права [182, с. 168].

М. Р. Литвин пропонує виділяти чотири взаємопов'язані рівні ІУК: міжнародний, міждержавний, національний та прикордонний [248, с. 5]. На кожному із них виконуються завдання різного функціоналу та складності. Так, міжнародний рівень передбачає співпрацю з державами, які не межують з Україною, а також виконання міжнародних конвенційних зобов'язань. Тоді як прикордонний рівень стосується механізмів співпраці компетентних суб'єктів, діяльність яких спрямована на охорону державного кордону. Зазначимо, що розробка та реалізація національної стратегії ІУК відбувається саме на національному рівні.

Порівнюючи європейську та українську моделі ІУК, можемо зробити висновок, що у загальних рисах вони співпадають. Однак, між ними є певні відмінності, які, на думку експертів Міжнародного фонду «Відродження», викликані або особливостями державного кордону, або недоліками у розробці стратегічного документа. Так, модель ЄІУК включає такі нехарактерні для національної стратегії компоненти як: 1) обмін інформацією та співпрацю між державами членами; 2) співпрацю між відповідними інституціями, органами, офісами та агенціями ЄС; 3) механізм солідарності. Недоліком української моделі ІУК є відсутність окремих аспектів, які є важливими складовими компоненту прикордонного контролю (наприклад, ідентифікація осіб, які потребують міжнародного захисту). Крім того, такий компонент ЄІУК, як використання передових технологій та масштабних інформаційних систем, є характерним лише для трьох функціональних сфер української стратегії («Контроль у пунктах пропуску», «Охорона кордону поза пунктами

пропуску», «Координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами та міжвідомча взаємодія») [283, с. 5].

Донедавна прогалиною вітчизняної моделі ІУК було відсутність механізмів контролю якості. Варто зазначити, що Європейська модель ІУК передбачає відразу три таких механізми: Шенгенський механізм оцінювання, оцінка вразливості FRONTEX, національні механізми. Однак, на сьогодні є прогрес у розробці системи оцінки виконання завдань, встановлених українською Стратегією ІУК. 13.06.2023 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена Національна методика оцінювання якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами [266].

Другий аспект пов'язаний із тлумаченням поняття «імплементация» у контексті ІУК. Це поняття було об'єктом дослідження багатьох українських вчених. О. К. Каненберг-Сандул вважає, що імплементация – це процес, під час якого суб'єкти, яким адресована конкретна норма, діють відповідно до її положень [280, с. 39]. В. Л. Чубарев зазначає, що суть імплементации полягає у запровадженні норм міжнародного договору в національне законодавство [288, с. 250]. Схожу позицію висловлює М. В. Буроменський, характеризуючи імплементацию як процес перетворення норм міжнародного права в норми національного права [253, с. 66].

Найбільш ґрунтовне пояснення імплементации норм міжнародного права надав А. С. Гавердовський в однойменній монографії. Науковець пояснює, що імплементация є цілеспрямованою організаційно-правовою діяльністю держав, яка здійснюється для своєчасної, всебічної та повної реалізації, взятих на себе міжнародних зобов'язань. Відтак, її істинне значення полягає не в трансформації міжнародно-правових норм, а в їхньому сприйнятті національною правовою системою [230, с. 62]. Щодо моделі ІУК, то недостатнім буде копіювання компонентів європейської стратегії або дублювання їх у національному законодавстві. Для цього необхідно проводити системний комплекс заходів, який має починатися з прийняття

стратегічного документа та супроводжуватися планами дій з періодичним звітуванням про їх виконання.

У зв'язку з цим, в Україні розроблено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [269], на виконання якої підготовлено план заходів. Реалізація цієї Стратегії передбачає взаємодію органів державної влади України із FRONTEX щодо здійснення оперативних та моніторингових функцій. Документом передбачено поширення співпраці та розширення географії проведення спільної оперативної діяльності, удосконалення процесів обміну інформацією, підготовки прикордонників із урахуванням стандартів, викладених в уніфікованій навчальній програмі Агенції, а також удосконалення механізмів співпраці щодо проведення аналізу ризиків. За період 2020-2022 років частину з наведених завдань було успішно виконано, зокрема затверджено базові освітні програми, які б відповідали європейським стандартам, а також ініційовано переговорний процес щодо укладання з ЄС Угоди про статус представників FRONTEX [267]. Натомість інші завдання, які стосуються посилення співпраці щодо спільної оперативної діяльності, удосконалення механізмів обміну інформацією та аналізу ризиків, залишаються нереалізованими станом на початок 2023 року.

Враховуючи вище викладене, належна імплементація принципу ІУК в українську правову систему потребує тісної співпраці з Європейською прикордонною та береговою охороною.

Вивчення нормативних документів та практики їх застосування дає підстави зробити висновок, що співпраця FRONTEX з Україною може проводитися за двома моделями.

Перша модель передбачає взаємодію на операційному рівні держав-членів ЄС з Україною. Правову основу для цього складають дво- та багатосторонні міжнародні угоди. Так, Україна має низку угод із сусідніми країнами, у тому числі з Польщею, Румунією, Словаччиною, Угорщиною, щодо спільного патрулювання, спільних центрів співпраці та місцевого прикордонного руху. Деякі заходи, що застосовуються для боротьби з

корупцією на кордоні, складаються з превентивних заходів та заходів внутрішнього контролю, які впроваджують ДПСУ та Державна митна служба [5, с. 8].

Крім того, на виконання положень ст. 16 Угоди про асоціацію, Україною схвалено ряд імплементаційних протоколів із державами-членами ЄС для успішного проведення реадмісії осіб, які перебувають на території договірних сторін без законних на те підстав. Так, лише протягом 2022 року було погоджено тексти таких угод з Іспанією, Латвією, Румунією та Угорщиною [239]. Під час здійснення оперативної діяльності з виконання такого роду угод, FRONTEX уповноважений надавати підтримку державам-членам шляхом організації, координації або фінансування оперативної співпраці сторін (п. 81 Преамбули, ст. 72 Регламенту № 2019/1896 [177]). Для цього можуть залучатися ресурси системи EUROSUR, технічне обладнання (літаки, дрони, обладнання для виявлення підроблених документів тощо) або члени оперативного персоналу (наприклад, персонал супроводу при поверненні або спеціалісти з повернення), які сприятимуть виконанню міжнародних зобов'язань.

Друга модель встановлює можливість для Агенції безпосередньо взаємодіяти з компетентним державним органом, який відповідає за управління кордонами. На сьогодні у нашій державі такою структурою є Адміністрація Державної прикордонної служби України (далі – Адміністрація ДПСУ), яка здійснює реалізацію державної політики у сфері охорони кордону (п. 1 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України [268]). Співпраця між FRONTEX та Адміністрацією ДПСУ може здійснюватися з використанням різних механізмів, залежно від їхньої правової основи та інструментарію. Враховуючи наукові напрацювання у цій сфері, можемо виокремити такі механізми співробітництва FRONTEX із Україною: обмін інформацією з використанням регіональних мереж зв'язку; співпраця у рамках ініціатив ЄС, у тому числі проєктів з надання технічної допомоги, які

розпочинаються та фінансуються Агенцією; співпраця через мережі офіцерів зв'язку; та співпраця на підставі робочих домовленостей.

Для проведення аналізу ризиків, необхідно здійснювати обмін інформацією на регулярній основі. При цьому, дані, отримані з третіх країн, є важливим джерелом інформації для складання європейської ситуаційної картини. Тому співпраця FRONTEX з Україною, в частині обміну інформацією, є важливою умовою для запобігання та протидії нелегальній міграції, а також похідними від цього негативними явищами (транскордонна злочинність, тероризм тощо).

Обмін інформацією щодо ситуації на спільних кордонах між ЄС та Україною здійснюється з використанням Мережі аналізу ризиків Східного Партнерства. Формат співпраці погоджується на рівні керівництва ДПСУ, як відповідального органу України за обмін інформацією з питань управління кордонами, та Агенції. Для цього укладаються двосторонні угоди, які визначають експертів, відповідальних за завантаження даних до цієї мережі, її користувачів, інформацію, яка може бути предметом обміну тощо. Відповідно до встановлених домовленостей, Агенція забезпечує технічну підтримку та проводить підготовку національних фахівців для правильного використання можливостей інформаційної мережі [249, с. 125].

У рамках цієї мережі здійснюється обмін інформацією щодо семи основних показників нелегальної міграції: 1) виявлення випадків незаконного перетину кордону поза пунктами пропуску; 2) виявлення випадків незаконного перетину кордону через пункти пропуску; 3) кількість відмов у в'їзді на територію ЄС; 4) кількість виявлених випадків незаконного перебування на території держав-членів ЄС; 5) кількість заяв про надання притулку; 6) кількість виявлених посередників, які сприяють незаконному переміщенню осіб через кордон; 7) кількість виявлених підроблених документів [47]. На підставі інформації, зібраної від усіх учасників цієї мережі, складається спільний звіт, який містить висновки та пропозиції щодо можливих спільних дій.

Ініціативи ЄС є дієвим інструментом для поширення європейських стандартів у різних сферах політики поза межами об'єднання. Найчастіше, об'єктом впровадження ініціатив ЄС у міграційній сфері виступають сусідні країни або держави, які є джерелом нелегальної міграції. Представники FRONTEX є експертами з різних питань у сфері управління кордонами та проведення операцій з повернення. Тому вони допомагають у реалізації відповідних програм, а в окремих випадках, можуть навіть виступати ініціаторами або спонсорами втілення проєктів з технічної допомоги третім країнам. Варто зазначити, що метою цільових проєктів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються FRONTEX, є закладення основи для стратегічного співробітництва або розбудови вже встановлених відносин між Агенцією та компетентними органами третіх країн [232, с. 387].

З грудня 2022 по травень 2024 року за участі FRONTEX реалізується проєкт Європейського Союзу «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні» («EU Support to Strengthening IBM in Ukraine»). Цей проєкт фінансувався Європейською Комісією та був спрямований на виявлення та усунення прогалин у впровадженні національних реформ, наближення системи управління українським кордоном до стандартів і кращих практик Європейського інтегрованого управління кордонами ЄС (IBM). Він підтримує міжвідомче співробітництво та координацію між агенціями для ІУК, сприяє створенню більш ефективних механізмів залучення та двостороннього спілкування з громадськістю, а також заохочує заходи щодо протидії корупції в довгостроковій перспективі [53]. Для успішної реалізації проєкту до складу Керівної групи входять представники Агенції [29], які можуть надати якісну експертну оцінку та провести відповідне консультування.

Іншим важливим механізмом співпраці Агенції з Україною є мережа офіцерів зв'язку FRONTEX. Така взаємодія спрямована, насамперед, на ефективну реалізацію різних повноважень Агенції, зокрема обмін інформацією з компетентними органами третьої країни, що робить значний

внесок у формування європейської ситуаційної картини [71, с. 11]. При цьому, головна мета співпраці, на думку Х. Екелунд (H. Ekelund), полягає у забезпеченні європейського прикордонного контролю, який не завжди може бути пріоритетним завданням для третіх країн [50, с. 12]. Для цього, офіцери зв'язку спрямовують свою діяльність на встановлення та підтримку контактів з відповідними національними органами для запобігання нелегальній міграції та боротьбі з нею, а також ефективне повернення осіб, які незаконно знаходяться на території держав-членів ЄС.

У Стратегії міжнародного співробітництва FRONTEX на 2021-2023 роки зазначається, що, у окремих випадках, офіцери зв'язку мають регіональні повноваження для забезпечення ширшого географічного охоплення або спеціальний профіль (наприклад, повернення), що відображає інтереси Агенції щодо третьої країни [71, с. 11]. Одним із таких пріоритетних регіонів для ЄС залишається Східне партнерство. Аналіз ризиків, проведений Агенцією, свідчить про те, що його члени є країнами походження та транзиту незаконних переміщень. Хоча, Агенція оцінює кількість виявлених випадків незаконної міграції у цьому регіоні відносно обмеженою, стабільна ситуація на східних кордонах є довгостроковим пріоритетом ЄС [122]. Тому розгортання мережі офіцерів зв'язку, у країнах Східного Партнерства, сприяє досягненню цілей ефективного управління кордонами.

Зважаючи на стратегічне значення України у зовнішній діяльності ЄС та її роль у регіоні, а також протяжність сухопутного кордону, який вона має спільно з державами-членами ЄС, Агенцією запропоновано розташувати центральний офіс мережі офіцерів зв'язку для регіону Східного Партнерства у приміщенні Представництва ЄС в Україні (м. Київ) [71, с. 11]. Це дозволяє офіцерам зв'язку більш тісно координувати свою діяльність із представництвом ЄС, державами-членами, місіями та операціями Спільної безпекової та оборонної політики. На нашу думку, розташування офісу розглядуваної мережі офіцерів зв'язку в Україні є підтвердженням підвищеної

довіри та значущості нашої держави в зовнішній стратегії ЄС як пріоритетного партнера серед країн Східного Партнерства.

Основним правовим механізмом співробітництва України та ЄС у сфері управління кордонами є робоча домовленість. Так, 11.06.2007 у м. Люксембург була укладена Робоча домовленість про встановлення операційного співробітництва між Європейським агентством з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (FRONTEX) та Адміністрацією Державної прикордонної служби України (далі – Робоча домовленість) [225]. Незважаючи на численні реформи, проведені з Агенцією, цей документ досі є чинним для його сторін.

Правова природа розглядуваного документа визначена пунктом 6 Робочої домовленості, у якому зазначається, що цей акт не є міжнародним договором, а тому не створює для сторін юридично обов'язкових міжнародних зобов'язань. На нашу думку, робоча домовленість, укладена між FRONTEX та Адміністрацією ДПСУ є актом м'якого права, тобто офіційним документом, який встановляє правові рамки співпраці Агенції з третьою країною, але не містить юридично обов'язкових норм [234, с. 295]. Про це свідчать наступні ознаки.

По-перше, Агенція є суб'єктом, який не наділений міжнародною правосуб'єктністю. Хоча, Адміністрація ДПСУ може брати участь у розробленні міжнародних договорів, які стосуються сфер її компетенції, та самостійно їх укладати (пп. 11 п. 4 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України [268]), FRONTEX не має відповідних повноважень згідно з текстом Регламенту № 2019/1896.

По-друге, робоча домовленість містить лише загальні рамки оперативного співробітництва (цілі та напрямки), не закріплюючи юридично обов'язкові зобов'язання. Текст цього документа не містить конкретних результатів, які мають бути досягнуті, а лише зазначає про те, що головною метою співпраці має стати стійке партнерство (п. 1 Робочої домовленості [225]), що може свідчити лише про взаємний інтерес розвивати

співробітництво. Крім того, сторони угоди уникають використання формулювань, які б призводили до виконання чітких та однозначних зобов'язань. Відповідно до п. 3 Робочої домовленості [225] одним із напрямків співпраці є активне обговорення розвитку технічного рівня прикордонних процедур.

По-третє, у п. 5 Робочої домовленості [225] встановлена спрощена процедура внесення змін та доповнень до цього документа, згідно з якою це відбувається за взаємною згодою сторін угоди, без додаткових процедур погодження чи надання спеціальної згоди на обов'язковість.

По-четверте, текст Робочої домовленості не публікується в Офіційному віснику ЄС, а лише розміщується у публічному реєстрі документів Агенції. Крім того, у розглядуваному акті відсутня будь-яка інформація, яка б вказувала на залежність набуття чинності документа від порядку та часу його оприлюднення.

Цілі співпраці Агенції та Адміністрації ДПСУ закріплені у п. 2 Робочої домовленості [225]. Вони є типовими для такого роду угод. Ф. Команд-Кунд (F. Coman-Kund), аналізуючи тексти робочих домовленостей укладених Агенцією з третіми країнами, виділяє дві групи цілей співпраці: основні та похідні [20, с. 187]. Керуючись цієї класифікацією можемо зазначити, що співпраця FRONTEX із українським компетентним органом також передбачає досягнення двох груп цілей. Серед основних можемо назвати: 1) протидію нелегальній міграції та пов'язаній з нею транскордонній злочинності, що досягається шляхом проведення прикордонного контролю; 2) посилення безпеки на кордонах між державами-членами ЄС та Україною. Похідною ціллю є розвиток добрих відносин і налагодження взаємної довіри між прикордонними службами на кордонах між державами-членами ЄС та Україною.

Відповідно до текстів Робочої домовленості та Плану співробітництва на 2019-2021 роки співпраця договірних сторін проводилася у таких сферах: 1) обмін інформацією та аналіз ризиків; 2) розвиток спільної діяльності у сфері

навчання; 3) проведення спільної науково-дослідної роботи; 4) координація спільних оперативних заходів та пілотних проєктів, а також опрацювання ідей щодо технічного удосконалення цих заходів; 5) активне обговорення розвитку на технічному рівні прикордонних процедур та їхня модернізація; 6) удосконалення взаємодії командно-правлінських структур, відповідальних за управління спільними кордонами держав-членів ЄС та України (п. 3 Робочої домовленості [225]). Варто зазначити, що оновлений План співробітництва на 2022-2024 роки мав бути затвердженом навесні 2022 року. Однак, його редакція суттєво не змінить основні напрямки співпраці сторін, серед яких обмін інформацією, аналіз ризиків, допомога в підготовці персоналу прикордонної служби та участь в оперативній діяльності.

Обмін інформацією і проведення аналізу ризиків, на основі зібраних даних, є частиною моніторингових повноважень Агенції та невід'ємним компонентом більшості робочих домовленостей. Л. Марін (L. Marin) зазначає, що забезпечення доступу третіх країн до різних аналітичних інструментів Агенції для отримання й обміну даних пояснює її роль як головного збирача інформації про міграційні потоки навколо ЄС [133, с. 167]. При цьому, відомості, надані третіми країнами, дозволяють більш якісно скласти загальну картину на зовнішніх кордонах ЄС та більш точно присвоїти відповідний рівень впливу його окремим ділянкам (ст. 34 Регламенту № 2019/1896).

Робоча домовленість 2007 року не містить переліку конкретних інструментів, які будуть використовуватися сторонами для інформаційного обміну. Однак, вказується мета такого обміну – підвищення ефективності прикордонного контролю на кордонах між державами-членами ЄС та Україною. Більше того, досягнення цієї мети допускає можливість використання будь-яких інформаційних ресурсів та конекторів для обміну даними. Тому впровадження нової системи або мережі для інформаційного обміну з третіми країнами не потребує додаткового внесення змін до тексту угоди.

Разом з тим, недоліком Робочої домовленості є відсутність чітких правил для обміну секретною інформацією. Сучасна практика робочих домовленостей із третіми країнами свідчить про узгодження сторонами особливостей обміну такою інформацією [27]. Ф. Коман-Кунд (F. Coman-Kund) зазначає, що найчастіше робочі домовленості містять положення про укладання додаткових угод або протоколів щодо детальних вимог і процедур обміну секретною інформацією [20, с. 188]. На нашу думку, такий документ повинен містити відсилочні норми до актів міжнародного та європейського права, які стосуються захисту персональних даних. Таким чином, це буде слугувати додатковою гарантією дотримання основоположних прав людини.

Розвиток спільної діяльності у сфері навчання є наступним напрямком співпраці FRONTEX та Адміністрації ДПСУ. Український науковець А. В. Балендр вважає, що міжнародна співпраця щодо навчання фахівців з управління кордонами є важливим компонентом міжнародного співробітництва у сфері боротьби з нелегальною міграцією, транскордонною злочинністю та торгівлею людьми [228, с. 306]. При цьому, допомогу щодо підготовки українських прикордонників до найкращих європейських практик надає FRONTEX. Н. М. Ринденко виділяє такі напрямки підготовки: 1) впровадження Уніфікованої програми підготовки прикордонників (далі – УППП) держав-членів ЄС та спільної веб-платформи Virtual-Aula; 2) оволодіння іноземними мовами та розвиток комунікативних навичок; 3) спеціальна підготовка з виявлення підроблених документів та викрадених автомобілів [272, с. 354].

На сьогодні втілення УППП відбувається на базі Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького та центрів підготовки персоналу, що є структурними підрозділами Адміністрації ДПСУ. Однак, проблемним питанням реалізації цієї навчальної програми є відсутність нормативної визначеності та централізованих заходів впровадження. Робоча домовленість 2007 р. не містить деталізованих положень щодо проведення підготовки прикордонників. Тому для підвищення

потенціалу процесу імплементації УППП, Н. Радченя пропонує створити відповідну нормативно-правову базу для впровадження європейських стандартів, яка здійснить законодавчу регламентацію статусу УППП, та визначить юридично-лінгвістичне значення базових термінів і принципів [270, с. 375-376].

До того ж, втілення найкращих європейських практик ГУК простежується не лише через активну залученість окремих вітчизняних експертів до поширення відповідних знань, але й через входження українського закладу вищої освіти до європейської мережі прикордонних партнерських академій. У лютому 2019 року Національна академія ДПСУ імені Богдана Хмельницького приєдналася до мережі партнерських академій FRONTEX, а у 2020 році було підписано оновлену Угоду про партнерство [180, с. 334].

Важливе місце у процесі підготовки прикордонників держав-членів ЄС відіграє інформаційно-освітня веб-платформа Virtual Aula. Її можливості також використовуються у поширенні європейських стандартів управління кордонами в третіх країнах. Протягом 2020 року представники ДПСУ взяли участь у тренінгах, курсах та семінарах на онлайн-платформі «Virtual Aula», включно з вивченням англійської прикордонної лексики. Крім того, використовуючи можливості платформи, українські прикордонники обмінювалися досвідом зі своїми колегами на онлайн-семінарі «Незаконний обіг вогнепальної зброї в ЄС, Східній та Південно-Східній Європі» та брали участь у другій міжнародній конференції з біометрії [180, с. 303].

С. Хорі (S. Horii) зазначає, що з метою підвищення обізнаності щодо навчальних матеріалів, Агенція регулярно проводить конференції та семінари [91, с. 125]. На такі заходи активно запрошуюються представники не лише від держав-членів, але й також із третіх країн та міжнародних організацій¹³.

¹³ Протягом 2021 року два представники українського прикордонного відомства взяли участь у двох семінарах з пошуку та порятунку в рамках багатocільової морської операції Black Sea 2021.

Важливим компонентом підготовки фахівців прикордонних відомств третіх країн є втілення отриманих знань на практиці. Останнім часом у рамках програми «Staff Exchange» значно активізувався обмін персоналом, що дозволяє представникам ДПСУ працювати на ділянках зовнішніх кордонів ЄС, а їхнім європейським колегам ділитися досвідом, виконуючи обов'язки з охорони державного кордону України [228, с. 310-311].

Українські науковці можуть долучатися до науково-дослідних проєктів, організованих та фінансованих FRONTEX. Експерти ДПСУ разом з литовськими колегами взяли участь у міжнародному освітньому проєкті, який проводився на грантові кошти Агенції та був присвячений підготовці операторів безпілотних літальних апаратів (БПЛА) та менеджерів у сфері охорони кордону [228, с. 311]. Р. Чернатоні (R. Csernatoní) зазначає, що високоякісні технології, такі як БПЛА, є ефективними засобами безпеки в нагляді за кордоном, які дозволяють виправляти помилки у здійсненні невдалої політики в управлінні нелегальною міграцією [42, с. 175]. За підсумками міжнародного проєкту було розроблено навчальні матеріали, які містили інноваційні методики для підготовки операторів і менеджерів БПЛА. Відтак, результати досліджень, проведених з ініціативи FRONTEX, можуть бути використані для проведення безперервного спостереження за спільним кордоном України та держав-членів ЄС.

Оперативна співпраця сприяє практичному застосуванню знань, отриманих співробітниками українського прикордонного відомства під час оволодіння навчальними програмами FRONTEX, що дає змогу обмінюватися досвідом та кращими практиками [232, с. 388]. Так, у 2021 році 18 українських прикордонників взяли участь у семи спільних операціях, що проводилися на зовнішніх кордонах ЄС під координацією Агенції. Серед них показовою стала спільна операція «Швидке прикордонне втручання» в Литві 2021 року, під час якої представники з українського прикордонного відомства були єдиними учасниками, запрошеними з третіх країн. В операціях на території України брали участь 48 представників FRONTEX [180, с. 334].

У вітчизняному науковому просторі висловлена думка, що підготовка персоналу національної прикордонної служби відповідно до кращих європейських практик і спільна оперативна діяльність є взаємопов'язаними напрямками співробітництва Агенції та ДПСУ. Так, А. В. Балендр зазначає, що проведення спільної оперативної діяльності на зовнішніх кордонах ЄС створює нагальну потребу у підготовці членів українського прикордонного відомства працювати в умовах інтенсивного розвитку міжнародного співробітництва [228, с. 306]. На думку, Н. М. Ринденко залучення членів ДПСУ до спільної оперативної діяльності під координацією FRONTEX сприяє вдосконаленню професійної підготовки українських прикордонників [272, с. 354].

У період воєнного стану представники ДПСУ регулярно стикаються з технічними проблемами під час виконання функцій з охорони державного кордону. Відповідно до тексту Робочої домовленості, Агенція може надавати технологічну підтримку Україні (пп. 4 пункту 3) [225]. Ефективним інструментом для цього є грантова допомога. У січні 2023 року між FRONTEX та ДПСУ була підписана угода про надання гранту у розмірі 12 млн євро для підтримки українських прикордонників у виконанні їхніх обов'язків. Передбачається, що грант має покрити дефіцит у технічному обладнанні, зокрема зимової уніформи, переносних електростанцій, електрогенераторів, патрульних машин тощо [87].

Важливо звернути увагу, що відповідальність за виконання заходів, визначених Робочою домовленістю 2007 р., несуть обидві сторони, які призначають контактних осіб для взаємодії на постійній основі. Реалізація вузькоспеціалізованих або комплексних завдань може здійснюватися за допомогою ad hoc робочих груп, які мають створюватися з компетентних експертів, що представляють обидві сторони угоди. Для успішного виконання поставлених завдань, ними можуть складатися рекомендації. Взаємодія на найвищому рівні здійснюється між Виконавчим Директором Агенції та головою ДПСУ, які уповноважені укладати додаткові акти на розвиток

положень Робочої домовленості (наприклад, плани співробітництва). Отже, організаційна структура взаємодії FRONTEX та ДПСУ є відносно простою та гнучкою, що дозволяє, за потреби, створювати додаткові структурні одиниці, які сприятимуть виконанню оперативних завдань.

Нинішній мандат Агенції зазнав багатьох змін з моменту укладання робочої домовленості 2007 р., а тому у науковій доктрині сформувалася чітка позиція про оновлення двосторонньої угоди між FRONTEX та ДПСУ. При цьому, варто врахувати міграційні процеси, що відбувалися в європейському регіоні протягом останніх років та особливості охорони кордонів у сучасних умовах [255, с. 354]. У щорічному Аналізі ризиків 2022/23, Агенція висловлює занепокоєння щодо ситуації, яка склалася внаслідок вторгнення РФ на територію України. На думку експертів, така подія може призвести до значних потоків біженців не лише з України, але й з інших третіх країн. Додатковою серйозною загрозою для Шенгенського простору, викликана війною в Україні, є збільшення масштабів та зміна характеру транскордонної злочинності. Прогнозується, що значною проблемою для ЄС може стати незаконний обіг вогнепальної зброї, а також проникнення з території України до держав Шенгенського простору нелегальних мігрантів та злочинців із підробленими документами [185, с. 9]. Виходячи з цього, боротьба з транскордонною злочинністю може стати головним аспектом у оновленій редакції робочої домовленості для реалізації стратегії ІУК.

Удосконалення правового регулювання співпраці ДПСУ із FRONTEX, на підставі робочої домовленості, має відбуватися з врахуванням рекомендацій, підготовлених Європейською Комісією [27], та досвідом втілення на практиці положень оновлених робочих домовленостей, укладених Агенцією з компетентними органами третіх країн, які мають перспективу членства в ЄС. Проаналізувавши зазначені документи та практику їх застосування, можемо виокремити ряд положень, які повинні знайти закріплення в оновленій редакції робочої домовленості між ДПСУ та Агенцією.

По-перше, мають бути розширені цілі співпраці. Європейська Комісія зазначає, що метою типової робочої домовленості має бути ефективне впровадження інтегрованого управління кордонами, захист зовнішніх кордонів та сприяння здійсненню повернення [27]. Разом з тим, у ч. 5 ст. 73 Регламенту № 2019/1896 [177] закріплена норма, відповідно до якої Агенція повинна максимально сприяти проведенню операцій з повернення та реадмісії. Не зважаючи на тимчасове зупинення примусового повернення осіб в Україну через вторгнення РФ [185, с. 24], ДПСУ та FRONTEX повинні й надалі ефективно взаємодіяти у цій сфері задля подальшого досягнення цілей робочої домовленості. Крім того, нинішній мандат Агенції передбачає надання третім країнам технічної та оперативної допомоги. У зв'язку з цим, робочі домовленості, укладені з компетентними органами Албанії [221] та Грузії [222] у 2021 році, містять норму про сприяння з боку Агенції в реалізації проєктів технічної допомоги.

По-друге, визначити чіткі правові рамки для обміну інформацією, зокрема вказати на системи, які будуть використовуватися. Україна входить до мережі аналізу ризиків Східного Партнерства, що дозволяє їй зі своїми партнерами на регулярній основі обмінюватися інформацією та аналітичними даними про ситуацію на кордонах. Таке положення можна додати до тексту оновленої робочої домовленості, як це було зроблено у відповідних угодах з Албанією (пп. «ii» п. 3) та Грузією (пп. «i» п. 3). Інша інформаційна система, яка може бути використана для співпраці та обміну інформацією між державами-членами, Агенцією та Україною є EUROSUR. Статтею 75 Регламенту № 2019/1896 [177] встановлено, що такі дані можуть передаватися лише після укладання спеціальної угоди. Тому доповнення тексту робочої домовленості нормами про процедури та умови обміну інформацією між Україною та Агенцією через EUROSUR підвищить рівень ситуаційної обізнаності для її сторін.

По-третє, необхідно провести чітку правову регламентацію обміну інформацією з обмеженим доступом. Європейська Комісія виділяє два види

такої інформації: 1) чутлива несекретна інформація, порядок обміну якою може бути визначений текстом робочої домовленості; 2) секретна інформація, передача якої може здійснюватися лише на підставі окремої адміністративної домовленості, укладеної між Агенцією та третьою країною у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 76 Регламенту № 2019/1896 [27]. Крім того, оновлений варіант робочої домовленості повинен містити положення про порядок обробки та передачі персональних даних.

По-четверте, визначити особливості фінансування спільної оперативної діяльності, яка відбувається під координацією FRONTEX. Таке положення закріплено у робочих домовленостях з Албанією (п. 5) та Грузією (п. 5), що дозволяє забезпечити правову визначеність у фінансових аспектах оперативної співпраці.

По-п'яте, закріпити положення про дотримання основоположних прав і принципу заборони примусового видворення чи примусового повернення тому, що оперативна діяльність, яка проводиться прикордонними відомствами на зовнішніх кордонах, пов'язана з безпосередньою взаємодією з людьми, а відтак потребує створення відповідних гарантій.

По-шосте, розширити співробітництво через регіональну мережу офіцерів зв'язку для запобігання нелегальній міграції та боротьбі з нею, а також надати допомоги у поверненні осіб, які незаконно перебувають на території держав-учасниць Шенгенського простору (наприклад, в отриманні проїзних документів). До того ж, офіс офіцерів зв'язку для країн Східного Партнерства знаходиться в Україні (м. Київ).

По-сьоме, закріпити норму про можливість запрошення спостерігачів, як експертів від українських компетентних органів, для участі в оперативній діяльності, що відбувається під координацією Агенції. Такі дії дозволять покращити рівень співпраці та сприятиме обміну найкращими практиками (ч. 2 ст. 78 Регламенту № 2019/1896 [177]).

Отже, закріплення, зазначених вище, рекомендацій у тексті оновленої робочої домовленості між FRONTEX і ДПСУ створить правові підстави для

використання всіх можливих механізмів співпраці у рамках єдиного міжнародного документа та буде гарантувати дотримання основоположних прав під час проведення оперативної діяльності.

Актуальним для України є новий механізм співпраці, який поступово впроваджується ЄС у взаємодії з третіми країнами. Укладання двосторонніх угод між ЄС та конкретною третьою країною про операційну діяльність FRONTEX поза межами Союзу, дозволяє більш ефективно проводити управління спільними кордонами, які мають держави-члени ЄС та третя країна. Враховуючи геополітичне становище нашої держави та зміну міграційних тенденцій протягом останніх років¹⁴, вважаємо укладання такої угоди важливою прерогативою для співпраці України з ЄС у міграційній сфері, а також заходом, який сприятиме реалізації національної стратегії інтегрованого управління кордонами.

В Україні на вищому політичному рівні вже досягнуто розуміння того, що укладання такого роду угоди є пріоритетом для забезпечення прикордонної безпеки у міжнародному співробітництві. У Плані заходів на 2020-2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [267], зазначається про потребу у розширенні географії проведення спільних операцій з Агенцією, шляхом укладання Угоди про статус представників FRONTEX. Таким чином, найближчими роками відповідна угода має бути укладена, адже вже розпочато переговорний процес. Тому дана співпраця матиме позитивний ефект не лише для забезпечення охорони державного кордону, а й для зовнішньої євроінтеграційної політики України.

По-перше, розгортання команд управління кордонами Європейської прикордонної та берегової охорони на території України дозволить оперативно реагувати на міграційні виклики для стабілізації ситуації, що дасть змогу подолати й інші загрози, такі як транскордонна злочинність.

¹⁴ На східних сухопутних кордонах у 2021 році було виявлено 59 випадків незаконного перетину кордону громадянами України тоді, як цей показник у 2022 році становив 5130 випадків, а за перші 7 місяців (січень-липень) 2023 року – 2108 випадків (Monitoring and risk analysis. Official website of FRONTEX. URL: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>).

По-друге, залучення людських, технічних та фінансових ресурсів FRONTEX для проведення спільної оперативної діяльності в Україні, зменшить фінансове навантаження для нашої держави та забезпечить реалізацію технічної підтримки прикордонних заходів.

По-третє, проведення спільної оперативної діяльності за участі українських прикордонників та оперативного персоналу Агенції, підвищить професійний рівень національних фахівців і забезпечить обмін досвідом. Відтак, це наблизить українську правозастосовну практику з управління кордонами до європейських стандартів та полегшить виконання Україною правового копенгагенського критерію щодо глави «Юстиція, свобода та безпека».

Підсумовуючи, зазначимо, що правовою основою для співробітництва України з FRONTEX є як міжнародні договори (Угода про асоціацію 2014 р.), які встановлюють рамкові зобов'язання, так і акти м'якого права (робоча домовленість), що можуть призводити до настання правових наслідків. Чинна міжнародно договірна база співпраці України з ЄС не передбачає твердих зобов'язань щодо співробітництва у сфері охорони кордонів, а лише містить рамкові положення щодо основних форм та напрямків взаємодії. Нинішній правовий статус України у взаємовідносинах з ЄС як держави-кандидатки, а також зміна міграційних потоків на європейському континенті внаслідок повномасштабного вторгнення РФ на територію України, потребують розроблення новітньої нормативно-правової бази та розширення комплексу інструментів для співпраці. У зв'язку з цим, невідкладним завданням є модернізація тексту робочої домовленості з метою застосування повного спектру заходів, визначених нинішнім мандатом Агенції. Крім того, амбітною ціллю є укладання Угоди про статус представників FRONTEX, що дозволить залучитися підтримкою Агенції під час проведення оперативної діяльності на території нашої держави.

Висновки до розділу 2

1. Співробітництво FRONTEX із міжнародними організаціями та третіми країнами є невід'ємною частиною мандату Агенції. Взаємодія з міжнародними партнерами має проводитися відповідно до засад зовнішньої політики ЄС та бути спрямованою на просування стандартів європейського інтегрованого управління кордонами. Незважаючи на організаційну відокремленість та автономне управління діяльністю Агенції, вона не наділяється міжнародною правосуб'єктністю. Відтак, встановлення та розвиток міжнародних зв'язків, що можуть призвести до настання правових наслідків, відбувається лише після досягнення консенсусу між державами-членами, які мають вирішальний вплив під час прийняття рішень у Правлінні, та за погодженням з Європейською Комісією.

2. Важливою умовою співробітництва Агенції з міжнародними партнерами є дотримання принципу інституційного балансу. Цей принцип спрямований на забезпечення збалансованого розподілу повноважень для ефективної діяльності механізму стримувань та противаг на рівні ЄС. Застосування принципу інституційного балансу передбачає дотримання таких правових стандартів щодо зовнішнього виміру діяльності Агенції: 1) повинна бути спрямованою на виконання обов'язкових рішень інституцій ЄС; 2) здійснюватися у межах повноважень, визначених її установчим документом; 3) повинна охоплюватися механізмами нагляду, що є гарантією забезпечення законності та реалізації мети та завдань її мандату; 4) не повинна посягати на визначені установчими договорами повноваження інших установ ЄС у сфері реалізації зовнішньої діяльності. Виходячи з цього, Агенція уповноважена укладати з міжнародними партнерами угоди лише техніко-адміністративного характеру, які не встановлюють міжнародних зобов'язань.

3. Співпраця FRONTEX із міжнародними організаціями відбувається у трьох формах: 1) через надання експертної й технічної допомоги інституціям ЄС та державам-членам для ефективної реалізації проєктів з інтегрованого управління зовнішніми кордонами; 2) шляхом включення представників

міжнародних організацій до складу внутрішнього органу Агенції – Консультативного форуму; 3) через безпосередню взаємодію на підставі спеціально укладених угод. Найбільш ефективним способом взаємодії, у рамках якого відбувається співпраця з широкого кола питань (обмін інформацією, аналіз ризиків, розроблення програм з підготовки фахівців у сфері управління кордонами, науково-дослідна діяльність, спільна оперативна діяльність), є укладання робочих домовленостей. При цьому, перелік контрагентів Агенції не обмежується міжнародними міжурядовими організаціями, а найменування таких угод можуть різнитися.

4. Робочі домовленості FRONTEX є офіційними документами, які офіційно встановлюють правові рамки співробітництва Агенції з міжнародними організаціями та компетентними органами третіх країн. Аналіз правової природи цих документів дозволив зробити висновок, що вони є актами «м'якого» права та характеризуються такими ознаками: 1) укладаються від імені FRONTEX (а не ЄС), який не наділений власною міжнародною правосуб'єктністю; 2) встановлюють загальні рамки оперативного співробітництва, не закріплюючи конкретні та юридично обов'язкові зобов'язання; 3) передбачено спрощену процедуру внесення змін до таких документів – за взаємною згодою сторін; 4) не підлягають опублікуванню в Офіційному віснику ЄС та реєстрації у Секретаріаті ООН; 5) можуть бути підставою для укладання юридично обов'язкових актів, у тому числі міжнародних договорів.

5. FRONTEX виконує подвійну роль у взаємодії з третіми країнами. З одного боку, потенціал Агенції може використовуватися для підтримки спільної оперативної діяльності з прикордонного контролю, що здійснюється державою-членом та третьою країною. Для цього правовою підставою залучення ресурсів Агенції будуть норми міжнародної угоди, у яких закріплюється пряма вказівка про використання можливостей наднаціональної установи. З іншого боку, FRONTEX уповноважений самостійно налагоджувати контакти та проводити співробітництво з третіми

країнами. Із цією метою взаємодія може відбуватися шляхом використання таких механізмів: 1) операційна співпраця через регіональні мережі з обміну інформацією; 2) реалізація проєктів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються Агенцією; 3) взаємодія через ініціативи ЄС, які присвячені проблемам управління міграцією та кордонами; 4) діяльність офіцерів зв'язку у третій країні; 5) співпраця у межах робочих домовленостей; 6) співпраця на підставі угоди про статус. Незважаючи на самостійний характер кожного з механізмів співпраці, правовою основою їхнього застосування у двосторонніх відносинах між Агенцією та третьою країною може слугувати єдиний нормативний документ – робоча домовленість. До зазначеної угоди можуть включатися норми, які встановлюватимуть можливість проведення операційної співпраці через регіональні мережі з обміну інформацією, реалізацію проєктів технічної допомоги та направлення офіцерів зв'язку до третьої країни.

6. Як і у випадку з міжнародними організаціями, основним інструментом міжнародного співробітництва FRONTEX із компетентними органами третіх країн є робоча домовленість. Проте, якщо робочі домовленості, укладені з міжнародними організаціями здебільшого спрямовані на обмін інформацією для складання ситуаційних картин та проведення аналізу ризиків з метою виявлення та запобігання міграційним загрозам, то аналогічні угоди з компетентними органами третіх країн приділяють особливу увагу спільній оперативній діяльності для запобігання нелегальному в'їзду до ЄС та здійснення реадмісії.

7. Сучасний мандат FRONTEX дозволяє проводити оперативну діяльність поза межами ЄС, а ефективність цієї діяльності забезпечується завдяки широким повноваженням її персоналу, у тому числі шляхом здійснення виконавчих дій, що характерні для національних прикордонників. Правову основу для цього становлять угоди про статус, які укладаються ЄС із третіми країнами. Сфера дії таких угод є обмеженою та поширюється лише на оперативну діяльність з охорони кордону, тоді як операції з повернення

залишаються поза рамками її правового регулювання. Незважаючи на це штатний персонал Агенції наділяється широким комплексом повноважень та імунітетів для проведення прикордонних перевірок, що створює ризики для порушення прав людини. Відсутність неупередженої оцінки дій персоналу Агенції, який залучений до проведення оперативної діяльності на території третьої країни, та дієвих механізмів захисту порушених прав негативним чином впливає на дотримання ЄС міжнародних зобов'язань із захисту основоположних прав.

8. Євроінтеграційний процес України передбачає наближення національного законодавства до *acquis* ЄС. Однією з таких сфер є Юстиція, свобода та безпека, у рамках якої має бути імплементовано принцип інтегрованого управління кордонами. Положеннями Угоди про асоціацію 2014 р. встановлено, що підтримку у впровадженні правових стандартів із зазначеного питання буде надавати ЄС. При цьому головна роль у забезпеченні реалізації інтегрованого управління кордонами у рамках ЄС належить FRONTEX. У зв'язку із цим взаємодія національних компетентних органів з Агенцією є важливою умовою для ефективної імплементации європейських стандартів з управління кордонами. Робоча домовленість, укладена між FRONTEX та Державною прикордонною службою України, є базовим правовим інструментом для здійснення співробітництва у сфері управління кордонами.

9. Робоча домовленість 2007 р., укладена між FRONTEX та Адміністрацією ДПСУ, визначає загальні рамки оперативного співробітництва, які включають питання з обміну інформацією та проведення на основі отриманих даних аналізу ризиків, реалізація спільних науково-дослідних проєктів, підготовка персоналу прикордонних відомств та спільна оперативна діяльність на місцях. Однак, зміна тенденцій міграційних потоків та зростання загрози транскордонної злочинності після повномасштабного вторгнення РФ на територію України встановлюють вимогу оновлення базового документа, на підставі якого проводиться співробітництво між

FRONTEX та ДПСУ. Відтак, в оновленій робочій домовленості мають бути передбачені такі зміни: 1) розширено цілі співпраці, за рахунок включення до них операцій з повернення та реадмісії; 2) визначено чіткі правові рамки для обміну даними, у тому числі інформацією з обмеженим доступом; 3) регламентовано особливості фінансування спільної оперативної діяльності, що проводиться під координацією Агенції; 4) закріплено положення про дотримання основоположних прав і принципу заборони примусового видворення чи примусового повернення; 5) розширено співробітництво через регіональну мережу офіцерів зв'язку; 6) закріплено можливість запрошувати українських експертів як спостерігачів за оперативною діяльністю Агенції. Разом з тим, національним пріоритетом для забезпечення прикордонної безпеки є укладання угоди про статус, що дозволить заручитися підтримкою Агенції під час проведення оперативної діяльності на території України.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягало у встановленні особливостей міжнародно-правового статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони, її ролі у впровадженні Європейського інтегрованого управління кордонами та реалізації мети й цілей Європейського Союзу, розкритті специфіки її участі у міжнародних відносинах, зокрема, співробітництва з Україною.

Основними науковими й практичними результатами дослідження, отриманими у процесі виконання наукового завдання, є такі:

1. Із моменту створення перших європейських співтовариств у середині ХХ ст. були вжиті спроби скасувати перевірки на внутрішніх кордонах для покращення результатів комерційної діяльності. Проте, більшість держав не були готові передати суверенні повноваження у цій сфері на наднаціональний рівень, тому співробітництво здійснювалося на міждержавній основі, що відповідало їхнім національним інтересам. Поступовий розвиток євроінтеграційних процесів призвів до збільшення кількості сфер, які охоплюються компетенцією Союзу. Із набранням чинності Амстердамського договору 1997 р. було створено простір свободи, безпеки і справедливості, у рамках якого скасовувалися перевірки на внутрішніх кордонах держав-членів з метою забезпечити вільний рух осіб у рамках спільного міграційного простору. Забезпечення свободи пересування у рамках Європейського Союзу відбувалося синхронно із посиленням співробітництва держав-членів із питань безпеки на зовнішніх кордонах ЄС. Враховуючи зростання нелегальної міграції, терористичних загроз та інших видів злочинності, а також у зв'язку із повномасштабним розширенням ЄС у 2004 р. була реалізована «м'яка» форма комунітаризації у сфері прикордонного контролю та інституціоналізація співпраці у рамках Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (FRONTEX).

2. Підсумовуючи генезу становлення співпраці держав-членів з питань захисту кордонів та функціонування FRONTEX, пропонуємо виділяти чотири історичні етапи: 1) I етап (1951-1999 рр.) – міждержавне співробітництво у сфері охорони зовнішніх кордонів поза рамками Європейських співтовариств та ЄС; 2) II етап (1999-2004 рр.) – перехід від міждержавного до наднаціонального регулювання у сфері контролю за зовнішніми кордонами ЄС та інституціоналізація Шенгенського простору; 3) III етап (2004-2016 рр.) – створення спеціалізованої установи ЄС (агенції), на яку покладено функції зі здійснення координаційних, оперативних та інформаційно-технічних повноважень у сфері управління зовнішніми кордонами; 4) IV етап (2016 р. – наш час) – впровадження нової децентралізованої моделі в управлінні зовнішніми кордонами ЄС, у якій центральне місце займає Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони. Отже, за майже два десятиліття функціонування Агенції відбувся масштабний процес еволюції її мандату та покращення ресурсного забезпечення, що перетворило її на ключову установу в організаційно-правовій структурі, яка відповідає за ефективне управління зовнішніми кордонами Союзу, що є важливою складовою механізму функціонування простору свободи, безпеки і справедливості.

3. Головне завдання FRONTEX полягає у забезпеченні впровадження Європейського інтегрованого управління кордонами. Правова основа цієї концепції закріплена у ст. 3 Регламенту № 2019/1896, відповідно до якої вона становить систему взаємопов'язаних та узгоджених заходів, які реалізують інституції, органи, агенції ЄС та компетентні національні установи з метою забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами і досягнення високого рівня внутрішньої безпеки у рамках ЄС. Впровадження елементів цієї концепції дозволить не лише зменшити кількість нелегальних мігрантів, які перебувають у ЄС, але й також сприятиме подоланню транскордонних загроз, пов'язаних із організованою злочинністю загалом.

4. Природа та обсяг функцій і повноважень FRONTEX визначається основними елементами Європейського інтегрованого управління кордонами.

Враховуючи складну модель цієї концепції, на Агенцію покладається низка завдань, які дозволяють виокремити її основні функції та повноваження. Системне тлумачення нормативних документів та практики їхнього застосування, дозволяє зробити висновок, що діяльність Агенції, яка спрямована на виконання її мети та завдань, може бути класифікована за такими напрямками: стратегічне планування, моніторинг, координація, матеріально-технічна та гуманітарна підтримка. При цьому наскрізною функцією є функція берегової охорони, яка може охоплювати виконання завдань, пов'язаних з координаційними, матеріально-технічними або гуманітарними цілями. Такий підхід зумовлений високими безпековими ризиками на зовнішніх морських кордонах Союзу, які у більшості випадків стають епіцентром нелегальної та неконтрольованої міграції.

5. Повноваження FRONTEX здебільшого кореспондують основним функціям та дозволяють їх об'єднати у чотири групи: 1) повноваження зі стратегічного планування; 2) моніторингові повноваження; 3) оперативні повноваження; 4) імплементаційні повноваження. Повноваження зі стратегічного планування спрямовані на розроблення планів дій та заходів, які мають бути прийняті та реалізовані для ефективного управління кордонами. Відповідно до стратегічних та програмних документів Агенція здійснює моніторингові та оперативні повноваження. Результатом еволюції міжнародно-правового статусу FRONTEX стало істотне посилення моніторингових повноважень. Це дозволяє спрогнозувати тенденції міграційних потоків та провести оцінку готовності прикордонних відомств держав-членів забезпечити охорону кордонів від тиску нелегальної міграції. Оперативні повноваження передбачають виконання широкого комплексу дій від обміну інформацією до організації та проведення спільних операцій. При цьому оперативна діяльність на місцях може супроводжуватися наділенням співробітників Агенції виконавчими повноваженнями, за умови, що вони будуть дотримуватися законів приймаючої держави та діяти у їхній присутності або з їхнього дозволу. Імплементаційні повноваження

застосовуються у разі відсутності заходів з боку держави-члена, яка стикнулася з непропорційним тиском на її зовнішніх кордонах, що може загрожувати належному функціонуванню Шенгенського простору. У такій ситуації на виконання положень імплементаційного акта, прийнятого Радою ЄС, Агенція проводить невідкладні дії, спрямовані на швидку реалізацію заходів із прикордонного управління. Установлено, що лише компетентні інституції ЄС наділені повноваженнями приймати юридично обов'язкові рішення, тоді як акти Агенції є за своєю природою імплементаційними та не встановлюють зобов'язань для держав-членів. Відтак, природа функцій та повноважень свідчить про те, що FRONTEX не замінює національні органи влади з охорони кордонів, а лише уповноважений надавати їм підтримку для забезпечення реалізації Європейського інтегрованого управління кордонами.

6. Наділення FRONTEX широкими оперативними повноваженнями, які можуть супроводжуватися виконавчими діями у зонах оперативної діяльності, вимагає забезпечення ефективних інструментів забезпечення права на захист від можливих протиправних діянь з боку співробітників Агенції. Аналіз позасудових механізмів дозволив встановити, що вони не є ефективними засобами захисту через рекомендаційний характер рішень, які ухвалюються у рамках таких механізмів. Крім того, механізм розгляду скарг, який діє у межах Агенції, має недоліки через відсутність достатньої автономії у посадових осіб, які вирішують спір, та процедури оскарження рішень. Доведено, що єдиним ефективним механізмом захисту прав людини на наднаціональному рівні є Суд ЄС. Проте, високий процесуальний стандарт доведення фактів протиправної поведінки з боку співробітників FRONTEX є основною перешкодою реалізації права на захист у рамках судової системи ЄС.

7. Організаційно-правова структура FRONTEX складається з органів трьох видів: 1) керівні органи – уповноважені представляти Агенцію та приймати обов'язкові рішення до виконання (Правління та Виконавчий Директор); 2) консультативно-дорадчі органи – створені для підтримки функціонування керівних органів та підготовки висновків і рекомендацій для

прийняття рішень; 3) додаткові органи – можуть бути створені на підставі рішень керівних органів Агенції.

8. Порядок формування та прийняття рішень у керівних органах вказує на домінування міждержавних засад управління FRONTEX. Такий підхід відображає загальну тенденцію у розподілі повноважень між ЄС та його державами-членами з питань, що стосуються охорони державного кордону. Оскільки вирішальна роль у забезпеченні Агенції персоналом та технічними ресурсами залишається за державами, а сфера охорони державних кордонів є дуже чутливою для національної безпеки кожної з них, то прийняття рішень має бути здійснено на основі консенсусу держав-членів ЄС.

9. FRONTEX не наділений повноваженнями проводити самостійну міжнародну діяльність через відсутність достатньої автономії у прийнятті рішень. Досліджувана агенція є частиною організаційно-правового механізму Європейського Союзу, а тому її діяльність на міжнародній арені має проводитися відповідно до загальних засад спільної зовнішньої політики Союзу. Європейська Комісія уповноважена здійснювати контроль за міжнародною діяльністю FRONTEX крізь призму застосування принципу інституційного балансу. Встановлено, що участь Агенції в міжнародних відносинах має відповідати таким вимогам: 1) бути спрямованою на виконання обов'язкових рішень, прийнятих компетентними інституціями Союзу; 2) проводитися у межах повноважень, визначених Регламентом FRONTEX; 3) охоплюватися механізмами нагляду, що є гарантією забезпечення законності та реалізації мети й завдань її мандату; 4) повинна реалізовуватися з урахуванням повноважень інших установ ЄС у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, які визначені установчими договорами.

10. Запропоновано розглядати у рамках трьох форм взаємодії співробітництво FRONTEX із міжнародними організаціями: 1) під час забезпечення експертною та технічною підтримкою з метою реалізації проєктів інтегрованого управління кордонами; 2) назначаючи представників

міжнародних організацій до складу Консультативного форуму FRONTEX, який виконує консультативно-дорадчі функції; 3) на підставі спеціально укладених угод. Встановлено, що найбільш ефективною формою міжнародної співробітництва є співпраця на підставі робочих домовленостей, які чітко регламентують цілі, способи та напрямки взаємодії.

11. З огляду на відсутність міжнародної правосуб'єктності Агенція може укладати угоди виключно техніко-адміністративного характеру, що не є міжнародними публічними договорами і не призводять до настання юридично обов'язкових наслідків. Вони є актами «м'якого» права, які в практиці міжнародної діяльності Агенції отримали назву робочі домовленості. Особливостями робочих домовленостей є те, що: 1) стороною такої угоди є не ЄС, а FRONTEX, який не наділений міжнародною правосуб'єктністю; 2) вони спрямовані на встановлення загальних рамок оперативного співробітництва, без закріплення юридично обов'язкових положень; 3) передбачають спрощену процедуру внесення змін; 4) оприлюднення відбувається лише шляхом розміщення тексту акта у публічному реєстрі документів Агенції; 5) можуть містити положення про необхідність укладання додаткових угод, у тому числі міжнародних договорів, для розширення або поглиблення оперативної співпраці.

12. Сучасний мандат FRONTEX дозволяє виокремити шість основних форм міжнародного співробітництва з третіми країнами: 1) операційна співпраця через регіональні мережі з обміну інформацією; 2) реалізація проєктів технічної допомоги, які розпочинаються та фінансуються Агенцією; 3) взаємодія через ініціативи ЄС, які присвячені проблемам управління міграцією та кордонами; 4) діяльність офіцерів зв'язку у третій країні; 5) співпраця у межах робочих домовленостей; 6) співпраця на підставі угоди про статус. Встановлено, що правова основа для проведення міжнародного співробітництва відразу у рамках різних механізмів може бути закріплена в одному документі – робочій домовленості (наприклад, у робочій домовленості

може зазначатися про обмін інформацією через регіональні мережі та про необхідність розміщення офіцерів зв'язку у третій країні).

13. Угоди про статус є найновішим механізмом міжнародного співробітництва FRONTEX із третіми країнами, який дозволяє розширити зони оперативної діяльності поза рамками ЄС. Цей захід спрямований на попередження нелегального в'їзду мігрантів на територію держав-членів ЄС, зупиняючи їх у третіх країнах. Важливою умовою проведення оперативної діяльності поза межами ЄС є не лише дотримання норм права Європейського Союзу, але й також дотримання вимог законодавства приймаючі держави. Доведено, що діяльність FRONTEX у третіх країнах повинна підлягати ретельному нагляду. Для цього варто проводити контроль на всіх етапах оперативної діяльності, починаючи з планування й затвердження оперативного плану та завершуючи складанням звіту про результати операції. Проте, порівняльний аналіз тексту угод про статус дозволив зробити висновок, що не всі з них містять достатні гарантії захисту прав людини.

14. Правовою основою співробітництва FRONTEX з Україною є акти, що не містять «жорстких» міжнародних зобов'язань для сторін. Незважаючи на обов'язковий характер Угоди про асоціацію 2014 р., норми закріплені у її ст. 16 передбачають виключно «м'які» зобов'язання у сфері міграції, притулку та управління кордонами, без деталізації способів та термінів їхньої імплементації. Робоча домовленість 2007 р., укладена між FRONTEX та ДПСУ, є актом «м'якого» права, який встановлює правові рамки оперативного співробітництва та не закріплює міжнародних зобов'язань.

15. Враховуючи перспективу вступу нашої держави до складу ЄС, важливим завданням у найближчій перспективі має бути оновлення робочої домовленості з FRONTEX, у якій детально будуть сформульовані цілі, способи та напрямки оперативного співробітництва сторін. Іншою амбітною ціллю має стати укладання міжнародної угоди між Україною та ЄС про розміщення персоналу FRONTEX на території України для проведення спільної оперативної діяльності. Цей крок дозволить пришвидшити процес наближення

національного законодавства та правозастосовної практики до європейських стандартів у сфері управління кордонами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Acosta Sanchez M. An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union. *Journal of International Law and International Relations*. 2020. № 8. P. 121-133.
2. Ad Hoc Group on Immigration (AHGI). Union of International Associations. URL: <https://uia.org/s/or/en/1100047643> (дата звернення: 30.05.2023).
3. Agreement between the European Union and the Republic of Moldova on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Moldova of 17 March 2022. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A0318\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A0318(01)&from=EN) (дата звернення: 01.08.2023).
4. Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Schengen of 14.06.1985. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ddcb75a4.html> (дата звернення: 30.05.2023).
5. Analytical Report of 01 February 2023 following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf (дата звернення: 01.08.2023).
6. Andrade P. G. EU cooperation with third countries in the field of migration. (Study for the LIBE Committee of the European Parliament). 2015. 144 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf) (дата звернення: 01.08.2023).
7. Aust A. Handbook of International Law. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 527 p.
8. Bernard E. Accord sur les agences européennes: la montagne accouche d'une souris. *Revue du droit de l'Union Européenne*. 2012. № 3. P. 399-446.

9. Beyond EU borders. Official site of FRONTEX. URL: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/beyond-eu-borders/>

(дата звернення: 30.05.2023).

10. Bigo D. Liaison officers in Europe: new officers in the European security field. *Issues in Transnational Policing*. London; New York: Psychology Press, 2000. P. 67-99.

11. Bleta B. The border management system developed by the European Union. 2018. URL:

https://www.researchgate.net/publication/326997730_The_border_management_system_developed_by_the_European_Union (дата звернення: 30.05.2023).

12. Busuioc M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. № 15(5). P. 599-615.

13. Busuioc M., Groenleer M., Trondal J. The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making. Manchester: Manchester University Press, 2012. 208 p.

14. Carrera S., Blockmans S., Cassarino J.-P., Gros D., Guild E. The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CEPS Task Force Report. 2017. 64 p.

15. Carrera S. and den Hertog L. A European Border and Coast Guard: What's in a name? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe. 2016. № 88. 19 p.

16. Carrera S., Stefan M. Complaint mechanisms in border management and expulsion operations in Europe. Effective remedies for victims of human rights violations? Brussels: CEPS, 2018. 49 p.

17. Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford: Oxford University Press, 2016. 389 p.

18. Clackson A. Conflict and Cooperation in International Relations. 2011. URL: <https://www.e-ir.info/2011/02/01/conflict-and-cooperation-in-international-relations/#:~:text=Scholars%20have%20summarised%20cooperation%20as,rewards%2C%20but%20everyone%20should%20benefit> (дата звернення: 01.08.2023).

19. CM1817 Comments on the draft for a new Regulation on a European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final) and the amended proposal for a Regulation on a European Union Asylum Agency (COM(2018) 633 final) of 27 November 2018. URL: https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1817_notitie_van_de_commissie/f=/vku0ofm4fpqh.pdf (дата звернення: 30.05.2023).

20. Coman-Kund F. European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol. London and New York: Routledge, 2018. 330 p.

21. Coman-Kund F. The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new “Frontex” Regulation: legal and practical implications. *The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy* edited by H. Hofmann, E. Vos, M. Chamon. Cheltenham: Edward Elgar. 2019. P. 34-58.

22. Coman-Kund F. The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon. *European Foreign Affairs Review*. 2018. Vol. 23. № 1. P. 97–118.

23. Coman-Kund F. The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond... *Verfassungsblog on matters constitutional*. 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond/> (дата звернення: 01.08.2023).

24. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 07.05.2002 «Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52002DC0233> (дата звернення: 30.05.2023).

25. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings,

external borders and the return of illegal residents. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52003DC0323> (дата звернення: 30.05.2023).

26. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 21 December 2021 “Model status agreement as referred to in Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624”. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0829> (дата звернення: 01.08.2023).

27. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 21 December 2021 “Model working arrangement as referred to in Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624”. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0830> (дата звернення: 01.08.2023).

28. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 14.03.2023 establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management. URL: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/134249/imfname_11229765.pdf (дата звернення: 30.05.2023).

29. Consolidated Annual Activity Report 2020. Official site of FRONTEX. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2020/CAAR_2020_for_publication.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

30. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585429922834&uri=CELEX:12016M/TXT> (дата звернення: 30.05.2023).

31. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT (дата звернення: 30.05.2023).

32. Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:42000A0922%2802%29> (дата звернення: 30.05.2023).

33. Cortinovis R. The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law? *Journal of Contemporary European Research*. 2015. № 11 (3). P. 253-267.

34. Cortinovis R. The Origin and Evolution of the External Dimension of EU Migration Policy: Modes of Governance, Actors and Institutions: PhD Dissertation Catholic University of Milan, 2014. 224 p.

35. Council Decision 2007/511/EC: Council Decision of 15 February 2007 on the conclusion, on behalf of the Community, of an Arrangement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the modalities of the participation by those States in the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585084706748&uri=CELEX:32007D0511> (дата звернення: 30.05.2023).

36. Council Decision 2010/252/EU: Council Decision of 26 April 2010 supplementing the Schengen Borders Code as regards the surveillance of the sea external borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585763268471&uri=CELEX:32010D0252> (дата звернення: 30.05.2023).

37. Council Decision of 26 July 2010 on the conclusion, on behalf of the Union, of the Arrangement between the European Community, of the one part, and the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein, of the other part, on the modalities of the participation by those States in the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2010/490/EU). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585084834847&uri=CELEX:32010D0490> (дата звернення: 30.05.2023).

38. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R2007> (дата звернення: 30.05.2023).

39. Council Resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31976Y0214%2801%29> (дата звернення: 30.05.2023).

40. Craig P. EU Administrative Law. 3th ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. 836 p.

41. Cruz A. Schengen, Ad Hoc Immigration Group and Other European Intergovernmental Bodies: In View of a Europe Without Internal Borders. Brussels: Churches Committee for Migrants in Europe, 1993. 31 p.

42. Csernaton R. Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management. *European Security*. 2018. Vol. 27. № 2. P. 175–200.

43. De Bruycker Ph. The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic. *European Papers*. 2016. № 2. P. 559-569.

44. Dehousse R. Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model. *West European Politics*. 2008. № 31 (4). P. 789-805.

45. Deleixhe M., Duez D. The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up? *Journal of European Integration*. 2019. Vol. 41. № 7. P. 921-936.

46. Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies of 25 February 2005. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1d9a7002-b022-4db5-9271-cbe152173b39/language-en> (дата звернення: 30.05.2023).

47. Eastern Partnership Risk Analysis Network Quarterly Report (EaP-RAN). Official website of European Commission. 2022. URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00036_en (дата звернення: 01.08.2023).

48. Edler D. Securitization and (In) security Practices in Europe: The creation of Frontex. URL: [https://www.semanticscholar.org/paper/Securitization-and-\(-In-\)security-Practices-in-%3A-Edler/1d0626fe95d2bef7e7b0736ddbed19e878f67dc4](https://www.semanticscholar.org/paper/Securitization-and-(-In-)security-Practices-in-%3A-Edler/1d0626fe95d2bef7e7b0736ddbed19e878f67dc4) (дата звернення: 30.05.2023).

49. Egeberg M., Trondal J., Vestlund N. The Quest for Order: Unravelling the Relationship between the European Commission and European Union Agencies. *Journal of European Public Policy*. 2015. № 22 (5). P. 609-629.

50. Ekelund H. Normative power FRONTEX? Assessing agency cooperation with third countries. *TARN Working Paper*. 2017. № 15. 19 p.

51. ETIAS. Official website of FRONTEX. URL: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/etias/about-etias/> (дата звернення: 30.05.2023).

52. European Integrated Border Management Strategy. 11 Strategic Components. Working paper to facilitate discussion in the expert meeting 19-20.6.2016.

53. EU Support to Strengthening IBM in Ukraine (EU4IBM). International Centre for Migration Policy Development. URL: <https://www.icmpd.org/our-work/projects/eu-support-to-strengthening-ibm-in-ukraine-eu4ibm> (дата звернення: 01.08.2023).

54. Exchange of Letters between the European Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) of 4 June 2009. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6740> (дата звернення: 01.08.2023).

55. Exchange of Letters between the European Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) of 16 June 2008. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6752> (дата звернення: 01.08.2023).

56. Feasibility Study for the Setting Up of a «European Border Police»: Final Report, Rome, 30 May 2002. URL: <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> (дата звернення: 30.05.2023).

57. Fernández-Rojo D. EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL. Cheltenham: Edward Elgar, 2021. 254 p.

58. Fernández-Rojo D. Evolution of the operational tasks of Frontex, EASO and Europol: towards an integrated border management, migration and asylum administration in the European Union? Doctoral Thesis. The University of Deusto, Bilbo. 2018. 441 p.

59. Fernandez-Rojo D. FRONTEX's A Reinforced Operational Role of the Agency since the Adoption of Regulations 2016/1624 and 2019/1896. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021. № 470. 10 p.

60. Fernandez-Rojo D. Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (FRONTEX): The Supranational Administration of the External Borders? The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies: Human Rights, Development and Neighbourhood Policies in the Mediterranean Area. *Nomos Verlagsgesellschaft*, 2020. P. 289-317.

61. Fernandez Rojo D. The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*. 2016. № 4-5. P. 225-234.
62. Ferraro F., De Capitani E. The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform? *ERA Forum*. 2016. № 17 (3). P. 385–398.
63. Fink M. Frontex and Human Rights: Responsibility in «Multi-Actor Situations» under the ECHR and EU Public Liability Law: Doctoral Thesis. Leiden, 2017. 457 p.
64. Fink M. Frontex: Human Rights Responsibility and Access to Justice. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. 2020. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/frontex-human-rights-responsibility-and-access-to-justice/> (дата звернення: 30.05.2023).
65. Fink M. Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding “Technical Relationships”. *Utrecht Journal of International and European Law*. 2012. Vol. 28. № 75. P. 20–35.
66. Fink M. The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable. *German Law Journal*. 2020. Vol. 21. № 3. P. 532-548.
67. Fjørtoft T. More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*. 2020. № 16(1). P. 1-15.
68. Focus: Forms of Crime Control. *The European Criminal Law Associations’ Forum*. 2020. № 2. 156 p.
69. Frontex and Poland sign the headquarters agreement. Official website. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-poland-sign-the-headquarters-agreement-Tx15sl> (дата звернення: 01.08.2023).
70. Frontex: Beyond EU borders. 2021. 18 p. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_EU_borders_2021.pdf (дата звернення: 01.08.2023).
71. Frontex International Cooperation Strategy 2021 – 2023. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp->

content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6380 (дата звернення: 01.08.2023).

72. Frontex status agreements with non-EU countries. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/frontex-status-agreements-with-non-eu-countries.html> (дата звернення: 01.08.2023).

73. Frontex: The EU's External Borders Agency. House of Lords. Report with Evidence. 9th Report of Session 2006-07, HL Paper 60. London. 2008. 243 p.

74. FRONTEX: The making of a 'super agency'. 2019. URL: <https://rsaegan.org/en/the-making-of-a-super-agency/> (дата звернення: 30.05.2023).

75. Fundamental Rights at FRONTEX. European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX). Official website. URL: <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-office/> (дата звернення: 30.05.2023).

76. Gargano M. Borders as a practice: The Reform of Frontex and the Re-signification of the European External Borders. URL: https://www.academia.edu/32476345/Borders_as_A_Practice_the_Reform_of_Frontex_and_the_Re_signification_of_the_European_External_Borders (дата звернення: 30.05.2023).

77. General Report 2011. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf (дата звернення: 30.05.2023).

78. Giannetto L. CSOs and EU Border Management: Cooperation or Resistance? The Case of Frontex Consultative Forum. *American Behavioral Scientist*. 2020. № 64(4). P. 501–524.

79. Giannetto L. Frontex, Civil Society Organisations, and Human Rights at the EU Borders: A Complex Relationship. 2020. URL: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/10/frontex-civil> (дата звернення: 30.05.2023).

80. Giannetto L. Lobbying EU Agencies from Within: Advocacy Groups in Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*. Springer, Cham. 2019. P. 165-184.

81. Gkliati M., Kilpatrick J. Crying Wolf Too Many Times: The Impact of the Emergency Narrative on Transparency in FRONTEX Joint Operations. *Utrecht Law Review*. 2021. Vol. 17. № 4. P. 57–72.

82. Gkliati M., Kilpatrick J. Frontex cooperation with third countries: examining the human rights implications. *Forced migration review*. 2021. № 68. P. 16-18.

83. Gkliati M. Frontex Return Operations and their Human Rights Implications. 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/344043225_Frontex_Return_Operations_and_their_Human_Rights_Implications (дата звернення: 30.05.2023).

84. Gkliati M. The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability? 2019. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-new-european-border-and-coast-guard.html> (дата звернення: 30.05.2023).

85. Groenleer M. The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development. Doctoral Thesis. Leiden University. 2009. 427 p.

86. Gustafsson A. The Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC) and border management in the Baltic Sea region: A case study. *Marine Policy*. 2018. Vol. 98. P. 309-316.

87. Helping Ukrainian border guards secure borders in harsh winter conditions. Official website of FRONTEX. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/helping-ukrainian-border-guards-secure-borders-in-harsh-winter-conditions-VkdY9m> (дата звернення: 01.08.2023).

88. Hernández R. Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for more mobility? *Cambridge Review of International Affairs*. 2014. Vol. 27. P. 167-183.

89. Hobolth M. Governing the borders of Europe: the establishment of the Frontex agency. Conference on: "Security, Technology, Borders: EU Responses to New Challenges". Brussels, 2006. Vol. 7. 48 p.
90. Hoffman S. The European Sisyphus: Essays on Europe. Boulder, Colorado, 1995. 45 p.
91. Horii S. Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls. PhD Thesis. University of Sussex. 2015. 231 p.
92. Horii S. The Effects of Frontex's Risk Analysis on the European Border Controls. *European Politics and Society*. 2016. № 17(2). P. 242–258.
93. Hrabalek M. To Intervene or Not to Intervene? Positions of the Member States Towards the Article 18 of the European Border and Coast Guard Proposal. *Slovak Journal of Political Sciences*. 2019. Vol. 19. № 1. P. 43-59.
94. Infantino F. Schengen Visa Implementation and Transnational Policy-making: Bordering Europe. Cham: Springer, 2019. 267 p.
95. Ingratoci C. La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione: profili giuridici e problematiche applicative. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*. 2019. № 5. P. 886-918.
96. Isometsä J. Eteläisten merirajojen vaikutus Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehitykselle: Staff Officer Course thesis. Helsinki, National Defense University, 2014. 75 p. URL: [https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/97476/E4366_Isomets%c3%a4JJ_EU K66.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/97476/E4366_Isomets%c3%a4JJ_EU%20K66.pdf?sequence=2&isAllowed=y) (дата звернення: 30.05.2023).
97. Jacque J.-P. The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*. 2004. Vol. 41. № 2. P. 383–391.
98. Jarillo A. Human Rights at the EU Borders: The Role and Responsibility of FRONTEX. URL: <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/427> (дата звернення: 30.05.2023).
99. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralized agencies of 19 July 2012. URL:

[https://european-union.europa.eu/system/files/2022-](https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf)

[06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf](https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf) (30.05.2023).

100. JO Hera 2018. FRONTEX evaluation report. 2019. 6 p. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Sea_FER_JO_Hera_2018_-_PUBLIC.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

101. Jones C. FRONTEX: cooperation with non-EU states. Statewatch. 2017. 25 p.

102. Jordana J., Trivino-Salazar J.C. European Union Agencies: A global governance perspective. *Revista de Estudios Politicos*. 2019. P. 169-189.

103. Judgment of the Court in Case C-10/56 of 13 June 1958 «Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice v High Authority of the European Coal and Steel Community». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61956CJ0009> (дата звернення: 01.08.2023).

104. Judgment of the Court in Case C-25/70 of 17 December 1970 «Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster». URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88056&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1537695> (дата звернення: 01.08.2023).

105. Judgment of the Court in Case C-70/88 of 4 October 1991 «European Parliament v Council of the European Communities. Radioactive contamination of foodstuffs». URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95847&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1537695> (дата звернення: 01.08.2023).

106. Judgment of the Court (Grand Chamber) in case C-355/10 of 5 September 2012 «European Parliament v Council of the European Union». URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=126363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=244413> (дата звернення: 30.05.2023).

107. Judgment of the Court in Case C-270/12 of 22 January 2014 «United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament and Council of the European Union». URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146621&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2273121> (дата звернення: 01.08.2023).

108. Karamanidou L., Kasperek B. Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX. Respond. Working paper 2020/59. 2020. 106 p. URL: <https://zenodo.org/record/3967784> (дата звернення: 30.05.2023).

109. Keohane R. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984. 290 p.

110. Lavenex S., Kunz R. The migration-development nexus in EU external relations. *Journal of European Integration*. 2008. Vol. 30. № 3. P. 439-457.

111. Lavenex S., Wichmann, N. The external governance of EU internal security. *Journal of European Integration*. 2009. Vol. 31. № 1. P. 83-102.

112. Lemberg-Pedersen M., Halpern O. J. Frontex and Exit Governance: Dataveillance, civil society and markets for border control. AdMiGov Deliverable 2.3. Copenhagen: University of Copenhagen, 2021. 108 p.

113. Léonard S. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*. 2010. Vol. 19. № 2. P. 231-254.

114. Leonard S. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 5, Issue 3. P. 371-388.

115. Letter from FRONTEX to Sea-Watch International. The post on Twitter. URL: https://twitter.com/seawatch_intl/status/1204751640156352512 (01.09.2023).

116. Loschi C., Slominski P. Frontex's Consultative Forum and Fundamental Rights Protection: Enhancing Accountability Through Dialogue? *European Papers*. 2022. Vol. 7. № 1. P. 195-214.

117. Majone G. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal. Review of European Law in Context*. 2002. Vol. 8. № 3. P. 319-339.

118. Majone G. *Regulating Europe*. 1st ed. London: Routledge, 1996. 336 p.

119. Management Board Decision № 39/2016 of of 23 November 2016 adopting the Common Vulnerability Assessment Methodology. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf (дата звернення: 30.05.2023).

120. Management Board Decision № 14/2017 of 13 June 2017 on the deployment of Frontex Liaison Officers to Member States. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=5551> (дата звернення: 30.05.2023).

121. Management Board № 26/2019 of 14 October 2019 on the launch of an open call of applications for the new composition of the Consultative Forum and on setting out main composition criteria. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=5417> (дата звернення: 30.05.2023).

122. Management Board Decision № 11/2020 of 19 May 2020 on the approval of the deployment of a Frontex Liaison Officer to the Eastern Partnership region. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=9911> (дата звернення: 01.08.2023).

123. Management Board Decision № 16/2020 of 7 July 2020 adopting Rules of Procedure of the Management Board. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/document/management-board-decision-16-2020-of-7-july-2020-adopting-rules-of-procedure-of-the-management-board/> (дата звернення: 30.05.2023).

124. Management Board Decision № 43/2020 of 9 December 2020 adopting the Agency's amended organisational structure. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=5340> (дата звернення: 30.05.2023).

125. Management Board № 6/2021 of 20 January 2021 adopting special rules to guarantee the independence of the Fundamental Rights Officer and his or her staff. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=5225> (дата звернення: 30.05.2023).

126. Management Board Decision № 64/2021 of 17 November 2021 on adopting the Anti-Fraud Strategy 2022-2024. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=9755> (дата звернення: 30.05.2023).

127. Management Board Decision № 52/2022 of 21 September 2022 adopting priority regions for the deployment of Frontex Liaison officers to third countries in 2023. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=10847> (дата звернення: 01.08.2023).

128. Management Board Decision № 62/2022 of 23 November 2022 renewing the mandate of the Consultative Forum on Fundamental Rights until 31 December 2023. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=10993> (дата звернення: 30.05.2023).

129. Management Board Decision № 68/2022 of 20 December 2022 on the appointment of the Executive Director. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=11085> (дата звернення: 30.05.2023).

130. Management Board Decision № 70/2022 of 31 December 2022 adopting the Single Programming Document 2023-2025 including the Multiannual Programming 2023-2025, the Work Programme 2023 and the Budget 2023 (the Establishment Plan as part of it). URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=11051> (дата звернення: 30.05.2023).

131. Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Occasional Paper*. № 17. 161 p.

132. Marin L. Is Europe Turning into a ‘Technological Fortress’? Innovation and Technology for the Management of EU’s External Borders: Reflections on FRONTEX and EUROSUR. *Regulating Technological Innovation*. 2011. P. 131-151.

133. Marin L. The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions. *European Public Law*. 2020. Vol. 26, Issue 1. P. 157-180.

134. McNamara K. Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation. *West European Politics*. 2002. Vol. 25. № 1. P. 47-76.

135. Meissner V. European Union Migration Agencies at the Crossroads: Significant Empowerment after the Schengen crisis? PhD Thesis. Technische Universität München. 2019. 289 p.

136. Meissner V. The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) beyond borders. The effect of the agency’s external dimension. *TARN Working Paper*. 2017. № 16. 20 p.

137. Memorandum on the establishment of operational cooperation in border related matters between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Coordination Service of the Commonwealth of Independent States Border Commandants’ Council (SKPV Coordination Service) of 16 December 2010. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp->

content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6628 (дата звернення: 01.11.2023).

138. Memorandum of Understanding between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Committee for Standardization (CEN) and the European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC) of 21 June 2017. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6728> (дата звернення: 01.11.2023).

139. Michéa F., Rousvoal L. The Criminal Procedure Out of Itself: A Case Study of the Relationship Between EU Law and Criminal Procedure Using the ETIAS System. *European Papers*. 2021. Vol. 6. № 1. P. 473-492.

140. Minutes of the 1634th meeting of the Commission held in Brussels (Breydel) on Tuesday 11 November 2003 (morning). 24 p. URL: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/PV\(2003\)1634_0/de00000000871546?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/PV(2003)1634_0/de00000000871546?rendition=false) (дата звернення: 30.05.2023).

141. Monar J. The area of freedom, security and justice after the 2004 enlargement. *The International Spectator*. 2003. Vol. 38 № 1. P. 33-50.

142. Monar J. The European Union's «Integrated Management» of External Borders in DeBardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*. Aldershot: Ashgate, 2005. P. 145-161.

143. Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*. 1993. № 31 (4). P. 473-524.

144. Moravcsik A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press, 1998. 528 p.

145. Mungianu R. *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*. New York: Cambridge University Press, 2016. 251 p.

146. Neal A. Securitization and risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS*. Vol. 47. No 2, 2009. P. 333-356.

147. Nechev Z. and Trauner F. Status Agreements: Frontex's Novel Cooperation with the Western Balkans. Policy Brief. 2019. № 6. 6 p. URL: <https://idscs.org.mk/en/2019/07/08/status-agreements-frontexs-novel-cooperation-with-the-western-balkans/> (дата звернення: 01.08.2023).

148. Non-EU Countries. Official website of FRONTEX. URL: <https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (дата звернення: 01.08.2023).

149. Ombudsman calls on Frontex to deal with complaints about fundamental rights infringements. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/EO_13_17 (дата звернення: 30.05.2023).

150. Ossege C. European Regulatory Agencies in EU Decision-Making: Between Expertise and Influence. 1st ed. London: Palgrave Macmillan, 2016. 237 p.

151. Ott A., Vos E., Coman-Kund F. EU agencies and their international mandate: A new category of global actors? *Cleer Working Papers*. 2013. № 7. 38 p.

152. Paoli S. The Schengen agreements and the emergence of a new migration regime in Europe. URL: <http://aei.pitt.edu/79458/1/Paoli.pdf> (дата звернення: 30.05.2023).

153. Paul R. Harmonisation by Risk Analysis? Frontex and the Risk-based Governance of European Border Control. *Journal of European Integration*. 2017. № 39 (6). P. 689–706.

154. Paulo S. International cooperation and development: a conceptual overview. Discussion Paper. German Development Institute. 2014. № 13. 31 p.

155. Peers S. New EU rules on maritime surveillance: will they stop the deaths and push-backs in the Mediterranean? 2014. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/new-eu-rules-on-maritime-surveillance.html> (дата звернення: 30.05.2023).

156. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union of 14 June 2002. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20I>
NIT (дата звернення: 30.05.2023).

157. Pollak J., Slominski P. Experimentalist but Not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders. *West European Politics*. 2009. № 32 (5). P. 904-924.

158. Pomeon A. FRONTEX and the EBCGA – A Question of Accountability. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2017. 173 p.

159. Porter T. M. Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995. 310 p.

160. Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_18 (дата звернення: 30.05.2023).

161. Presidency Conclusions European Council meeting in Thessaloniki 19 and 20 June 2003. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3 (дата звернення: 30.05.2023).

162. Presidency Conclusions European Council meeting in Brussels of 16 and 17 October 2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20836/77679.pdf> (дата звернення: 30.05.2023).

163. Previatello M. Frontex actions beyond EU borders: status agreements, immunities and the protection of fundamental rights. *Working Paper*. 2023. 17 p.

164. Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders, Brussels, COM (2003). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0687&from=EN> (дата звернення: 30.05.2023).

165. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0671> (дата звернення: 30.05.2023).

166. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585769775628&uri=CELEX:52013PC0197> (дата звернення: 30.05.2023).

167. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action №98/700/JHA, Regulation (EU) №1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) №2016/1624 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0631> (дата звернення: 30.05.2023).

168. Protocol (No 19) on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F19> (дата звернення: 30.05.2023).

169. Puchala D. Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article. *Journal of Common Market Studies*. 1999. №. 37 (2). P. 317-331.

170. Ranaldi V. The role of the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) in the management of the external borders of the European Union: the cooperation agreements with the Western Balkans countries. URL: <https://rlr.iup.rs/archives/year-2020/ranaldi/> (дата звернення: 01.08.2023).

171. Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0863>

(дата звернення: 30.05.2023).

172. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585434123115&uri=CELEX:32011R1168)

[content/EN/TXT/?qid=1585434123115&uri=CELEX:32011R1168](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585434123115&uri=CELEX:32011R1168) (дата звернення: 30.05.2023).

173. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ:L:2013:295:FULL)

[content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ:L:2013:295:FULL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG&toc=OJ:L:2013:295:FULL) (дата звернення: 30.05.2023).

174. Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585773881992&uri=CELEX:32014R0656)
[content/EN/TXT/?qid=1585773881992&uri=CELEX:32014R0656](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585773881992&uri=CELEX:32014R0656) (дата звернення: 30.05.2023).

175. Regulation 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624)
[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624) (дата звернення: 30.05.2023).

176. Regulation (EU) 2018/1240 of the European Parliament and of the Council of 12 September 2018 establishing a European Travel Information and Authorisation

System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 1077/2011, (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 and (EU) 2017/2226. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1240> (дата звернення: 30.05.2023).

177. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (дата звернення: 30.05.2023).

178. Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations. Working document of LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 2021. URL: <https://www.statewatch.org/media/2590/ep-frontex-scrutiny-group-final-report-14-7-21.pdf> (дата звернення: 01.09.2023).

179. Research and Innovation. Official website of FRONTEX. URL: <https://frontex.europa.eu/innovation/research-and-innovation/research-and-innovation-at-frontex/> (дата звернення: 30.05.2023).

180. Responses to the Questionnaire on Information requested by the European Commission to the Government of Ukraine for preparation of the Opinion on the application of Ukraine for membership of the European Union. Part II. Vol. V. 2022. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/vol_5._ch.xxii-xxv.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

181. Results of Research and Innovation Activities 2022. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. 36 p.

182. Rijpma J. J. Building Borders: the regulatory framework for the management of the external borders of the European Union: Doctoral dissertation. European University Institute, Florence, 2009. 446 p.

183. Rijpma J. J. The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? (Study for the LIBE

Committee of the European Parliament). 2016. 36 p. URL: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/46425> (дата звернення: 30.05.2023).

184. Risk analysis. Official website of FRONTEX. URL: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/risk-analysis/risk-analysis/> (дата звернення: 30.05.2023).

185. Risk Analysis for 2022/2023. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=10873> (дата звернення: 30.05.2023).

186. Rossi I. The establishment of FRONTEX and the humanitarian emergency in the Mediterranean: the failure of an intergovernmental solution. URL: https://www.academia.edu/17148440/The_establishment_of_FRONTEX_and_the_humanitarian_emergency_in_the_Mediterranean_the_failure_of_an_intergovernmental_solution (дата звернення: 30.05.2023).

187. Schermers H. G., Blokker N. M. International institutional law: unity within diversity. 5th rev. ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011. 1273 p.

188. Schotel B. EU Operational Powers and Legal Protection. A legal theory perspective on the operational powers of the European Border and Coast Guard. *German Law Journal*. 2021. № 22. P. 625–649.

189. Schusterschitz G. European agencies as subjects of International Law. *International Organisations Law Review*. 2004. Vol. 1. № 1. P. 163–188.

190. Securing Europe's external borders. A European border and coast guard. 2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/memo_15_6332 (дата звернення: 30.05.2023).

191. Soler G. La guardia europea de fronteras y costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 2017. № 34. 44 p.

192. State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5614 (дата звернення: 30.05.2023).

193. Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania of 18 February 2019. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0218(01)) (дата звернення: 01.08.2023).

194. Status Agreement between the European Union and Montenegro on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro of 3 June 2020. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)) (дата звернення: 01.08.2023).

195. Status Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia of 25 June 2020. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0625(01)) (дата звернення: 01.08.2023).

196. Stone Sweet A., Sandholtz W. European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*. 1997. № 4 (3). P. 297-317.

197. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата звернення: 30.05.2023).

198. Tas S. Frontex actions: out of control? The complexity of composite decision-making procedures. *TARN Working Paper*. 2020. № 3. 18 p.

199. Terms of reference between the Director-General for Migration and Home Affairs of the European Commission and the European Border and Coast Guard Agency regarding the role of the European Border and Coast Guard Agency in the parts of the Framework Programme for Research and Innovation which relate to border security of 2 May 2020. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-02/20200206_tor-ec-dg-home-frontex.pdf (дата звернення: 01.09.2023).

200. Terpan F. Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, Wiley. 2015. Vol. 21. P. 68-96.

201. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010XG0504(01)) (дата звернення: 30.05.2023).

202. Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.340.01.0173.01.ENG&toc=OJ:C:1997:340:TOC (дата звернення: 30.05.2023).

203. Treaty establishing the European Coal and Steel Community of 18 April 1951. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF> (дата звернення: 30.05.2023).

204. Treaty establishing the European Economic Community of 25 March 1957. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html (дата звернення: 30.05.2023).

205. Treaty on European Union of 7 February 1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&qid=1689584397421> (дата звернення: 30.05.2023).

206. Treaty Establishing the Benelux Economic Union of 16.11.1958. URL: https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/beu/trt_beu.pdf (дата звернення: 30.05.2023).

207. Trevi Group. Union of International Associations. URL: <https://uia.org/s/or/en/1100000619> (дата звернення: 30.05.2023).

208. Tsourdi E. EU agencies. From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration. *European Policy Centre*. 2019. P. 27-38.

209. Tsourdi E. Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ agencies? *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. 2018. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/monitoring-and-steering-through-frontex-and-easo-2-0-the-rise-of-a-new-model-of-afs-j-agencies/> (дата звернення: 30.05.2023).

210. Uygun A. G. Externalization of the European Union's Migration Policies: Frontex's Cooperation With Non-European Union Countries. *The European Union in the Twenty-First Century* edited by A. Günar and D. Saygın. Bingley: Emerald Publishing Limited. 2023. P. 113-125.

211. Van Ooik R. The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance. URL: https://www.researchgate.net/publication/254900398_The_growing_importance_of_agencies_in_the_EU_Shifting_governance_and_the_institutional_balance (дата звернення: 01.08.2023).

212. Van Panhuys H. F., Heere W. P., Josephus Jitta J. W. et.al. International Law in the Netherlands: Vol. III. The Hague: BRILL, 1980. 498 p.

213. Vara J. S. The European Border and Coast Guard in the new Regulation: towards centralization in border management. 20 years anniversary of the Tampere programme. Florence: European University Institute, 2020. P. 67-80.

214. Vara J. S. The external activities of AFSJ agencies: The weakness of democratic and judicial controls. *European Foreign Affairs Review*. 2015. Vol. 20. P. 115-136.

215. Wiermans M. The securitization of Frontex. *Global Migration*. 2011. 78 p.

216. Wolff S., Schout A. Frontex as Agency: More of the Same? *Perspectives on European Politics and Society*. 2013. № 14 (3). P. 305–324.

217. Wołucka N. Status frontexu – jako wyspecjalizowanej agencji Unii Europejskiej. *Studenckie Zeszyty Naukowe*. 2015. № 18 (27). P. 123-135.

218. Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the International Criminal Police Organization (Interpol) of

27 May 2009. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6742> (дата звернення: 01.08.2023).

219. Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) of 17 October 2019. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6751> (дата звернення: 01.08.2023).

220. Working arrangement establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the State Border Service of the Republic of Azerbaijan of 16 April 2013. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Azerbaijan.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

221. Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Interior of the Republic of Albania of 17 March 2021. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6570> (дата звернення: 01.08.2023).

222. Working Arrangement on operational cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Georgia of 11 February 2021. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6631> (дата звернення: 01.08.2023).

223. Working arrangement on establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Ministry of Internal Affairs of Kosovo of 25 May 2016. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Kosovo.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

224. Working Arrangement establishing operational cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Nigerian Immigration Service of 19 January 2019. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Nigeria.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

225. Working arrangement on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine of 11 June 2007. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=6725> (дата звернення: 01.08.2023).

226. Zaiotti R. Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2011. P. 254.

227. Анакіна Т. М. Порівняльно-правова характеристика Угоди про асоціацію та Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Союзом. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 123-132.

228. Балендр А. В. Теоретичні і методичні основи професійної підготовки фахівців з охорони кордону в країнах Європейського Союзу: дис. ... д-ра педагог. наук. Хмельницький, 2020. 595 с.

229. Бастрыкин А. И. Взаимодействие советского уголовно-процессуального и международного права. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1986. 324 с.

230. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Київ: Вища школа, 1980. 318 с.

231. Гнітій А. О. Механізм захисту прав людини від незаконної діяльності FRONTEX у рамках Європейського Союзу. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 154. С. 321–335.

232. Гнітій А. О. Міжнародно-правові засади співробітництва України із FRONTEX. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 4. 2022. С. 385-391.

233. Гнітій А. О. Особливості співпраці FRONTEX із третіми країнами на підставі угод про статус. Реформування законодавства в контексті проведення державних реформ. Матеріали науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 16-17 вересня 2022 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2022. С. 34-37.

234. Гнітій А. О. Правова природа робочих домовленостей Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Харків, 2020. Вип. 29. С. 289-298.

235. Гнітій А. О. Роль FRONTEX у проведенні операцій з повернення. Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку: зб. наук. статей за матеріалами V Всеукр. наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 12 листоп. 2021 р. / редкол.: Д.В. Лученко, І.В. Яковюк та ін. Харків, 2021. С. 31-36.

236. Гнітій А. О. Функції берегової охорони FRONTEX. *Форум Права*. 2021. Вип. 69(4). С. 6–18.

237. Дворніченко Д. Ю. Роль FRONTEX в реалізації політики ЄС щодо протидії нелегальній міграції. *Альманах міжнародного права*. 2014. Вип. 4. С. 104-108.

238. Європейський проект та Україна: монографія / А. В. Єрмолаєв, Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська, О. О. Резнікова та ін. – Київ: НІСД, 2012. 192 с.

239. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2022 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit_pro_vykonannya_ugody_pro_asociaciyu_za_2022_rik.pdf (дата звернення: 01.08.2023).

240. Інституційне право Європейського союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. Київ: Ін Юре, 2015. 312 с.

241. Калюжний Р. А., Кушнір І. П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері: монографія. Київ: «МП Леся», 2015. 224 с.

242. Комарова Т. В. Проблема захисту прав приватних осіб у Суді справедливості Європейського Союзу. *Форум права*. 2018. № 1. С. 66-72.

243. Костюченко Я. М. Загальнотеоретичні підходи до міжнародно-правових форм співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами. *Альманах міжнародного права*. 2016. Вип. 12. С. 13-21.

244. Костюченко Я. М. Організаційно-правові механізми реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Становлення та розвиток науки європейського права в Україні. *Liber amicorum до 70-річчя проф. В. Муравйова: монографія / за заг. ред. К. Смирнової*. Одеса: Фенікс, 2017. С. 232-240.

245. Кривонос Р. Міжнародна співпраця як об'єкт наукового дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини*. 2012. Вип. 38-39. С. 23-31.

246. Купрієнко Д. А. Аналіз сучасних тенденцій розвитку системи управління прикордонною безпекою Європейського Союзу. *Честь і закон*. 2016. № 1. С. 20-25.

247. Курс міжнародного права: в 7 т. Москва: Наука, 1990. Т. 4: *Отрасли міжнародного права / отв. ред. И. И. Лукашук*. 272 с.

248. Литвин М. Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 3-7.

249. Махнюк А. В. Стан запровадження системи аналізу ризиків у прикордонних відомствах держав-членів Європейського Союзу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 6. С. 122-125.

250. Мережко О. О. Право міжнародних договорів: сучасні проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Таксон, 2002. 344 с.
251. Месхія О. Н. Право міжнародного співробітництва. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 3. С. 35-40.
252. Мицик В. В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник. Київ: Видавничий дім «Промінь», 2010. 722 с.
253. Міжнародне право: навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
254. Міжнародні організації: навч. посіб. / за ред. Козака Ю. Г., Ковалевського В. В., Логвінової Н. С. Київ: Центр навчальної літератури, 2009. 223 с.
255. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Хмельницький, 2019. 519 с.
256. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2003. 451 с.
257. Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.
258. Нгуен Куок Динь, Патрик Дайе, Алэн Пелл Международное публичное право, в 2-х томах. Т. 1. Київ: Сфера. 2000. 440 с.
259. Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М: Дело, 1998. 272 с.
260. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн – учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2005. 26 с.
261. Основи права Європейського Союзу: підручник / [Т. М. Анакіна, О. А. Гавриленко, Ф. Крістані та ін.]; за заг. ред. Т. Л. Сироїд; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків: Право, 2018. 456 с.

262. Пістракевич О. В. Агенції в Європейському Союзі. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 71-77.

263. Потайчук І. В. Взаємодія органів досудового розслідування: минуле і сучасність. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія право. 2012. № 1(5). С. 1–12.

264. Право Європейського Союзу: основи теорії: підручник / [Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюк та ін.]; за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 360 с.

265. Проєкт статей про відповідальність міжнародних організацій. Доповідь Комісії міжнародного права ООН. 2008. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/intorg_responsibility.pdf (дата звернення: 01.09.2023).

266. Про затвердження Національної методики оцінювання якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.08.2023).

267. Про затвердження плану заходів на 2020-2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1409-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.08.2023).

268. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. Дата оновлення: 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.08.2023).

269. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. Дата оновлення: 24.02.2021. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.08.2023).

270. Радченя Н. Європейські стандарти підготовки прикордонників: організаційно-правові аспекти. Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки й оборони України: тези XII Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 26 листопада 2020 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2020. С. 374-376.

271. Регламент 2016/399 про Кодекс ЄС про норми, що регламентують рух осіб через кордони від 09.03.2016 (Шенгенський кодекс про кордони). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/reglament-es-2016399.pdf> (дата звернення: 01.08.2023).

272. Ринденко Н. Особливості професійної підготовки інспекторів прикордонної служби в умовах євроінтеграції. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: педагогічні науки*. 2019. № 4 (19). С. 348-361.

273. Річний звіт за період із 01.12.2021 до 30.11.2022. Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні. URL: <https://eubam.org/wp-content/uploads/2023/02/EUBAM-Annual-Report-2022-UA-web-web-1.pdf> (дата звернення: 01.09.2023).

274. Сахнюк В. Прояв наднаціональності у функціонуванні інституційної системи Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. Вип. 4. С. 197-200.

275. Сидорчук Ю. М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2013. Вип. 682. С. 33-35.

276. Сироїд Т. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу у сфері боротьби з нелегальною міграцією. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 641-645.

277. Сироїд Т. Л. Роль Європейського Союзу в забезпеченні інтегрованого управління кордонами. *Форум Права*. 2023. Вип. 76(3). С. 120–129.

278. Сироїд Т. Л. Роль Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони у боротьбі з транскордонною злочинністю. *Форум Права*. 2023. Вип. 75(2). С. 168–177.

279. Смирнова К. В. Концепція «м'якого» права (soft law) в міжнародному праві та праві Європейського Союзу. *Український часопис міжнародного права*. 2012. № 3. С. 74-78.

280. Теорія міжнародного права: навч.-метод. посіб. / за ред. О. В. Бігняка. Херсон: Видавництво «Гельветика», 2020. 224 с.

281. Тичина В. П. Міжнародно-правовий статус Організації економічного співробітництва та розвитку: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2019. 252 с.

282. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами–членами, з іншої сторони: ратифіковано Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Дата оновлення: 25.10.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.08.2023).

283. Управління кордонами в Україні: пошук оптимальних моделей. Міжнародний фонд «Відродження». Київ, 2021. 32 с.

284. Філіппов С. О. Концептуалізація протидії транскордонній злочинності як наднаціональна проблема. *Право і суспільство*. 2018. № 1. С. 229-234.

285. Філіппов С., Мота А., Петреченко С. Міграційна політика Німеччини та її значення для національних прикордонних служб. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 67. С. 224-229.

286. Філіппов С. О. Структурна конфігурація системи протидії транскордонній злочинності на зовнішніх кордонах Євросоюзу. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 178-183.

287. Філософський енциклопедичний словник / за заг. ред. В. І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 751 с.

288. Чубарєв В. Л. Парламентський контроль: практика України та міжнародний досвід. Проблеми державно-правової реформи в Україні: збірник наукових праць. Київ, 1997. Вип. 3. С. 246-253.

289. Шибаєва Е. А. Право міжнародних організацій: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. 160 с.

290. Яковюк І. В., Анакіна Т. М., Трагнюк О. Я., Комарова Т. В. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу: монографія. Київ, 2012. 208 с.

291. Яковюк, І. В., Білоусов, Є. М., Трагнюк, О. Я., Цвеліх, М. П. Трудова міграція країн Східної Європи та Балтії як складова демографічної безпеки Європейського Союзу: правовий аспект. *Форум Права*. 2023. Вип. 75(2). С. 157–167.

292. Яковюк, І. В., Білоусов, Є. М., Трагнюк, О. Я. Співпраця агенцій Європейського Союзу щодо реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів. *Форум Права*. 2023. Вип. 76(3). С. 49–58.

293. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія. Харків, 2013. 760 с.

294. Яковюк І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 12. С. 121-128.

ДОДАТОК
СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Гнітій А. О. Правова природа робочих домовленостей Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Харків, 2020. Вип. 29. С. 289-298. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-29-39>
2. Гнітій А. О. Механізм захисту прав людини від незаконної діяльності FRONTEX у рамках Європейського Союзу. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 154. С. 321–335. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.154.239086>
3. Гнітій А. О. Функції берегової охорони FRONTEX. *Форум Права*. 2021. Вип. 69(4). С. 6–18. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.5075710>
4. Гнітій А. О. Міжнародно-правові засади співробітництва України із FRONTEX. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 385-391. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.69>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Гнітій А. О. Історично-правові засади заснування та діяльності Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Юридична осінь 2018 року: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів (Харків, 14 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана*. – Х.: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого: Харків, 2018. С. 166-171.
2. Гнітій А. О. Еволюція статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. статей за матеріалами II-ї Всеукр. наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 15 травн. 2019 р. / редкол. : А. П. Гетьмана, І. В. Яковюк та ін. – Харків, 2019. С. 45-51.

3. Гнітій А. О. Дотримання прав людини під час проведення спільних операцій на морі, що координуються Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони // *Права людини і демократія* : зб. наук. ст. за матеріалами наук-практ. конф, Харків, 15 травн. 2020 р. / редкол.: А.П. Гетьман, І.В. Яковюк та ін. Харків, 2020. С. 3-9.

4. Гнітій А. О. Співробітництво Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони з компетентними органами третіх країн. *Стратегічні напрями зовнішньої політики Європейського Союзу*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 16 квіт. 2020 р.). Харків. 2020. С. 36-43.

5. Гнітій А. О. Роль FRONTEX у проведенні операцій з повернення. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку*: зб. наук. статей за матеріалами V Всеукр. наук. практ. конф. з європ. права, м. Харків, 12 листоп. 2021 р. / редкол.: Д.В. Лученко, І.В. Яковюк та ін. Харків, 2021. С. 31-36.

6. Гнітій А. О. Особливості співпраці FRONTEX із третіми країнами на підставі угод про статус. *Реформування законодавства в контексті проведення державних реформ*. Матеріали науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 16-17 вересня 2022 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2022. С. 34-37.