

УДК 341.213.5(061.1ЄС)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.7947534>

І.В. ЯКОВЮК,

професор кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна; e-mail: i.v.yakovyuk@nlu.edu.ua;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8070-1645>

Є.М. БІЛОУСОВ,

професор кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна; e-mail: ye.m.bilousov@nlu.edu.ua;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7685-2208>

О.Я. ТРАГНЮК,

професорка кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професорка, м. Харків, Україна; e-mail: o.ya.tragnyuk@nlu.edu.ua;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4505-8105>

СПІВПРАЦЯ АГЕНЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ З ОХОРОНИ ЗОВНІШНІХ КОРДОНІВ

I.V. YAKOVYUK,

Professor, Department of European Union law, Yaroslav Mudryi National Law University, Doctor of Law, Full Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: i.v.yakovyuk@nlu.edu.ua;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8070-1645>

Y.M. BILOUSOV,

Professor, Department of European Union law, Yaroslav Mudryi National Law University, Doctor of Law, Full Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: ye.m.bilousov@nlu.edu.ua;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7685-2208>

O.YA. TRAGNIUK,

Professor, Department of European Union law, Yaroslav Mudryi National Law University, Doctor of Law, Full Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: o.ya.tragnyuk@nlu.edu.ua;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4505-8105>

COOPERATION OF EUROPEAN UNION AGENCIES IN IMPLEMENTATION OF THE POLICY ON THE EXTERNAL BORDER CONTROL

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Постановка проблеми. Із прийняттям Амстердамського договору 1997 р. передбачалося створення простору свободи, безпеки та справедливості, у рамках якого на рівні Європейського Союзу розробляється спільна політика з охорони зовнішніх кордонів. Ці процеси вплинули на збільшення кількості спеціалізованих агенцій у сфері юстиції та внутрішніх справ. Проте міграційна криза 2015 року засвідчила про необхідність посилення міжвідомчої співпраці агенцій, які надають допомогу державам-членам для здійснення ефективного управління кордонами. У зв'язку з цим, було розширено мандат окремих агенцій (FRONTEX, EEAA, EUROPOL) шляхом урізноманітнення форм та напрямків оперативної співпраці. Виходячи з цього, **метою** дослідження є визначення особливостей міжвідомчої співпраці агенцій ЄС щодо реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів. **Методи.** Для досягнення мети дослідження використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. За допомогою аналізу проведено дослідження цілей політики з охорони зовнішніх кордонів та ролі агенцій у реалізації галузевих політик ЄС. Формально-юридичний метод допоміг у виділенні форм та напрямків співпраці агенцій ЄС. **Результати.** Визначено, що політика Союзу щодо охорони зовнішніх кордонів є елементом простору свободи, безпеки і справедливості, який віднесений до спільної компетенції держав-членів та Європейського Союзу. Тому роль агенцій ЄС полягає у наданні підтримки державам-

членам, виконуючи координаційні та оперативні завдання. Наявність спеціалізованих технічних та управлінських знань і навичок у представників агенцій ЄС дозволяє їм більш якісно забезпечити виконання заходів для досягнення цілей галузевої політики ЄС. Участь у міжвідомчій співпраці щодо реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів можуть брати не лише агенції, основним призначення яких є сприяння ефективному прикордонному контролю (FRONTEX), але й також інші установи (EU-LISA, ESMA, EASA), які допомагають виконувати заходи щодо комплексного управління зовнішніми кордонами. Проведення співпраці може відбуватися як у рамках чітко регламентованих угод (формальна співпраця), так і шляхом спільної взаємодії під час здійснення ініціатив, програм чи місій ЄС.

Висновки. Встановлено, що адміністративна співпраця агенцій ЄС призводить до прийняття узгоджених рішень та ефективній реалізації галузевої політики Союзу з охорони зовнішніх кордонів. При цьому форми та напрямки співпраці для міжвідомчої взаємодії агенції уповноважені обирати самостійно, враховуючи цілі та інструменти, що будуть використані.

***Ключові слова:** Європейський Союз; інтегрована система управління зовнішніми кордонами; охорона кордонів; міграція; агентства ЄС; Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони; FRONTEX; простір свободи, безпеки і справедливості*

Problem statement. With the adoption of the Treaty of Amsterdam in 1997, the creation of an area of freedom, security, and justice was envisaged, within which a common policy on external border control was developed at the level of the European Union. These processes influenced the increase in the number of specialized agencies in the field of justice and internal affairs. However, the migration crisis of 2015 demonstrated the need for increased interagency cooperation between agencies that assist member states in implementing effective border management. In this regard, the mandate of certain EU agencies (FRONTEX, EEAA, EUROPOL) was expanded by diversifying the forms and directions of operational cooperation. Based on this, the **purpose** of the article is to analyze the features of interagency cooperation regarding the implementation of the policy on external border control. **Methods.** To achieve the purpose of the research, a complex of general scientific and special research methods was used. With the help of the analysis, a study of the objectives of the policy on external border control and the role of agencies in the implementation of sectoral policies of the EU was carried out. The formal-legal method helped in identifying the forms and directions of cooperation of EU agencies. The **results.** The policy on the external border control is an element of the area of freedom, security and justice, which is assigned to the joint competence of the member states and the European Union. Therefore, the role of EU agencies is to provide support to Member States by carrying out coordination and operational tasks. The availability of specialized technical and administrative knowledge and skills among the representatives of EU agencies allows them to better ensure the implementation of measures to achieve the purposes of the EU sector policy. Not only agencies whose main purpose is to promote effective border control (FRONTEX) but also other agencies (EU-LISA, ESMA, EASA) that help implement measures for integrated management of external borders. Cooperation can take place both within the framework of clearly regulated agreements (formal cooperation) and through joint interaction during the implementation of EU initiatives, programs, or missions. **Conclusions.** Administrative cooperation of EU agencies leads to the adoption of coordinated decisions and effective implementation of the Union's sectoral policy on external border control. At the same time, agencies are authorized to choose the forms and directions of interagency cooperation, taking into account the goals and instruments that will be used.

***Keywords:** European Union; integrated management system for external borders; border control; migration; EU agencies; European Border and Coast Guard Agency; FRONTEX; Area of Freedom, Security and Justice*

Постановка проблеми

Європейський Союз (далі – ЄС) є простором свободи, безпеки і справедливості (далі – ПСБС), в якому забезпечується вільний рух осіб та, одночасно з тим, вживаються заходи, спрямовані гарантувати належний контроль за зовнішніми кордонами (ч.2 ст.3 Договору про Європейський Союз [1]). У зв'язку з цим, одним із елементів ПСБС є спільна політика ЄС щодо контролю на зовнішніх кордонах. Досягнення її цілей здійснюється завдяки функціонуванню організаційно-правового механізму, який представлений інституціями, органами, агенціями. При цьому, Н.Б. Мушак зазначає, що саме агенції ЄС відіграють важливу роль для практичної

реалізації заходів у рамках розглядуваної політики тому, що їхня діяльність безпосередньо спрямована на охорону зовнішніх кордонів держав-членів ЄС [2, с.180].

Досвід останніх років вказує на комплексний характер загроз, з якими стикаються держави-члени ЄС під час міграційних криз. Тому вирішення цієї проблеми потребує системного підходу, який *inter alia* передбачає взаємодію агенцій ЄС у проведенні прикордонних перевірок. Підтвердженням тому є позиція Європейської Комісії, відповідно до якої ефективно управління кордоном вимагає надійного та регулярного аналізу ризиків, покращеної співпраці між агенціями ЄС та використання найсучасніших тех-

нологій [3]. Виходячи з цього, механізми співпраці агенцій ЄС під час проведення нагляду та контролю за зовнішніми кордонами є питанням, яке має бути ретельно опрацьовано.

Серед вітчизняних науковців відсутні роботи, безпосередньо присвячені дослідженню форм і напрямків співпраці агенцій ЄС у реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів. Об'єктом наукових досліджень були переважно загально-теоретичні питання щодо організаційно-правового механізму функціонування простору свободи, безпеки та справедливості або питання, що стосуються діяльності окремих агенцій ЄС. Так, у роботі О.В. Федунь та Н.І. Папіш "Інституціоналізація охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу" розкрито передумови та особливості становлення й розвитку інституцій ЄС у сфері охорони зовнішніх кордонів, а також розкрито роль і функції окремих інституцій ЄС, які беруть участь в імплементації принципу інтегрованого управління кордонами ЄС. Наукові статті А.В. Лапкіна "Правові основи організації і діяльності органів координації боротьби зі злочинністю в Європейському Союзі (на прикладі Європол та Євроюст)", З.М. Макарухи "Правовий аналіз структури, завдань, сфери діяльності та порядку роботи Євроюсту", "Правові механізми боротьби зі злочинністю та запобігання їй у рамках Європейського Поліцейського Офісу (Європолу)", І.І. Маринів і П.С. Мохончука "Роль агенції Європейського Союзу з правоохоронного співробітництва в боротьбі з міжнародною організованою злочинністю" розкривають міжнародно-правовий статус відповідних агенцій ЄС.

Разом із тим, у зарубіжній правовій доктрині є роботи, які присвячені співпраці між окремими агенціями ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Предметом дослідження К. Лоші та П. Сломінські (Loschi and Slominski, 2021) стало становлення та розвиток співпраці між Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX), Європейським офісом підтримки притулку (EASO) та Агенцією ЄС із фундаментальних прав (FRA) та вплив на неї міграційної кризи 2015 року. В. Тіеншу (Tientcheu, 2021) проводить аналіз співпраці Європейської агенції з безпеки на морі (EMSA) з Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) під час здійснення моніторингу та контролю за діяльністю на морі. Однак, зазначені роботи зосереджені на дослідженні співпраці лише між окремими агенціями ЄС та не враховують всіх можливих механізмів взаємодії. Відтак, метою статті є визначення особливостей

міжвідомчої співпраці агенцій ЄС щодо реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів. Її *новизна* полягає у відображенні сучасного стану справ у галузі охорони зовнішніх кордонів ЄС і наданні глибокого розуміння розвитку цієї політики та співпраці агентств ЄС. *Заданням* роботи є визначення політики Європейського Союзу з охорони зовнішніх кордонів; місця, форм і напрямків співпраці агенцій ЄС у реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів.

Політика Європейського Союзу з охорони зовнішніх кордонів

Загальноєвропейська політика з охорони зовнішніх кордонів є одним із елементів простору свободи, безпеки і справедливості ЄС. Відповідно до положень п. j ч.2 ст.4 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) ПСБС є сферою спільної компетенції держав-членів та ЄС. Тому реалізація політики щодо охорони зовнішніх кордонів має здійснюватися у тісній співпраці між державами-членами та інституціями, органами, агенціями ЄС з урахуванням принципів субсидіарності та пропорційності.

Основні цілі цієї політики закріплені у ч.1 ст.77 ДФЄС [1], відповідно до якої розроблення спільної політики з охорони зовнішніх кордонів має бути спрямоване на: 1) забезпечення відсутності будь-якого контролю осіб незалежно від їхнього громадянства під час перетину внутрішніх кордонів; 2) проведення перевірок осіб та ефективного моніторингу перетину зовнішніх кордонів; 3) поступове запровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами. Досягнення всіх трьох цілей передбачає як прийняття законодавчих актів інституціями ЄС, так і проведення узгодженої правозастосовної діяльності, важлива роль в якій відводиться саме агенціям ЄС.

Л. Цурді (Tsourdi, 2020) зазначає, що одним із способів адміністративного співробітництва, яке спрямоване на досягнення цілей ефективного управління зовнішніми кордонами, є інституціоналізована практична співпраця через агенції ЄС, яка поступово еволюціонувала до моделей спільного впровадження та посилення адміністративної інтеграції [4]. Відтак, агенції ЄС, які є наднаціональними установами, надають підтримку державам-членам, у тому числі шляхом виконання координаційних функцій, що забезпечить єдиний підхід до реалізації заходів у рамках цієї політики.

Виходячи з цілей політики Союзу у сфері

прикордонного контролю, важливого значення набуває чітке розмежування внутрішніх та зовнішніх кордонів ЄС, оскільки законодавством ЄС встановлюються різні цілі правового регулювання щодо порядку перетину кордонів. Якщо під внутрішніми кордонами варто розуміти сухопутні, повітряні та водні кордони між державами-членами, які у повному обсязі застосовують Шенгенське *acquis*, то зовнішні кордони ЄС становлять сухопутні кордони держав-членів, у тому числі річкові та озерні кордони, морські кордони та їхні аеропорти, річкові порти, морські порти та озерні порти за умови, що вони не є внутрішніми кордонами (п.1 та п.2 ч.1 ст.2 Шенгенського кодексу про кордони [5]). При цьому, прикордонний контроль може проводитися лише на зовнішніх кордонах ЄС.

Головним інструментом проведення прикордонного контролю у рамках ЄС є інтегроване управління зовнішніми кордонами. Уперше це поняття згадується у Повідомленні від Комісії до Ради та Європейського Парламенту "На шляху до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу". Відповідно до п.20 Повідомлення [6], ця політика повинна включати щонайменше п'ять взаємозалежних компонентів: 1) спільну нормативну базу; 2) спільний механізм координації та оперативної співпраці; 3) спільний інтегрований аналіз ризиків; 4) підготовку персоналу та запровадження спільного обладнання; 5) однаковий розподіл витрат щодо охорони кордонів між державами-членами.

У подальшому ця концепція була розвинута та сучасна її модель знайшла закріплення у ст.3 Регламенту № 2019/1896 [7]. Згідно з приписами цієї норми під європейським інтегрованим управлінням кордонів необхідно розуміти діяльність, яка складається з 15 компонентів, що передбачають ефективне проведення прикордонного контролю та інших супутніх заходів (боротьба з транскордонною злочинністю, порятунком мігрантів, які зазнали лиха на морі, проведення наукових досліджень тощо) на зовнішніх кордонах ЄС. Крім того, одним із компонентів цієї концепції є співпраця між компетентними інституціями, органами, офісами, агенціями ЄС у сферах, на які поширюється дія Регламенту № 2019/1896, у тому числі шляхом регулярного обміну інформацією. На нашу думку, така співпраця є не лише одним із компонентів європейського інтегрованого управління кордонами, а й засобом досягнення ефективного управління зовнішніми кордонами та проведення політики

щодо повернення мігрантів. Отже, реалізація цілей політики ЄС у сфері охорони зовнішнього кордону прямо залежить від продуктивності співпраці компетентних агенцій ЄС з питань, що охоплюються Регламентом № 2019/1896.

Місце агенцій ЄС у реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів

Перш ніж досліджувати особливості співпраці агенцій ЄС, спрямованої на реалізацію політики у сфері охорони зовнішніх кордонів, необхідно визначити коло установ, які беруть участь у цьому процесі. Український науковець В.Л. Зьолка зазначає, що особливості інституційної побудови ЄС впливають на методологію охорони державного кордону [8, с.361]. На сьогодні інституційна система ЄС представлена трьома елементами: інституції, органи, агенції. Але якщо діяльність інституцій спрямована здебільшого на розроблення галузевих політик ЄС, то агенції відповідають за забезпечення та впровадження найбільш ефективної реалізації цих політик [9, с.102]. Так, Європейська Комісія, пояснюючи ефективність реалізації політик ЄС завдяки діяльності регуляторних агенцій, вказувала на те, що їхньою перевагою є використання високотехнічних, галузевих ноу-хау та підвищення прозорості роботи у відповідних секторах. При цьому, для самої Європейської Комісії створення агенцій є ефективним способом забезпечити розумний розподіл ресурсів для реалізації основних завдань [10, с.20]. На додаток до цього, О.В. Пістракевич пояснює, що однією з підстав делегування повноважень агенціям ЄС є підвищення довіри до довгострокових політичних зобов'язань [11, с.73].

Однак, для визначення кола суб'єктів, які можна віднести до агенцій ЄС, необхідно виокремити основні ознаки цього елемента інституційної системи. У найбільш узагальненому вигляді ознаки агенцій ЄС були сформульовані зарубіжним науковцем Ф. Команом-Кундом (Coman-Kund, 2018). Він вважає, що для агенцій характерна сукупність таких рис: 1) власна правосу́б'єктність; 2) незважаючи на згадування окремих агенцій ЄС в установчих договорах (як це відбувається з Європолом, Євроюстом чи Європейською оборонною агенцією), вони засновуються на підставі рішень інституцій ЄС; 3) їм надається чітко визначена міра формальної автономії; 4) зазвичай виконують завдання управлінського або технічного характеру, підтримуючи процес прийняття рішень в ЄС та реалізацію галузевих політик. Відтак, це дозволяє

відрізнити агенції від суміжних адміністративних структур, які не мають повної автономії у прийнятті рішень (наприклад, Європейське бюро по боротьбі з шахрайством) або взагалі не наділені правосуб'єктністю (виконавчі агенції, створені Європейською Комісією на підставі Регламенту № 58/2003) [12, с.26–27].

Участь у реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів беруть не всі агенції ЄС. Законодавчою прогалиною є відсутність вичерпно визначеного переліку таких установ. Разом із тим, у 2010 році за сприяння Комітету з питань оперативного співробітництва та внутрішньої безпеки (COSI) було створено спеціальна мережу, яка об'єднала 9 агенцій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ¹. Мета діяльності цієї мережі полягає в посиленні міжвідомчої співпраці та дослідженні синергії з питань, що відносяться до їхнього спільного інтересу у рамках сфери юстиції та внутрішніх справ. Проте, мандат лише окремих агенцій ЄС, що входять до зазначеної мережі, стосується виконання завдань, які прямо чи дотично пов'язані з охороною зовнішніми кордонами ЄС. У зв'язку з цим, у юридичній літературі існують різні позиції науковців щодо того, які саме агенції ЄС беруть участь у виконанні завдань з охорони зовнішніх кордонів.

На думку Д. Фернандес-Рохо (Fernández-Rojo, 2021), К. Лоші та П. Сломінські (Loschi and Slominski, 2021), К. Цірогіанні (Tsirogianni, 2018), найбільший внесок у реалізацію загальноєвропейської політики з охорони зовнішніх кордонів роблять такі установи як Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (Frontex), Агенція ЄС з притулку (EUAA), Агенція ЄС із правоохоронної співпраці (Europol), Агенція ЄС з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції (Eurojust) та Агенція ЄС із фундаментальних прав (FRA) [13–15]. Однак, О.В. Федунь та Н.І. Папіш (Fedun and Papish, 2020) застосували більш широкий підхід і включили до цього

¹ До Мережі агенцій у сфері юстиції та внутрішніх справ входять Агенція ЄС із підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL), Агенція ЄС з притулку (EUAA), Європейський інститут гендерної рівності (EIGE), Європейський моніторинговий центр щодо наркотиків та наркозалежності (EMCDDA), Агенція ЄС з оперативного управління масштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки і справедливості (EU-LISA), Агенція ЄС з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції (Eurojust), Агенція ЄС із правоохоронної співпраці (Europol), Агенція ЄС із фундаментальних прав (FRA) та Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (Frontex).

переліку не лише установи ЄС, що входять до Мережі агенцій у сфері юстиції та внутрішніх справ, але й також інші агенції, чий експертні знання можуть бути корисними для здійснення охорони різних типів кордонів. Тому вони вважають, що окрім зазначених вище агенцій, участь в управлінні кордонами ЄС беруть Агенція ЄС із підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL), Агенція ЄС з оперативного управління масштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки і справедливості (EU-LISA), Європейська агенція з безпеки на морі (EMSA) та Європейська агенція з контролю за рибальством (EFCA) [16, с.143]. При цьому, головне місце серед усіх агенцій займає Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони тому, що саме вона є найбільш спеціалізованою агенцією, відповідальною за безпеку зовнішніх кордонів ЄС [16, с.141].

Враховуючи вищевикладені позиції, можна зробити висновок, що участь у реалізації цього напрямку політики ЄС беруть не лише спеціалізовані агенції, але й інші установи, які надають допомогу для ефективного виконання завдань з управління кордонами, зокрема шляхом проведення підготовки компетентних фахівців або забезпечення функціонування інформаційних систем.

Форми та напрямки співпраці агенцій ЄС у реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів

Реалізація політики зі здійснення прикордонного контролю проводиться за участю відразу декількох агенцій ЄС. Д. Фернандес-Рохо (Fernandez-Rojo, 2021) зазначає, що для окремих з цих агенцій характерним є виконання подібних завдань або надання допомоги державам-членам щодо подібних предметів відання [13, с.115]. Тому виконання таких завдань потребує координації оперативної діяльності для запобігання дублюванню повноважень та рівномірного розподілу навантажень відповідно до мандату кожної з агенцій ЄС.

Оцінюючи вплив міжвідомчої співпраці агенцій ЄС на реалізацію політики у сфері охорони зовнішніх кордонів, К. Лоші та П. Сломінські (Loschi and Slominski, 2021) підкреслили, що така взаємодія покликана забезпечувати більший ступінь ефективності, узгодженості та легітимності рішень, прийнятих агенціями ЄС [14, с.209]. Крім того, ефективна співпраця заохочує обмін інформацією, передовим досвідом, ресурсами, а також посилює можливості, взаєморо-

зуміння та продуктивність кожної агенції, що у майбутньому призведе до подальшого посилення співпраці [13, с.115].

Традиційно, міжвідомча співпраця за участі агенцій ЄС може проводитися у двох формах: формалізованій та неформалізованій.

Формальна співпраця є найбільш поширеною формою горизонтальної взаємодії між агенціями ЄС [13, с.115]. Крім того, вона дозволяє у короткостроковій перспективі вирішити поставлені проблеми. Основним інструментом у рамках цієї форми взаємодії є дво- та багатосторонні угоди, які укладаються для нормативного врегулювання суспільних відносин. У більшості випадків між агенціями ЄС підписуються робочі домовленості, які не встановлюють юридично обов'язкових міжнародних зобов'язань, але можуть призводити до настання правових наслідків. Тому у правовій доктрині їх відносять до актів м'якого права (*soft law*) [17, с.173].

Станом на початок 2023 року FRONTEX укладено 8 робочих домовленостей із агенціями ЄС (з EUROJUST, EUROPOL, FRA, EUAA, EULISA, CEPOL, EFCA, EMSA та EASA), метою яких є співпраця для забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами. Частина з них стосується особливостей спільної діяльності агенцій під час проведення нагляду та контролю на зовнішніх морських (робоча домовленість, укладена з EFCA та EMSA) і повітряних (робоча домовленість, укладена з EASA) кордонах. В. Тіеншу (Tientcheu, 2021) зазначає, що тристороння угода між FRONTEX, EFCA, EMSA є правовою основою для спільного використання можливостей програми *Sopernicus* з метою виявлення морських суден, за допомогою яких вчиняються транснаціональні злочини [18, с.5].

Інші угоди присвячені міжвідомчій співпраці агенцій ЄС щодо питань навчання і підготовки фахівців з управління кордонами, використанню інформаційних систем під час проведення прикордонних перевірок, спільної діяльності з ідентифікації мігрантів та прийняття від низ заяв про надання притулку тощо. Разом із тим, спільні механізми міжвідомчої співпраці, встановлені робочими домовленостями, дозволяють більш ефективно застосовувати можливості команд підтримки регулювання міграції², які направля-

ються до держав-членів, чиї території можуть бути кваліфіковані як зони припливу мігрантів (*hotspot area*).

Основними напрямками співпраці агенцій ЄС, які можливо проводити на підставі робочих домовленостей, є: обмін інформацією, спільний аналіз ризиків, навчання та підготовка персоналу, обмін передовим досвідом, спільне проведення оперативної діяльності та використання технічного обладнання. На особливу увагу заслуговує напрям щодо обміну інформацією. Для цього агенціями ЄС використовуються різноманітні інформаційні системи (Шенгенська інформаційна система – SIS, Європейська система прикордонного спостереження – Eurosur, Європейська база даних відбитків пальців біженців – Eurodac), які містять персональні дані мігрантів або осіб, які порушили законодавство ЄС чи його держав-членів. Тому обмін відомостями, які включають в себе конфіденційну інформацію, повинен проводитися агенціями ЄС за умови чіткого дотриманням законодавства ЄС щодо гарантій захисту даних.

Іншою формою міжвідомчої взаємодії агенцій ЄС є неформальна співпраця. Д. Фернандес-Рохо (Fernandez-Rojo, 2021) переконаний у тому, що вона є не менш важливою, ніж формалізована тому, що також включає різні напрямки діяльності, зокрема з обміну та аналізу інформацією, підготовки спільних робочих документів, рекомендацій, звітів, а також обмін найкращою практикою [13, с.116]. Оскільки неформальна взаємодія заснована на особистих стосунках довіри та взаємної поваги, то це дозволяє їй доповнювати формальну співпрацю агенцій ЄС. Однак, неформальна міжвідомча співпраця має відносно обмежену сферу дії та може призвести до розширення співробітництва лише шляхом укладення додаткових домовленостей або угод [12, с.46]. Найбільша проблема неформальної співпраці полягає у складності вимірювання її впливу та оцінки рівня досягнених результатів, що попередньо були сформульовані.

Прикладами неформальної співпраці агенцій ЄС, спрямованої на реалізацію політики у сфері охорони зовнішніх кордонів, є взаємодія у рамках ініціатив, місій, мереж ЄС або через участь у

² Відповідно до п.19 ч.1 ст.2 Регламенту № 2019/1896, команди підтримки регулювання міграції означають групи експертів, які забезпечують технічне і оперативне підкріплення для країн-членів, у тому числі в зонах припливу мігрантів, що складаються з опера-

тивного персоналу, експертів Європейського офісу підтримки з питань притулку (EASO) та Європолу, а також, у відповідних випадках, експертів з Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав (FRA), інших органів, офісів і агентств Союзу та держав-членів.

діяльності внутрішніх органів для надання експертних оцінок та консультацій. Так, FRONTEX та EUROPOL спільно взаємодіють у рамках Місії ЄС із прикордонної допомоги Молдові та Україні з метою подолання транскордонної злочинності. У серпні 2022 року представники зазначених агенцій взяли участь у засіданні Робочої групи з протидії незаконному обігу зброї для розробки заходів контролю за незаконним обігом вогнепальної зброї та боєприпасів через українсько-молдовський кордон [19, с.23].

Співпраця між агенціями ЄС відбувається також на базі спеціально створених платформ. Із метою забезпечення інтегрованого підходу до внутрішньої безпеки ЄС було створено Європейську мультидисциплінарну платформу проти злочинних загроз, одним із пріоритетних завдань якої є боротьба зі злочинними мережами, що займаються незаконним перевезенням мігрантів поза межами пунктів пропуску на зовнішніх кордонах ЄС. На базі цієї платформи, за координованої співпраці FRONTEX, EUROPOL та EUROJUST, була проведена операція, спрямована на боротьбу з незаконним перевезенням мігрантів, торгівлею людьми та підробкою документів. За підсумками цієї операції вдалося затримати 82 контрабандистів та виявити 89 підроблених документів, 26 автомобілів і два факти торгівлі людьми, у яких фігурують троє дітей [20].

Ще одним видом взаємодії агенцій ЄС є участь їхніх представників у складі внутрішніх органів. Відповідно до положень ч.2 ст.108 Регламенту № 2019/1896 [7] та рішення Правління FRONTEX № 4/2020 від 29.01.2020 р. [21] до складу Консультативного Форуму FRONTEX входять представники від Агенції ЄС із притулку та Агенції ЄС із фундаментальних справ. Специфіка діяльності Консультативного Форуму полягає у тому, що він готує рекомендації щодо проектів стратегії з основоположних прав, основних програм підготовки та кодексів поведінки для прикордонників. Тому врахування позиції фахівців спеціалізованих агенцій ЄС у ході підготовки зазначених документів є умовою розроблення досконалих рішень, що міститимуть гарантії дотримання основоположних прав під час виконання агенцією функції з охорони зовнішніх кордонів.

Висновки

1. Досягнення цілей політики ЄС із охорони зовнішніх кордонів можливе за умови проведення тісної співпраці між державами-членами та установами інституційної системи ЄС. При

цьому, адміністративному співробітництву агенцій ЄС відводиться особлива роль тому, що воно виступає як компонентом інтегрованого управління кордонами, так і засобом досягнення високого рівня внутрішньої безпеки з одночасним гарантуванням вільного руху осіб у межах території ЄС.

2. Аналіз установчих документів агенцій ЄС та міжнародно-правової практики їхньої діяльності, дозволяє зробити висновок, що не всі установи, які входять до Мережі агенцій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ, забезпечують виконання заходів, спрямованих на реалізацію політики з охорони зовнішніх кордонів. Разом з тим, участь у здійсненні прикордонного контролю можуть брати агенції, основний мандат яких стосується гарантування безпеки на морі або у повітряному просторі держав-членів ЄС. Однак, наявність у співробітників цих агенцій експертних знань та навичок із виявлення осіб та речей, що можуть незаконно потрапити до ЄС, виступає основною причиною для налагодження співпраці.

3. Співпраця агенцій ЄС сприяє більш ефективному та швидшому досягненню цілей політики у сфері охорони зовнішніх кордонів, а також запобігає дублюванню повноважень, здійснюючи рівномірний розподіл оперативного навантаження відповідно до положень установчих документів кожної з агенцій ЄС.

4. У більшості випадків співпраця агенцій ЄС відбувається із використанням формальних інструментів, наприклад робочих домовленостей або інших угод. Саме наявність конкретного документа як правової підстави для міжвідомчої взаємодії, дозволяє чітко сформулювати цілі співпраці та визначити напрямки, у межах яких вони будуть досягнуті. Неформальна співпраця, як правило, виступає першим кроком на шляху до налагодження взаємовідносин між агенціями або використовується як додатковий спосіб підвищення ефективності взаємодії між ними.

Конфлікт інтересів

Підтверджуємо, що робота написана самостійно, конфлікт інтересів відсутній.

Вираз вдячності

Дослідження виконано до планів науково-дослідної роботи кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 10.09.2023).
2. Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.
3. European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders. 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/memo_15_6332 (дата звернення: 10.09.2023).
4. Tsourdi L. The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/> (дата звернення: 10.09.2023).
5. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (дата звернення: 10.09.2023).
6. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52002DC0233> (дата звернення: 10.09.2023).
7. 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (дата звернення: 10.09.2023).
8. Зьолка В. Л. Адміністративно-правові основи охорони кордону: досвід Європейського Союзу. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 358–365.
9. 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.
10. European governance - A white paper. COM/2001/0428 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428> (дата звернення: 10.09.2023).
11. Пістракевич О. В. Агенції в Європейському Союзі. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 71–77.
12. 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.
13. Fernández-Rojo D. EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL. Cheltenham: Edward Elgar, 2021. 254 p.
14. Loschi C., Slominski P. Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification? The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges. edit. by J. Pollak, P. Slominski. 2021. P. 205–227.
15. Tsirogianni C. EU actions and interagency cooperation facing the migration crisis. 2018. <https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2018/06/Tsirogianni-EU-ACTIONS-FACING-THE-MIGRATION-CRISIS.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).
16. Федунь О. В., Папіш Н. І. Інституціоналізація охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу. *Політикус*. 2020. № 4. С. 139–145.
17. 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.
18. Tientcheu V. Cooperation and Collaboration between EMSA and FRONTEX. *Academia Letters*. 2021. https://www.researchgate.net/publication/354043994_Cooperation_and_Collaboration_between_EMSA_and_FRONTEX (дата звернення: 10.09.2023).
19. Річний звіт за період із 01.12.2021 до 30.11.2022. Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні. <https://eubam.org/wp-content/uploads/2023/02/EUBAM-Annual-Report-2022-UA-web-web-1.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).
20. 82 people smugglers arrested in a Frontex-led operation. Official website of FRONTEX. (15.07.2022). <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/82-people-smugglers-arrested-in-a-frontex-led-operation-l67wRA> (дата звернення: 10.09.2023).
- 21 Management Board Decision 04/2020 of 29 January 2020 amending Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights. <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post->

[id=2722&document-post-id=5307](#) (дата звернення: 10.09.2023).

REFERENCES

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>
2. Mushak, N. B. (2017). *Pravovi zasady funktsionuvannia Shenhenskoho prostoru* [Legal principles of the functioning of the Schengen area]. Monohrafia. Odesa: Feniks (in Ukr.).
3. European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders. 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/memo_15_6332
4. Tsourdi, L. (2020). The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/>
5. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>
6. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52002DC0233>
7. 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN>
8. Zolka, V. L. (2013). Administratyvno-pravovi osnovy okhorony kordonu: dosvid Yevropeiskoho Soiuzu [Administrative and legal foundations of border protection: the experience of the European Union]. *Universytetski naukovi zapysky*, 3(47), 358–365 (in Ukr.).
9. Anakina, T. M., Komarova, T. V., Tragnyuk, O. Ya., & Yakovyuk, I. V. et al.; Yakovyuk, I. V. (Red.). (2019). *Pravo Yevropejskogo Soyuzu: osnovi teorii* [Law of the European Union: the basics of theory]. Text-book. Kharkiv: Pravo, 2019 (in Ukr.).
10. European governance - A white paper. COM/2001/0428 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>.
11. Pistrakevych, O. V. (2013). Ahentsii v Yevropeiskomu Soiuzi [Agencies in the European Union]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, (4), 71–77 (in Ukr.).
12. Coman-Kund, F. (2018). *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*. London and New York: Routledge, 330 p.
13. Fernández-Rojo, D. (2021). *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Cheltenham: Edward Elgar, 254 p.
14. Loschi, C., & Slominski, P. (2021). *Interagency Relations and the EU Migration Crisis: Strengthening of Law Enforcement Through Agencification? The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*. edit. by J. Pollak, P. Slominski. P. 205–227.
15. Tsirogianni, C. (2018). *EU actions and interagency cooperation facing the migration crisis*. <https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2018/06/Tsirogianni-EU-ACTIONS-FACING-THE-MIGRATION-CRISIS.pdf>
16. Fedun, O. V., & Papish, N. I. (2020). Instytutsionalizatsia okhorony zovnishnikh kordoniv Yevropeiskoho Soiuzu [Institutionalization of the protection of the external borders of the European Union]. *Politykus*, (4), 139–145 (in Ukr.).
17. Hernández, R. (2014). Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for more mobility? *Cambridge Review of International Affairs*, (27), 167–183.
18. Tientcheu, V. (2021). Cooperation and Collaboration between EMSA and FRONTEX. *Academia Letters*. https://www.researchgate.net/publication/354043994_Cooperation_and_Collaboration_between_EMSA_and_FRONTEX
19. *Richnyi zvit za period iz 01.12.2021 do 30.11.2022. Misiia Yevropeiskoho Soiuzu z prykordonnoi dopomohy Moldovi ta Ukraini* [Annual report for the period from 01.12.2021 to 30.11.2022. Mission of the European Union for border assistance to Moldova and Ukraine]. <https://eubam.org/wp-content/uploads/2023/02/EUBAM-Annual-Report-2022-UA-web-web-1.pdf>
20. 82 people smugglers arrested in a Frontex-led operation. Official website of FRONTEX. (15.07.2022). <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/82-people-smugglers-arrested-in-a-frontex-led-operation-l67wRA>

21 Management Board Decision 04/2020 of 29 January 2020 amending Management Board Decision 29/2019 of 2 December 2019 on the composition of the Consultative Forum on Fundamental Rights.
<https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=5307>

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:

Форум права: 76 pp. 49–58 (3).

Related identifiers:

10.5281/zenodo.7947534

[http://forumprava.pp.ua/files/049-058-2023-3-FP-](http://forumprava.pp.ua/files/049-058-2023-3-FP-Yakovyuk,Bilousov,Tragniuk_6.pdf)[Yakovyuk,Bilousov,Tragniuk_6.pdf](http://forumprava.pp.ua/files/049-058-2023-3-FP-Yakovyuk,Bilousov,Tragniuk_6.pdf)http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2023_3_6.pdf**License (for files):**[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)**Received:** 28.08.2023**Accepted:** 14.09.2023**Published:** 26.09.2023**Available online:** 26.09.2023**Cite as:**

Яковюк, І. В., Білоусов, Є. М., Трагнюк, О. Я. (2023). Співпраця агенцій Європейського Союзу щодо реалізації політики з охорони зовнішніх кордонів. *Форум Права*, 76(3), 49–58.

<http://doi.org/10.5281/zenodo.7947534>

Yakovyuk, I. V., Bilousov, Y. M., & Tragniuk, O. YA. (2023). Spivpratsya ahentsiy Yevropeyskoho Soyuzu shchodo realizatsiyi polityky z okhorony zovnishnikh kordoniv [Cooperation of European Union Agencies in Implementation of the Policy on the External Border Control]. *Forum Prava*, 76(3), 49–58. <http://doi.org/10.5281/zenodo.7947534>