

УДК 341.213.5(061.1ЄС)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.10041194>

Т.Л. СИРОЇД,

завідувачка кафедри міжнародного і європейського права Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна; e-mail: t.l.syroid@karazin.ua;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8165-4078>

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

T.L. SYROID,

Chair of the Department of International and European Law, V.N. Karazin Kharkiv National University, Doctor of Law, Full Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: t.l.syroid@karazin.ua;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8165-4078>

THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION IN ENSURING INTEGRATED BORDER MANAGEMENT

— АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Постановка проблеми. Забезпечення вільного руху осіб у межах простору свободи, безпеки і справедливості можливе завдяки проведенню заходів із належної охорони зовнішніх кордонів. Потреба у створенні єдиного підходу щодо реалізації політики ЄС з прикордонних перевірок, притулку та імміграції стало підставою для розроблення та поступового впровадження концепції інтегрованого управління зовнішніми кордонами. Незважаючи на те, що основну відповідальність за власні ділянки зовнішніх кордонів несуть держави-члени, ЄС уповноважений надавати їм необхідну підтримку. Виходячи з цього, **метою** цієї статті є визначення ролі ЄС у впровадженні інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами на сучасному етапі європейської інтеграції. **Методи.** Для досягнення мети дослідження використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Історико-правовий метод дозволив дослідити історію становлення та розвитку концепції інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС. За допомогою аналізу проведено дослідження компонентів Європейського інтегрованого управління кордонами та сформульовано поняття цієї концепції. Формально-юридичний метод допоміг виділити рівні та особливості реалізації Європейського інтегрованого управління кордонами. **Результати.** Визначено, що Європейське інтегроване управління кордонами становить складний механізм з реалізації комплексних заходів щодо прикордонного контролю та пов'язаної з цим діяльності, шляхом тісної взаємодії установ ЄС із компетентними органами держав-членів на основі принципів сумлінної співпраці та солідарності. Реалізація та подальший розвиток концепції ЄІУК проводиться на трьох рівнях, де інституції ЄС займають найвищий політичний рівень, встановлюючи політичні пріоритети та стратегічні орієнтири, FRONTEX розробляє план дій та сприяє його виконанню для досягнення цілей багаторічної стратегії з реалізації концепції Європейського інтегрованого управління кордонами, а держави-члени імплементують основні положення загальноєвропейської концепції шляхом прийняття національних стратегій та проводять відповідну оперативну діяльність на місцях. **Висновки.** Встановлено, що належне впровадження Європейського інтегрованого управління кордонами повинно гарантувати вільний рух осіб у межах території ЄС, забезпечивши високий рівень внутрішньої безпеки.

Ключові слова: Європейський Союз; охорона кордонів; прикордонна безпека; міграція; Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони; FRONTEX

Problem statement. Ensuring the free movement of persons within the area of freedom, security and justice is possible thanks to the implementation of measures for the proper protection of external borders. The need to create a unified approach to the implementation of the EU policy on border checks, asylum and immigration became the basis for the development and gradual implementation of the concept of integrated management of external borders. Despite the fact that the main responsibility for their own sections of the external borders lies with the member states, the EU is authorized to provide them with the necessary support. Based on this, the **purpose** of this article is to determine the role of the EU in the implementation of an integrated system of external border management at the current stage of European integration. **Methods.** A complex of general scientific and special research methods was used to solve the problem. The historical and legal methods made it possible to investigate the history of the formation and development of the concept of integrated

management of the external borders of the EU. With the help of the analysis, a study of the components of the European integrated border management was carried out and the definition of this concept was formulated. The formal and legal methods helped to highlight the levels and features of the implementation of the European integrated border management.

Results. It was determined that the European integrated border management is a complex mechanism for the implementation of general border control measures and related activities through close cooperation of EU institutions with competent authorities of member states based on the principles of sincere cooperation and solidarity. The implementation and further development of the concept of EIBM is carried out at three levels, where the EU institutions occupy the highest political level, setting political priorities and strategic guidelines, FRONTEX develops an action plan and contributes to its implementation to achieve the goals of the multi-year strategy for the implementation of the concept of European integrated border management, and Member States implement the main provisions of the pan-European concept by adopting national strategies and carry out relevant operational activities on the ground. **Conclusions.** It was established that the proper implementation of the European integrated border management should guarantee the free movement of persons within the territory of the EU, ensuring a high level of internal security.

Keywords: *European Union; border protection; border security; migration; European Border and Coast Guard Agency; FRONTEX*

Постановка проблеми

Європейський Союз (далі – ЄС) є простором свободи, безпеки і справедливості, у межах якого гарантується вільний рух осіб, що супроводжується здійсненням належних заходів для ефективної реалізації політик у різних сферах (міграції, притулку, віз, протидії організованій злочинності тощо). Відтак, забезпечення балансу між відкритими та безпечними і контрольованими кордонами є пріоритетом для Союзу. У зв'язку із цим, у первинному законодавстві ЄС однією з цілей політики щодо прикордонних перевірок, притулку та імміграції є поступове впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами (п. "с" ч.1 ст.77 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) [1]).

Інтегроване управління кордонами (далі – ІУК) із оптимальним набором креативних концепцій, досконалою технічною підтримкою та операціями, що базуються на правах людини, є орієнтиром для більш ефективного та результативного контролю за зовнішніми кордонами ЄС. Налагоджена система сприяє збільшенню мобільності людей та товарів, одночасно з цим забезпечуючи високий рівень внутрішньої та зовнішньої безпеки Союзу [2, с.84]. Проте, впровадження інтегрованої системи управління кордонами потребує злагодженої взаємодії ЄС та його держав-членів. Оскільки основна відповідальність за управління власними ділянками зовнішнього кордону залишається за державами-членами, то ЄС належить лише субсидіарна та координуюча роль у реалізації цього процесу.

Досвід останніх міграційних криз та постійна наявність гібридних загроз на зовнішніх кордонах ЄС призвели до посилення впливу його інституцій у формуванні єдиного підходу щодо

впровадження спільної політики з управління зовнішніми кордонами ЄС. Виходячи з цього, актуальним питанням є дослідження сучасної ролі ЄС у формуванні та реалізації концепції ІУК.

Питання ІУК неодноразово було предметом дослідження зарубіжних та вітчизняних науковців. У працях зарубіжних вчених розкривається історія становлення та розвитку цієї концепції, основні її компоненти та співробітництво компетентних органів національного та наднаціонального рівнів у рамках ЄС. У статті П. Хоббінга (Hobbing, 2005) [3] проаналізовано процес формування інтегрованої системи управління кордонами, засоби, які мають бути використані для її реалізації та складнощі, які постануть перед ЄС у процесі впровадження цієї концепції. Інший науковець, А. Санчес (Sanchez, 2020), досліджував сучасну модель інтегрованого управління кордонами [4]. Однак, у його роботі більше уваги присвячено питанням матеріального права щодо компонентів цієї концепції та, при цьому, недостатньо розкрито інституційний аспект формування та реалізації Європейського інтегрованого управління кордонами (далі – ЄІУК).

В Україні цією проблематикою займалися Я.С. Галанюк, А.М. Ігнат'єв, О.В. Краснов, Д.А. Купрієнко, М.М. Литвин, Н.І. Папіш, І.А. Слободян, О.В. Федунь та інші. Вітчизняні науковці здебільшого досліджують це питання з метою використання найкращих практик європейської системи інтегрованого управління кордонами в українському законодавстві та правозастосовній діяльності. Крім того, наявність спільного кордону між державами-членами ЄС та Україною потребує проведення узгодженої прикордонної політики та взаємодії між прикордонними, митними та іншими відомствами, які відповідають

за питання безпеки.

Зважаючи на відсутність наукових праць з наукового напрямку, *метою* статті є визначення ролі ЄС у впровадженні інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами на сучасному етапі європейської інтеграції. Її *новизна* полягає у визначенні впливу установ ЄС на формування та імплементацію загальноєвропейської стратегії з комплексного управління кордонами. *Завданнями* роботи є виділення основних етапів становлення та розвитку концепції інтегрованого управління кордонами; визначення принципів, на яких вона побудована; аналіз її компонентів; з'ясування ролі установ ЄС у впровадженні основних положень інтегрованого управління зовнішніми кордонами.

Гене́за концепції інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС

Концепція "інтегрованого управління кордонами" бере свій початок із 90-х років ХХ століття. Шенгенська угода скасувала перевірки на прикордонних пунктах пропуску, спростила торгівлю, гарантувала вільне пересування людей і відкрила величезні можливості для економічного зростання. Р. Зайотті (Zaiotti, 2011) зазначає, що держави-учасниці Шенгенської конвенції 1990 р. розробили новий набір правил, які дозволили еволюціонувати до шенгенської культури прикордонного контролю [5, с.91]. Однак, на перших етапах взаємодія між державами Шенгенського простору відбувалася на міжкурсовій основі.

Із набуттям чинності Амстердамського договору 1997 р. було створено простір свободи, безпеки та справедливості, а також інтегровано Шенгенське *acquis* до структури ЄС. Тому на виконання цих положень вже у Висновках Європейської Ради від 15 і 16 жовтня 1999 року [6] наголошувалося на необхідності проведення більш тісної співпраці та надання взаємної технічної допомоги між компетентними органами держав-членів для боротьби з нелегальною міграцією та транскордонною злочинністю (п.24). На думку Р. Зайотті (Zaiotti, 2011), саме терористичний акт, вчинений 11.09.2001 р. у США, став поштовхом до визнання управління кордонами одним із політичних пріоритетів ЄС [5, с.191]. Фактично, з цього часу можна вести відлік першого етапу, який знаменувався початком роботи зі створення концепції "інтегрованого управління кордонами".

Першим документом ЄС, у якому було закріплено модель комплексного управління кордо-

нами є Повідомлення від Європейської Комісії до Ради та Європейського Парламенту "У напрямку до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу" 2002 р. [7]. Відповідно до положень п.20 цього документа Європейська Комісія пропонувала розробити спільну політику з управління кордонами, яка включатиме 5 компонентів: 1) спільну нормативну базу; 2) спільний механізм координації та оперативного співробітництва; 3) спільний інтегрований аналіз ризиків; 4) підготовка персоналу відповідно до єдиних європейських стандартів і використання спільного обладнання; 5) рівномірний розподіл витрат щодо охорони кордонів між державами-членами. У подальшому був розроблений План дій на виконання зазначених вище положень, який затверджений Радою ЄС від 14.06.2002 р. [8]. Однак, цілі визначені планом заходів не були досягнуті у повному обсязі через відсутність детальних теоретичних розробок.

У 2006 р. продовжилася робота над удосконаленням концепції ІУК та у рішенні Ради ЄС визначено її основні компоненти, а саме: 1) прикордонний контроль, у тому числі аналіз ризиків; 2) виявлення та розслідування транскордонної злочинності; 3) чотирирівнева модель контролю доступу, яка включає: а) заходи в країнах походження або транзиту мігрантів; б) співпрацю з сусідніми країнами; в) заходи прикордонного контролю на зовнішніх кордонах; г) заходи контролю в межах Шенгенського простору; 4) міжвідомча співпраця щодо управління кордонами; 5) координація та узгодженість на національному та транснаціональному рівнях [9]. Оцінюючи концепцію 2006 року, Ф. Ферраро та Е. де Капітані (Ferraro and De Capitani, 2016) зробили висновки, що незважаючи на визначення форм її виразу, документ Ради ЄС не містив детального механізму щодо впровадження. Так, нормативною прогалиною є відсутність чітко регламентованого розподілу повноважень із управління кордонами між наднаціональним та національним рівнями. Це спричиняло проблеми під час здійснення прикордонного контролю та іншої суміжної діяльності, особливо зважаючи на те, що тиск на різні ділянки зовнішнього кордону та спроможності компетентних органів держав-членів ЄС істотно відрізнялися [10, с.389]. Відтак, закріплення концептуальної основи ІУК в актах м'якого права інституцій ЄС сформувала узгоджену позицію серед науковців про те, що ця концепція є політичною.

Підхід до її розуміння змінився із набуттям

чинності Лісабонської редакції установчих договорів, коли на рівні первинного законодавства ЄС встановлювалася амбітна ціль – впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами. Це свідчило про перехід від політичної до правової концепції, яка передбачала юридичні зобов'язання для інституцій ЄС щодо проведення подальшої нормативної діяльності з метою розвитку цієї концепції та поступової імплементації. У зв'язку із цим, у Стокгольмській програмі "Відкрита та безпечна Європа, яка служить та захищає громадян", схваленій Європейською Радою 2010 р. [11], наголошувалося на посиленні ролі FRONTEX¹ для підвищення його спроможності ефективніше реагувати на зміни міграційних потоків, а також про покращення міжвідомчої співпраці агенцій ЄС. Проте, досі не було впроваджено ефективного механізму розподілу повноважень між установами ЄС та компетентними органами держав-членів під час здійснення охорони та нагляду за кордонами для виявлення та протидії міграційним загрозам. Тому настання міграційної кризи 2015 р. варто *inter alia* пов'язувати з відсутністю чіткої координації дій між компетентними органами держав-членів ЄС у сфері управління кордонами та неможливістю установ ЄС надати своєчасну підтримку для подолання надзвичайно великого тиску на окремих ділянках зовнішнього кордону.

Загроза для подальшого функціонування Шенгенського простору сприяла формуванню політичної волі для проведення комплексу реформ, що посилять виконавчу владу в ЄС. У зв'язку із цим, Європейською Комісією була підготовлена пропозиція щодо створення Європейської прикордонної та берегової охорони, яка повинна забезпечити реалізацію інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів ЄС. Ф. де Брюйкер (De Bruycker, 2016) називає Європейську прикордонну та берегову охорону юридичною фікцією [12, с.564] тому, що її заснування не призвело до істотних змін в інституційному механізмі ЄС. Фактично, нова категорія становить сукупність компетентних органів держав-членів, які виконують функції контролю та нагляду за всіма видами кордонів (сухопутними, морськими, повітряними) та агенцію FRONTEX з посиленням мандатом, на яку

¹ Європейська прикордонна та берегова охорона (FRONTEX) – агенція ЄС, яка відповідає за ефективне управління зовнішніми кордонами ЄС шляхом координації дій та надання підтримки компетентним органам держав-членів ЄС.

покладається обов'язок надавати підтримку державам для забезпечення ефективного управління власними ділянками зовнішніх кордонів.

Разом із тим, уперше на рівні вторинного законодавства ЄС виокремлюються компоненти Європейського інтегрованого управління кордонами (ст.4 Регламенту № 2016/1624 [13]). Визначення цілей та завдань імплементації кожного з компонентів мають знайти закріплення у Європейській стратегії ІУК, яка повинна бути розроблена установами ЄС. Проте, згаданий вище Регламент про Європейську прикордонну та берегову охорону 2016 р. не проводив детальне правове регулювання щодо конкретних суб'єктів розроблення й схвалення відповідної стратегії, змістовного наповнення та особливостей її виконання. Тому вже через 3 роки був прийнятий оновлений регламент, який розкривав не лише змістове наповнення комплексного управління зовнішніми кордонами держав-членів, але й також містив чіткий механізм розподілу обов'язків між національним та наднаціональними рівнями щодо реалізації Європейської стратегії інтегрованого управління кордонами.

Отже, можемо виділити три основні етапи становлення та розвитку концепції інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС:

I етап (1999-2009 рр.) – формування політичної концепції інтегрованого управління кордонами;

II етап (2009-2016 рр.) – перехід від політичної до правової концепції інтегрованого управління кордонами;

III етап (2016 р. – наш час) – впровадження механізму реалізації Європейської інтегрованого управління кордонами з чітким розподілом обов'язків між наднаціональним та національними рівнями.

Зміст концепції інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС

Станом на 2023 рік зміст концепції ІУК розкрито у Регламенті № 2019/1896 про Європейську прикордонну та берегову охорону [14]. Однак, жодна з норм зазначеного законодавчого акта не надає офіційної дефініції досліджуваної концепції. Натомість окремими науковцями проведені спроби надати визначення Європейському інтегрованому управлінню кордонами. А. Санчес (Sanchez, 2020) під цією категорією розуміє правовий інструмент, спрямований на інтеграцію комплексу заходів контролю та нагляду, які мають здійснюватися компетентними органами держав-членів з метою гарантування безпеки зовнішніх кордонів відповідно до загальних та

узгоджених параметрів [4, с.126]. Інший зарубіжний науковець, О. Маренін (Marenin, 2010), розкриває зміст ІУК через єдність трьох моделей: 1) організаційна та оперативна співпраця усіх відомств, які мають юридичні повноваження для здійснення певного аспекту прикордонного контролю; 2) гармонізація законів і політики для забезпечення того, щоб контроль здійснювався подібним чином будь-де вздовж кордонів; 3) співпраця щодо суміжних функцій, які підтримують ефективно управління прикордонним контролем [15, с.17]. Однак, для формулювання власної дефініції розглядуваної концепції необхідно дослідити всі її складові.

Відповідно до положень ст. 3 Регламенту № 2019/1896 [14] зміст цієї концепції викладено через перелік компонентів, пов'язаних з реалізацією ефективного прикордонного контролю та інших суміжних заходів на зовнішніх кордонах ЄС. У зазначеній нормі виокремлено 15 компонентів, окремі з яких мають наскрізний характер (підготовка персоналу; дотримання основоположних прав; дослідження та інновації), тобто безпосередньо стосуються реалізації різних заходів на зовнішніх кордонах. Інші компоненти ІУК передбачають здійснення не лише прикордонних перевірок та спостереження за кордонами, але й також реалізацію заходів, спрямованих на подолання загроз транскордонної злочинності, організацію та проведення пошуково-рятувальної діяльності, обмін інформацією та на підставі цього проведення аналізу ризиків, міжвідомча співпраця тощо.

У правовій доктрині існує узгоджена позиція, що перелік компонентів ІУК, що закріплені у ст.3 Регламенту № 2019/1896, не є вичерпним. Ф. Ферраро та Е. де Капітані (Ferraro and De Capitani, 2016) зазначають, що митна політика є одним із важливих аспектів прикордонного контролю, проте не віднесена до компонентів ЄІУК. Разом з тим, серед таких компонентів містяться інші сфери політики ЄС, які не пов'язані з охороною зовнішнього кордону, але безпосередньо впливають на внутрішню безпеку Союзу (наприклад, питання повернення, які є складовою спільної імміграційної політики ЄС) [10, с.389].

Отже, під ЄІУК необхідно розуміти узгоджену та цілеспрямовану діяльність компетентних органів держав-членів та установ ЄС, яка спрямована на проведення прикордонного контролю та виконання інших суміжних заходів на зовнішніх кордонах ЄС з метою досягнення високого рівня внутрішньої безпеки ЄС і дотримання основоположних прав під час оперативної діяльності, у

тому числі операцій з повернення.

Метою ЄІУК є створення спільного інтелектуального кордону, який буде функціонувати з використанням новітніх технологій для збирання та опрацювання інформації, що дозволить своєчасно визначити ризики та проводити заходи для забезпечення охорони зовнішніх кордонів [16, с.4]. Важливою умовою досягнення цієї мети є тісна співпраця компетентних органів держав-членів з установами ЄС. Така взаємодія повинна будуватися на основі принципів сумлінної співпраці та солідарності.

Принцип сумлінної співпраці полягає у взаємодії ЄС з державами-членами, співпраці держав-членів між собою та міжвідомчої співпраці установ ЄС для виконання завдань, що визначені установчими договорами ЄС та актами вторинного законодавства. Керуючись цим принципом, інституції ЄС повинні забезпечити примат права ЄС щодо національного права держав-членів, які суперечать праву ЄС, та притягнення до відповідальності держав-членів за порушення норм права ЄС [17, с.104].

Солідарність є не лише одним із принципів простору свободи, безпеки і справедливості, але й також цінністю ЄС. В.І. Чуенко пропонує тлумачити принцип солідарності як базову засаду взаємодії держав-членів ЄС, яка передбачає комплекс організаційно-правових заходів держав-членів, спрямованих на забезпечення нормального функціонування простору свободи, безпеки і справедливості. При цьому, реалізація цього принципу може бути проведена у двох формах: 1) шляхом добровільної допомоги з боку держав-членів; 2) через обов'язкову участь держав [18, с.115]. Відтак, нормативні акти ЄС, що приймаються на виконання положень розділу V ДФЄС, повинні містити заходи для реалізації принципу солідарності, у тому числі щодо справедливого розподілу фінансового навантаження.

Однак, Ф. Ферраро та Е. де Капітані (Ferraro and De Capitani, 2016) звертають увагу на проблему в застосуванні принципу солідарності під час впровадження концепції ІУК. Науковці зазначають, що регламент про Європейську прикордонну та берегову охорону, не містить справедливого розподілу відповідальності між державами-членами. Так, у законодавчому акті ЄС відсутня загальна оцінка витрат, пов'язаних із охороною різних ділянок зовнішнього кордону [10, с.389]. Ми погоджуємося з такою гіпотезою зарубіжних науковців тому, що рівень міграційного тиску на різні ділянки зовнішнього кордону відрізняється. Крім того, окремі держави-члени

(наприклад, Люксембург або Чехія) взагалі не мають зовнішнього сухопутного або морського кордону так, як оточені іншими державами-членами ЄС. Виходячи з цього, рівень витрат на проведення належної охорони кордонів може сильно відрізнятись. Відтак, розроблення ефективного компенсаційного механізму для держав-членів ЄС, які несуть значні фінансові та організаційні витрати, пов'язані з охороною зовнішніх кордонів, повинно стати пріоритетним завданням для ЄС у найближчій перспективі.

Роль ЄС у впровадженні інтегрованого управління зовнішніми кордонами

ЄІУК є основним механізмом реалізації прикордонної політики ЄС [19, с.115]. Саме організаційно-правовому механізму відводиться головна роль у здійсненні заходів спрямованих на виконання завдань конкретної сфери політики. Зазначений механізм складається з інституцій, органів та агенцій ЄС, але їхня участь у реалізації різних політик та напрямків діяльності ЄС може відрізнятись. Впровадження концепції ІУК також потребує узгодженої діяльності різних елементів інституційного механізму ЄС, незважаючи на те, що держави-члени несуть основну відповідальність за охорону власних ділянок зовнішніх кордонів ЄС.

А.М. Ігнат'єв зазначає, що на сьогодні у ЄС розроблена чітка стратегічна архітектура реалізації та подальшого розвитку концепції ЄІУК [20, с.124]. Вона представлена трьома рівнями. Найвищий рівень складає Європейська стратегія інтегрованого управління кордонами, яка розробляється та схвалюється інституціями ЄС (Європейською Комісією, Європейським Парламентом та Радою ЄС). Положення викладені у Європейській стратегії інтегрованого управління кордонами становлять політичні рамки співпраці та виступають основою для розроблення технічної та оперативної стратегії.

Відповідно до ч.4 ст.8 Регламенту № 2019/1896 [14] на основі стратегічного аналізу ризиків, провівши попереднє обговорення з Європейським Парламентом та Радою ЄС щодо проекту стратегічного документа, Європейська Комісія ухвалює повідомлення, яким встановлює багаторічну стратегічну політику у сфері ЄІУК. Відповідна стратегія має бути розрахована на 5 років та повинна визначати єдиний підхід щодо узгодженого, інтегрованого та систематичного вирішення проблем з управління зовнішніми кордонами та проведенні повернень.

На сьогодні релевантною є багаторічна стра-

тегічна політика у сфері європейського інтегрованого управління кордонами на період з 2023 до 2027 роки, яка схвалена Повідомленням Європейської Комісії від 14.03.2023 року [21]. Ця стратегія проголошує принципи, на яких має бути побудоване ЄІУК, а також визначені політичні пріоритети й стратегічні орієнтири щодо впровадження кожного з компонентів досліджуваної концепції. При цьому, окремим компонентам ЄІУК на період 2023-2027 роки приділяється особлива увага, а саме: 1) прикордонному контролю; 2) спільній системі ЄС щодо повернення; 3) співпраці з третіми країнами; 4) міжвідомчій співпраці; 5) використанню передових технологій, включаючи широкомасштабні інформаційні системи; 6) дотриманню основоположних прав; 7) послідовному і комплексному механізму контролю якості; 8) інструментам фінансування ЄС.

Із метою впровадження багаторічної стратегії ЄІУК Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) повинна прийняти відповідну технічну та оперативну стратегію. Саме діяльність зазначеної вище агенції з розробки та імплементації технічної та оперативної стратегії ЄІУК становить другий рівень загальноєвропейської архітектури із впровадження розглядуваної концепції. На сьогодні чинною є Технічна та оперативна стратегія для ЄІУК на період 2023-2027 роки, яка схвалена рішенням Правління № 30/2023 від 20.09.2023 [22]. У цьому документі міститься план дій щодо визначення ділянок зовнішнього кордону із критичним рівнем впливу; заходи, які мають бути проведені у разі настання надзвичайної ситуації на зовнішніх кордонах; ресурси, які можуть підвищити спроможність держав-членів у забезпеченні належної охорони власної ділянки зовнішнього кордону; плани про нарощування спроможності у сферах управління кордонами та повернення, що мають бути реалізовані у середньо- та довгостроковій перспективі. При цьому, І.А. Слободян зазначає, що для досягнення цілей викладених у стратегії ЄІУК, FRONTEX використовує можливість таких механізмів: Європейської системи спостереження за кордонами, Європейської патрульної мережі, Команд прикордонного швидкого реагування, централізованого реєстру доступного технічного обладнання тощо [23, с.132]. Ми погоджуємося із такою позицією тому, що зазначені механізми дозволяють провести моніторинг ризиків, що можуть виникати на зовнішніх кордонах та вжити пропорційні заходи для їхнього подолання або попередження, а

також ефективно проводити повернення осіб до третіх країн.

Третій рівень архітектури реалізації ЄІУК складають національні стратегії ІУК, які розробляються кожною державою-членом та повинні відповідати засадам, що викладені у загальноєвропейській стратегії. Відтак, для забезпечення більшої інтеграції Стратегія ЄІУК повинна бути реалізована у повній координації з національними заходами на внутрішніх кордонах [4, с.127].

Завершується багаторічний цикл реалізації ЄІУК оцінкою Європейської Комісії, яка виокремлює позитивні результати, які були досягнуті та недоліки, над якими має бути продовжена робота. Оцінювальна робота має бути розпочата після спливу чотирьох років з моменту початку реалізації багаторічної стратегії.

Належне впровадження ЄІУК дозволить перетворити кордони на значну перешкоду для тих осіб, діяльність яких може порушувати внутрішню безпеку ЄС та значно полегшить процес перетину зовнішнього кордону для осіб, які легітимно прагнуть потрапити до держав-членів ЄС [19, с.116]. Тому найближчою перспективною метою для ЄС має бути продовження роботи над ефективним застосуванням принципів сумлінної співпраці та солідарності, що дозволить більш якісно забезпечити реалізацію компонентів ЄІУК.

Висновки

1. Заснування простору свободи, безпеки і справедливості та включення положень про Шенгенське *acquis* до тексту установчих договорів ЄС стало рушійною силою для розроблення концепції з комплексного управління зовнішніми кордонами ЄС. Правова основа щодо впровадження цієї концепції організаційно-правовим механізмом ЄС була створена лише у 2009 р. після набуття чинності Лісабонського договору. Проте, детальний механізм імплементації компонентів ЄІУК у тісній співпраці установ ЄС з компетентними органами держав-членів почав функціонувати після заснування Європейської прикордонної та берегової охорони.

2. На сьогодні Європейське інтегроване уп-

равління кордонами становить узгоджену та цілеспрямовану діяльність компетентних органів держав-членів та установ ЄС, яка спрямована на проведення прикордонного контролю та виконання інших суміжних заходів на зовнішніх кордонах ЄС з метою досягнення високого рівня внутрішньої безпеки ЄС і дотримання основоположних прав під час оперативної діяльності, у тому числі операцій з повернення. Структурно ця концепція складається з 15 компонентів, які стосуються різних політик ЄС (охорони кордонів, надання притулку, міграційної політики тощо), що розробляються та здійснюються у рамках простору свободи, безпеки і справедливості. Досягнення цілей ЄІУК може бути реалізоване лише за умови належного застосуванням принципів сумлінної співпраці та солідарності.

3. Реалізація ЄІУК здійснюється на трьох рівнях, у двох з яких головна роль належить ЄС. Найвищий політичний рівень представлений інституціями ЄС, які визначають політичні пріоритети та стратегічні орієнтири для ефективного впровадження кожного з компонентів концепції. Наступний рівень передбачає діяльність FRONTEX як наднаціональної агенції, яка уповноважена розробити технічну та оперативну стратегію ЄІУК, де міститиметься конкретний перелік заходів щодо реагування на міграційні виклики та поступовий розвиток й нарощування спроможності компетентних органів держав-членів у сферах управління кордонами та повернення. При цьому, агенція ЄС повинна не лише розробити стратегічний документ, але й також забезпечити його виконання, надаючи необхідну підтримку державам-членам.

Конфлікт інтересів

Підтверджуємо, що робота написана самостійно. Конфлікт інтересів відсутній.

Вираз вдячності

Дослідження виконано відповідно до планів науково-дослідної роботи кафедри міжнародного і європейського права Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна.

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: 29.09.2023).
2. Karioth D. W. Border Management Issues: Border Security and Humanitarian Aspects. In: O. Grech, & M. Wohlfeld (Eds.), *Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives*. 2014. P. 78-95.
3. Hobbing P. *Integrated Border Management at the EU Level. CEPS Working Document*. 2005. № 227. 26 p.
4. Sanchez A. 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.
5. Zaiotti R. *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2011. P. 254.
 6. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата звернення: 29.09.2023).
 7. 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: 29.09.2023).
 8. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union of 14 June 2002. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf> (дата звернення: 29.09.2023).
 9. Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels of 4-5 December 2006. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_06_341 (дата звернення: 29.09.2023).
 10. 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.
 11. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. 04.05.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29> (дата звернення: 29.09.2023).
 12. De Bruycker Ph. The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic. *European Papers*. 2016. № 2. P. 559-569.
 13. 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (дата звернення: 29.09.2023).
 14. 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: 29.09.2023).
 15. Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Occasional Paper*. 2010. № 17. 161 p.
 16. Литвин М. Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 3-7.
 17. 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.
 18. Чуенко В. І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспектива розвитку: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 224 с.
 19. Галанюк Я. С. Сучасна політика країн-членів Європейського Союзу щодо діяльності прикордонних служб у сфері охорони та захисту державного кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 21. С. 112-117.
 20. Ігнат'єв А. М. Розвиток нормативно-правового забезпечення формування системи моніторингу прикордонного простору у контексті євроінтеграції України. *Наукові перспективи*. 2021. № 1(7). С. 119-141.
 21. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management. 14.03.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146> (дата звернення: 29.09.2023).
 22. Management Board Decision 30/2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027. 20.09.2023. <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=12340> (дата звернення: 29.09.2023).
 23. Слободян І.А. Європейський досвід становлення системи управління прикордонною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 9-10. С. 127-134.

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. Karioth, D. W. (2014). Border management issues: border security and humanitarian aspects. In: Grech, O., & Wohlfeld, M. (Eds.). *Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives* (pp. 78-95).
3. Hobbing, P. (2005). Integrated Border Management at the EU Level. *CEPS Working Document*, (227).
4. Sanchez, A. (2020). An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union. *Journal of International Law and International Relations*, (8), 121-133.
5. Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
6. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
7. 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>
8. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union of 14 June 2002. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf>
9. Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels of 4-5 December 2006. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_06_341
10. Ferraro, F., De Capitani, E. (2016). The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform? *ERA Forum*, 17(3), 385–398.
11. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>
12. De Bruycker, Ph. (2016). The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic. *European Papers*, (2), 559-569.
13. 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>
14. 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>
15. Marenin, O. (2010). Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Occasional Paper*, (17).
16. Lytvyn, M. (2014). Kontseptualni zasady intehrovanooho upravlinnia kordonamy. Dosvid uprovadzhenia v Ukraini [Conceptual principles of integrated border management. Implementation experience in Ukraine]. *Nauka i oborona*, (1), 3-7 (in Ukr.).
17. 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 (in Ukr.).
18. Chuienko, V.I. (2018). *Pravove rehulivannia statusu bizhentsiv v Yevropeiskomu Soiuzi: suchasnyi stan i perspektyva rozvytku* [Legal regulation of the status of refugees in the European Union: current state and development perspective]. Candidate's thesis. Kharkiv (in Ukr.).
19. Halaniuk, Ya. S. (2017). Suchasna polityka krain-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu shchod o diialnosti pry-kordonnykh sluzhb u sferi okhorony ta zakhystu derzhavnogo kordonu [The current policy of the member states of the European Union regarding the activities of the border services in the field of protection and protection of the state border]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, (21), 112-117 (in Ukr.).
20. Ihnatiev, A. M. (2021). Rozvytok normatyvno-pravovoho zabezpechennia formuvannia systemy monitorynhu prykordonnoho prostoru u konteksti yevrointehratsii Ukrainy [The development of regulatory support for the formation of the border space monitoring system in the context of the European integration of Ukraine]. *Naukovi perspektyvy*, 1(7), 119-141 (in Ukr.).
21. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council establishing the multi-annual strategic policy for European integrated border management. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146>
22. Management Board Decision 30/2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027. <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=12340>
23. Slobodian, I. A. (2022). Yevropeiskyi dosvid stanovlennia systemy upravlinnia prykordonnoiu bezpekoiu

[European experience in the formation of the border security management system]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, (9-10), 127-134.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:

Форум права: 76 pp. 120–129 (3).

Related identifiers:

10.5281/zenodo.10041194

http://forumprava.pp.ua/files/120-129-2023-3-FP-Syroid_14.pdf

http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2023_3_14.pdf

License (for files):

[Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Received: 29.09.2023

Accepted: 26.10.2023

Published: 27.10.2023

Available online: 27.10.2023

Cite as:

Сироїд, Т. Л. (2023). Роль Європейського Союзу в забезпеченні інтегрованого управління кордонами. *Форум Права*, 76(3), 120–129.

<http://doi.org/10.5281/zenodo.10041194>

Syroid, T. L. (2023). Rol Yevropeyskoho Soyuzu v zabezpechenni intehrovanooho upravlinnya kordonamy [The Role of the European Union in Ensuring Integrated Border Management]. *Forum Prava*, 76(3), 120–129.

<http://doi.org/10.5281/zenodo.10041194>