

Федунь Олександра Василівна
Папіш Наталія Іванівна

Інституціоналізація охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу

УДК 061.1ЄС:341.222]:351.746.1
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2020-4.20>

Федунь Олександра Василівна
кандидат географічних наук, доцент,
доцент кафедри країнознавства
і міжнародного туризму
факультету міжнародних відносин
Львівського національного університету
імені Івана Франка
вул. Січових Стрільців, 19,
Львів, Україна

Папіш Наталія Іванівна
кандидат політичних наук,
доцент кафедри країнознавства
і міжнародного туризму
факультету міжнародних відносин
Львівського національного університету
імені Івана Франка
вул. Січових Стрільців, 19,
Львів, Україна

Розкрито передумови та особливості становлення й розвитку інституцій Європейського Союзу в сфері охорони зовнішніх кордонів, що сформувався відповідно до зміни його зовнішньополітичних і безпекових пріоритетів, а також виникнення викликів і загроз європейській безпеці. Запропоновано визначення понять «загроза» та «інституціоналізація охорони кордонів». Зазначено, що формування європейського спільного ринку, простору свободи, безпеки та правосуддя, скасування внутрішніх кордонів вимагало укріплення зовнішніх кордонів ЄС. З'ясовано, що зростання реальних загроз прикордонній безпеці, зокрема таких, як: нелегальна міграція, організована транскордонна злочинність, ескалація збройних конфліктів у регіонах суміжних держав тощо, виявило низку недоліків у політиці ЄС щодо охорони зовнішніх кордонів. Розглянуто особливості спільної європейської політики інтегрованого управління кордонами. Досліджено функціонування наднаціонального інституційного складника системи охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу. Проаналізовано проблеми розвитку оперативного співробітництва з країнами-сусідами щодо виявлення загроз прикордонній безпеці та протидії їм. Розкрито роль і функції окремих інституцій, зокрема Європейського агентства з прикордонної та берегової охорони, яке взаємодіє з відповідними службами держав – членів ЄС, а також з іншими інституціями, координує спільні операції для захисту уразливих ділянок кордону та посилення прикордонної безпеки. Охарактеризовано інституційні механізми взаємодії ЄС з третіми країнами у сфері охорони спільного кордону, зокрема з Молдовою, а також Україною в контексті зростання загроз унаслідок збройної агресії РФ на Сході держави. Наголошено, що імплементація принципів інтегрованого управління кордонами ЄС сприятиме посиленню безпеки його зовнішніх кордонів.

Ключові слова: кордон, інституції, інституціоналізація, загрози, безпека, охорона кордонів, міжнародне співробітництво, інтегроване управління кордонами, Frontex, ЄС.

Вступ. У процесі поступового розширення меж Європейського Союзу виникали не лише сприятливі можливості для розвитку та поглиблення галузевого співробітництва з новими країнами-сусідами, але й змінювався спектр викликів і загроз європейській безпеці, зумовлених зростанням нелегальної імміграції, організованої транскордонної злочинності, корупції, локальними й міждержавними збройними конфліктами в сусідніх регіонах, діяльністю терористичних організацій і радикально налаштованих груп тощо. Тому потреба формування європейського безпекового простору ставала дедалі актуальнішою проблемою ЄС, де безпечне функціонування і перетин без контролю внутрішніх кордонів у межах Шенгенської зони вимагали підвищення рівня прикордонної безпеки та зміни підходів до охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу, загальна протяжність яких становить понад 40 тис. км берегової лінії та близько 9 тис. км суходолом. У результаті виникла необхідність формування спільної європейської політики щодо захисту зовнішніх кордонів та створення системи спеціалізованих інституцій у цій сфері.

Актуальні проблеми охорони зовнішніх кордонів від загроз, пов'язаних із нелегальною міграцією, корупцією, транскордонною злочинною діяльністю, тероризмом тощо, розкриті в працях зарубіжних авторів, з-поміж яких: П. Аалто, Ф. Адамсон, Д. Бродерс, Л. Восілюте, С. Каррера, Р. Кортіно-

віс, М. Кекоруллі, П. Лехтонен, О. Маренін, А. Ніл, Р. Радеску, М. Стефан, С. Феррейра, А. Хіллз, П. Хоббінг та інші. Питання безпеки зовнішніх кордонів ЄС, реальні та потенційні загрози їх стабільному функціонуванню досліджують також і українські вчені, зокрема О. Войцехівський, В. Городнов, В. Кириленко, О. Краснов, Д. Купрієнко, Г. Луцишин, О. Малиновська, А. Павленко, Т. Сидорук, М. Стрельбицький, О. Труш, С. Фліппов та інші.

Проте, попри значну кількість наукових праць з проблематики функціонування кордонів ЄС з країнами-сусідами, гарантування їхньої безпеки за участі спеціальних інституцій, недостатньо досліджено процес інституціоналізації охорони цих кордонів у контексті визначення зовнішньополітичних і безпекових пріоритетів, зростання реальних і потенційних загроз у різні часові періоди.

Мета та завдання. Мета статті – розкрити особливості інституціоналізації охорони зовнішніх кордонів ЄС у контексті розширення його меж і виникнення нових безпекових загроз. Визначена мета зумовила постановку та виконання таких дослідницьких завдань: з'ясувати чинники та передумови розвитку інституційного складника системи охорони кордонів ЄС; проаналізувати проблеми та перспективи інституціоналізації в контексті інтегрованого управління кордонами; розглянути приклади оперативної взаємодії європейських інституцій і прикордонних відомств країн – сусідів ЄС,

зокрема України, Молдови тощо, щодо спільного контролю та охорони кордонів.

Методи дослідження. У процесі дослідження застосовано низку підходів і методів наукового пізнання, що сприяло ґрунтовному та цілісному вивченню особливостей формування і розвитку інституційного складника охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу. Використання системного та структурно-функціонального підходів забезпечило вивчення і розгляд елементів системи охорони кордонів, структуру та функції окремих інституцій у сфері захисту та безпеки кордонів ЄС. Застосування методів аналізу та синтезу допомогло виявити, в який спосіб розширення спектру викликів і реальних загроз безпечному функціонуванню кордонів зумовило створення та еволюцію спеціалізованих інституцій. Порівняльний метод використано під час дослідження напрямів та результатів діяльності окремих інституцій на різних ділянках зовнішніх кордонів ЄС.

Результати. У сфері охорони кордонів Європейського Союзу важливу роль виконують взаємопов'язані між собою адміністративні, нормативно-правові, інституційні, правоохоронні, фінансові механізми, що функціонують на національному та наднаціональному рівнях. Від злагодженої роботи цих механізмів залежить своєчасне виявлення ризиків і знешкодження загроз функціонуванню та недоторканності кордонів, а також забезпечення їхньої відкритості з дотриманням основних прав і свобод громадян.

На сучасному етапі головними загрозами безпеці зовнішніх кордонів ЄС є такі: нелегальна міграція; організована транскордонна злочинність, пов'язана з торгівлею людьми, незаконним перевезенням через кордон зброї, боєприпасів, вибухових речовин, радіоактивних і наркотичних засобів; корупція; ескалація збройних конфліктів у регіонах суміжних держав; прояви сепаратизму та екстремізму, діяльність терористичних організацій і радикально налаштованих угруповань у прикордонному просторі тощо. Під *загрозами* безпеці державних кордонів розуміємо реальні та потенційно можливі явища, дестабілізуючі чинники, умови або їх поєднання, що створюють небезпеку порушення принципу недоторканності державного кордону, режиму його функціонування та прикордонної безпеки.

У відповідь на існуючі загрози на рівні Європейського Союзу було прийняте рішення про необхідність запровадження спільної політики щодо управління кордонами та створення спеціалізованих інституцій для виявлення ризиків і загроз, посилення їх контролю та охорони.

Інституціоналізацію охорони кордонів розглядаємо як процес формування відповідно до аналізу ризиків і потреб протидії реальним загрозам нових інституцій і розмежування повноважень

діючих структур з метою гарантування безпеки, посилення контролю та охорони кордонів держав – членів ЄС. У результаті цього процесу формується система взаємопов'язаних інституцій, що виявляють, аналізують ризики та загрози, оперативно реагують на них, регулярно обмінюються інформацією про правопорушення, спільно патрулюють кордон у взаємодії з відомствами та службами окремих держав, загалом зміцнюють зовнішній кордон Євросоюзу. Повноваження та функції цих інституцій закріплені у нормативних актах європейського права.

З поглибленням інтеграційних процесів усередині Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС) поступово питання організації міждержавної взаємодії для гарантування європейської безпеки, у тому числі прикордонної, вимагали дедалі більшої уваги. Для їх вирішення в період 1970–1980-х років створювали тимчасові спеціалізовані групи. Найактивнішою з них виявилася міжрядова група ТРЕВІ (англ. "TREVI group", Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence Internationale (Тероризм, радикалізм, екстремізм, насильство)) у складі міністрів юстиції та внутрішніх справ держав – членів ЄЕС. Якщо на початку функції цієї групи зводилися лише до протидії тероризму, то згодом їх розширили на питання регулювання імміграції, візової політики, прикордонний контроль та інші. Після підписання Маастрихтського договору (1992) група ТРЕВІ набула постійного статусу, на її основі створений Європол (Europol, European police office).

Передумовами інституціоналізації сфери безпеки та охорони кордонів слугували зовнішньополітичні та безпекові пріоритети ЄС, визначені установчими договорами та закріплені в низці нормативно-правових актів. Вони змінювалися відповідно до потреб формування спільного внутрішнього ринку як простору без кордонів у межах Європейського Співтовариства, Простору свободи, безпеки та правосуддя згідно з Амстердамським договором (1999 р.) та іншими. У таких умовах посилення уваги до прикордонної безпеки, оперативного контролю на зовнішніх кордонах загалом призвело до координації політики Євросоюзу, держав-членів і третіх країн у цій сфері.

Актуалізація проблем гарантування безпеки зовнішніх кордонів ЄС пов'язана з найбільшою хвилею його розширення на схід у травні 2004 р. Це стало поштовхом до формування наднаціонального інституційного складника системи охорони кордонів держав – членів Євросоюзу. Визначальну роль у її розвитку відіграють основні органи ЄС: Європейська рада, Європейський парламент, Європейська Комісія та Рада ЄС, що діють у межах повноважень, визначених установчими договорами. Вони ухвалюють рішення щодо створення постійно діючих структур з визначеними повноваженнями у сфері охорони кордонів Євросоюзу.

Першою спеціалізованою інституцією ЄС, відповідальною за безпеку його зовнішніх кордонів, стало Європейське агентство з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу – Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) зі штаб-квартирою у Варшаві, створене відповідно до Регламенту Ради ЄС від 26 жовтня 2004 р. (2007/2004 / 26.10.2004 (ОВ L 349 / 25.11.2004)) [3].

Відтоді у зв'язку зі зміною лінії зовнішніх кордонів ЄС і виникненням нових загроз їхній безпеці внаслідок посилення міграційного тиску, пов'язаного з кризою біженців 2015 р., зростання масштабів організованої транскордонної злочинності та інших проблеми захисту й охорони кордонів вимагали залучення нових механізмів контролю. Одним із ефективних шляхів розв'язання існуючих проблем стало створення на платформі Frontex, відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/1624 від 14 вересня 2016 р., Європейського агентства з прикордонної та берегової охорони (European Border and Coast Guard, Frontex (далі Агентство)) із залученням національних прикордонних служб та запровадженням спільної відповідальності за управління кордонами [8]. Востаннє мандат Агентства змінений згідно з Регламентом (ЄС) 2019/1896, ухваленим для забезпечення імплементації інтегрованого управління кордонами (Integrated Border Management (IBM)) [9]. Цей документ надає йому розширення компетенцій у порівнянні з регламентом 2016 р. Зокрема, йдеться про створення постійного корпусу ЄС з охорони кордонів і берегової лінії та збільшення його співробітників до 10 тис. осіб. Таким чином, Frontex у перспективі стане першим європейським агентством із постійним штатом службовців у одностроях ЄС зі зброєю та власним обладнанням.

На сучасному етапі Frontex здійснює моніторинг ситуації на зовнішніх кордонах, координує оперативні дії країн-учасниць у сфері аналізу ризиків та ситуації на зовнішніх кордонах; сприяє обміну інформації про правопорушення; проводить тренінги з підготовки персоналу прикордонних служб; організовує спільні операції щодо контролю та охорони кордонів під час надзвичайних ситуацій гуманітарного характеру, порятунку нелегальних іммігрантів на морі тощо.

Співпрацюючи на основі управлінського підходу з державами ЄС та третіми країнами, Frontex виконує координуючу роль у впровадженні концепції IBM згідно зі ст. 4 Регламенту (ЄС) 2016 р. Компонентами європейського управління кордонами визначено прикордонний контроль, пошуково-рятувальні дії на морі, аналіз ризиків і загроз функціонуванню та безпеці зовнішніх кордонів, координоване Агентством співробітництво між

прикордонними відомствами, державами-членами та третіми країнами тощо [8]. Реалізація концепції IBM передбачає запровадження високих стандартів управління кордонами, міграційними процесами шляхом своєчасного реагування на ризики та загрози, гарантує високий рівень безпеки та водночас відкритість кордонів із дотриманням основних прав і свобод громадян.

Особливе значення для посилення охорони зовнішніх кордонів має створення «розумних кордонів» із використанням автоматизованих систем прикордонного контролю (Automated Border Control (ABC)), ініційований Європейською Комісією в 2011 р. Цей процес передбачає застосування інноваційних технологій, таких як засоби біометричної ідентифікації, автоматизоване профілювання ризиків і взаємопов'язані інформаційні системи, а також потребує гармонізації національного законодавства з європейським. 28 лютого 2013 р. Європейська Комісія схвалила пакет із 4-х документів про «розумні кордони», що дозволяє поєднувати на рівні ЄС великі бази даних, які стосуються руху громадян третіх країн [5].

Під час впровадження принципів IBM важливе значення має стратегічний аналіз ризиків, що надає достовірну інформацію прикордонним службам держав і Європейському агентству з прикордонної та берегової охорони про наявність потенційних або реальних небезпек у прикордонному просторі. Для цього Frontex застосовує спільну інтегровану модель аналізу ризиків – CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model), що допомагає виявляти загрози та охороняти найуразливіші ділянки кордонів [2]. Мережа аналізу ризиків FRAN (Frontex Risk Analysis Network) використовує дані CIRAM та забезпечує регулярний обмін інформацією з партнерами про нелегальну міграцію, організовану транскордонну злочинність і прикордонний контроль, а також проводить спільну аналітичну роботу з підготовки стратегічно важливих звітів про поточний стан морських, сухопутних і повітряних кордонів. Оскільки ситуація на різних ділянках кордонів значною мірою відрізняється, то для посилення їхнього контролю та охорони у 2010 р. створені схожі на FRAN регіональні мережі, які підпорядковані Агентству. Вони включають держави – члени ЄС і їхніх сусідів та забезпечують конструктивний механізм аналізу ризиків та обміну інформацією між ними.

Для співробітництва Frontex з прикордонними службами країн – східних сусідів (України, Білорусі та Молдови) створена Мережа аналізу ризиків східноєвропейських кордонів (Eastern Borders Risk Analysis Network (EB-RAN)). Платформою для обміну інформацією та аналізу ризиків на інших відтинках зовнішніх кордонів слугують мережі: Western Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN) – на кордонах із державами Західних

Балкан, Turkey-Frontex Risk Analysis Network (TU-RAN) – з Туреччиною, Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC) – із африканськими країнами. Результати їхньої діяльності служать фактажем для прийняття стратегічних рішень на національному та європейському рівні з питань управління кордонами [4].

Високий рівень безпеки кордонів європейських держав вимагає консолідації зусиль міжнародної спільноти, зацікавленої у дотриманні високих стандартів управління кордонами. У цьому контексті стратегічним пріоритетом діяльності агентства Frontex є розвиток і підтримка партнерських відносин із окремими країнами, які не є членами ЄС. Зазвичай співпраця базується на робочих домовленостях між Агентством і компетентними відомствами цих держав. Наприклад, у випадку України 11 червня 2007 р. укладена Робоча домовленість щодо встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України (ДПСУ) та Frontex. У її рамках сторони організують спільні операції та тренінги з підготовки персоналу, проводять аналіз ризиків та обмінюються інформацією.

Країни-сусіди, які беруть активну участь у зовнішньополітичних ініціативах Євросоюзу, наприклад Україна, Грузія та Молдова, в рамках «Східного партнерства», підписавши Угоди про асоціацію з ЄС, послідовно імплементують принципи ІВМ. Для цього вони ухвалили та реалізують національні стратегії інтегрованого управління кордонами, створили міжвідомчі робочі групи з питань координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері. Зазначимо, що інтереси цих країн стосовно гармонізації прикордонного контролю зі стандартами ЄС зумовлені усвідомленням переваг безпечних і відкритих кордонів в умовах дії безвізового режиму тощо.

Попри певний поступ у розвитку міжнародного співробітництва в сфері охорони європейських кордонів, тривалий час залишалися актуальними проблеми забезпечення безперервного нагляду за їхнім станом для виявлення ризиків і загроз на окремих ділянках та оперативного реагування на них. Результатом пошуків шляхів розв'язання цих проблем став механізм моніторингу зовнішніх і внутрішніх кордонів ЄС та інформаційної взаємодії між прикордонними відомствами держав – членів Євросоюзу. Наприкінці 2013 р. створена Європейська система нагляду за кордоном (European Border Surveillance System (Eurosur)) відповідно до Регламенту (ЄС) 1052/2013 від 22 жовтня 2013 р. Спочатку вона запрацювала на зовнішніх кордонах 11-ти країн Шенгенської зони від 2 грудня 2013 р., а пізніше, від 2014 р., і в інших країнах ЄС. Створення такої наднаціональної структури в системі охорони зовнішніх і внутрішніх кордонів Європейського Союзу дало змогу за допомогою супут-

ників, авіації та безпілотних літальних апаратів цілодобово вести спостереження за їхнім станом. У результаті збору, обробки та обміну оперативною інформацією значно підвищився рівень протидії нелегальній міграції, організованій транскордонній злочинності та іншим правопорушенням на кордонах [7].

У контексті реформування Frontex за пропозицією Європейської Комісії Eurosur було включено до складу Агентства з метою покращення системи нагляду за кордонами та охоплення більшості компонентів ІВМ [9].

Крім обміну оперативною інформацією про ризики прикордонної безпеки, Frontex координує низку спільних операцій у державах – членах ЄС для посилення захисту уразливих ділянок їхніх кордонів. Наприклад, в Іспанії спільні операції розгорнуті на морських кордонах («Гера», «Індало» та «Мінерва»). Вони допомагають у проведенні прикордонного контролю, реєстрації мігрантів, зборі інформації про злочинні контрабандні схеми, виявленні жертв торгівлі людьми тощо. В Італії Агентство координує спільну операцію «Феміда» (замінила операцію «Тритон» (2014–2018)), надаючи допомогу в проведенні прикордонного контролю, спостереженні, пошуку та порятунку осіб в Центральному Середземномор'ї, а також виконує функції берегової охорони. У Греції спільна операція «Посейдон» допомагає здійснювати нагляд за кордоном, виявляти контрабанду заборонених речовин і підроблені документи, ідентифікувати іммігрантів. У період загострення міграційної кризи та зростання потоків біженців у напрямку Західних Балкан Агентство Frontex допомагало національним службам Угорщини та Хорватії контролювати кордон, виявляти нелегальних мігрантів і транскордонну злочинність [6].

У разі виникнення надзвичайних ситуацій у країнах ЄС, що пов'язані зі значним напливом нелегальних іммігрантів та іншими правопорушеннями, їм надають допомогу загони швидкого прикордонного реагування (Rapid Border Intervention Teams, RABIT), підпорядковані Агентству. Вони створені відповідно до Регламенту (ЄС) 863/2007 від 11 липня 2007 р. Загони RABIT неодноразово розгортали свої місії на грецько-турецькому кордоні. Зокрема, у 2010 р. через міграційні проблеми Греція попросила допомоги груп швидкого реагування, завдяки чому вдалось стабілізувати ситуацію та зменшити кількість нелегальних мігрантів, що прибували до країни. Після загострення кризи в сирійській провінції Ідліб у березні 2020 р. Туреччина заявила про відкриття північно-західних кордонів для біженців, внаслідок чого десятки тисяч мігрантів намагалися перетнути турецько-грецький кордон, виникла загроза міграційного тиску для інших європейських держав. Це спричинило безпрецедентну міграційну кризу. На прохання

Греції ЄС вступив у дипломатичний діалог із Туреччиною, надав допомогу грецьким прикордонникам, мобілізуючи додаткові сили Frontex (загони RABIT) на суходолі та морських кордонах [10].

У випадках гострої необхідності для протидії загрозам безпеці кордонів, які виникають поза межами Євросоюзу, співробітники Frontex спільно з національними службами виконують завдання прикордонного контролю в третіх країнах, що передбачено розширеним мандатом від 2019 р. Перша така операція проведена в Албанії навесні 2019 р. для посилення прикордонного контролю та протидії транскордонній злочинності. У ній брали участь понад 50 працівників прикордонної поліції Агентства. Подібні спільні операції заплановані в Чорногорії та інших країнах Західних Балкан, за винятком частково визнаного Косово [12].

Значну загрозу прикордонній безпеці держав Євросоюзу становлять збройні конфлікти на території країн-сусідів. ЄС як активний учасник процесів управління кризами на периферії, зокрема в Східноєвропейському регіоні, надає політичну підтримку і фінансову допомогу Молдові та Україні. У рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства для сприяння мирному врегулюванню придністровського конфлікту та впровадження практик інтегрованого управління кордонами 1 грудня 2005 р. запрацювала Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM)). Вона проводить моніторинг українсько-молдовського кордону на придністровській ділянці довжиною 452 км, допомагає в боротьбі з транскордонною злочинністю.

Надзвичайно складне безпекове середовище в Україні та на певних ділянках державного кордону склалося внаслідок збройної агресії Росії проти нашої держави. Загалом ДПСУ не контролює 409,3 км українсько-російського кордону на суходолі (не працює 22 пункти пропуску, із них 12 міжнародних) та приблизно 430 км морського кордону, над яким Україна втратила контроль після окупації Криму [1]. Через те, що Росія порушила фундаментальні принципи та норми міжнародного права, зокрема територіальної цілісності та недоторканності кордонів, виникли гібридні загрози для міжнародної безпеки. Підтримуючи територіальну цілісність України, Європейський Союз запровадив політичні та економічні санкції проти РФ, а також надав фінансову допомогу для інженерно-технічного облаштування українсько-російського кордону. Сприяючи безпеці та відкритості своїх східних кордонів, ЄС у 2014 р. розпочав фінансування кількох інвестиційних проєктів із модернізації та будівництва прикордонних контрольно-пропускних пунктів на кордоні України з Польщею, Угорщиною, Словаччиною та Румунією з метою скорочення термінів перетину кордону, вдоскона-

лення митних процедур тощо. У рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства в жовтні 2014 р. Україна отримала додатковий компонент підтримки (6 млн. євро) з метою забезпечення прикордонної безпеки відповідно до Додаткової угоди № 1 між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, до Угоди про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» (2011).

Процес інституціоналізації охоплює розширення зв'язків між спеціалізованими і допоміжними структурами. Зокрема, задля реалізації цілей, виконання завдань і функцій Європейське агентство з прикордонної та берегової охорони активно взаємодіє з тими інституціями, що беруть участь у розвитку простору свободи, безпеки та юстиції, зокрема такими, як Європол та Євроюст.

У сфері гармонізації підготовки кадрів правоохоронних органів і підтримки розвитку їхньої загальної культури та толерантності Frontex співпрацює з Агентством ЄС з питань правопорядку (European Union Agency for Law Enforcement Training, CEPOL). Підтримуючи держави-члени, які зазнають непропорційного міграційного тиску, Європейське агентство з прикордонної та берегової охорони спільно з Європейським бюро підтримки притулку (European Asylum Support Office, EASO) проводить моніторинг ситуації, аналізує міграційні загрози та надає технічну допомогу третім країнам. У питаннях розширення європейського співробітництва щодо виконання функцій берегової охорони Frontex взаємодіє з Європейським агентством контролю рибного господарства (European Fisheries Control Agency, EFCA) та Європейським агентством морської безпеки (European Maritime Safety Agency, EMSA), які спільно надають підтримку національним відомствам, відповідальним за берегову охорону.

Від початку 2014 р. Frontex активно взаємодіє з Європейським агентством з оперативного управління широкомасштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки та правосуддя (European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA)). Обидва агентства обмінюються досвідом і найкращими практиками в галузі підготовки, обміну інформацією та аналізу, ІКТ-проєктів і послуг, досліджень та розробок, а також регулярно консультуються між собою й координують свою діяльність.

На сучасному етапі одним із світових трендів є тенденція до значного зростання загроз кіберзлочинності, тому ЄС докладє зусиль до формування надійної платформи для протистояння кібератакам. У цьому контексті ухвалений «Закон про кібербезпеку ЄС» (набув чинності 27 червня 2019 р.), згідно з яким створене в 2004 р.

Агентство Європейського Союзу з питань мережевої та інформаційної безпеки було перейменовано в Агентство Європейського Союзу з питань кібербезпеки (European Union Agency for Cybersecurity, ENISA). Без застосування охоронних систем для захисту комунікаційних мереж та електронних баз даних національних прикордонних і митних служб, інституцій Євросоюзу неможливе ефективне впровадження інтегрованого управління кордонами. Для реагування на сучасні кіберзагрози агентству ENISA наданий постійний мандат та запроваджена сертифікація кібербезпеки європейського простору [11].

Загалом від виконання функцій спеціалізованих європейських інституцій та координації їхньої взаємодії з державами-членами і третіми країнами залежатиме рівень охорони зовнішніх кордонів ЄС як невіддільного складника ІВМ.

Висновки. Отже, інституціоналізація охорони зовнішніх кордонів ЄС відбувалась відповідно до розширення меж Євросоюзу, зростання транскордонної злочинності, загострення кризи біженців 2015 р. тощо, що виявилися реальними загрозами європейському простору свободи, безпеки та правосуддя. Реагуючи на ці проблеми, на рівні Європейського Союзу створена система взаємопов'язаних інституцій, що виявляють, аналізують ризики та загрози, оперативно реагують на них, регулярно обмінюються інформацією про правопорушення, спільно патрулюють кордон у взаємодії з відомствами та службами окремих держав. Frontex виконує роль координатора роботи низки європейських інституцій та міжнародних організацій, органів прикордонного контролю окремих держав – членів ЄС і третіх країн у створенні ефективного прикордонного менеджменту та впровадженні інтегрованого управління кордонами.

На основі аналізу становлення та функціонування інституційної системи управління зовнішніми кордонами ЄС виявлені певні недоліки, пов'язані із гармонізацією норм прикордонного контролю, недостатнім рівнем міжінституційної комунікації та координації діяльності щодо аналізу ризиків та обміну оперативною інформацією про загрози прикордонній безпеці та правопорушення. Адже окремі держави-члени і треті країни мають різні погляди на питання запровадження спільної відповідальності суб'єктів ІВМ, створення «розумних кордонів» із використанням автоматизованих систем прикордонного контролю як безпекових технологій тощо. Унаслідок цього на окремих ділянках кордонів спостерігалася певна неспроможність національних прикордонних служб та агентства Frontex оперативного реагувати на зростання міграційного тиску та інші загрози безпеці кордонів держав – членів ЄС.

Задля посилення охорони зовнішніх кордонів у контексті імплементації принципів Стратегії інте-

грованого управління кордонами Європейський Союз, застосовуючи управлінський та комплексний підходи до розв'язання існуючих проблем, ініціював запровадження спільної відповідальності за управління кордонами з чітким розподілом компетенцій, створив нові і реформує діючі інституції. На сучасному етапі тривають реформи Frontex шляхом розширення його мандату, формування постійного корпусу ЄС з охорони кордонів та берегової лінії, збільшення штату співробітників до 10 тис. осіб та покращення технічного забезпечення на період до 2027 р. Це дозволить зменшити міграційний тиск на прикордонні держави та протидіяти іншим загрозам, гарантуватиме високий рівень безпеки зовнішніх кордонів Євросоюзу.

Перспективи подальших досліджень полягають в обґрунтуванні ефективних шляхів входження України в європейську систему інтегрованого управління кордонами, що сприятиме відкритості західних та посиленню безпеки східних кордонів нашої держави в умовах збройної агресії з боку РФ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Охорона кордону. Державна прикордонна служба України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/activity/ohorona-kordonu> (дата звернення: 16.07.2020).
2. CIRAM. Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/intelligence/ciram/> (дата звернення: 27.07.2020).
3. 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%3A32004R2007> (дата звернення: 28.07.2020).
4. Eastern European Borders Annual Risk Analysis (EB-RUN). URL: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00035_en (дата звернення: 27.07.2020).
5. Lehtonen P., Aalto P., 2017, Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. *Journal European Security*. Vol. 26, 2017. Issue 2. P. 207–225.
6. Main Operations. Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operations-in-the-western-balkans/> (дата звернення: 28.07.2020).
7. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosir). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052> (дата звернення: 27.07.2020).
8. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (дата звернення: 27.07.2020).
9. Regulation (EU) 2019/1896 1624 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896> (дата звернення: 27.07.2020).

10. Situation on Greek border to deteriorate, confidential Frontex report warns. URL: <https://www.ekathimerini.com/250105/article/ekathimerini/news/situation-on-greek-border-to-deteriorate-confidential-frontex-report-warns> (дата звернення: 25.07.2020).

11. The EU Cybersecurity Act brings a strong agency for cybersecurity and EU-wide rules on cybersecurity certification. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-cybersecurity-act-brings-strong-agency-cybersecurity-and-eu-wide-rules-cybersecurity> (дата звернення: 29.07.2020).

12. Frontex launches first operation in Western Balkans // Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM> (дата звернення: 27.07.2020).

REFERENCES:

1. Okhorona kordonu. Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy [Border protection. State Border Guard Service of Ukraine] URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/activity/ohorona-kordonu> [in Ukrainian].

2. CIRAM. Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/intelligence/ciram/> [in English].

3. 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%3A32004R2007> [in English].

4. Eastern European Borders Annual Risk Analysis (EB-RUN). URL: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00035_en [in English].

5. Lehtonen P., Aalto P., 2017, Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. *Journal European Security*. Vol. 26, 2017. Issue 2. P. 207–225 [in English].

6. Main Operations. Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operations-in-the-western-balkans/> [in English].

7. 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-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052> [in English].

8. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> [in English].

9. Regulation (EU) 2019/1896 1624 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896> [in English].

10. Situation on Greek border to deteriorate, confidential Frontex report warns. URL: <https://www.ekathimerini.com/250105/article/ekathimerini/news/situation-on-greek-border-to-deteriorate-confidential-frontex-report-warns> [in English].

11. The EU Cybersecurity Act brings a strong agency for cybersecurity and EU-wide rules on cybersecurity certification. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-cybersecurity-act-brings-strong-agency-cybersecurity-and-eu-wide-rules-cybersecurity> [in English].

12. Frontex launches first operation in Western Balkans. Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM> [in English].

Institutionalization of the protection of external borders of the European Union

Fedun Oleksandra Vasyliivna

PhD,
Associate Professor
at the Department of Regional Studies
and International Tourism
of the Faculty of International Relations
Ivan Franko National University of Lviv
Sichovykh Striltsiv str., 19, Lviv, Ukraine

Papish Nataliia Ivanivna

PhD,
Associate Professor
at the Department of Regional Studies
and International Tourism
of the Faculty of International Relations
Ivan Franko National University of Lviv
Sichovykh Striltsiv str., 19, Lviv, Ukraine

The article reveals preconditions and peculiarities of the formation and development of the European Union institutions in the field of protection of external borders, which were formed in accordance with the change of its foreign policy and security priorities, as well as the emergence of challenges and threats to European security. Definitions of the concepts of "threat" and "institutionalization of border protection" have been proposed. It has been noted that formation of the European common market, common space of freedom, security, and justice, and abolition of internal borders required strengthening of the EU's external borders. It has been found that the growth of real threats to border security, in particular, illegal migration, organized cross-border crime, escalation of armed conflicts in the regions of neighboring states, etc., revealed a number of shortcomings in the EU's external border protection policy. Peculiarities of the common European policy on integrated border management have been considered. Functioning of the supranational institutional component of the system of protection of external borders of the European Union has been studied. Problems related to the development of operative cooperation with neighboring countries in the field of identification of threats to border security and counteraction of such threats have been analyzed. The role and functions of individual institutions have been revealed, in particular those of the European Border and Coast Guard Agency, which cooperates with the relevant services of EU member states, as well as with other institutions, and coordinates joint operations aimed at protecting vulnerable areas of the border and strengthening border security. Institutional mechanisms of the EU's interaction with third countries in the field of protection of the common border – in particular the border with Moldova, as well as Ukraine – in the context of growing threats due to armed aggression of the Russian Federation in the east of the country have been characterized. It has been emphasized that implementation of the principles of integrated management of EU borders will help strengthen the security of its external borders.

Key words: border, institutions, institutionalization, threats, security, protection of borders, international cooperation, integrated border management, Frontex, EU.