

До спеціалізованої вченої ради ДФ
2023-41
у Національному юридичному
університеті імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

РЕЦЕНЗІЯ

на дисертаційну роботу
на тему «МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
АГЕНЦІЇ З ПРИКОРДОННОЇ ТА БЕРЕГОВОЇ ОХОРОНИ»,

*подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 293 – «Міжнародне право»*

Актуальність теми дослідження.

Проблема забезпечення охорони та захисту кордонів була і залишається ключовою у загальному контексті світового порядку, метою якого є підтримання миру, міжнародної безпеки, стабільності міжнародних відносин. Попри значні зусилля, які протягом десятиліть докладає міжнародне співтовариство для досягнення вказаних цілей, існування різноманітних негативних соціальних явищ, зокрема таких, як транскордонна організована злочинність, міжнародний тероризм, неконтрольовані міграційні потоки тощо, стає спонукальним фактором для посилення співпраці та спільного пошуку ефективних механізмів попередження і подолання як самих викликів та загроз, так і їх наслідків.

Питання захисту кордонів є частиною безпекової політики кожної держави. Однак в умовах активного розгортання інтеграційних процесів, результатом яких стало створення організацій, які наділені рисами наднаціональності, і в межах яких поступово відбувалося скасування внутрішніх кордонів між державами-учасницями, впроваджуються новітні інструменти захисту зовнішніх кордонів, основою яких є інституційно забезпечена спільна політика.

Саме таким сьогодні є досвід Європейського Союзу, в результаті еволюції якого сформувалася і розвивається власна інтегрована система управління зовнішніми кордонами. У свою чергу одним із організаційних засобів забезпечення функціонування цієї системи є Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX), роль якої продовжує активно еволюціонувати від координаційної та допоміжної до більш оперативної. Frontex з моменту свого створення в 2004 році значно розширив свої повноваження та компетенцію, маючи найбільший бюджет серед усіх агенцій ЄС.

Унікальність FRONTEX зумовлена передусім особливостями політико-правової природи ЄС та методами врядування, які поєднують у собі міжурядове та наднаціональне начала. Вважається, що Агенція є важливою ланкою в архітектурі прикордонного контролю ЄС і одночасно своєрідним провідником сек'юритизації політики Союзу, що поєднується з цілями управління міграцією та боротьби зі злочинністю в рамках функціонування простору свободи, безпеки і справедливості.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що обрана Гнітієм Андрієм Олександровичем тема дисертаційного дослідження - «Міжнародно-правовий статус Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони» - є актуальною і викликає значний науковий і практичний інтерес.

Крім того важливість роботи обґрунтовується відсутністю у сучасній українській правовій науці комплексних праць присвячених висвітленню проблематики міжнародно-правового статусу FRONTEX та її ролі у реалізації мети та завдань Європейського Союзу.

Одночасно цінність проведеного автором дослідження підтверджується необхідністю подальшого виконання Україною своїх зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС 2014 р., і зокрема потребою імплементації положень ст. 16 Угоди «Співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами», а також

наближення національного законодавства до законодавства ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки в умовах набуття Україною 23 червня 2022 року статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Необхідно зауважити, що тематика та завдання, які Гнітій А.О. успішно вирішує у своїй роботі, відповідають напрямам наукових досліджень кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого і виконана в межах цільової комплексної програми «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права» (державна реєстрація №0111U000954) та фундаментального наукового дослідження «Система національної безпеки України у XXI ст. (невійськовий аспект): трансформація підходів до правового регулювання» (державна реєстрація №0121U109548).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, що містяться в дисертації.

Дисертантом проведено всебічне, комплексне та ґрунтовне наукове дослідження особливостей міжнародно-правового статусу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони (далі – FRONTEX), її ролі у впровадженні Європейського інтегрованого управління кордонами та реалізації мети та цілей Європейського Союзу, розкритті специфіки її участі у міжнародних відносинах, зокрема, співробітництва з Україною. Саме такою є мета цієї роботи (с. 5). Завдання, які ставить перед собою автор дисертації, відповідають меті дослідження, досягнення якої дало можливість сформулювати загальні висновки та запропонувати положення, що характеризуються науковою новизною (с. 5, 7-10).

Для досягнення сформульованої у роботі мети використано широкий спектр загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, зокрема, методи об'єктивності, історико-правовий, формально-логічний, діалектичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, метод узагальнення та інші. Вдале використання та поєднання цих методів обумовило ґрунтовність, повноту й об'єктивність отриманих наукових результатів.

Серед здобутків дисертанта, які заслуговують на особливу увагу, можна назвати ґрунтовний аналіз автором історії становлення і розвитку Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони, на основі якого Андрій Олександрович пропонує авторську періодизацію процесу еволюції FRONTEX (с. 13-44) та робить слушний висновок про те, що Агенція є організаційним утворенням, яке динамічно розвивається, що супроводжується збільшенням автономії та істотним розширенням мандату з метою забезпечення реалізації європейського інтегрованого управління кордонами. Водночас відсутність високого рівня солідарності між державами-членами та готовності передати частину суверенних прав у сфері нагляду та контролю за зовнішніми кордонами не дозволяє створити систему Європейської прикордонної та берегової охорони, яка здатна була б повноцінно замінити компетентні національні органи (с.44).

При цьому автор слушно зауважує, що масштабне розширення ЄС 2004 р., поступове зростання нелегальної міграції та загроза вчинення нових терористичних актів призвели до «м'якої» форми комунітаризації у сфері прикордонного контролю шляхом заснування у 2005 році нової агенції FRONTEX (с.112).

Важливим досягненням дисертанта є запропоноване визначення Європейського інтегрованого управління кордонами як концепції, яка представлена системою взаємопов'язаних та узгоджених заходів, які реалізують інституції, органи, агенції ЄС та компетентні національні органи з метою забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами і досягнення високого рівня внутрішньої безпеки у рамках ЄС (с. 46, 113).

До вагомих здобутків дисертаційної роботи можна віднести також здійснене Гнітієм О.О. дослідження завдань, функцій та повноважень FRONTEX. Автор робить висновок, що попри відсутність у Регламенті № 2019/1896, який регулює статус Агенції, норми, яка б встановлювала виключний перелік її функцій, системне тлумачення положень установчого документа, дозволяє виділити наступні: 1) функцію стратегічного планування,

яка полягає у розробці відповідних документів для забезпечення реалізації стратегії з європейського інтегрованого управління кордонами; 2) моніторингову функцію – реалізується через проведення аналізу ризиків та оцінки вразливості; 3) координаційну функцію, яка передбачає керівництво та надання оперативної підтримки державам-членам під час спільних операцій, швидких прикордонних втручань або операцій з повернення для забезпечення належного функціонування Шенгенського простору; 4) функцію матеріально-технічної підтримки, тобто надання державам-членам технічного обладнання або фінансової підтримки для проведення оперативної діяльності; 5) гуманітарну функцію – ініціювання та участь у проведенні пошуково-рятувальних операцій на морі та функції берегової охорони. Останній вид функцій Агенції виділяється за територіальним критерієм та є наскрізним, тому може охоплювати виконання завдань, що стосуються координаційної, матеріально-технічної або гуманітарної функцій (с.113-115, с.195).

Андрій Олександрович зауважує, що повноваження FRONTEX здебільшого кореспондують основним функціям та дозволяють їх об'єднати у чотири групи: 1) повноваження зі стратегічного планування; 2) моніторингові повноваження; 3) оперативні повноваження; 4) імплементаційні повноваження. Кожна група повноважень ретельно досліджена дисертантом (с.9, 52-84, 196-197).

Заслуговує на увагу висновок автора про те, що наділення FRONTEX широкими оперативними повноваженнями, які можуть супроводжуватися виконавчими діями у зонах оперативної діяльності, вимагає забезпечення ефективних інструментів забезпечення права на захист від можливих протиправних діянь з боку співробітників Агенції (с. 196).

Розгляд позасудових та судових механізмів дозволив дисертантові дійти висновку, що перші несефективними засобами захисту через рекомендаційний характер рішень, які ухвалюються у рамках таких механізмів. Крім того, механізм розгляду скарг, який діє у межах Агенції, має недоліки через відсутність достатньої автономії посадових осіб, які вирішують спір, та процедури оскарження рішень. Автор доводить,

що єдиним ефективним механізмом захисту прав людини на наднаціональному рівні є Суд ЄС. Проте, високий процесуальний стандарт доведення фактів проти правої поведінки з боку співробітників FRONTEX є основною перешкодою реалізації права на захист навіть у рамках судової системи ЄС.

Також, можна вважати цінним з практичної та теоретичної точок зору, висновок про відсутність у FRONTEX повноважень самостійно організувати та проводити оперативну діяльність на зовнішніх кордонах. Таке твердження ґрунтується на принципі спільної відповідальності, відповідно до якого основну відповідальність за своїми ділянками зовнішніх кордонів несуть держави-члени тоді, як Агенція уповноважена надавати підтримку та координувати їхні дії (ст. 7 Регламенту № 2019/1896) (с. 63)

З впевненістю можна підтримати висновок автора, що FRONTEX є основною агенцією в інституційній структурі ЄС, на яку покладається обов'язок надавати максимальну підтримку держав-членам для реалізації концепції спільного управління кордонами. Для цього вона наділяється широким спектром повноважень, серед яких найбільш впливовими є виконавчі та повноваження із прийняття *квазіобов'язкових рішень*. Незважаючи на те, що нові функції та повноваження мають потенціал для подальшої гармонізації правозастосовної практики і підвищення рівня солідарності між державами, вона також несуть особі певні небезпеки (с. 83).

Надзвичайно важливим питанням, яке отримало висвітлення у дисертаційному дослідженні є проблема правового статусу Агенції (с. 118-123), яка зумовлює обсяг її повноважень на міжнародній арені у відносинах з міжнародними організаціями, з компетентними органами третіх держав тощо.

Автор доводить, що Frontex не має достатнього рівня автономії для того, щоб бути повністю незалежною організацією та вважатися самостійним суб'єктом міжнародного права. Відтак оскільки Агенція не наділена міжнародною правосуб'єктністю, вона приймається міжнародними па

партнерами як орган ЄС, що діє від його імені та в інтересах Союзу і держав-членів.

Андрій Олександрович зауважує, що важливою умовою співробітництва Агенції з міжнародними партнерами є дотримання принципу інституційного балансу, який спрямований на забезпечення збалансованого розподілу повноважень для ефективної діяльності механізму стримування та протидії агнравні ЄС (с.123, 188). Застосування принципу інституційного балансу передбачає дотримання таких правових стандартів щодо зовнішнього виміру діяльності Агенції, яка: 1) повинна бути спрямованою на виконання обов'язкових рішень інституцій ЄС; 2) здійснюватися у межах повноважень, визначених її установчим документом;

3) повинна охоплюватися механізмами нагляду, що є гарантією забезпечення законності та реалізації мети та завдань її мандату; 4) не повинна посягати на визначені установчими договорами повноваження інших установ ЄС у сфері реалізації зовнішньої діяльності. Виходячи з цього, Агенція уповноважена укладати з міжнародними партнерами угоди лише техніко-адміністративного характеру, які не встановлюють міжнародних зобов'язань (с. 188).

Як резюмує дисертант, FRONTEX тісно співпрацює з міжнародними організаціями для досягнення цілей Європейського інтегрованого управління кордонами. При цьому, така взаємодія може проводитися від власного імені або шляхом надання підтримки Європейській Комісії в реалізації проектів та програм ЄС. Для формалізації головних форм та напрямків співпраці, Агенція укладає робочі домовленості з міжнародними організаціями. Однак, відсутність власної міжнародної правосуб'єктності позбавляє її можливості встановлювати міжнародні зобов'язання в актах дво-та багатостороннього співробітництва (с. 139). У свою чергу, автор наголошує, що робочі домовленості FRONTEX є офіційними документами, які офіційно встановлюють правові рамки співробітництва Агенції з міжнародними організаціями та ко-

компетентними органами третіх країн. Аналіз правової природи цих документів дозволив дисертантові зробити висновок, що вони є актами «м'якого» права та характеризуються такими ознаками: 1) укладаються від імені FRONTEX (ане ЄС), який не наділений власною міжнародною правосуб'єктністю; 2) встановлюють загальні рамки оперативного співробітництва, не закріплюючи конкретні та юридично обов'язкові зобов'язання; 3) передбачено спрощену процедуру внесення змін до таких документів – за взаємною згодою сторін; 4) не підлягають опублікуванню в Офіційному віснику ЄС та реєстрації у Секретаріаті ООН; 5) можуть бути підставою для укладання юридично обов'язкових актів, у тому числі міжнародних договорів (с. 190).

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

Автор пропонує в оновленій робочій домовленості 1) розширити цілі співпраці, за рахунок включення до них операцій з повернення та реадмісії; 2) визначити чіткі правові рамки для обміну даними, у тому числі інформацією з обмеженим доступом; 3) регламентувати особливості фінансування спільної оперативної діяльності, що проводиться під координацією Агенції; 4) закріпити положення про дотримання основоположних прав і принципу заборони примусового видворення чи примусового повернення; 5) розширити співробітництво

через регіональну мережу офіцерів зв'язку; б) закріпити можливість запрошувати українських експертів як спостерігачів за оперативною діяльністю

Агенції. Разом з тим, національним пріоритетом для забезпечення прикордонної безпеки є укладання угоди про статус, що дозволить заручитися підтримкою Агенції під час проведення оперативної діяльності на території України (с. 192, 199).

Висновки, які сформульовані Гнітієм А.О. у роботі, ґрунтуються на глибокому авторському осмисленні наукових джерел, первинних і вторинних джерел права ЄС, практики міжнародних органів, Суду ЄС тощо.

Отже, висновки, а також рекомендації та пропозиції, які сформульовані дисертантом, є в необхідній мірі обґрунтованими, виваженими та достовірними.

Структура роботи є логічною, відображає основну спрямованість теоретичного аналізу й забезпечує поступовість наукового дослідження. Структурні елементи дисертації викладені у рамках єдиного вектору розвитку наукової думки.

Наукова новизна одержаних результатів.

Дисертація є ґрунтовним та комплексним дослідженням, яке проведене на високому науково-методологічному рівні та характеризується змістовністю, коректністю наукової полеміки та логікою викладення матеріалу. Одержані автором результати дослідження розв'язують науково-прикладні питання та характеризуються високим рівнем наукової новизни.

До найбільш вагомих положень роботи, що сформульовані автором вперше або ж забезпечують подальший розвиток наукових підходів до окремих питань правового регламентації статусу FRONTEX, можна віднести такі:

1. Розкриття особливостей співробітництва FRONTEX із третіми країнами на підставі угоди про статус та висновок про те, що такі міжнародні угоди є правовою основою для розширення зон оперативної діяльності

FRONTEX поза межами ЄС на ділення його співробітників виконавчими повнова

женнями. Разом з тим, запропоновано дотримуватися таких рекомендацій для забезпечення основоположних прав людини під час проведення оперативної діяльності у третій країні: 1) здійснити попередній моніторинг рівня дотримання прав людини у третій країні; 2) забезпечити відповідність змісту оперативного плану міжнародним зобов'язанням ЄС у сфері захисту прав людини (наприклад, шляхом закріплення у його тексті принципу «невислання» або норми про захист персональних даних); 3) розробити ефективний механізм захисту прав людини, до якого зможуть звертатися жертви протиправної поведінки;

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

3. Надання рекомендації щодо удосконалення співробітництва України та FRONTEX на основі Робочої домовленості 2007 року, з огляду на чинний мандат цієї Агенції.

4. Удосконалення тези про те, що організаційно-правова структура FRONTEX відображає домінування міжурядових принципів управління, які безпосередньо впливають на характер прийнятих рішень у Правлінні та інші.

Повнота викладу та практичне значення одержаних результатів.

Основні наукові ідеї, положення та висновки дисертації повною мірою є апробованими, доступними широкому науковому загалу. Результати наукового пошуку знайшли відбиття у 4 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, затверджених Міністерством освіти і науки України, а також у тезах 6 доповідей і наукових повідомлень, оприлюднених на наукових конференціях.

Результати проведеного дослідження, поза сумнівом, мають практичне значення. Сформульовані у роботі узагальнення, висновки та рекомендації можуть бути використані: 1) у науково-дослідницькій сфері – як основа для подальших наукових досліджень проблематики організації та функціонування ЄС

вропейської агенції з прикордонної та берегової охорони у міжнародному праві і праві ЄС; 2) у нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал для наукового обґрунтування проєктів нормативних актів щодо посилення співробітництва між FRONTEX та компетентними національними органами, насамперед Державною прикордонною службою України, а також для належного впровадження європейських стандартів у інтегрованого управління кордонами; 3) у навчальному процесі – у процесі підготовки підручників та навчальних посібників із міжнародного права та права Європейського Союзу; при читанні лекцій та проведенні практичних занять; в науково-дослідницькій роботі аспірантів, магістрів та студентів; 4) у інформаційно-аналітичній сфері – для поширення знань про міжнародно-правовий статус FRONTEX серед науковців, фахівців органів державної влади та суспільства в цілому.

Зауваження та дискусійні положення дисертації.

У цілому дисертація є завершеною науковою працею, яка містить нові положення, які вирішують конкретне наукове завдання у сфері права ЄС та міжнародного права. Теоретичні результати й практичні положення, характеризуються єдністю, аргументованістю наукових висновків і узагальнень, та свідчать про особистий вклад дисертанта в науку міжнародного права.

Разом з цим, як і кожна наукова праця, дисертація Гнітія Андрія Олександровича містить дискусійні положення, що потребують додаткового обґрунтування, та щодо яких можна висловити певні міркування, які можуть бути враховані дисертанткою у подальшій науковій роботі.

1. У дисертаційному дослідженні, Андрій Олександрович, на с. 47, с. 113, ґрунтуючись на аналізі завдань, які поставлені перед Агенцією у п. 3 Преамбули до Регламенту № 2019/1896, пропонує виокремлювати такі функції FRONTEX: 1) стратегічного планування; 2) моніторингову; 3) координаційну; 4) матеріально-технічну; 5) гуманітарну; 6) берегової охорони. Вбачається, що перелік функцій можна було б доповнити також функцією, яка би відображала безпосередню діяльність не лише з охорони водних територій, але і сухопутних

кордонів (оперативна функція). Така функція відповідала б таким завданням, як 5) забезпечення практичного виконання заходів у ситуаціях, які вимагають термінових дій на зовнішніх кордонах; 7) організація, координація та проведення операцій з повернення та втручань, пов'язаних із поверненням (п. 3 Преамбули Регламенту №2019/1896). А також окремих завданням, які вказані у ч. 1 ст. 10 цього Регламенту, наприклад, (j) розгортати постійний корпус у формі команд управління кордонами, команд підтримки регулювання міграції та команд повернення (далі разом - «команди») під час спільних операцій, а також у рамках швидких прикордонних втручань, операцій повернення або втручань, пов'язаних із поверненням.

2. На сторінці 70 дисертант зазначає, що з метою виявлення, реагування та попередження випадків нелегальної міграції на ділянках зовнішніх кордонів держав-членів ЄС FRONTEX може проводити спільні операції з прикордонного контролю, під час яких розгортати додаткові людські та технічні ресурси. Виходячи з цього, виникає питання щодо меж повноважень членів команд FRONTEX під час виконання завдань з охорони кордонів у державах-членах та чи може наставати для них відповідальність у разі явного перевищення повноважень? Таке питання вбачається актуальним також в контексті проблематики дотримання фундаментальних прав і свобод людини у діяльності FRONTEX.

3. На сторінках 101-102 дисертаційного дослідження автор приходить до висновку про соціальну підзвітність FRONTEX, сутність якої полягає у здійсненні організаціями громадянського суспільства контролю за оперативною діяльністю агенції з метою попередження вчинення порушень основоположних прав. Важливість такої звітності, поза сумнівом, є очевидною і забезпечує по можливості прозорість діяльності агенції у контексті дотримання основоположних прав і зрештою цінностей ЄС. При цьому, вбачається, цілком логічною постановка питання про те, чи є агенція підзвітною у своїй діяльності інституціям ЄС та державам-членам?

4. У роботі дисертант робить висновок, що сучасне геополітичне становище України та зміна міграційних тенденцій протягом останніх років

передбачає необхідність в укладанні міжнародної угоди між ЄС та Україною про розміщення персоналу FRONTEX на території України для проведення спільної оперативної діяльності. Варто уточнити, які основні положенням, на думку дисертанта, мають бути закріплені в такій угоді та чому? І яким чином агресія РФ може вплинути на її зміст?

Водночас, слід зазначити, що наведені зауваження і побажання жодним чином не применшують загальної позитивної оцінки дисертаційного дослідження. Дисертант на належному рівні виконав поставлене наукове завдання та оволодів методологією наукової діяльності. Рецензована дисертація є самостійним завершеним комплексним і актуальним дослідженням.

При вивченні тексту дисертації та наукових публікацій здобувача фактів порушення академічної доброчесності не виявлено.

Зміст дисертації відповідає профілю спеціальності 293 – «Міжнародне право».

Загальний висновок.

Беручи до уваги викладене, можна зробити висновок, що дисертація Гнітія Андрія Олександровича на тему «Міжнародно-правовий статус Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії, відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 – «Міжнародне право».

Рецензент:

**кандидатка юридичних наук, професорка,
доцентка права Європейського Союзу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого**



Підпис
Засвідчую
Нач.ВК

О.Я. Трагнюк
О.Я. Трагнюк

О.Я. ТРАГНЮК